دراسة مدى التأثير كإجراء قانوني لحماية البيئة

سامية قايدي
أستاذة محاضرة (أ)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو

مقدمـة

يعد «إجراء دراسة مدى التأثير على البيئة» «La procédure d'étude d'impact sur l'environnement »، في الكثير من دول العالم أداة من أهم الأدوات التي تهدف إلى اعتبار المعطيات البيئية في مضمونها الواسع أو الضيق ضمن المشروعات التنموية بصفة عامة والمشاريع الصناعية بصفة خاصة قبل إنجازها.

ومن أهم التعاريف التي قيلت في شأن دراسة مدى التأثير، ذلك الذي صاغه الفقيه «ماكس فالك « «Max FALQUE » حيث عرفها كما يلي :

« تتمثل دراسة مدى التأثير في تحديد وتنظيم و تقييم التأثيرات الفيزيائية والإيكولوجية والجمالية والاجتماعية، والثقافية لتجهيز أو لقرار ذي صبغة فنية أو اقتصاديـة أو سياسية، هذه التأثيرات مباشرة كانت أو غير مباشرة يجب أن يقع اعتبارها على المدى القصير والمتوسط والطويل»[1].

ما يلاحظ في هذا التعريف أنه نظري يفتقر إلى الجانب القانوني، فدراسة مدى التأثير على البيئة من الناحية القانونية هي : « إجراء إداري مسبق لقرار إنجاز

1- REDDAF Ahmed, Politique et droit de l'environnement en Algérie, Thèse de doctorat, Université du Maine, France, 1991, p 98 .

منشأة أو وضع موضع التنفيذ مخطط التهيئة الذي يهدف إلى تحديد قبول آثار نشاط المنشأة أو تنفيذ المخطط على البيئة»[2].

لقد انتشر استعمال هذا الإجراء في عدد كبير من الدول كأداة فعالة للوقاية من المساس بالبيئة، وبالتالي للتنمية المستدامة[3]، بالإضافة إلى أنه يسمح بقبول التسيير المدمج للبيئة بتزويد المقررون بجدول عام لعواقب إنجاز مشروع ما على البيئة، وبالتالي فهو عنصر هام وأساسي في كل إستراتيجية قانونية وطنية لحماية البيئة[4].

ولذلك تم تكريسه في قوانين عدة دول منها الجزائر، فقد كرسته في نظامها القانوني، لكن لا يكفي التكريس القانوني لهذا الإجراء إذ لا بد من التعرف على المدى القانوني لهذه الأداة وحدودها في القانون الجزائري لحماية البيئة في إطار

2 - Ibid.

3- ورد تعريف التنمية المستدامة لأول مرة في التقرير الذي قدمته رئيسة اللجنة العالمية للبيئة والتنمية « برنتلاند» إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة. « التنمية المستدامة هي التنمية التي تلبي احتياجات الأجيال الحاضرة دون المساومة على قدرة الأجيال القادمة في تلبية احتياجاتها».

وفي سنة 1989 أصدر مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة بيانا بشأن التنمية المستدامة (قرار رقم 285) جاء فيـــه : « إنّ التنمية المستدامة هي التنمية التي تلبي احتياجات الأجيال الحاضرة دون الإضرار بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها ، كما أنها لا تنطوي بأي حال على أي انتهاك للسيادة الوطنية ».

كما يرى مجلس الإدارة أنّ تحقيق التنمية المستدامة ينطوي على التعاون داخل الحدود الوطنية وحدها ، كما يعني التقدم في صوف العدالة الوطنية والدولية، بما في ذلك تقديم المساعدة للبلدان النامية وفقا لخططها الإنمائية الوطنية وأولويتها وأهدافها. كما أنها تعني وجود بيئة اقتصادية دولية داعمة من شأنها أن تؤدي إلى تحقيق نمو اقتصادي وتنمية دائمين في جميع البلدان، لا سيما في البلدان النامية ، الأمر الذي له أهمية كبرى بالنسبة للإدارة السليمة للبيئة. وتعني التنمية المستدامة كذلك إدماج الانشغالات والاعتبارات البيئية في سياسات التنمية والتخطيط الإنمائي.

وحسب ج ـ ف. فوشو و س. نويل (S. FAUCHEUX et J-F. NOËL) فالتنمية المستدامة هي : « تلك التنمية التي تتطور فيها الأنظمة الاقتصادية بدعم العوامل الإيكولوجية والعناصر الطبيعية على تحديد حيويتها و قابليتها للتكيف» انظر:

شبحة سعيداني ، الاعتراف بحق الإنسان في البيئة ...، المرجع السابق ، ص. 104 و105.

ابراهيم محمد العناني، « البيئة و التنمية : الأبعاد القانونية الدولية »، مجلة السياسة الدولية، العدد 110، 1992، ص.128.

FAUCHEUX Sylvie et NOËL Jean- François,Les menaces globales sur l'environnement, Editions La Découverte, Paris, 1990, p. 106.

4 - PRIEUR Michel, « Les études d'impact et l'évaluation de l'état de l'environnement », in Déclaration de Limoges, Réunion mondiale des associations de droit de l'environnement, 13-15 novembre 1990, Université de Limoges, CNRS, Paris, 1992, p77.

التنمية المستدامة لسنة 2003 [5]، وفي المرسوم التنفيذي الجديد رقم 145/07 [6] وهذا ما ندرسه في النقاط التالية :

المبحث الأول : أهمية إجراء دراسة مدى التأثير على البيئة في تحقيق التنمية المستدامة

تشكل دراسة مدى التأثير على البيئة أداة وقائية هامة، لما لها من أهداف (المطلب الأول)، وقد تم تكريسها في قوانين عدة دول (المطلب الثاني).

المطلب الأول : أهداف إجراء دراسة مدى التأثير على البيئة

لدراسة مدى التأثير على البيئة أهداف عديدة، تتمثل من جهة في السماح بتقييم الخطر ومن جهة أخرى في تسهيل تحقيق التنمية المستدامة.

الفرع الأول : تقييم الخطر

يعد التقييم عملية تسمح بإدراج الآثار المحتملة الوقوع على البيئة، والمصالح الواجب الدفاع عنها في كل قرار تنموي يخص البيئة، مما يسمح باتخاذ القرارات العقلانية [7].

فعندما يتعلق الأمر بحماية البيئة، فإنّ الوقاية تكون أرخص كثيرا وأكثر فعالية من العلاج، وتسعى معظم الدول الآن إلى تقييم الضرر المحتمل من الاستثمارات الجديدة في البيئة، وأصبحت هذه التقييمات هي القاعدة العامة[8].

وثمة عدد كبير من الاتفاقات الدولية المتعلقة بحماية البيئة تنص على ضرورة إجراء تقييم للآثار المحتملة لأنشطة يعتزم القيام بها، قد تتسبب في تدهور البيئة، نذكر منها :

5 - القانون رقم 10/03، المؤرخ في 2003/07/19، ج ر ج ج، عدد 43، الصادرة بتاريخ 2003/07/20.

6 - المؤرخ في 2007/05/19، ج ر ج ج، عدد 34، الصادرة بتاريخ 2007/05/22.

7 - شبحة سعيداني، الاعتراف بحق الإنسان في البيئة بين الضرورة والمعارضة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2000، ص. 110.

8 - أندرو ستير، « المبادئ العشرة للعقيدة البيئة الجديدة »، مجلة التمويل والتنمية، المجلد 33، العدد 04، 1996، ص.7.

ـ اتفاقية مونتي غوباي لقانون البحار لسنة 1982 [9].

ـ اتفاقية الأمم المتحدة بشأن تغيير المناخ لسنة 1992 [10].

ـ اتفاقية الأمم المتحدة حول التنوع البيوليوجي لسنة 1992 [11].

ـ كما تم النص على ضرورة التقييم و ذلك في إطار المجموعة الأوروبية[12].

ولا تزال عملية التقييم في مرحلة التطور، و ثمة قدر كبير من البحوث في هذا الصدد، ذلك أنّ البنك العالمي اضطلع ببحث أثر إدماج قضايا مثل التنوع البيولوجي، وتغيير المناخ في السياسات القطاعية للزراعة والطاقة والنقل والبنية السياسية[13].

ويبين إحصاء الأمم المتحدة أنّ البنك العالمي هو الوحيد ـ من بين 30 وكالة أو مؤسسة دولية ـ الذي قام بإجراء و تقييم حقيقي لتأثير المشاريع على البيئة، وذلك ابتداء من تاريخ 1989/10/15، إذ اشترط البنك فحص جميع مشروعات الاستثمار المقترحة ، مما أدى إلى إعادة تصميم كثير من المشروعات، ومن ذلك مثلا أنه جرى في مشروع التحكم في الفيضان في «غواياس السفلى» في «إكوادور» تغيير لمسار قناة للتحكم في الفيضان خشية أن يهدد مخزون المياه الطائر الصياح ذا القرن المعروف باسم «كامشي» « Kamichi »، وأيضا آخر غابة استوائية جافة في

9 ـ انظر في ذلك المادة 206 من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار المبرمة بتاريخ 1982/12/10، المعروفة بتسمية اتفاقية مونتيغو باي لقانون البحار، المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد 38، 1983، ص. 347. لقد وافقت عليها الجزائر بموجب الأمر رقم 05/96 المؤرخ في 1996/01/10، ج ر ج ج عدد 03، الصادرة بتاريخ 1996/01/14، وصادقت عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 53/96 المؤرخ في 1996/01/22، ج ر ج ج، عدد 06، الصادرة بتاريخ 1996/01/14.

10 ـ انظر في ذلك المادة 4 فقرة و، من المرسوم الرئاسي رقم 99/93 المؤرخ في 1993/04/10، المتضمن المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ، الموافق عليها من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة في1992/05/09، ج رج ج، عدد 24، الصادرة بتاريخ 1993/04/21.

11 ـ انظر في ذلك المادة /14 أ من المرسوم الرئاسي رقم 163/95 المؤرخ في 1995/06/06، المتضمن المصادقة على الاتفاقية بشأن التنوع البيولوجي الموقع عليها بريو دي جانيرو في 1992/06/05، ج ر ج ج، عدد 32، الصادرة بتاريخ 1995/06/14.

12 ـ وذلك في التوجيه رقم 337/85 المؤرخ في 1985/06/27، حول تقييم آثار بعض المشاريع العامة والخاصة على البيئة. فهذا التوجيه يدل على فتح باب جديد للسياسة الأوروبية حول البيئة مركزة على برامج عمل المجموعة من أجل حماية البيئة. لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك :

PRIEUR Michel, « Les études d'impact et l'évaluation de … », op-cit, p. 83.

13 - PRIEUR Michel , « Les études d'impact et l'évaluation de … », op-cit, p. 83.

غربي «إكوادور»[14].

ونظرا لصعوبة التقييم يمكن أن يولد تحيزا ضد مشاريع البيئة، وبوجه خاص فإنّ التقنيات النمطية لتحليل المشاريع تميل إلى تعزيز قدر من قصر النظر لدى صانعي القرار في الحكومات، ويقوم التبرير الاقتصادي للمشاريع والسياسات على المقارنة بين المنافع و التكاليف، حتى و لو تم التنبؤ بدقة بآثار المشاريع، فإنّ لتحليل تكلفة المنفعة نواقص شديدة، لأنّ من الضروري إصدار أحكام قيمية هامة بشأن الآثار طويلة الأمد لنزع الغابات مثلا، أو الانقراض العاجل لنوع ما من الحيوانات[15].

ويوجد هذا النوع من الصعوبات في تقييم أبسط المشاريع، لكنه أشد إلحاحا عند وجود آثار بيئية معقدة، وفي هذه الحالات تظهر مشكلات مقاييس التقييم بأقصى درجتها مثل رفاهية الأجيال القادمة والتلف الذي لا يعالج، والعوامل الخارجية[16].

الفرع الثاني : تسهيل تحقيق التنمية المستدامة

لا تزال معرفة العلاقة بين النشاط البشري والعمليات الإيكولوجية معرفة جزئية، بالإضافة إلى ذلك قد تكون هذه العلاقة غير متواصلة، بمعنى أنه عندما يكون نظام بيئي مجهدا، فإنه قد يتدهور بشكل لا عودة فيه وفي وقت لم يكن ممكنا التنبؤ به[17].

وهناك أمثلة عددية عن كيفية تسبب السلوك الإنساني الذي يتم بحسن نية في إحداث أضرار بيئية غير متوقعة كلية، فعندما استعملت مادة الكلورو فلورو كربون (CFC) لأول مرة لم يكن أحد يتوقع الخسارة التي ستلحق بطبقة الأوزون، وعندما أدخلت أسماك « الفرخ النيلية» « La perche du Nil » في بحيرة فيكتوريا منذ 20 سنة، من أجل تحسين مصائد الأسماك، لم يكن هناك من يظن أنّ هذا السمك يمكن أن يتسبب في القضاء على أنواع بكاملها، وفي تدهور المنطقة المحيطة بالبحيرة[18].

14 - كولين ريز « النهج الإيكولوجي للتنمية المستدامة »، مجلة التمويل والتنمية، المجلـد 30، العدد 04، 1993، ص. 15.

15 - جيريمي وارفورد و زينب بارتو، « تطور سياسة البنك الدولي للبيئة »، مجلة التمويل والتنمية، المجلـد 26، العدد 04، 1989، ص. 7.

16 - المرجع نفسه.

17 - إسماعيل سراج الدين، « حتى تصبح التنمية مستدامة »، مجلة التمويل والتنمية، المجلد 30، العدد 04، 1993، ص. 9.

18 - إسماعيل سراج الدين، « حتى تصبح التنمية مستدامة » ، المرجع السابق، ص. 9.

ليست دراسة مدى التأثير إلا تطبيقا لمبدأ قديم « الوقاية خير من العلاج[19] فللوقاية لا بد من معرفة ودراسة مبدئيا آثار عمل ما، فهي تشكل أداة أساسية في السياسات البيئية، وفي تسهيل تحقيق التنمية المستدامة وبالتالي إعمال حق الانسان في العيش في بيئة سليمة، وتحسينها لصالح الأجيال القادمة.

وقد اعتمدت الجزائر هذا الإجراء الوقائي من أجل حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة للبلاد، وهذه ميزة وليس تكلفة إضافية، غير أنّ مدى تطبيقها يبقى متوقفا على النظام القانوني والإداري الذي كرست فيه، وهو ما عليه الحال في القانون الجزائري.

المطلب الثاني : التكريس القانوني لإجراء دراسة مدى التأثير

تم تكريس إجراء دراسة مدى التأثير في قوانين عدة دول منها فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية، وكذلك الجزائر، التي وجعلته أداة هامة وملائمة للتوفيق ما بين اعتبارات التنمية ومقتضيات المحافظة على البيئة.

الفرع الأول : في القانون المقارن

تاريخيا يعد القانون الأمريكي المتعلق بالسياسة البيئية القومية الذي تبناه الكونغرس الأمريكي بتاريخ 1970/01/01، أول من وضع إجراء دراسة مدى التأثير على البيئة في نص قانوني، واعتبره بذلك إجراءا إلزاميا قبل إنجاز أي مشروع، تحت تسمية التقرير حول مدى التأثير على البيئة « Environnement impact statement »[20].

19 - توجد عدة تعريفات لمبدأ الوقاية، منها تعريف اللجنة الفرنسية للمصطلحات التي تعرف الوقاية بأنها « المبدأ الذي بمقتضاه كل نشاط أو قرار يمكن أن يحدث أضرارا بالبيئة، يجب أن يستعين بأحسن وأفضل التقنيات المتوفرة لتصحيح الآثار في المصدر بدلا من الإصلاح ».

أما الأستاذ «جيل مارتان» «Gilles MARTIN» فيقول إنّ : « الوقاية شكليا تتمثل في اتخاذ تدابير ضرورية لمنع وقوع حوادث متوقعة أو على الأقل محتملة الوقوع، أما مبدأ الاحتياط فيهدف إلى اتخاذ تدابير الحماية دون انتظار اليقين العلمي عن طبيعة و جسامة الأضرار الاحتمالية، لأنّ انتظار ذلك سيكون دون شك بعد فوات الأوان ».

نقل عن :

PIERATTI Gertrude, PRAT Jean-Luc, « Droit, économie, écologie, et développement durable, des relations nécessairement complémentaires mais inévitablement ambiguës », Revue Juridique de l'Environnement, n° 03, 2000, p. 431.

20 - لمزيد من التفاصيل انظر في ذلك :

REDDAF Ahmed, Politique et droit de l'environnement en Algérie, op-cit , p. 102.

حيث تفرض المادة 102 من هذا القانون، تقريرا مسبقا حول مدى تأثير كل مشروع قانون أو نشاط فيدرالي هام ذو طبيعة تمس بصفة ملموسة بنوعية الحياة، هو التقرير حول مدى التأثير «l'impact statement » وعرف هذا الإجراء تطورا واسعا في الولايات المتحدة الأمريكية، فهو ذو فعالية أكيدة تنجم عن أهمية مجال تطبيقه، وعمق مجال تقييمه[21].

كما أدخل هذا الإجراء في القانون الفرنسي حول حماية الطبيعة الصادر بتاريخ 1976/07/10، وذلك تحت تسمية «دراسة مدى التأثير الإيكولوجي» « L'étude d'impact écologique »[22]، وقد اعتبر الفقه الفرنسي ذلك الإجراء بمثابة «إجراء ثوري» « procédure révolutionnaire »، بالنظر إلى النتائج التي أفرزها كإجراء إداري مسبق للمشروعات التي قد تضر بالبيئة[23].

واعتبر أيضا إجراء دراسة مدى التأثير بمثابة «التفكير السليم» «règles de bon sens»، وبأنه «استيراد ناجح» «importation heureuse» للتجربة الأمريكية[24].

الفرع الثاني : في القانون الجزائري

على غرار القانونين الأمريكي والفرنسي، أدخل المشرع الجزائري إجراء دراسة مدى التأثير على البيئة في النظام القانوني الجزائري كأداة فعالة للوقاية من المساس بالبيئة. وقد حدد قانون 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة[25]، الأشغال والمشاريع التي تخضع لدراسة مدى التأثير، والتي تتمثل طبقا للمادة 15 منه في : «مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى، وكل الأعمال وبرامج البناء والتهيئة، التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فورا أو لاحقا على البيئة، لاسيما على الأنواع والمواد والأوساط والفضاءات الطبيعية والتوازنات الايكولوجية وكذلك إطار ونوعية المعيشة».

21-Ibid

22 - BENACEUR Youcef, « Les études d'impact sur l'environnement en droit positif Algérien », Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques, Vol. 29, n° 03, 1991, p. 444.

23 - مصطفى كراجي، «حماية البيئة نظرات حول الالتزامات و الحقوق في التشريع الجزائري»، مجلة إدراة، المجلد 07، العدد 02، 1997، ص. 50.

24 - BENACEUR Youcef, « Les études d'impact sur l'environnement ... », op-cit, p. 444.

25 - القانون رقم 10/03، السابق الذكر.

أما كيفيات تطبيق هذه المادة فقد أحال المشرع ذلك إلى المرسوم التنفيذي رقم 145/07 الذي صدر سنة 2007، الذي يحدد تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة.

المبحث الثاني : حدود إجراء دراسة مدى التأثير على البيئة في الجزائر

لقد حدد في التشريع الجزائري إجراء دراسة مدى التأثير على البيئة من حيث المضمون (المطلب الأول)، والإنجاز (المطلب الثاني).

المطلب الأول : حدود إجراء دراسة مدى التأثير من حيث المضمون

حدد مجال تطبيق دراسة مدى التأثير على البيئة ومجال تقييمها كما يلي :

الفرع الأول : مجال تطبيق الدراسة

حدد قانون 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة في نص المادة 15 المذكور أعلاه، الأشغال ومشاريع التهيئة التي تخضع لدراسة وموجز مدى التأثير على البيئة.

أما الفقرة الثانية من المادة 16 من نفس القانون، فقد نصت على أنّ «... يحدد التنظيم ما يأتي : ...

ـ قائمة الأشغال، التي بسبب أهمية تأثيرها على البيئة، تخضع لإجراءات دراسة التأثير.

ـ قائمة الأشغال، التي بسبب ضعف تأثيرها على البيئة، تخضع لإجراءات موجز التأثير.

كما نص في المادة 19 منه « تخضع المنشآت المصنفة، حسب أهميتها وحسب الأخطار أو المضار التي تنجر عن استغلالها، لترخيص...»[26].

يتبين من نصوص المواد السابقة أنّ المشرع الجزائري اعتمد معيارين لتحديد الأشغال والمشاريع التي تخضع للدراسة، وهما : معيار حجم المنشأة، ومعيار آثار

26 - تم تحديد قائمة المنشآت المصنفة في المرسوم التنفيذي رقم 144/07، مؤرخ في 2007/05/19،ج ر ج ج، عدد 34، الصادرة بتاريخ 2007/05/22.

نشاط المنشأة على الوسط الطبيعي.

يلاحظ هنا أنّ المشرع الجزائري اعتمد في القانون الجديد المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، على نفس المعيارين المعتمدين في قانون رقم 03/83 المتعلق بحماية البيئة الملغى[27]، إلا أنّ القانون الجديد ميز على أساس هذين المعيارين الأشغال والمشاريع التي تخضع لدراسة مدى التأثير والتي تخضع لموجز التأثير.

وفي سنة 2007 حدد المرسوم التنفيذي رقم 145/07 كيفيات تطبيق المادة 15، والسؤال الذي يطرح هنا ما هو مجال التطبيق الذي حدده هذا المرسوم لإجراء دراسة مدى التأثير على البيئة ؟

أولا ـ المشاريع والمنشآت التي تخضع للدراسة

طبقا لنص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07 إضافة إلى قائمة المنشآت المصنفة المحددة في المرسوم التنفيذي رقم 144/07 السابق الذكر، التي تخضع لدراسة أو موجز التأثير، حدد في الملحق الأول لهذا المرسوم المشاريع التي تخضع لدراسة مدى التأثير والتي تخضع لموجز التأثير، وذلك حسب المعياريين (حجم المنشأة وآثارها على البيئة) اللذين نص عليهما قانون 2003 [28].

ثانيا ـ المشاريع والمنشآت المعفاة من الدراسة

بالرجوع إلى نص المادة 19 فقرة 2 من قانون 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة[29]، نجد أنّ المشرع الجزائري قد أخضع المشاريع والمنشآت المعفاة من دراسة أو موجز مدى التأثير، لتصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي وأكد على ذلك في نص المادة 3 فقرة 4 من المرسوم الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة[30]، الذي قسم المؤسسات إلى أربع فئات وجعل المؤسسات المصنفة المعفاة من الدراسة ضمن الفئة 4.

يلاحظ هنا، أنّ المشرع الجزائري استثنى طائفة من المنشآت والمشاريع من الدراسة أو موجز التأثير لكن دون تحديد قائمتها، وذلك على خلاف ما ورد في المرسوم رقم 78/90 الملغى الذي وضع في الملحق المرفق به قائمة استثنائية

27 - المادة 131 من القانون رقم 03/83، المؤرخ في 1983/02/05، ج ر ج ج، عدد 06، الصادرة بتاريخ 1983/02/08.

28 - انظر في ذلك الملحق الأول المرسوم التنفيذي رقم 145/07، السابق الذكر.

29 - القانون رقم 10/03، السابق الذكر.

30 - المرسوم رقم 198/06، المؤرخ في 2006/05/31، ج ر ج ج، عدد 37، الصادرة بتاريخ، 2006/06/04.

للأشغال وأعمال التهيئة والمنشآت المعفاة من دراسة مدى التأثير بحكم ضعف آثارها على البيئة والتي تخضع لأحكام تشريعية و تنظيمية خاصة بها[31].

السؤال المطروح في هذا الصدد هو : هل أنّ استبعاد تلك المشاريع والمنشآت من الدراسة يعود لضعف آثارها السلبية على البيئة فقط، أم هناك أسباب أخرى ؟

فهذا الاستبعاد يعتبر حكما مسبقا على أنّ هذه الأشغال ليست لها آثار سلبية على البيئة.

الفرع الثاني : مجال تقييم الدراسة

إنّ تقييم دراسة مدى التأثير يشكل عنصرا آخر مهما في عملية تقدير أهمية هذه الآلية من حيث إنها أداة مفضلة لتقييم مدى المساس بالبيئة، ولقد حدد قانون 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة في مادته 16 فقرة 1 الحد الأدنى لمحتوى دراسة مدى التأثير على البيئة دون موجز التأثير كما يلي :

1ـ عرض النشاط المزمع القيام به.

2ـ وصف للحالة الأصلية للموقع وبيئته اللذان قد يتأثران بالنشاط المراد القيام به.

3ـ وصف للتأثير المحتمل على البيئة وعلى صحة الإنسان بفعل النشاط المزمع القيام به، والحلول البديلة.

4 ـ عرض عن آثار النشاط المزمع القيام به على التراث الثقافي، وكذا تأثيراته على الظروف الاجتماعية والاقتصادية.

5 ـ عرض عن تدابير التخفيف التي تسمح بالحد أو بإزالة، وإن أمكن بتعويض الآثار المضرة بالبيئة والصحة.

31 - نذكر منها :

1ـ جمع أشغال الصيانة والإصلاح الكبرى مهما تكن المنشآت أو أعمال التهيئة التي تتعلق بها.

2ـ عمليات تحديد المنشآت والأشغال التي تجرى في الأملاك العمومية المائية والبحرية.

3ـ مؤسسات تربية المحار، و تربية المائيات، و جميع مؤسسات الصيد البحري على العموم.

4ـ المصاعد الميكانيكية.

5ـ نقل الكهرباء و توزيعها.

انظر في ذلك الملحق المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 78/90، السابق الذكر.

ولقد أعاد المرسوم التنفيذي رقم 145/07، الذي يحدد تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، المحتوى نفسه، سواء لدراسة مدى التأثير أو لموجز مدى التأثير، ولكن بنوع من التفصيل، إذ نصت المادة 6 منه على هذا المحتوى كما يلي :

1 - تقديم صاحب المشروع، لقبه أو مقر شركته وكذلك، عند الاقتضاء، شركته وخبرته المحتملة في مجال المشروع المزمع إنجازه وفي المجالات الأخرى.

2 - تقديم مكتب الدراسات.

3 - تحليل البدائل المحتملة لمختلف خيارات المشروع وهذا بشرح وتأسيس الخيارات المعتمدة على المستوى الاقتصادي والتكنولوجي والبيئي.

4 - تحديد منطقة الدراسة.

5 - الوصف الدقيق للحالة الأصلية للموقع وبيئته المتضمن لاسيما موارده الطبيعية وتنوعه البيولوجي وكذا الفضاءات البرية والبحرية أو المائية المحتمل تأثرها بالمشروع.

6 - الوصف الدقيق لمختلف مراحل المشروع لاسيما مرحلة البناء والاستغلال وما بعد الاستغلال.

7 - تقدير أصناف وكميات الرواسب والانبعاثات والأضرار التي قد تتولد خلال مختلف مراحل إنجاز المشروع واستغلاله.

8 - تقييم التأثيرات المتوقعة المباشرة أو غير المباشرة على المدى القصير والمتوسط والطويل للمشروع على البيئة.

9 - الآثار المتراكمة التي يمكن أن تتولد خلالا مختلف مراحل المشروع.

10 - وصف التدابير المزمع اتخاذها من طرف صاحب المشروع للقضاء على الأضرار المترتبة على إنجاز مختلف مراحل المشروع أو تقليصها و/أو تعويضها.

11 - مخطط تسيير البيئة الذي يعتبر برنامج متابعة تدابير التخفيف و/ أو التعويض المنفذة من قبل صاحب المشروع.

12 - الآثار المالية الممنوحة لتنفيذ التدابير الموصى بها.

13 ـ كل عمل آخر أو معلومة أو وثيقة أو دراسة قدمتها مكاتب الدراسات لتدعيم أو تأسيس محتوى دراسة موجز التأثير المعنية.

إلا أنّ محتوى هذا المرسوم، مقارنة بالمرسوم التنفيذي رقم 78/90 الملغى[32]، يمكن أن يثير الملاحظات التالية :

أولا ـ مواكبة المرسوم التنفيذي رقم 145/07 للنقص الذي كان واردا في المرسوم التنفيذي رقم 78/90 الملغى

نجد في ظل المرسوم التنفيذي رقم 145/07، فيما يخص تحليل البدائل المحتملة لمختلف خيارات المشروع، صاحب المشروع ملزم بتقديم عدة بدائل عن مشروعه، فهو عنصر مهم في موضوع وهدف دراسة أو موجز مدى التأثير. وهذا ما لا نجده في المرسوم التنفيذي رقم 78/90 الملغى[33].

إذ يجب أن تحتوي الدراسة إذن على بدائل للمشروع المقترح، ويجب أن تحتوي بدورها على جميع عناصر التقييم (المزايا والعيوب)، بشكل يجعل دراسة أو موجز مدى التأثير ليست مجرد مرافعة لتبرير المشروع، أو مجرد إجراء شكلي ليس له أثر حاسم في نوعية القرار المتخذ بشأن قبول أو رفض اعتماد المشروع.

كما نص المرسوم التنفيذي رقم 145/07 على ضرورة تقييم التأثيرات المتوقعة المباشرة وغير المباشرة، والآثار المقصودة هنا مهمة إذ تتعلق بالبيئة والموارد البيولوجية وإطار الحياة و وسط العمل، ونلاحظ أنّ المرسوم اهتم بالآثار المباشرة وغير المباشرة، وهو أمر يوسع من عملية التقييم، ذلك ما لا نجده في المادة 5 من المرسوم رقم 78/90 الملغى الذي كان قد حد من عملية التقييم.

كما يجب أن يقدم صاحب المشروع في الدراسة مجمل الأعمال أو المعلومات أو الوثائق التي قدمتها مكاتب الدراسات لتدعيم أو تأسيس محتوى دراسة موجز التأثير المعنية.

ثانيا ـ إعادة المرسوم التنفيذي رقم 145/07 محتوى المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 78/90 الملغى بشيء من التفصيل

نص كلا المرسومين الجديد والملغى على ضرورة الوصف الدقيق للحالة

32 ـ المؤرخ في 1990/02/27، المتعلق بدراسات مدى التأثير على البيئة، ج ر ج ج عدد 10، الصادرة بتاريخ 1990/03/07.

33 ـ انظر في ذاك نص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 78/90.

الأصلية للموقع وبيئته، وهنا يجب التأكد من أنه فعلا تم التركيز على جميع العناصر الطبيعية التي تم النص عليها، وعدم استثناء أي منها وإلا فإنّ قصور هذا التحليل يؤدي إلى التقليص من المجال الإيكولوجي .

كما يجب على صاحب المشروع أن يقدم في الدراسة مجمل التدابير التي يتخذها لإزالة آثار المشروع المضرة بالبيئة، أو لتخفيضها، وهنا تترك له حرية اختيار التدابير التي يتعين اتخاذها.

ويتعلق الأمر قانونا بمجرد تصريح لنوايا صاحب المشروع، ويتحول إلى التزام قانوني، إلا في حالة ما إذا قامت الإدارة بإدراجه في قرار إداري مثلا في قرار الترخيص بالبناء.

وفكرة تعويض الآثار المضرة هامة، ولكنها خطيرة في الوقت نفسه، فالتعويض قد يكون تقنيا أو ماليا، فهناك نوع من المساومة يتمثل في إعطاء السكان المعنيين بالضرر البيئي مقابلا يسمح لهم بتقبل المشروع نفسيا، كمثال على ذلك تجهيز ستار غابي لإخفاء مصنع، وتخفيض المساس بالمناظر، وهو يعد أسلوبا لشراء حق التلوث أو لتدمير النظام البيئي.

وقد يعد الالتزام بتقدير النفقات المناسبة لذلك، عنصرا مهما يساهم في دعم وتحسين تقدير القيمة الإيكولوجية للمشروع[34].

المطلب الثاني : حدود إجراء دراسة مدى التأثير من حيث الإنجاز

تظهر حدود إجراء دراسة مدى التأثير من خلال دور الذي منح لصاحب المشروع في إنجازها، وضعف الرقبة الممارسة عليها.

الفرع الأول : دور صاحب المشروع في إنجاز الدراسة

يتم إنجاز دراسة وموجز مدى التأثير على البيئة طبقا للقانون الجزائري من قبل صاحب المشروع، سواء كان إدارة عمومية أو ممولا صناعيا خاصا، فهو الذي يختار المكتب الذي يتكفل بالدراسة تحت مسؤوليته وعلى نفقته، وذلك بداية من التخطيط للمشروع، ونهاية إلى تحقيقه . يقوم بعد ذلك بإيداع الدراسة لدى الوالي المختص إقليميا في عشر نسخ.

34 - PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, op-cit, p. 86.

وتتولى المصالح المكلفة بالبيئة المختصة إقليميا، بتكليف من الوالي، مهمة فحص الدراسة، مع إمكانية مطالبة صاحب المشروع بدراسة تكميلية ومعلومات إضافية لازمة، مع منحه مدة شهر لتقديمها[35].

وبالتالي فقد جعل القانون صاحب المشروع حكما وخصما في الوقت نفسه، مما يضفي على الدراسة طابعا خاصا، حيث لا يمكن لصاحب المشروع أن يبرز في الدراسة موضوعية العوامل المؤثرة على البيئة، وإلا كان مصير مشروعه الرفض الإداري، فإذا كان صاحب المشروع هو الذي يحقق الدراسة، فقد يحاول عن طريق هذا الإجراء تضليل السلطة الإدارية المختصة باتخاذ قرار الموافقة[36].

ومن هنا ينبغي أن لا يشكّل هذا الإجراء إجراء إداريا روتينيا، يفتقد لأهميته، بل يستلزم الاهتمام به كإجراء ضروري يتضمن دراسة علمية متخصصة يعهد بها إلى جهات مختصة ومؤهلة لذلك[37].

الفرع الثاني : ضعف الرقابة على إنجاز الدراسة

كرّس القانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة[38] وكذا مرسومه التنفيذي[39] رقابة على دراسة وموجز مدى التأثير على البيئة، وذلك على ثلاثة مستويات :

أولا ـ الرقابة من قبل المواطن

طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 145/07 يمكن للمواطن ممارسة رقابته على دراسة أو موجز التأثير من خلال عملية الإعلان عن فتح التحقيق العمومي، وذلك بعد الفحص الأولي وقبول دراسة أو موجز التأثير بموجب قرار يصدره الوالي المعني.

وحق المشاركة هذا معترف به لكل شخص طبيعي أو معنوي لإعطاء أرائهم في المشروع المراد إنجازه وفي آثاره المحتملة على البيئة[40].

35 - المادتين 7 و8 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07، السابق الذكر.

36 - مصطفى كراجي، «حماية البيئة نظرات حول ...»، المرجع السابق، ص. 51 - 52.

37 - المرجع نفسه، ص. 52.

38 - القانون رقم 10/03، السابق الذكر.

39 - المرسوم التنفيذي رقم 145/07، السابق الذكر.

40 - انظر في ذلك المادة 9 من المرسوم نفسه.

يهدف هذا الإعلان إلى ضمان مساهمة جدية للمواطن في إعداد القرارات التي يمكن أن يكون لها أثر مهم على بيئتهم وحياتهم، فهي نوع من الديمقراطية البيئية.

يعلم المواطن بالقرار المتضمن فتح التحقيق العمومي عن طريق التعليق في مقر الولايات والبلديات المعنية، وفي الأماكن التي ينجز فيها المشروع وكذا عن طريق النشر في يوميتين وطنيتين. كما يحدد القرار المتضمن فتح هذا التحقيق بالتفصيل كما يأتي[41] :

ـ مدة التحقيق التي يجب أن لا تتعدى شهرا ابتداء من تاريخ التعليق.

ـ الأوقات والأماكن التي يسمح فيها للمواطن أن يبدي ملاحظاته فيها على سجل مرقم ومؤشر عليه مخصص لهذا الغرض.

ويتولى الوالي المعني في إطار هذا التحقيق مهمة تعيين محافظ محققا يكلف بإجراء كل التحقيقات أو جمع المعلومات التكميلية، التي تهدف إلى توضيح الآثار المحتملة للمشروع على البيئة. وعند نهاية مهمته يقوم المحافظ المحقق بتحرير محضر مفصل عن كل تحقيقاته والمعلومات التي حصل عليها ثم يرسلها إلى الوالي الذي يحرر بدوره نسخة عن مختلف الآراء المحصل عليها وعند الاقتضاء استنتاجات المحافظ المحقق ويدعو صاحب المشروع في آجال معقولة لإبداء مذكرة جوابية[42].

بعدها يرسل ملف دراسة أو موجز التأثير المتضمن أراء المصالح التقنية ونتائج التحقيق العمومي مع محضر المحافظ المحقق والمذكرة الجوابية لصاحب المشروع إلى[43] :

ـ الوزير المكلف بالبيئة بالنسبة لدراسة مدى التأثير على البيئة، الذي تعود له صلاحية إصدار قرار الموافقة أو الرفض، الذي سيرسله إلى الوالي المعني الذي يتولى مهمة إبلاغ صاحب المشروع.

ـ المصالح المكلفة بالبيئة المختصة إقليميا بالنسبة لموجز مدى التأثير على البيئة، التي لها صلاحية إصدار قرار الموافقة أو الرفض وتبليغه لصاحب المشروع.

41 - انظر في ذلك المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07، السابق الذكر.

42 - انظر في ذلك المواد 12، 13، 14 و15 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07، السابق الذكر.

43 - انظر في ذلك المادتين 16 و18 من المرسوم نفسه.

رغم أنّ المشرع الجزائري اعترف للمواطن بحق المشاركة في الدراسة أو موجز التأثير أثناء فتح التحقيق العمومي، إلا أنها تبقى مشاركة غير كاملة، فهو لم ينص على إمكانية عقد اجتماعات عامة مع المواطن أثناء التحقيق العمومي، واكتفى بالنص على إبداء المواطن لملاحظاته على سجل مفتوح لهذا الغرض.

ثانيا ـ الرقابة من قبل الإدارة

تمارس الرقابة الإدارية على دراسة أو موجز مدى التأثير على البيئة من قبل الوالي، والوزير المكلف بحماية البيئة، وأخيرا من قبل المصالح المكلفة بالبيئة المختصة إقليميا.

كما رأينا أعلاه يلعب الوالي دور الوسيط ما بين صاحب المشروع، والوزير المكلف بحماية البيئة والمصالح المكلفة بالبيئة المختصة إقليميا، فهو الذي يتولى تبليغ قرار الموافقة أو الرفض على الدراسة لصاحب المشروع، وفي حالة رفض الدراسة أو موجز مدى التأثير على البيئة يجب أن يكون قرار الرفض مبررا[44].

وطبقا لنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07، يمكن لصاحب المشروع في حالة رفض الدراسة أو موجز التأثير، أن يقدم للوزير المكلف بالبيئة طعنا إداريا مرفقا بكل التبريرات أو المعلومات التكميلية التي تسمح بقبول طلبه لإجراء دراسة جديدة. وتكون هذه الدراسة محل قرار جديد حسب ما هو محدد في المادة 18 من نفس المرسوم.

ثالثا ـ الرقابة من قبل القاضي

نظمت المادتان 102 و 103 من القانون رقم 10/03 رقابة القاضي لدراسة أو موجز مدى التأثير على البيئة كما يأتي :

أ ـ عند الشروع في الأشغال دون الحصول على ترخيص

تنص المادة 102 من ذلك القانون على أنه :

«يعاقب بالحبس لمدة سنة واحدة وبغرامة قدرها خمسمائة ألف دينار كل من استغل منشأة دون الحصول على الترخيص المنصوص عليه في المادة 19 أعلاه.

44 - انظر في ذلك المادة 18 من المرسوم نفسه.

ويجوز للمحكمة أن تقضي بمنع استعمال المنشأة إلى حين الحصول على ترخيص ضمن الشروط المنصوص عليها في المادتين 09 و20 أعلاه، ويمكنها أيضا الأمر بالنفاذ المؤقت للحظر.

كما يجوز للمحكمة الأمر بإرجاع الأماكن إلى حالتها الأصلية في أجل تحدده».

نحن هنا أمام حالة شرع فيها صاحب المشروع في أشغال أو أعمال التهيئة، وذلك دون أن يطلب مسبقا من السلطة المختصة رخصة أو قرار الموافقة، أي بدون إجراء دراسة أو موجز لمدى التأثير على البيئة، أو أنه قام فيها بإجراء دراسة أو موجز التأثير لكن لم تتم الموافقة عليها من قبل السلطة المختصة التي رفضت تسليم الترخيص له، لأنّ هذه الدراسة تم تقديرها بأنها غير كافية، ورغم ذلك باشر في إنجاز مشروعه. لذا خول القانون للقاضي سلطة فرض بعض الجزاءات عند غياب الرخصة.

هذا النص مهم جدا، ويفرض الملاحظات التالية :

1 ـ الضرر الخطير على البيئة

هذا النص قابل للنقد، في الحالة التي لا يمكن للقاضي الإداري أن يتدخل إلا إذا كان هناك ضرر خطير على البيئة ابتداء من أي عتبة يمكن أن تؤدي أشغال أو أعمال تهيئة معينة إلى ضرر خطير على البيئة، ما هي حدود الخطر والأقل خطورة؟، يرجع الأمر للقاضي الإداري لتعريف وتحديد هذه المفاهيم[45].

2 ـ توقيف الأشغال و إعادة المكان إلى حاله الأصلي

يمكن للقاضي المختص في حالة ضرر خطير على البيئة، أن يأمر بتوقيف الأشغال أو حتى بإعادة المكان إلى حاله الأصلي ، متى رأى خطورة ذلك الضرر على البيئة، إلا أنّ هذا لا يعني أنه ملزم بذلك، بل له سلطة تقديرية في هذا المجال، فيمكن له أن لا يأمر بتوقيف الأشغال .

45 - BENACEUR Youcef , « Les études d'impact sur l'environnement ... » , op-cit, p. 451.

ب ـ عند مواصلة الأشغال خلافا لإجراء قضى بتوقيفها

تنص المادة 103 من ذلك القانون[46] على أنه : « يعاقب بالحبس لمدة سنتين وبغرامة قدرها مليون دينار كل من استغل منشأة خلافا لإجراء قضى بتوقيف سيرها، أو بغلقها اتخذ طبقا للمادتين 23 و25 أعلاه، أو بعد إجراء حظر اتخذ تطبيق للمادة 102 أعلاه ».

نحن أمام حالة قام فيها صاحب المنشأة بمواصلة استغلالها رغم صدور قرار من الجهة المختصة يقضي بوقف استغلالها أو غلقها اتخذ طبقا للمادتين 23 و25 من نفس القانون، أو بعد إجراء حظر اتخذ تطبيق للمادة 102 المذكورة أعلاه.

ما يلاحظ من قراءة المادتين 102 و103 المذكورتين أعلاه، أنّ العقوبة التي يخضع لها صاحب المشروع في حالة الاستمرار في استغلاله رغم الحضر على ذلك تم مضاعفتها.

لعلّ ما يبرر أكثر شدة هذه العقوبة هو التحدي الذي يرفعه المخالف في مواجهة الإدارة أكثر من مصلحة البيئة، لذا قام المشرع الجزائري في سنة 2003 بتحسين مبالغ هذه الغرامات تماشيا مع حجم تكاليف الأضرار المسببة وفقا للمعطيات الاقتصادية، لكن مع ذلك يتعين تعديل هذه الغرامات في كل سنة مالية لضمان فعاليتها دائما.

46 - القانون رقم 10/03، السابق الذكر.

خاتمـة

من كل ما سبق نخلص إلى أنّ رغم التدعيم التشريعي الذي عرفته الجزائر في مجال البيئة مع اعتمادها للقانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ومرسومه التنفيذي رقم 145/07 الذي يحدد تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، يبقى إجراء دراسة مدى التأثير على البيئة في القانون الجزائري إجراءً تنقصه الفعالية، نظرا لمحدودية مجال تطبيقه وكذا مجال تقييمه، ويضاف إلى ذلك عدم إعطاء المواطن دوره في مراقبة مثل هذه الدراسات.

ومهما يكن، يبق هذا الإجراء مهما جدا في تحقيق التنمية المستدامة وبالتالي حماية البيئة، إذ يسمح بتقييم الخطر ويبرر اتخاذ تدابير الوقاية اللازمة، إلا أنه ولكي يحقق فعلا الهدف المنتظر منه في حماية البيئة، يجب أن يتكامل مع مبدأ آخر موجه لتحقيق التنمية المستدامة، بتسعير الثروات الطبيعية وهو مبدأ الملوث الدافع.