الجماعات الإقليمية وحماية البيئة: بين ثقل المسؤولية ومحدودية الوسائل

بوبكر بزغيش [1]،

[1] أستاذ محاضر قسم أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر.

البريد الإلكتروني:boubkeur.bezghiche@univ-bejaia.dz

الملخص:

بدأت الجزائر بانتهاج سياسة عامة لحماية البيئة وذلك بتحديد الأهداف العامة ووضع المعايير المختلفة واقتراح الأدوات المناسبة لتحقيق حماية فعّالة للبيئة، حيث كانت الانطلاقة بإصدار المرسوم رقم 74-156 الذي استحدث لجنة وطنية لحماية البيئة، لكن لتفعيل هذه الحماية لابد من إشراك الجماعات الإقليمية وهذا ما كرسه الميثاق الوطني لسنة 1976، الذي أكد أنّ الجماعات الإقليمية يجب تلعب دورا هاما في تنفيذ سياسة حماية البيئة، وهذا ما أكده المشرع الجزائري في قانون البلدية لسنة 2011 وقانون الولاية لسنة 2012، ولقد تم تدعيم هذا الدور من خلال عدة قوانين أهمها قانون التهيئة والتعمير، وقوانين حماية البيئة.

تأسيسا على ما تقدم ذكره، تهدف هذه الورقة البحثية إلى الإجابة عن الاشكاليات التالية: كيف تساهم الجماعات الإقليمية في مجال حماية البيئة؟ وما هي وسائل التدخل التي تستعملها لهذ الغرض؟

بعد بيان الصلاحيات المخولة للجماعات الإقليمية في مجال حماية البيئة، سنحاول بيان الآليات والأدوات التي تستعملها الإدارة لتفعيل هذه الحماية.

الكلمات المفتاحية:

الجماعات الإقليمية، اختصاصات، حماية البيئة، التلوث، الصحة، العمران، آليات.

تاريخ إرسال المقال: 2023/05/13، **تاريخ قبول المقال:** 2023/06/04، **تاريخ نشر المقال:** 2023/12/31

لتهميش المقال: بوبكر بزغيش، "الجماعات الإقليمية وحماية البيئة: بين ثقل المسؤولية ومحدودية الوسائل"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 14، العدد 02، السنة 2023، ص ص 76-92.

المقال متوفر على الرابط التالي: https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72

المؤلف المراسل: بوبكر بزغيش، rbbto79@yahoo.fr

Local authorities and protecting the environment: between heaviness of responsibility and limited means

Summary:

Algeria has adopted a public policy for environmental protection, defining general objectives, setting various standards and appropriate tools to achieve effective protection. And this from the publication of Decree No. 74-156, which created a national committee for environmental protection.

However, the activation of this protection requires the involvement of local authorities, and this is what was provided for by the National Charter of 1976, which affirmed that local authorities must play an important role in the implementation of the environmental protection policy. This is what was confirmed by the Algerian legislator in the law of 2011 relating to the municipality and that of 2012 relating to the wilaya. This role has been reinforced by several laws, including the most important are the law of land use planning and the law of environmental protection.

Keywords:

local authorities, skills, environmental protection, pollution, health, town planning, instruments.

Les collectivités territoriales et la protection de l'environnement : lourde responsabilité et moyens limités

Résumé :

L'Algérie a adopté une politique publique de protection de l'environnement, en définissant des objectifs généraux, en fixant diverses normes et outils appropriés pour parvenir à une protection efficace. Et ce à partir de la publication du décret n° 74-156, qui a créé un comité national pour la protection de l'environnement.

Cependant, l'activation de cette protection, nécessité l'implication des collectivités territoriales , et c'est ce qui était prévu par la Charte nationale de 1976, qui affirmait que les collectivités territoriales doivent jouer un rôle important dans la mise en œuvre de la politique de protection de l'environnement.C'est ce qu'a confirmé par le législateur algérien dans la loi de 2011relative à la commune et celle de 2012 relative à la wilaya.Ce rôle a été renforcé par plusieurs lois, dont les plus importantes sont la loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la lois sur la protection de l'environnement.

Mots clés :

Les collectivités territoriales, les compétences, la protection de l'environnement, la pollution, la santé, urbanisme, les instruments.

مقدمة

تعد الجماعات الإقليمية المرآة العاكسة للديمقراطية الإدارية، لما لها من مزايا عديدة تتجاوب مع أفكار الديمقراطية والحكم الراشد. وإذا استقرأنا القوانين الصادرة غداة الاستقلال نجدها لم تدرج حماية البيئة ضمن اختصاصات الجماعات الإقليمية ، كون أن دورها كان مركزا على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لكن مع تطور المجتمع وظهور عدة مقاييس وحتميات تفرض نفسها، بدأت الجزائر بانتهاج سياسة عامة لحماية البيئة وذلك بتحديد الأهداف العامة ووضع المعايير المختلفة واقتراح الأدوات المناسبة لتحقيق حماية فعّالة للبيئة[1].

كانت الانطلاقة بإصدار المرسوم رقم 156/74 الذي استحدث لجنة وطنية لحماية البيئة. لكن لتفعيل هذه الحماية كان لابد من إشراك الجماعات الإقليمية وهذا ما كرّسه الميثاق الوطني لسنة 1976 [(2)] الذي أكد أن الجماعات الإقليمية سوف تلعب دورا هاما في تنفيذ سياسة حماية البيئة، كما كرّست قوانين البلدية والولاية هذا الدور، بحيث نصت المادة 139 من القانون البلدي لسنة 1981 على ضرورة مشاركة المجلس الشعبي البلدي في كل عمل يرمي إلى حماية المحيط ومكافحة التلوث[3].

لقد منح قانونا الولاية والبلدية لسنة 1990 صلاحيات معتبرة لهاتين الهيئتين في اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للبيئة، وتحسين نوعية حياة السكان بحماية المحيط، وهذا ما أكده مجددا المشرع الجزائري في قانون البلدية لسنة 2011 وقانون الولاية لسنة 2012، ولقد تم تدعيم هذا الدور من خلال عدة قوانين أهمها قانون التهيئة والتعمير، وقوانين حماية البيئة، فمسؤولية الجماعات الإقليمية في مجال حماية البيئة، تُستمد من القوانين النافذة والصلاحيات الممنوحة لها من قبل هذه القوانين. وتأسيسا على ما تقدم ذكره، تعترضنا الإشكاليات التالية: كيف تساهم الجماعات الإقليمية في مجال حماية البيئة؟ وما هي وسائل التدخل التي تستعملها لهذ الغرض؟

عليه ستقتصر دراستنا لهذا الموضوع على بيان الصلاحيات المخولة للجماعات المحلية في مجال حماية البيئة (المبحث الأول) ثم نعرج إلى بيان الآليات والأدوات التي تستعملها الإدارة لتفعيل هذه الحماية (المبحث الثاني).

---

[1] مرسوم رقم 74-156 مؤرخ في 12 جويلية 1974، يتضمن إحداث لجنة وطنية للبيئة، جريدة رسمية عدد 59 لسنة 1974.

[2] الميثاق الوطني الجزائري الصادر بموجب الأمر رقم 76-57، المؤرخ في 05 جويلية 1976، المتضمن نشر الميثاق الوطني.

[3] قانون 81-09 مؤرخ في 04 جويلية 1981، يعدل ويتمم الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي، جريدة رسمية عدد 27 لسنة 1981 (ملغى).

المبحث الأول: الصلاحيات المخولة للجماعات المحلية في مجال حماية البيئة والأجهزة المساعدة لها

لقد منحت القوانين الجزائرية صلاحيات معتبرة للجماعات المحلية (المطلب الأول) ودعّمتها بأجهزة إدارية تساعدها في مهامها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الصلاحيات المخولة للجماعات المحلية في مجال حماية البيئة

تتمثل الجماعات الإقليمية أساسا في الولاية والبلدية، ولقد خولتها القوانين المنظمة لها عدّة صلاحيات في مجالات شتى، منها السهر على النظافة والصحة العموميتين (الفرع الأول) والحماية من التلوث (الفرع الثاني)، كما لها صلاحيات في المجال المتداخل ما بين العمران والبيئة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: في مجال النظافة والصحة العموميتين

إنّ القوانين السابقة المنظمة للولاية والبلدية لم تدرج حماية البيئة ضمن اختصاصات الجماعات الإقليمية كون أن السلطات العمومية بعد الاستقلال كانت منشغلة بالأولويات التي تفرضها هذه المرحلة، والتي تتمثل أساسا في تطوير قطاعي الصناعة والبناء، ولكن مع التطور الذي عرفته الجزائر في شتى المجالات، أصبحت القوانين الجديدة تهتم بمجال حماية البيئة، بحيث بيّن قانونا الولاية [4] والبلدية [5] دور هاتين الهيئتين في هذا المجال والذي يتمثل في:

- إنجاز أشغال التهيئة والتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود اقليم الولاية أو البلدية.
- تسهر الولاية بالتنسيق مع البلدية على حماية المساحات الخضراء.

---

[4] انظر المادة 114 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فيفري2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 لسنة 2012 والتي تنص على أنه: "**الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العامة**". حيث أن النظام العام يشمل المجالات الثلاثة؛ وهي المحافظة على النظافة العامة والأمن العام والسكينة العامة.

[5] انظر المادة 88 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37 لسنة 2011، والتي تنص على أنه: "**يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:**

..... **السهر على حسن النظام والسكينة والنظافة العامة** ..... "

- تسهر البلدية على جمع النفايات الصلبة الحضرية ومعالجتها، بإحداث مواقع لرمي النفايات؛ فبالنسبة لجمع القمامة المنزلية، فتركت المهام للمجلس الشعبي البلدي الذي يحدد كيفية جمعها ومواقيت رفعها بكيفية تحافظ على بقاء المناطق السكنية نظيفة[6].

- يحافظ المجلس الشعبي البلدي على نظافة الشواطئ والأراضي المهيئة للتخييم؛ فقد أشارت المادة 102 من المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين لقطاع البلديات إلى دور مفتشي المرافق العمومية في ميدان صرف المياه والتنظيف وحفظ الصحة، ودور الأعوان المكلفين بالتنظيف، وذلك بإسناد مهام كثيرة كتنظيف القنوات والمبالع، إزالة النفايات العمومية، غسل الطرق والأماكن العمومية، صيانة المقابر.

- تنظيف الأماكن والمؤسسات التي تستقبل الجهور.

- السهر على نظافة المأكولات ونظافة البنايات الجديدة والقديمة، محاربة الأمراض المعدية وتحسين الظروف الصحية والعلاجية للمواطنين، وباعتبار البيئة هي الإطار الذي يعيش فيه الإنسان وتتأثر بظروفها أحواله الصحية، فهي الهواء الذي يستنشقه فيصح به البدن إن كان نقيا، ويمرض بسببه إن كان ملوثا، فالمحافظة على المحيط يعني المحافظة على صحة الإنسان لذا أصبحت الدولة بما فيها الجماعات الإقليمية تتدخل لمراقبة صلاحية المواد الغذائية للبيع في الأسواق والمطاعم والمحلات والإشراف الصحي على هذه الأماكن ومراقبة المسالخ والحظائر والقضاء على الحيوانات الضارة .

لقد نصت المادة 29 من قانون الصحة لسنة 2018، على إلزام جميع أجهزة الدولة والجماعات الإقليمية بتطبيق تدابير النقاوة والنظافة ومحاربة الأمراض الوبائية[7].

الفرع الثاني: في مجال مكافحة التلوث

لقد منح قانون البلدية لسنة 1981 صلاحيات هامة للبلدية بحيث نصت المادة 139 مكرر 2 منه على أن البلدية تعمل على الحفاظ على المحيط وتحسينه ومكافحة التلوث في إقليمها.

كما نصت المادة 66 من قانون الولاية الجديد على أن هذه الأخيرة تتخذ كل التدابير والإجراءات ضد أخطار الفيضانات والقيام بتهيئة مجاري المياه والتطهير، فالبلدية والولاية تسعيان لحماية البيئة من التلوث سواء التلوث المائي أو الجوي الذي يرجع إلى عدة أسباب من بينها الإنسان والتطور الصناعي[8].

---

[6] رمضان عبد المجيد، دور الجماعات الإقليمية في الحفاظ على البيئة في التشريع في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2011، ص 133.

[7] قانون رقم 18-11 مؤرخ في 02 جويلية 2018، يتعلق بالصحة، جريدة رسمية عدد 46 لسنة 2018.

لقد أشار القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه[9] إلى دور الجماعات الإقليمية في الوقاية والحماية من التلوث.

كما أشار المرسوم التنفيذي 94-279 المتضمن مكافحة التلوث البحري، إلى دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة البحرية وذلك بتنظيم مخطط ولائي لمكافحة تلوث البحر[10].

الفرع الثالث: في مجال العمران والبيئة

لقد لعب قانون التهيئة والتعمير الدور الاستهلاكي للمجالات الطبيعية بشكل خطير، مما جعل من المشرع يتبنى صياغة جديدة للتهيئة العمرانية تتماشى مع السياسة البيئية، إذ أشارت المادة الأولى من القانون 90-29 بصريح العبارة إلى أن هذا القانون يهدف إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي ووقاية المحيط والأوساط الطبيعية ومناظر التراث الثقافي والتاريخي[11].

لذلك نجد أن المشرع منح عدّة صلاحيات للمجالس الشعبية الولائية والبلدية، ويتضح ذلك من خلال الدور الذي تلعبه هذه المجالس في إعداد مخططات التهيئة العمرانية التي تهدف إلى تعيين الكمية الدنيا والقصوى من البناء المسموح به وأنماط البناءات المسموح بها، وتحديد المساحات العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية ذات المصلحة العامة، وتعيين مواقع الأراضي الفلاحية والمناطق والمواقع الواجب حمايتها[12]. كما أن للجماعات المحلية إمكانية رفض رخص البناء في حالة مساسها بالبيئة.

---

[8] علي سعيداني، حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيماوية في القانون الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 136.

[9] قانون رقم 05-12 مؤرخ في 04 أوت 205، يتضمن قانون المياه، جريدة رسمية عدد 37 لسنة 1996.

[10] انظر المواد من 1 إلى 21 من المرسوم التنفيذي رقم 94-279، يتضمن مكافحة تلوث البحار وإحداث مخططات استعجالية، جريدة رسمية عدد 59 لسنة 2005.

[11] غواس حسينة، "دور التخطيط العمراني في حماية البيئة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص، 2017، ص 356.

[12] REDDAF (A), « Planification urbaine et protection de l'environnement », *revue IDARA*, N°2, Alger, 1998, p. 143.

المطلب الثاني: الأجهزة المساعدة للجماعات المحلية في مجال حماية البيئة

من بين الأجهزة المساعدة للجماعات المحلية في مجال حماية البيئة نجد المفتشيات الولائية للبيئة (الفرع الأول) والشرطة البلدية (الفرع الثاني) واللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: المفتشيات الولائية للبيئة

لقد أنشأ المشرع الجزائري مفتشيات للبيئة على مستوى كل ولاية، وأسندت لها عدة مهام في مجال حماية البيئة لكونها أقرب إلى المحيط الذي تباشر فيه اختصاصاتها ومن صلاحياتها:

- السهر على مراقبة تطبيق القوانين المتعلقة بالبيئة.
- العمل على الرقابة واتخاذ التدابير الرامية إلى الوقاية من التلوث البيئي والإضرار بها.
- العمل على القيام بأعمال التوعية والتربية البيئية.
- دراسة الملفات المتعلقة لطلبات التأشير والتراخيص.
- التنسيق مع الجماعات الإقليمية وذلك بتزويدها بآراء تقنية في ميدان البيئة وتقييم آثار المنشآت الاقتصادية في مجال البيئة، كما تقترح الإجراءات الفعّالة في مجال تحسين البيئة[13].

الفرع الثاني: الشرطة البلدية

لقد صدر المرسوم التنفيذي 93-207 والمتضمن إنشاء أعوان الشرطة البلدية، وهذه الأخيرة تعمل تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ومن مهامها:

- السهر على احترام القرارات الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- السهر على تطبيق القوانين والنظم المتعلقة بالتعمير وحفظ الصحة والنظافة العمومية ومراقبة نوعية المياه.

كما نجد صنفا آخر من المتدخلين في مجال حماية البيئة والذين يعملون ضمن المصالح العمومية للبلدية ويقومون بمساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي وهم سلك مفتشي المصالح العمومية الذي يحتوي على أربعة فروع وهي فرع العمران، فرع الطرق، فرع التنظيف، فرع حفظ الصحة[14]، يكلفون بالتحقيقات والتدخلات ومعاينة المخالفات المتعلقة بالأنشطة المذكورة أعلاه.

---

[13] مرسوم تنفيذي رقم 96-60 مؤرخ في 27 جانفي 1996، يتضمن إحداث مفتشية البيئة في كل ولاية، جريدة رسمية عدد 7 لسنة 1996.

[14] وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2007، ص 26.

أخيرا صدر المرسوم التنفيذي 96-265 والمتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي، وحل هذا الجهاز محل شرطة البلدية، ووضعت وحدات الحرس البلدي تحت سلطة رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية، إلى جانب مساهمته في مهام حفظ النظام العام، فإن أعضاء الحرس البلدي لهم صلاحيات الشرطة البلدية ومن بينها:

- رقابة الظواهر والعوامل التي تؤدي إلى الحوادث والكوارث الطبيعية.
- السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات.
- السهر على المحافظة على النظافة والصحة والحفاظ على المحيط وحمايته[15].

الفرع الثالث: اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة

لقد أنشئت على مستوى كل ولاية لجنة لمراقبة المؤسسات المصنفة بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، وتتشكل اللجنة من مديرية البيئة ومختلف مديريات الولاية، وتختص اللجنة بما يلي:

- تتكفل اللجنة بالسهر على احترام التنظيم الذي يسير المؤسسات المصنفة.
- فحص طلبات إنشاء المؤسسات المصنفة.
- السهر على مطابقة المؤسسات الجديدة لنص مقرر الموافقة المسبقة لإنشاء هذه المؤسسات.

فالهدف من هذه اللجنة هو مراقبة المؤسسات المصنفة التي تُعرف بتأثيراتها الكبيرة على البيئة بسبب ممارستها لنشاطات تُستخدم فيها مواد ضارة بالبيئة[16].

[15] مرسوم تنفيذي رقم 96-265 مؤرخ في 03 أوت 1996، يتضمن إحداث سلك الحرس البلدي وتحديد مهامه، جريدة رسمية عدد 47 لسنة 1996.

[16] انظر المادة من 28 إلى 31 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، جريدة رسمية 37 سنة 2006، معدل ومتمم.

المبحث الثاني: إجراءات وآليات تدخل الجماعات الإقليمية في مجال حماية البيئة

لضمان فعّالية كبيرة في مجال حماية البيئة، تستعين الجماعات الإقليمية بعدّة وسائل، حيث تتخذ عدّة إجراءات (المطلب الأول) وتستعمل عدة آليات تضمن حماية البيئة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإجراءات القانونية لحماية البيئة

تستعمل الجماعات الإقليمية عدّة وسائل وإجراءات لحماية البيئة وتتمثل في المنع (الفرع الأول)، الإلزام (الفرع الثاني)، وتوقيع الجزاءات (الفرع الثالث).

الفرع الأول: المنع

المنع أو الحظر هو الوسيلة التي تلجأ إليها الجماعات الإقليمية ، تهدف من خلالها إلى منع إتيان بعض التصرفات بسبب الخطورة التي تنجم عن ممارستها، والمنع وسيلة قانونية تقوم الإدارة بتنظيمه عن طريق القرارات الإدارية وينقسم إلى قسمين:

أولا: المنع المطلق

يمنع إتيان بعض التصرفات لما لها من آثار ضارة على البيئة، كإصدار قرارات او تعليمات من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بمنع رمي القمامات في أماكن تحددها البلدية عن طريق التنظيم، أو منع تفريغ السوائل في الموانئ[17].

ثانيا: المنع النسبي

وهو المنع من القيام بأعمال معينة يمكن أن تلحق أضرارا بالبيئة، إلا بعد الحصول على ترخيص وفقا للقوانين والتنظيمات المتعلقة بحماية البيئة، ومنها منع إنشاء المؤسسات الخطيرة أو غير الصحية إلا بعد الحصول على ترخيص، والذي لا يصدر إلا بعد إجراء تحقيق مسبق.

الفرع الثاني: الإلزام (فرض حتميات)

يظهر الإلزام بفرض حتميات على الأشخاص للقيام ببعض الأعمال بهدف المحافظة على البيئة، كإلزام كل شخص يرغب في الحصول على رخصة بناء منشأة صناعية أن يرفق طلب الرخصة بمذكرة خاصة بالمباني

[17] في هذا الصدد: حميدة جميلة، الوسائل القانونية لحماية البيئة، دراسة على ضوء التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العقاري والزراعي، جامعة سعد دحلب، البليدة، الجزائر، 2000، ص 102.

الصناعية، تبين نوع المواد السائلة وكمياتها المضرة للصحة، أو إلزامية استفادة كل بناء معد للسكن من جهاز صرف المياه القذرة[18].

الفرع الثالث: فرض عقوبات إدارية

لقد زود القانون، الجماعات الإقليمية بسلطة اتخاذ عقوبات لكل من يخالف القواعد القانونية المتعلقة بحماية البيئة، وتتجلى هذه العقوبات فيما يلي:

أولا: وقف أو غلق المنشأة

يتمثل هذا الجزاء في منع المنشأة من مزاولة نشاطها في المكان الذي ارتكبت فيه المخالفة، ويهدف إلى وضع حد للأنشطة الخطرة على البيئة، ومن بين التطبيقات العديدة لعقوبات الإيقاف التي أوردها المشرع الجزائري في قانون حماية البيئة، ما ينص عليه في حالة عدم تقيد المنشأة بالشروط والإجراءات المفروضة على المستغل إذ يجوز للسلطة المختصة تقرير ما يلي:

- الأمر بتنفيذ الإجراءات على نفقة المستغل.
- إجبار المستغل بإيداع مبلغ الأشغال لدى محاسب عمومي لتنفيذ الأشغال.
- إيقاف النشاط بقرار إداري إلى غاية استيفاء الشروط المطلوبة.

كما نصت المادة 48 من المرسوم التنفيذي 06-198 سالف الذكر، على أنه للوالي إعذار مستغل المؤسسة المصنفة بضرورة إيداع تصريح أو طلب الرخصة أو مراجعة بيئية، أو دراسة حظر، وإذا لم يقم المستغل بتسوية وضعيته في أجل سنتين من تاريخ صدور المرسوم، يمكن للوالي المختص إقليميا أن يأمر بغلق المؤسسة، وعقوبة الوقف قد تكون نهائية أو مؤقتة[19].

[18] بزغيش بوبكر، رخصة البناء: آلية رقابة في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2006-2007.

[19] انظر المادة 48 من المرسوم التنفيذي 06-198 المذكور سابقا.

ثانيا: سحب التراخيص

يعرف السحب الإداري أنه تجريد القرار الإداري من قوته القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل عن طريق السلطة الإدارية المختصة[20].

إن الإدارة رغم أنها هي التي تصدر قرارات التراخيص، فإن لها سلطة تقديرية في سحب هذه الأخيرة رغم اكتساب الأفراد لحقوق بمقتضاها، ومع ذلك أجاز المشرع استثناء سحب هذه الرخص في حالة ارتكاب مخالفة سواء تعلق الأمر برخص الصب أو التصريف، أو رخصة فتح المنشآت المصنفة، أو تراخيص البناء. على كل فالسحب لا يتم إلا في الحالات التالية:

1- إذا كان استمرار المشروع يؤدي إلى خطر يهدد النظام العام في أحد عناصره (الصحة العامة، الأمن العام، السكينة العامة).

2- إذا لم يستوفي المشروع الشروط القانونية التي الزم المشرع ضرورة توافرها.

إن جزاء سحب التراخيص له تطبيقات واسعة في تشريعات حماية البيئة، لأن أسلوب التراخيص هو من أهم أساليب الضبط الإداري لحماية البيئة، بحيث أن المشرع كلما نص على منح التراخيص إلا قرنه بالجزاء الإداري في حالة مخالفة المقاييس القانونية، وأهم جزاء هو سحب الرخصة، حيث يؤكد المشرع بأنه في حالة عدم اتخاذ التدابير التي تجعل تصريف المياه مطابقا لمضمون الرخصة، وبعد إنذار الوالي المختص لصاحب الشأن، فإن المخالف يتعرض لسحب الترخيص بعد تقرير الوالي المختص[21].

ثالثا: الغرامة الإدارية

الغرامة الإدارية هي جزاء إداري مالي، وهي عبارة عن مبلغ مالي تفرضه الجهة الإدارية المختصة على مرتكب المخالفات المتعلقة بالبيئة بحيث يلتزم بدفعها.

وفيما يتعلق بمقدار الغرامة قد يحدد بشكل صريح في القوانين وقد يترك للإدارة السلطة التقديرية في تحديد مقدارها.

المطلب الثاني: آليات تدخل الجماعات الإقليمية في مجال حماية البيئة

من بين أهم الوسائل التي تستعملها الجماعات الإقليمية في مجال حماية البيئة نجد أدوات التعمير والتخطيط (الفرع الأول)، كما تعتبر وسيلة الترخيص من بين أنجع الوسائل التي تساهم في حماية البيئة (الفرع الثاني).

---

[20] ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 549.

[21] انظر المادة 02/11 من المرسوم 93-160، المؤرخ في 10 جويلية 1993، ينظم النفايات الصناعية السائلة، جريدة رسمية 46 لسنة 1993.

الفرع الأول: أدوات التعمير والتخطيط

سنتناول في هذا الصدد أدوات التهيئة والتخطيط (أولا)، مخطط الحماية والتهيئة والتسيير (ثانيا).

أولا: أدوات التهيئة والتعمير

إن أدوات التهيئة والتعمير تتمثل أساسا في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط استغلال الأراضي وتكمن أهمية هذه المخططات في تحديد التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعينة كما تضبط توقعات التعمير، بالإضافة إلى ترشيد استعمال المساحات ووقاية النشاطات الفلاحية وحماية المواقع الحساسة والمناظر[22].

يعد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أهم أدوات التخطيط المجالي والتسيير الحضري، وهو يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية، آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية، ويتم إعداد هذا المخطط بمبادرة من طرف رؤساء المجالس الشعبية البلدية وتتم الموافقة عليه بمداولة منهم ثم تبلغ المداولة إلى الوالي المختص إقليميا.

والجدير بالذكر، أن ثمة هيئات يجب استشارتها بصفة إلزامية وهي كل المصالح المتواجدة على مستوى الولاية خاصة مصلحة الفلاحة، مصلحة معالجة المياه.

أما مخططات شغل الأراضي، فيتعلق بتحديد حقوق استخدام الأراضي والبناء عليها. وبالنسبة للأهداف التي يرمي إليها وضع هذا المخطط والتي لها علاقة بحماية البيئة فهي تتمثل أساسا في:

- ضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبيانات.
- تحديد المساحات العمومية والمساحات الخضراء، والمواقع المخصصة للمنشأة العمومية والمنشآت ذات المصلحة العامة.
- تحديد الأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمناطق والمواقع الواجب حمايتها.
- تحديد مواقع الأراضي الفلاحية وتجديدها أو إصلاحها.

ومن خلال ما سبق ذكره، نستطيع القول أن للبلدية دور مهم تمارسه عن طريق هياكلها المنصوص عليها في شتّى القوانين، في إطار عملية التهيئة والتعمير[23].

---

[22] بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2009، ص 186.

[23] صيفي زهيرة، "دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة الحضرية من التلوث في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 6، 2016، ص 417.

ثانيا: مخطط الحماية والتهيئة والتسيير

قد تعرف هذه المخططات عدة تسميات حسب طبيعة كل منطقة ووظيفتها، ففي المناطق الطبيعية نجد مخطط التسيير أو مخططات حماية الحظائر الطبيعية. هذه الأخيرة ليست بمناطق طبيعية معزولة من كل النشاطات الاجتماعية والاقتصادية، فمجموعات هائلة من السكان متواجدة داخل هذه الحظائر قبل تصنيفها، وهنا تظهر ضرورة تسيير هذه المناطق بصفة علمية متواصلة، تمكن في إرساء قواعد التنمية الشاملة والدائمة من جهة، ومن أخرى حماية الثروات الطبيعية والمناظر، كمهمة أساسية لهذه المناطق وتعرف مخططات تسيير الحظائر الوطنية بالجزائر أربع مراحل أساسية هي:

- مرحلة وصف وتحديد المنطقة.
- مرحلة تحديد الأهداف الواضحة والقابلة للتحقيق.
- مرحلة اقتراح برنامج عمل سنوي.
- مرحلة فحص النتائج المتحصل عليها للأهداف الموجودة.

الفرع الثاني: التراخيص

يقصد بالترخيص باعتباره عمل قانوني، الإذن الصادر عن الإدارة المختصة بممارسة نشاط معين عن طريق إصدار قرار إداري منفرد. وأسلوب الترخيص نجده في عدة مجالات لها علاقة بحماية البيئة منها:

أولا: رخصة البناء وعلاقتها بالبيئة

تتجسد علاقة رخصة البناء بحماية البيئة من خلال الاجراءات والشروط التي يستوجب المشرع توفرها للحصول على الرخصة، ولقد حددها قانون التهيئة والتعمير.

أ: تحضير رخصة البناء على ضوء اعتبارات حماية البيئة

لقد فرض المشرع الجزائري في قانون التعمير بعض الاعتبارات تتعلق بموقع البنايات، يجب على الإدارة مراعاتها أثناء تحضير الرخصة، إذ يجب أن يراعي موقع البناية الأحكام التشريعية الجاري العمل بها في ميدان الأمن والنظافة والبناء، وفي مجال حماية البيئة، كما أنه لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي تكون في الحدود الملائمة مع أهداف المحافظة على التوازنات البيئية، بحيث تنص المادة 45 من القانون رقم 90-29 على ما يلي:

"يمنع كل بناء على قطعة أرض تقع على شريط من منطقة عرضها 100 متر ابتداء من الشاطئ"[24].

[24] انظر القانون رقم 90-29، المؤرخ في01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية عدد 52 لسنة 1990، معدل ومتمم.

بالتالي يمكن للجهات المختصة بتحضير الرخصة على مستوى البلدية، ألا تسلم الرخصة إذا كان لموقع البناء ومآله عواقب ضارة بالبيئة[25]

كما يجب أن تراعي البناية المقاييس الرامية إلى حماية البيئة، لذا يمكن أن يتوقف منح رخصة البناء بالنسبة للمؤسسات الصناعية على ما يلي:

1 وجود شبكات للبالوعات تتلقى المياه الصناعية وتؤدّي بها إلى الشبكة العمومية للتطهير.

2 حتمية توفير معالجة ملائمة، معدة لتصفية كل أنواع الدخان والغازات من كل المواد الضارة بالصحة العامة.

3 تصميم المنشآت بكيفية تمكن من تفادي رمي النفايات الملوثة، وكل العناصر الضارة خارج الحدود المنصوص عليها في التنظيم.

ب: فرض وثائق خاصة بحماية البيئة

يشمل ملف طلب رخصة البناء على وثائق تهدف إلى ضمان حماية البيئة أهمها:

1 – المذكرة الخاصة بالمباني الصناعية:

وهي مذكرة تفرض على كل من يرغب في الحصول على رخصة بناء لأجل بناء منشأة صناعية بحيث يرفقها بطلب الرخصة وتبين هذه المذكرة:

* نوع المواد السائلة الصلبة والغازية، مع تبيان كميتها المضرة بالصحة العمومية وبالزراعة والمحيط، الموجود في المياه القذرة المصروفية وانبعاث الغازات، وترتيب المعالجة أو التخزين.

* مستوى الضجيج المنبعث بالنسبة للبنايات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري، والمؤسسات المخصصة لاستقبال الجمهور.

2 – قرار الوالي المرخص لإنشاء المؤسسات الخطيرة وغير الصحية والمزعجة:

يجب أن يرفق ملف طلب رخصة البناء بقرار الوالي المرخص بإنشاء المؤسسة الخطيرة وغير الصحية[26].

3 – دراسة مدى التأثير على البيئة:

يجب إرفاق طلب رخصة البناء بدراسة مدى التأثير المنصوص عليها في المرسوم 90-78 المتعلق بدراسة مدى التأثير، وهي الدراسة التي يجب أن تقام قبل القيام ببعض مشاريع الأشغال أو التهيئة العامة أو الخاصة بقصد تقييم آثار هذه الأخيرة على البيئة.

---

[25] راجع المرسوم التنفيذي رقم 15- 19، المؤرخ في 29 جانفي 2015، يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، جريدة رسمية عدد 07 لسنة 2015.

[26] بزغيش بوبكر، مرجع سابق، ص 62.

تهدف هذه الدراسة إلى معرفة وتقييم الانعكاسات المباشرة أو غير المباشرة للمشاريع على التوازن البيئي وكذلك على إطار ونوعية معيشة السكان.

وتشمل الدراسة كل مشاريع التنمية والمنشآت الثابتة والمصانع وكل برامج البناء والتهيئة وكل المنشآت الكبرى[27].

ج: رفض رخصة البناء في حالة المساس بالبيئة

نص المشرع الجزائري على حالات رفض تسليم رخصة البناء، ومن الأسباب التي ترفض بموجبها الرخصة كإجراء لحماية البيئة نجد:

- إذا كانت البناءات بفعل موضعها ومآلها أو حجمها تكون لها عواقب ضارة بالبيئة[28].
- إذا كانت هذه البنايات تمس بمظهرها الخارجي بأهمية الأماكن المجاورة والمعالم والمناظر الطبيعية.
- إذا كان إنجاز المشروع ينجر عنه قطع عدد كبير من الأشجار.
- إذا كان البناء يقع على شريط منطقة عرضه لا يزيد عن 100 متر ابتداء من الشاطئ وهذا حماية للساحل.

ثانيا: رخصة استغلال المنشآت المصنفة وعلاقتها بحماية البيئة

المنشأة المصنفة هي كل وحدة تقنية ثابتة يمارس فيها نشاطات مختلفة، ولقد حدد المشرع هذه المنشآت وقسمها إلى قسمين:

منشأة خاضعة للترخيص وأخرى خاضعة للتصريح، بحيث رتّب المنشآت الخاضعة للترخيص حسب درجة الأخطار أو المساوئ التي تنجم عن استغلالها إلى ثلاثة أصناف، بحيث أخضع المنشآت من الصنف الأول إلى ترخيص من وزير البيئة، أما الصنف الثاني فيخضعها إلى ترخيص من الوالي المختص إقليميا، أما الصنف الثالث فتم إخضاعها إلى ترخيص من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أما بالنسبة للمنشآت التي لا تتطلب إقامتها دراسة مدى التأثير، فهي تخضع لتصريح يسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وتهدف هذه الرخص إلى تحديد تبعات النشاطات الاقتصادية على البيئة، والتكفل بها وهي إثبات أن المنشآت المصنفة المعنية تطابق الأحكام والشروط المتعلقة بحماية البيئة[29].

---

[27] المرجع سابق، ص 84.

[28] انظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175، المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير، جريدة رسمية عدد 26 لسنة 1991.

[29] تشمل المؤسسات المصنفة: المصانع والورشات والمشاغل ومقالع الحجارة والمناجم، بصفة عامة والمنشآت التي يستغلها أو يملكها كل شخص طبيعي أو معنوي، عام أو خاص، والتي قد تتسبب في أخطار على الصحة العمومية والأنظمة البيئية ....

ويسبق كل طلب رخصة استغلال مؤسسة مصنفة، دراسة مدى التأثير على البيئة، تتضمن الدراسة على الأقل ما يلي:

- عرض موجز عن النشاط المزمع القيام به.
- وصف للحالة الأصلية للموقع وبيئته اللذين قد يتأثران بالنشاط المزمع القيام به.
- وصف للتأثير المحتمل على البيئة وعلى صحة الإنسان بفعل النشاط المزمع القيام به.
- عرض عن آثار النشاط المزمع القيام به على التراث الثقافي.
- عرض عن تدابير التخفيف التي تسمح بالحد أو إزالة أو إذا أمكن تعويض الآثار المضرة بالبيئة والصحة.

ويحدد التنظيم قائمة الأشغال التي بسبب أهمية تأثيرها على البيئة، تخضع لإجراءات دراسة التأثير، كما يحدد التنظيم قائمة الأشغال التي بسبب ضعف تأثيرها على البيئة تخضع لإجراءات موجز التأثير.

أما بالنسبة لدراسة الخطر فإنها تهدف إلى تحديد المخاطر المباشرة وغير المباشرة، التي تعرض الأشخاص والممتلكات والبيئة للخطر من جراء نشاط المؤسسات. وتنجز دراسة الخطر على نفقة صاحب المشروع من طرف مكاتب الدراسة ومكاتب خبرة، وتتضمن ما يلي:

- عرض عام للمشروع.
- وصف المشروع ومختلف منشآته.
- وصف الأماكن المجاورة للمشروع والمحيط الذي قد يتضرر في حالة وقو حادث.
- تحديد كل عوامل المخاطر الناجمة عن استغلال المنشآت وتحليلها.

تمنح رخصة استغلال المنشأة المصنفة خلال 03 أشهر من تاريخ تقديم الطلب.

أما بالنسبة للتحقيق العمومي فيتم بإصدار قرار من الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، يسمح بإجراء تحقيق علني خلال 45 يوما، وذلك بفتح سجل على مستوى مقرات المجالس الشعبية البلدية التي تقام على إقليمها المنشآت، فيه آراء الجمهور، ويتطلب الأمر تقديم نسخة من طلب الرخصة للمصالح المحلية المكلفة بالبيئة، الري، الفلاحة، الصحة، التعمير، وهذا من أجل إبداء رأيها، وبعد ذلك يتم استدعاء صاحب الطلب خلال 08 أيام للقيام بتقديم مذكرة إجابة خلال22 يوم، ثم يتم إرسال ملف التحقيق إلى الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي. وفي حالة رفض الطلب يبلغ المعني مع ضرورة تبرير الرفض من طرف الإدارة المختصة.

خاتمة

من خلال ما سبق ذكره، نخلص إلى فكرة مفادها أن للجماعات المحلية دور فعّال في حماية البيئة، باعتبار أن حماية البيئة أصبحت مسألة لا تهم شعبا معينا أو هيئة معينة من هيئات الدولة، بل تهم جميع الشعوب والهيئات: تشريعية، قضائية، تنفيذية.

والجزائر بانتهاجها سياسة وطنية لحماية البيئة، من خلال بإشراك جميع الهيئات الإدارية في تنفيذ هذه السياسة سواء على المستوى المركزي أو المحلي، ركّزت على الدور الحاسم للجماعات المحلية في حماية البيئة، وهذا يُعد من ركائز الحكم الراشد الذي يدعو إلى إشراك جميع الأشخاص في تسيير شؤون الدولة، ولتفعيل سياسة حماية البيئة يجب أن تكون الأجهزة المكلفة بالحماية قريبة من الواقع لتعرف كيفية مواجهتها وتتخذ التدابير الملائمة والفعالة لذلك.

وفي هذا الإطار ركّز القانون أساسا على الدور الحاسم للجماعات المحلية في حماية البيئة، وهو ما يظهر بوضوح خلال قانوني الولاية والبلدية لسنة 1990 والقوانين والتنظيمات الأخرى، التي أعطت صلاحيات واسعة للمجالس الشعبية في مجال البيئة، وحمّلت البلدية مسؤولية المحافظة على المواقع الطبيعية والمحافظة على الطابع الجمالي والمعماري والمساحات الخضراء، بحيث تتحمل البلدية مسؤولية التعويض في حالة وجود أضرار مست الأفراد من جراء تلوث المياه أو الجو، وهذا إما على أساس الخطأ، وإما بدون حصول خطأ من طرفها، وذلك على أساس نظرية المخاطر، حيث يكفي لتعويض المضرور أن يقيم أو يثبت العلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر الذي أصابه[30]، ولقد تقررت مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر لأول مرة سنة 1974 حين قرر مجلس الدولة الفرنسي في قضية NAVARA أن رفض الإدارة التدخل لوقف المخالفات لقواعد التنظيم لا يشكل خطأ من جانبها، إلا أنها مسؤولة عن الضرر الذي وقع، وبالتالي فهي ملزمة بالتعويض كون أن امتناعها عن التدخل يشكل مخاطر قد تتسبب في إلحاق أضرار، وهذا يتطابق مع ما جاء في المادة 95 من قانون البلدية رقم 90-08، والتي تنص أنه على البلدية أن تتحقق من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استغلالها واستعمالها، كما تسهر على المراقبة الدّائمة لمطابقة عمليات البناء للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

[30] CE, 04 /10/1999, SARL. EURO – EPIS, Re N° 1777799, RDI N° 1, Paris, 2000, p. 33.