نظام مسؤولية الإدارة في مجال إدارة وتسيير النفايات المنزلية وما شابهها

Management responsibility system in the management and management of household waste and the like

جمال قرناش، أستاذ مساعد قسم (ب)،
كلية الحقوق والعلوم السياسية،
جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر.

تاريخ الإيداع: 2018/03/12 – تاريخ المراجعة: 2018/04/30

ملخص:

نتناول في هذه الدراسة نظام مسؤولية الإدارة في مجال إدارة وتسيير النفايات المنزلية وما شابهها، وذلك بتسليط الضوء على القواعد والأحكام المتعلقة بهذا النوع من النفايات. سواء من حيث مفهوم النفايات المنزلية وما شابهها. أو في شأن الهيئة المسؤولة مدنيا عن سوء تسيرها.

توصلنا إلى أن النفايات المنزلية وما شابهها هي في الأصل مخلفات الأنشطة المنزلية، وبعض الأنشطة الأخرى المشابهة لها، أما الهيئة المسؤولة مدنيا كأصل عام هي البلدية، إلا في حالات استثنائية.

الكلمات المفتاحية:

النفايات المنزلية وما شابهها، مسؤولية الإدارة، البلدية.

Abstract:

In this study we examine the system of management responsibility in the management and management of household waste and the like, by highlighting the rules and provisions related to this type of waste. Both in terms of the concept of household waste and the like. Or the body responsible for the mismanagement of civilians.

We found that household waste and the like are originally remnants of domestic activities, and some other similar activities, and the body responsible as a civilian public asset is the municipality, except in exceptional cases..

Key words:

Household waste and the like, management responsibility, municipal.

مقدمة:

إن قضية البيئة في الوقت الراهن تعد من أبرز المواضيع التي فرضت نفسها على مختلف القطاعات، حيث لم تعد حكرا على القطاع البيئي، ومرد ذلك أن القطاع البيئي له صلة سواء مباشرة أو غير مباشرة بشتى القطاعات. ولعل أهم الاهتمامات المنصبة من قبل تلك القطاعات حيال الجانب البيئي محور " ظاهرة التلوث البيئي"، والذي يعد أكبر ظاهرة تعيق تحقيق تنمية في الشق البيئي بالشكل المرجو. خصوصا إذا علمنا أن العامل الأساسي المساهم في تفشي تلك الظاهرة هو مختلف النفايات التي يساهم فيها الإنسان بدرجة أولى وبشكل متواصل.

وترتيبا على ما سلف، فإن أكثر أنواع النفايات تأثيرا على مسار التنمية البيئية، هي النفايات المنزلية وما شابهها، وما زاد في حدتها هو ذلك التطور الاقتصادي والاجتماعي الذي شهده المجتمع، والذي أدى بدوره إلى خلق أنماط معيشية جديدة، والتي أثرت بشكل مباشر في زيادة متطلبات الإنسان وتباينها، مما أدى بالنتيجة إلى زيادة كميات النفايات المنزلية المنتجة. لذا بات موضوع تسيير هذا النوع من النفايات يحتل مكانة بارزة في مختلف القوانين المنظمة للشأن البيئي بصفة عامة، ولشأن تسيير النفايات بصفة خاصة. ولقد أدركت

الجزائر ذلك، حيث سنت عدة نصوص قانونية[1] حاولت بموجبها إيضاح هذا النوع من النفايات وضبط آليات تسييرها. ومن ناحية أخرى إقرار تبعات مخالفة قواعد تسيير هذا النوع من النفايات. بما في ذلك إقرار مسؤولية[2] إصلاح الأضرار المترتبة عن ذلك، والتي يكون ضحيتها أفراد المجتمع وكذا كافة مكونات البيئة.

وعليه وكما ذكر آنفا، تراءى لنا من خلال هذه الدراسة تقديم مفهوم للنفايات المنزلية وما شبهها، ومن ناحية أخرى محاولة إبراز الهيئة المسؤولة مدنيا في حالة سوء تسيير هذه النفايات. وذلك في سياق الإشكالية المبلورة كالآتي: ما هو نطاق وأحكام مسؤولية الإدارة إزاء مسألة تسيير النفايات المنزلية وما شابهها ؟.

وبغية الإجابة على التساؤل المطروح، سنحاول التطرق في هذه الورقة البحثية إلى هذا النوع من النفايات، وكذا البحث في الجهة المسؤولة مدنيا عن سوء تسييرها، وذلك من خلال قراءة وتحليل مواد القوانين المتضمنة لذلك، حيث سنحاول في المحور الأول من هذه الدراسة التطرق إلى الإطار المفاهيمي للنفايات المنزلية وما شابهها، في حين سنعرج في المحور الثاني على إبراز المسؤولية المدنية عن سوء تسيير النفايات المنزلية، وذلك على الشكل التالي.

المحور الأول

الإطار المفاهيمي للنفايات المنزلية وما شابهها

إن تنوع النفايات[3] قد ينتج عنه بعض الإشكال في معرفة المقصود بنفاية معينة، لذا وسعيا منا للوقوف على أهم النفايات المنزلية وما شابهها، سنتطرق ضمن هذا المحور إلى المقصود بهذه النفايات (أولا)، ويلي ذلك التعرض إلى إيضاح تصنيف النفايات المنزلية وما شابهها (ثانيا).

أولا: مفهوم بالنفايات المنزلية وما شابهها:

لتوضيح ذلك يتعين علنا إبراز سواء من الناحية اللغوية، أو الاصطلاحية، إلى جانب تعريفها وفق أحكام القانون، وذلك على الشكل التالي:

1)- التعريف اللغوي

---

[1]- إن أهم نص قانوني جاء به المشرع الجزائري في مجال تسيير النفايات هو القانون 19/01، المؤرخ في المؤرخ في 2001/12/12، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج.ر.ج.ج، عدد 77، مؤرخة في 2001/12/15. وقبل صدور هذا القانون يمكن الإشارة في ذلك، إلى المرسوم رقم 81-267، المؤرخ في 1981/10/10، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج.ر.ج.ج، عدد 41، مؤرخة في 1981/10/13؛ القانون رقم 03/83، المؤرخ في 1983/02/05، المتعلق بحماية البيئة، ج.ر.ج.ج، عدد 06، مؤرخة في 1983/02/08؛ المرسوم رقم 84-378، المؤرخ في 1984/12/15، المحدد لشروط التنظيف وجمع النفايات الصلبة الحضرية ومعالجتها؛ ج.ر.ج.ج، عدد 66، مؤرخة في 1984/12/16.

[2]- تجب الإشارة إلى أن المسؤولية المعالجة ضمن هذه الدراسة، هي المسؤولية على أساس الخطأ، وذلك بتوافر ركن الخطأ والمتمثل في صورة سوء التسيير، وما ينجم عن ذلك من ضرر، ووجود علاقة سببية بين الخطأ والضرر.

[3] - لقد نظمت النصوص القانونية في الجزائر أنواع عديدة من النفايات، نذكر على سبيل المثال: المرسوم التنفيذي رقم 409/04، المؤرخ في 2004/12/14، المحدد لكيفيات نقل النفايات الخاصة الخطرة، ج.ر.ج.ج، عدد 81، لسنة 2004؛ المرسوم التنفيذي رقم 03-478، المؤرخ في 2003/12/09، المحدد لكيفيات تسيير نفايات النشاطات العلاجية،ج.ر.ج.ج، عدد 78، مؤرخة في 2003/12/14.

أصل كلمة نفاية لغة هي "نفو"، ويقصد بها "نفاوة الشيء" أي بقية الشيء وأردؤه[1]. وقد جاء في لسان العرب "أن النفاية بالضم، وهي ما نفيته من الشيء لرداءته"[2]. وعليه، فإن النفاية وفق ما ساقه علماء اللغة، فهي تدور حول دفع الشيء، ونفيه، والتخلص منه، نظرا لرداءته أو انعدام الفائدة المرجوة منه.

2)- التعريف الاصطلاحي

إن النفاية اصطلاحا كأصل عام تعرف بأنها:" كل مادة لا يمكن استعمالها اقتصاديا ولا يمكن استردادها ولا يمكن إعادة استخدامها في وقت ما ومكان ما"[3].

أما النفايات المنزلية فقد عرفها الخبير لدى هيئة الأمم المتحدة (Robert Gilat)، بأنها :" مجموعة البقايا المختلفة الأحجام، التي تنتجها البيوت، كفضلات الأكل، الجرائد، الأواني المنزلية، إضافة إلى نفايات الأسواق، والإدارات، وكل الأشياء المحملة في الأرصفة والطرقات"[4]. كما عرفتها وزارة تهيئة الإقليم والبيئة الجزائرية، بأنها:" كل النفايات الناجمة عن الأسر، إلى جانب نفايات الأنشطة الحرفية والتجارية، بحيث أنه يمكن جمع هذه النفايات ومعالجتها، من دون اللجوء إلى تقنيات خاصة"[5].

وعليه، فإن النفايات المنزلية هي خليط متباين ناتج عن مخلفات الأسر على وجه الخصوص، كما تضاف لها بعض النفايات المشابهة لها من حيث الطبيعة والمكونات والتي يمكن معالجتها دون اللجوء إلى تقنيات خاصة، كتلك الناتجة عن مخلفات النشاطات الصناعية والتجارية والحرفية.

3)- التعريف التشريعي

تعرف النفايات وفق القانون الفرنسي[6] بأنها:" بقايا عمليات الإنتاج، أو تجهيز أو استخدام أي مادة أو منتج، أو هي تلك الممتلكات المهجورة التي يتخلى عنها مالكها". أما النفايات المنزلية بمنظور المشرع الغربي[7] فهي:" كل النفايات المترتبة عن أنشطة منزلية". أما النفايات المشابهة أو كما يسميها المشرع المغربي النفايات المماثلة فهي:" كل النفايات الناجمة عن أنشطة اقتصادية أو تجارية أو حرفية، والتي تكون من طبيعتها ومكوناتها وخصائصها مماثلة للنفايات المنزلية". أما النفايات المنزلية وفق القانون لجزائري[8] فتعرف على أنها:" كل النفايات الناتجة عن النشاطات المنزلية، والنفايات المماثلة الناجمة عن النشاطات الصناعية والتجارية والحرفية وغيرها، والتي بفعل طبيعتها ومكوناتها تشبه النفايات المنزلية". وعليه، فإن التعريف القانوني للنفايات المنزلية وما شابهها لا يبتعد عما ذهب إليه التعريف الفقهي، إذ كلا التعريفين يتفقان على أن النفايات المنزلية هي مخلفات وبقايا الأنشطة المنزلية، وكذا مخلفات بعض الأنشطة المشابهة لها.

---

[1]- قاموس المنجد العربي، عربي-عربي، دار المشرق بيروت، الطبعة 06، 1988، ص 1079.

[2] - محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، المجلد 14، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 1988، ص 248.

[3] أحمد عبد الوهاب عبد الجواد، تكنولوجيا تدوير النفايات، الدار العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1997، ص 33.

[4]- أشار إلى هذا التعريف، محمد مخنفر، الآليات القانونية لتسيير النفايات المنزلية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون البيئة، جامعة محمد لمين دباغين، كلية الحقوق، سطيف، الموسم الجامعي 2015/2014، ص09.

[5] -المرجع نفسه، ص 09.

[6]: Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, disponible au-le 14/05/2018. ...https://www.legifrance.gouv.fr

[7]- المادة 02/03-03 من الظهير الشريف 153- 06-1 المؤرخ في 22 نونبر2006 بتنفيذ القانون رقم 00-28 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها، ج.ر،عدد 5480، بتاريخ 7 دجنبر 2006.

[8] - المادة02/03 من القانون 19/01.

ثانيا: تصنيف النفايات المنزلية وما شابهها:

كما ذكر آنفا، يظهر جليا أن النفايات المنزلية تأخذ عديد التصنيفات، إلا أن التصنيف المتعارف عليه، أنها تصنف حسب مصدرها، وكذا من حيث طبيعتها الفيزيائية، وذلك على الشكل التالي.

1)- تصنيف النفايات المنزلية حسب مصدرها

تصنف في هذا الصدد إلى نفايات نشاطات الإنسان المنزلية كانت أو التجارية، أي تلك المخلفات الناجمة عن المنازل والمطاعم، والفنادق ونفايات الشوارع، سواء كانت أطعمة، أو زجاج، أو ورق، أو بلاستيك. إضافة إلى ذلك بقايا المحال التجارية. كما يدخل ضمن هذا التصنيف النفايات الصناعية والزراعية المشابهة للنفايات المنزلية، والناجمة عن مختلف أنواع الصناعات، أما النفايات الزراعية فهي جميع مخلفات الأنشطة الزراعية، بما في ذلك أسمدة منع نمو الأعشاب الضارة، نفايات البيوت البلاستكية...الخ[1].

2)- تصنيف النفايات المنزلية حسب طبيعتها الفيزيائية

في هذا الإطار تصنف النفايات المنزلية إلى نفايات عضوية وغير عضوية، فالنفايات العضوية هي تلك المواد التي تكون تركيبتها قابلة للتخمر، كبقايا الأطعمة، وبقايا النباتات، وفضلات الحيوانات. أما النفايات المنزلية غير العضوية، تكمن في النفايات غير القابلة للتحلل مثل البلاستيك، والمعادن، والمواد الخاصة. وضمن هذا التصنيف كذلك تتباين النفايات المنزلية بين نفايات قابلة للتعفن، وأخرى غير قابلة للتعفن، حيث النوع الأول يحتوي على مواد عضوية تتعفن بسرعة خاصة في مواسم ارتفاع الحرارة، مثل بقايا الأطعمة، الثمار الفاسدة، وفضلات الحيوانات. أما تلك غير القابلة للتعفن، هي النفايات الصلبة، مثل الأخشاب والبلاستيك[2].

المحور الثاني

المسؤولية المدنية عن سوء تسيير النفايات المنزلية

لتوضيح الهيئة المسؤولة مدنيا عن سوء تسيير النفايات المنزلية، يتعين علينا الوقوف على الهيئات المتدخلة في تسيير هذا النوع من النفايات (أولا)، ومن ثمة إبراز تلك الهيئة (ثانيا)، كما أنه من ناحية أخرى بإمكان هذه الأخيرة أن تتداخل اختصاصاتها مع هيئات أخرى في إحداث الضرر مما يتوجب البحث في قواعد إسناده (ثالثا)، وذلك على الشكل التالي:

أولا: النطاق الشخصي لتسيير النفايات المنزلية:

إن الهيئات المتدخلة في عملية تسيير النفايات المنزلية تتباين بين هيئات على المستوى المركزي، وهيئات أخرى على المستوى المحلي.

1- الهيئات المركزية

تتمثل أهم هذه الهيئات في الوزارة الوصية، إضافة إلى بعض المصالح تحت الوصاية، وذلك على الشكل التالي:

أ)- الوزارة الوصية

أنشأت أول وزارة وصية حول البيئة سنة 2001[3]، حيث أطلق عليها تسميت وزارة البيئة والتهيئة العمرانية، وفي وقت لاحق أصبحت تدعى وزارة تهيئة الإقليم والبيئة والسياحة، أما حاليا فهي تدعى وزارة البيئة والطاقات المتجددة[4]، أما المهام المنوطة بها في مجال

---

[1]- لتفاصيل أكثر حول ذلك، ينظر، محمد مخنفر، المرجع السابق، ص 12.

[2] - لتفاصيل أكثر حول ذلك، ينظر، محمد مخنفر، المرجع السابق، ص 12-13.

[3]- حيث قبل هذا التاريخ لم تحظ البيئة باهتمام من طرف الحكومة، عكس قطاعات أخرى، وهو ما انعكس على التنظيم الهيكلي لإدارة البيئة أين أخذت تسميات مختلفة مثل: كاتبة، وكالة، لجنة...الخ.

[4]- المرسوم التنفيذي رقم 364/17، المؤرخ في 2017/12/25 ، المحدد لصلاحيات وزير البيئة والطاقات المتجددة ، ج.ر.ج.ج، عدد 74،

تسيير النفايات المنزلية، وباستقراء بعض نصوص المرسوم التنفيذي 17-364[1] يتضح جليا أن للوزير المكلف بالبيئة صلاحيات واسعة فيما يخص المجال البيئي بصفة عامة، ومجال تسيير النفايات بصفة خاصة، والتي تدخل في طياتها النفايات المنزلية. ويتمتع الوزير بصلاحيات داخلية تتفرع إلى صلاحيات مشتركة، وصلاحيات خاصة به، إلى جانب صلاحيات ذات طابع دولي. فبخصوص الصلاحيات المشتركة، وعلى اعتبار مسألة حماية البيئة تدخل في مهام وصلاحيات جميع الوزارات، هو ما يجعل وزارة البيئة تشترك مع الوزارات الأخرى بغرض ممارسة الصلاحيات المشتركة، وكمثال على ذلك بعض الاتفاقيات التي تبرم بين وزارة البيئة ووزارات أخرى الخاصة بالتوعية البيئية حول مضار الرمي العشوائي للنفايات المنزلية.

أما الصلاحيات الفردية، فتتباين إلى صلاحيات خاصة بالحماية من الوقاية ومنها توليه رصد حالة البيئة ومراقبتها، مبادرته بالتدابير الخاصة بالوقاية من كافة أشكال التلوث. وصلاحيات ذات طابع تنظيمي كالإعلام في المجال البيئي، التشجيع على إنشاء جمعيات خاصة بحماية البيئة...الخ.

في حين أن صلاحياته الدولية، تكمن في مشاركته في جميع المفاوضات الدولية المرتبطة بالنشاطات الداخلة ضمن مجال اختصاصه، والسهر على تطبيقها. هذا، وتجدر الإشارة إلى أنه وضمن التنظيم الهيكلي للوزارة الوصية[2] توجد مديرية فرعية خاصة بالنفايات المنزلية وما شابهها، تعمل على المبادرة والإسهام في إعداد الدراسات والمواصفات التقنية لتسيير ومعالجة النفايات المنزلية وما شابهها، وكذا وضع قاعدة معطيات تتعلق بذات النفايات، إلى جانب متابعتها للمنشآت الموجهة لإزالة التلوث، ومعالجة التدفقات الناجمة عن منشآت معالجة النفايات المنزلية وما شابهها[3].

ب)- المصالح تحت الوصاية

إلى جانب الوزارة الوصية، توجد هناك مؤسسات عمومية ذات طابع إداري وصناعي وتجاري تحت وصايتها، تسهم بدورها في مجال تسيير النفايات المنزلية، ومن أهم هذه المؤسسات ما يلي:

- **الوكالة الوطنية للنفايات**

هي مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ومن أهم المهام المنوطة بها في ميدان تسيير النفايات المنزلية، هو تقديمها مساعدات للجماعات المحلية في ذات الميدان، وكذا تكوين بنك وطني للمعلومات حولها، والمبادرة ببرامج التحسيس والإعلام والمشاركة في تنفيذها.[4]

- **المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة**

يتكفل هذا المرصد بجمع المعطيات والمعلومات المتصلة بالبيئة والتمية المستدامة، لدى المؤسسات الوطنية والهيئات المتخصصة، كما يعمل على رصد وقياس التلوث وحراسة الأوساط الطبيعية، وتسيير ذلك.[5]

مؤرخة في 2017/12/25.

[1] -ينظر في ذلك، المادتين 03و08 من المرسوم التنفيذي 364/17.

[2] -ينظر، المرسوم التنفيذي رقم 365/17، المؤرخ في 2017/12/25، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة البيئة والطاقات المتجددة، ج.ر.ج.ج، عدد 74، مؤرخة في 2017/12/25.

[3] - لمزيد من المعلومات حول مهام هذه المديرية، أنظر، المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 365/17.

[4] -للمزيد من المعلومات حول هذه المؤسسة، والمهام المنوطة بها، أنظر، المرسوم التنفيذي رقم 175/02، المؤرخ في 2002/05/20، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للنفايات وتنظيمها وعملها، ج.ر.ج.ج، عدد 37، مؤرخة في 2002/05/26.

[5] -للمزيد من المعلومات حول هذه المؤسسة، والمهام المنوطة بها، أنظر، المرسوم التنفيذي رقم 115/02، المؤرخ في 2002/04/03، المتضمن

- **المعهد الوطني للتكوينات البيئية**
- تشمل مهامه في تقديم تكوينات خاصة في مجال البيئة لفائدة جميع المتدخلين العموميين أو الخواص، وكذا المبادرة ببرامج تحسيسية وترقية التربية البيئية.[1]

2)– الهيئات المحلية

إلى جانب التدخل المركزي في مجال تسيير النفايات المنزلية، توجد على المستوى المحلي هيئات أخرى مكلفة بذات الغرض، وتتوزع تلك الهيئات بين الجماعات المحلية (الولاية–البلدية)، وهيئات أخرى تعد مصالح خارجية للوزارة الوصية(مديرية البيئة).

أ)– الولاية

تتكون الولاية[2] من هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي، وكل هيئة ورد في شأنها بعض الاختصاصات في مجال تسيير النفايات المنزلية، وذلك على الشكل التالي:

- **المجلس الشعبي الولائي**

من خلال مضامين بعض مواد قانون الولاية[3]، يتضح دور المجلس الشعبي الولائي في مجال تدخله في تسيير النفايات المنزلية، من ذلك الصلاحيات المخولة له بصفة عامة في شأن الحفاظ على البيئة، وكذا اتخاذ الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليمه، وكذلك المساهمة في كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية.

- **الوالي**

يعتبر الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة، وهذه الصفة تخول له الكثير من الصلاحيات بما فيها تدخله في إطار تسيير النفايات المنزلية، ومن المهام المنوطة له في هذا الشأن مهمة تسليم الرخصة الخاصة باستغلال منشأة معالجة النفايات المنزلية وما شابهها[4]. كذلك من صلاحياته المصادقة على المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية، والذي بدوره يكون مطابقا للمخطط الولائي للتهيئة والتعمير[5]. وزيادة على ذلك، فإن الوالي يحوز على صفة الضبط الإداري التي تخوله المحافظة على النظام، والأمن، والسلامة، والسكينة العمومية[6]. وجوهر هذه المسؤولية هو حماية المواطنين القاطنين بإقليم الولاية من الأخطار التي تهدد صحتهم من الأوبئة،

إنشاء المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، ج.ر.ج.ج، عدد 22، مؤرخة في 2002/04/03.

[1] –للمزيد من المعلومات حول هذه المؤسسة، والمهام المنوطة بها، أنظر، المرسوم التنفيذي رقم 263/02، المؤرخ في 2002/08/17، المتضمن إنشاء المعهد الوطني للتكوينات البيئية، ج.ر.ج.ج، عدد 56، مؤرخة في 2002/04/18.

[2] – الولاية هي :" الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة..."– المادة 01 من القانون رقم 07/12، المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 12، مؤرخة في 2012/02/29.

[3] –ينظر في ذلك، المواد 77، 84، 86، 87، من القانون 07/12.

[4] –المادة 42 من القانون 19/01.

[5] –المادة 31 من القانون 19/01.

[6] –المادة 114 من القانون 07/12.

والأمراض المعدية الناجمة عن تراكم النفايات المنزلية في الشوارع والمدن، خاصة مع تنامي مشكلة النمو الديموغرافي المتسارع[1]. كما يخول القانون للوالي حق الحلول محل البلدية في الإجراءات المتعلقة بالنظافة عند امتناع السلطات البلدية عن ذلك[2].

ب)- البلدية

تعد البلدية[3] الهيئة الرئيسية في تطبيق التدابير المتعلقة بتسيير النفايات المنزلية، كونها تعتبر الإطار الهيكلي الأساسي لنظام اللامركزية الإدارية[4]، ولذلك فلها صلاحيات ذات أهمية بالغة تضطلع بها، سواء تلك الصلاحيات التي تضمنها قانون البلدية، أو تلك الواردة في قوانين البيئة. ففي قانون البلدية[5] تلخصت أهم مهامها في: السهر على النظام، والسكينة والنظافة العمومية، واحترام تعليمات نظافة المحيط والبيئة، جمع النفايات الصلبة ومعالجتها، إحداث مصالح عمومية تقنية قصد التكفل بالنفايات المنزلية والفضلات الأخرى.

أما في ظل قوانين البيئة، فقد أسندت للبلدية وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها[6]، حيث يتضمن هذا المخطط جرد لكميات النفايات المنزلية وما شابهها المنتجة في إقليم البلدية، مع تحديد مكوناتها وخصائصها، وكذا جرد وتحديد مواقع ومنشآت المعالجة الموجودة في إقليم البلدية[7]. كما أن عملية جمع القمامة، بصفة منتظمة وحسب توقيت دقيق وملائم يقع على عاتقها، وما يتبعه من تنظيم للمزابل العمومية، وإحراق للقمامة ومعالجتها في أماكن ملائمة، تقع على عاتقها[8].

ج)- مديرية البيئة

على المستوى الولائي تمثل وزارة البيئة بمديريات البيئة للولايات، المستحدثة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 494/03[9]، حيث تجسد هذه المديرية مبدأ عدم التركيز للتنظيم الإداري، وهذا بغرض مساعدة السلطة المركزية في مجال حماية البيئة. ومن مهامها اقتراح التدابير الرامية إلى مكافحة كل أشكال التلوث عن طريق اقتراح طرق مثلى لعمليات تسيير النفايات المنزلية، كاقتراح مثلا موقع المزابل على مستوى البلديات، وذلك تجنبا للمزابل العشوائية[10]. وبعد استعرض الهيئات المتدخلة في عملية تسيير النفايات المنزلية، لنا أن نتساءل عن الهيئة التي تتحمل عبئ جبر الضرر المترتب عن تبعات سوء تسيير النفايات المنزلية ؟.

---

[1]-للإستزادة ومعلومات أكثر،ينظر، محمد مخنفر، ص 45؛ وينظر كذلك، فيصل نسيغة، رياض دنش، النظام العام، مجلة المنتدى القانوني، العدد 05 2008، ص 173.

[2] -ينظر، المادة 100، من القانون رقم 10/11، المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 37، مؤرخة في 2011/07/03.

[3]- البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة- المادة 01 من القانون 10/11.

- المادة 17 من القانون رقم 01/16، المؤرخ في 2016/03/06، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج، عدد 14، مؤرخة في 2016/03/07.

[5]- ينظر في ذلك، المواد 88، 94، 123 من قانون البلدية 10/11.

[6]- المرسوم التنفيذي رقم 205/07، المؤرخ في 2007/01/30، المتضمن كيفيات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعته،ج.ر.ج.ج، عدد 43، مؤرخة في 2007/07/01.

[7] - المادتان 30،31 من القانون 19/01.

[8]- ينظر، المادتين 09،08، من المرسوم رقم 267/81، المتعلق بصلاحيات رئيس م.ش.و فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية.

[9]- المرسوم التنفيذي رقم 434/03، المؤرخ في 2003/12/17، المتضمن تعديل وتتميم المرسوم رقم 60/96، المؤرخ في 1996/01/27 والمتضمن إحداث مفتشية للبيئة في الولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 80، مؤرخة في 2003/12/21.

[10]- لمزيد من المعلومات حول تنظيم مديرية البيئة، والمهام المنوطة بها، يراجع، القرار الوزاري المشترك ، المؤرخ في 2007/10/28، المتضمن تنظيم مديريات البيئة للولايات، ج.ر.ج.ج، عدد 57، مؤرخة في 2007/09/16.

ثانيا: الهيئة المسؤولة قانونا على جبر الضرر[1]:

إن الإجابة على هذا السؤال تبدو معقدة شيئا ما، خاصة إذا علمنا وجود بعض النصوص القانونية في قانوني الجماعات المحلية وذلك بسبب اختلاف صياغة النص العربي عن النص الفرنسي في بعض الحالات، بل وفي حالات أخرى عدم مسايرة المشرع لمنطقه منذ البداية إلى النهاية وهو يعالج موضوعا واحدا[2]. فالمادة 32 من القانون رقم 19/01 تنص على أنه:" تقع مسؤولية تسيير النفايات المنزلية وما شابهها على عاتق البلدية طبقا للتشريع الذي يحكم الجماعات المحلية".

وبالرجوع إلى التشريع الذي يحكم الجماعات المحلية، يوجد بعض التناقض، حيث اعتبرت المادة 114من القانون 07/12 الوالي هو المسؤول في المحافظة على النظام العام، وقد جاءت هذه المادة ضمن الفصل الثاني من الباب الثالث المتعلق بصلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة، وقد ذهب المشرع كذلك في المادة 88 من قانون البلدية 10/11، في جعل رئيس المجلس الشعبي البلدي يتولى تحت إشراف الوالي[3] السهر على النظافة العمومية وتقع هذه المادة كذلك في الفقرة الثانية من الفرع الثاني الفصل الثاني الباب الأول، المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة.

ووفق ذلك، يقول الأستاذ مراد بدران[4] أن المشرع اعتبر مرفق البوليس الإداري بما في ذلك الحفاظ على نظافة البيئة، من المرافق الوطنية التي تخضع للنظام المركزي، وبالتالي فإن الدولة ممثلة في الوالي باعتباره ممثل السلطة المركزية على المستوى المحلي هي المسؤولة مدنيا عن الأضرار المترتبة على ذلك المرفق، بما في ذلك أضرار النفايات المنزلية. ولكن وحسب نفس الأستاذ، إذا عدنا إلى سلطة الحلول التي يتمتع بها الوالي اتجاه جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية التابعين لولايته، أو بعضهم، في ممارسة الصلاحيات المتعلقة بالمحافظة على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، فإننا نجد أن المشرع استعمل منطقا آخر في معالجته لمرفق البوليس الإداري، حيث اعتبره مرفقا محليا يخضع للنظام اللامركزي، طالما أن مسألة الحلول باعتبارها نوعا من أنواع الرقابة لا يمكن للوالي ممارستها إلا إذا وجد نص يسمح بذلك. وعليه، فالتقيد بهذا يؤدي بالقول إلى أن المسؤول عن الأضرار المترتبة عن مرفق البوليس الإداري، بما في ذلك الأضرار المترتبة عن سوء تسيير النفايات المنزلية تتحملها البلدية[5]. هذا، وقد تتداخل اختصاصات البلدية باعتبارها الشخص القانوني المسؤول عن سوء تسيير

---

[1] – إن جبر الضرر يقصد به التعويض الممنوح لمن لحقه الضرر جراء سوء تسيير النفايات المنزلية، وطرق التعويض في هذا المضمار تختلف باختلاف الظروف المحيطة بوقوع الضرر، ومدى إمكانية الحكم بنوع من التعويض على حساب نوع آخر نظرا لخصوصية الإدارة كطرف في النزاع. إلا أن التعويض يكون إما عينيا أو بمقابل. إلا أنه في مجال مسؤولية الإدارة فإن التعويض السائد هو التعويض بمقابل أو بالأحرى التعويض النقدي، على اعتبار أن التعويض العيني والذي هو إعادة الحالة إلى ما كانت عليه تعتريه عدة عقبات، بما فيها اصطدامه بالمصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، إضافة إلى خصوصية الضرر في المجال البيئي بصفة عامة، والذي هو ضرر متراخي لا يظهر في حينه.

[2] – مراد بدران، المسؤولية المدنية للجماعات المحلية عن الأضرار المترتبة على النفايات المنزلية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، عدد 01، 2003، ص 107.

[3] – تجب الإشارة إلى أن قانون البلدية القديم (القانون 08/90)، ووفق مادته 81 كان يستعمل عبارة تحت سلطة الوالي، ليعدلها في القانون الجديد إلى " تحت إشراف"، ولعل ذلك تخفيفا من رقابة الوالي في هذا الشأن، وتلميحا إلى مسؤولية البلدية في مجال تسيير النفايات.

[4] – مراد بدران، المرجع السابق، ص 107 وما يليها.

[5] – المرجع نفسه، ص 109.

النفايات المنزلية، أو تشترك مع هيئات أخرى في إحداث الضرر، وبحيث لا مسؤولية إلا إذا أمكن إسناد الضرر. مما قد تثار في بعض الحالات مسألة معرفة من الشخص المسؤول عن الضرر، ومن ثم التزامه بالتعويض[1].

ثالثا: إسناد الضرر

تثار مسألة إسناد الضرر في نطاق تسيير النفايات المنزلية، في حالات معينة وهي: حالة اشتراك بلدتين أو عدة بلديات في التسيير، وكذا في حالة منح تسيير هذه النفايات لأشخاص أخرى عن طريق عقد الامتياز، أو التسيير المفوض، إضافة إلى حالة ممارسة الرقابة الوصائية.

1- حالة اشتراك بلديتين أو أكثر في عملية التسيير

يمكن لبلدتين أو أكثر أن تتجمع في تسيير جزء من النفايات المنزلية وما شابهها أو كلها، وهذا الاشتراك يتم بغرض التنمية المشتركة لأقاليمها، ومن ناحية ثانية ضمان مرافق عمومية جوارية، تسهم في ترقية فضاء للشراكة والتضامن بين تلك البلديات. وعليه، فإنه عندما تشترك عدة بلديات، فإن البلدية التي تتحمل التعويض هي البلدية التي يقع في نطاقها الإقليمي الضرر، ولو أن من حق هذه الأخيرة الرجوع على البلديات الأخرى إن كان الضرر ناتج عن مسؤوليات تلك البلديات مشتركة، أو إحداها. فمثلا عندما تشترك عدة بلديات في تفريغ النفايات المنزلية في قمامة واحدة، فإن الجهة المسؤولة عن الأضرار التي تخلفها تلك النفايات هي البلدية التي تقع في حدودها الإقليمي القمامة.[2]

2- حالة إسناد عملية تسيير النفايات المنزلية إلى شخص آخر

تنص المادة 33 من القانون 19/01 على إمكانية إسناد عملية تسيير النفايات المنزلية من طرف البلدية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون العام أو الخاص حسب دفتر شروط نموذجي طبقا للتشريع الذي يحكم الجماعات المحلية. وإذا عدنا لقوانين

[1]- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، 2012، ص 395.

[2]-مراد بدران، المرجع السابق، ص 110.

الجماعات المحلية، وبالأخص قانون البلدية[1] نجد أن علمية الإسناد تلك تتمثل في عقد الامتياز[2]. وعقد تفويض تسيير المرفق العام[3] والذي استحدثه قانون البلدية لسنة 2011[4].

وفي هذه الحالة، فإن الشخص الذي يتحمل التعويض هو صاحب الامتياز إذا كنا بصدد عقد الامتياز، أو المفوض له في حالة عقد التسيير المفوض، إذا أضرا بالغير بصفة مبدئية، واستثناءا ضد الجهة الإدارية (البلدية)، وهذا في حالة إفلاس صاحب الامتياز أو المفوض له[5].

3- حالة ممارسة الرقابة الوصائية

إن ممارسة الوصاية الإدارية يمكن أن تثير أيضا مشكلة الإسنادية. فمن المعتاد أن الأشخاص العامة اللامركزية مسؤولة عن أعمالها، ولكن في حال كونها خاضعة لرقابة الوصاية، يمكن التساؤل فيما إذا كان لذلك تأثير على المسؤولية[6]. ففي هذا الصدد، عندما يكون العمل المضر نتيجة عملية حلول الإدارة الوصية محل الإدارة الموصى عليها حسب ما نص عليه القانون (قانون البلدية أو قانون الولاية وكل النصوص الأخرى)، فإن الإدارة الموصى عليها هي الجهة الإدارية المسؤولة. وعليه فعندما يحل الوالي محل البلدية ويسبب إثر هذه العملة ضررا للغير، فإن الجهة الإدارية المسؤولة هي البلدية لأن الوالي قد تدخل باسم ولصالح البلدية[7]، إلا إذا ارتكبت الإدارة الوصية تجاه الغير خطأ جسيما، فتكون هي المسؤولة، ويمكن للإدارة الموصى عليها في هذه الحالة الرجوع على الإدارة الوصية للمطالبة باسترداد التعويض المدفوع.

خاتمة:

بعد الانتهاء من هذه الدراسة، نخلص إلى النفايات المنزلية وما شابهها، تعد أكثر أنواع النفايات انتشارا، على اعتبار أنها لصيقة بمختلف نشاطات الإنسان المنزلية على الوجه الغالب، والتي تنتج يوميا. وتتنوع تلك النفايات حسب مصدرها، إلى جانب طبيعة

---

[1] -ينظر المواد، 149، 155، 156، من القانون البلدي 10/11.

[2]- يعرف الامتياز بأنه:" عقد أو اتفاق تكلف الإدارة المانحة سواء كانت الدولة أو الولاية أو البلدية بموجبه شخص طبيعيا (فرد) ، أو شخص معنوي من القانون العام (بلدية مثلا) ، أو من القانون الخاص (شركة) يسمى صاحب الامتياز بإدارة هذا المرفق عمومي لمدة محددة، ويقوم صاحب الامتياز بإدارة هذا المرفق مستخدما عماله و أمواله، ومتحملا المسؤولية الناجمة عن ذلك، وفي المقابل يتقاضى صاحب الامتياز مقابل مالي يحدد في العقد يدفعه المنتفعين الذين استفادوا من خدمات هذا المرفق- نقلا عن عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتزريع، الطبعة01، 2012، ص 232-233.

[3] - يعرف بأنه :" تقنية من شأنها تمكين التعاقد مع شخص خاص لتسيير مرفق عام حسب العقود الموجودة والمعروفة باسم الامتياز والتسيير واسع يشمل كل العقود التي تتنازل الدولة من خلالها عن تسيير مصلحة عمومية دون التنازل عنه كليا، وبالتالي هو يعني تنازل سلطة أعلى لسلطة أدنى في مجال تسيير المصالح العمومية".- نقلا عن مصطفى بودراف، التسيير المفوض والتجربة الجزائرية للمياه، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، الموسم الجامعي 2012/2011، ص 45.

[4] - ولو أن هذا العقد على المستوى العملي ما يزال غير واضح المعالم، ويشوبه بعض الغموض، كما أن هناك تداخل بينه وبين ما تضمنه قانون الصفقات العمومية خاصة فيما يخص طرق إبرامه.

[5] - لمزيد من المعلومات، ينظر، رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة07، 2001، ص 128.

[6] - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة06، 1995، ص247.

[7] - رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 126.

مكوناتها. أما عن عملية تسيير النفايات المنزلية تساهم فيها عدة هيئات، منها هيئات ذات طابع مركزي وعلى رأسها الوزارة المكلفة بالبيئة، وهيئات ذات طابع محلي، والتي تتباين بين هيئات تكرس نظام عدم التركيز الإداري، وهيئات أخرى تعبر عن اللامركزية الإدارية. ومما وقفنا عليه ضمن هذه الدراسة، أن البلدية هي المسؤولة مدنيا عن سوء تسيير النفايات المنزلية بصفة أصلية، ولا تخلى مسؤوليتها إلا في حالة خطأ بلدية أخرى، أو عدة بلديات، في حالة التسيير المشترك لهذه النفايات. أو خطأ صاحب الامتياز أو المفوض له، إذا ما تم منح التسيير بهاتين التقنيتين. كما تنأى عن المساءلة في حالة الخطأ الجسيم المرتكب من قبل الهيئة الوصية أثناء ممارسة رقابة الحلول.

وفي ختام دراستنا، نورد بعض الاقتراحات، التي من شأنها الإسهام في تسيير أمثل للنفايات المنزلية وما شابهها، وهي كالآتي:

– تكريس البعد التوعوي والتحسيسي لدى المواطنين حول أخطار النفايات المنزلية.

– وضع القمامات المنزلية في أماكن ملائمة، والتي من شأنها تسهيل عملية جمع النفايات المنزلية ونقلها، دون إلحاق آثار جانبية على صحة المواطن، والبيئة ككل.

– تنظيم أوقات جمع ونقل النفايات المنزلية، وجعلها تتناسب مع خصوصية كل منطقة، وخصوصية كل موسم.

– خلق مصلحة خاصة بالنفايات لدى كل بلدية تتكون من إطارات مكونة في مجال تسيير النفايات.

– إشراك كافة الهيئات والفاعلين في مجال إدارة وتسيير النفايات، أثناء إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية.

– تفعيل مسؤولية الإدارة عن سوء تسيير نفاياتها لأن النصوص المخولة للأفراد والجمعيات في تحريك الدعاوى البيئية موجودة وهي في تطور.