

ملخص

من المعلوم أن موضوع حماية البيئة أصبح يلقي إهتماما كبيرا على المستوى العالمي و المحلي، نظرا للتدهور الكبير و الخطير الذي أصبحت تتعرض له، الأمر الذي دفع بالمشرع إلى سن العديد من التشريعات التي تهدف إلى توزيع مختلف الصلاحيات على مختلف الأجهزة و الهيئات التي من شأنها أن تلعب دور في مجال المحافظة على البيئة.

و عليه تعتبر الجماعات المحلية من الهيئات التي رأى المشرع بأنها تشكل لبنة أساسية في المحافظة على البيئة، و هو ما نلاحظه من خلال التشريعات العديدة التي سنها في هذا المجال.

إن إسناد مهمة المحافظة على البيئة للجماعات المحلية لا يجب أن يقف عند مجرد إستنباط قواعد قانونية مجردة، بل يجب أن يتعداها إلى حد توفير الجو الملائم لها حتى يمكنها من العمل بشكل فعال و مستمر، و ذلك من خلال توفير الإمكانيات المادية اللازمة إلى إفساح لها أكبر قدر من الإستقلالية في ممارستها لهذه المهمة.

و موضوع إستقلالية الجماعات المحلية و حدودها موضوع واسع لا يسعنا المقام لذكر تفاصيله، و بالتالي فإن الإشكال الجوهري الذي ركزنا عليه في دراستنا و عملنا على تحليله يمكن من خلال طرح التساؤل التالي: فيما تتجلى الصلاحيات و الإختصاصات التي خولها المشرع الجزائري للجماعات المحلية في مجال المحافظة على البيئة و حمايتها؟ هذا من جهة، من جهة أخرى معرفة و ضبط الوسائل المسخرة لها من أجل تحقيق هذه الحماية.

إن من بين الدوافع التي أدت بنا إلى إختيار هذا الموضوع، هو إدراكنا الكبير بأن الجماعات المحلية هي من الهيئات التي فعلا ينبغي أن تؤدي دور مهم في مجال حماية البيئة، بإعتبارها أقرب و أدرى بمواطن التلوث و الأضرار التي تتسبب في الإختلال بالتوازن

البيئي، إلى جانب ذلك قلة الدراسات و البحوث المهمة بهذا المجال بالإضافة إلى صدور قانون جديد يتعلق بك من البلدية و الولاية.

و من خلال تناولنا لهذا الموضوع لا يفوتنا أن نشير إلى بعض الصعوبات التي واجهتنا في إعداده و المتمثلة أساسا في:

أولا: طبيعة الموضوع في حد ذاته و تداخل مفهومه و تعدد إستعمالاته بين عدة تخصصات، على السياسة، القانون، الإدارة... إلخ، و الجماعات المحلية و البيئة هما موضوعان يشتركان فيهما التخصصات السابقة، الأمر الذي يؤدي إلى تباين النتائج باختلاف الآليات المستعملة في الدراسة.

ثانيا: تعدد التشريعات المتعلقة بدور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة و تشعبها و توزعها على العديد من القوانين و المراسيم.

ثالثا: قلة المراجع خصوصا المتخصصة منها.

إن البحث عن مواقف المشرع الجزائري و دراستها و كذا معرفة الصلاحيات التي حولها للجماعات المحلية في مجال حماية البيئة، أدى بنا إلى إختيار المنهج الوصفي و التحليلي لإلقاء الضوء على التشريع الجزائري و الخلفيات التاريخية و السياسية و الإقتصادية التي أدت بالمشرع الجزائري إلى إنتهاج موقف معين.

و عليه قسمنا البحث إلى فصل تمهيدي و فصلين، تعرضنا في الفصل التمهيدي لماهية البيئة، أما الفصل الأول فقد خصصناه لإختصاصات الجماعات المحلية في حماية البيئة، فيما خصصنا الفصل الثاني للوسائل المخولة للجماعات المحلية في مجال حماية البيئة.

و في الأخير توصلنا إلى نتائج متواضعة تضمنتها الخاتمة.

و بناء على هذا التقسيم إرتأينا قبل الخوض في غمار الموضوع و من خلال الفصل التمهيدي التعرض إلى تحديد بعض المصطلحات نظرا لأهميتها و إرتباطها بمجال حماية البيئة، و لأن موضوع الدراسة يتطلب ذلك، و كون أن مصطلح البيئة يقترب في الفهم إلى العديد من المصطلحات، كمصطلح (الطبيعة، التلوث و التنمية المستدامة، إلى أن وصلنا إلى المفهوم الإصطلاحي و القانوني للبيئة والذي يقصد به المحيط الذي يعيش فيه الإنسان بما يشمه من ماء، هواء، فضاء، تربة، كائنات حية و منشآت أقامها الإنسان لإشباع حاجاته، و من خلال هذا التعريف نجده و على خلاف ما يعتقد الكثير بأن البيئة لا تقتصر فقط على الجانب الطبيعي، بل أضاف إلى جانب العناصر الحية و غير الحية، جملة من المنشآت التي أقامها الإنسان كجزء هام من مكونات الموارد البيئية، و هنا تكمن أهمية تحديد بعض المصطلحات.

كما أن إشكالية بحثنا لها علاقة بضبط مفهوم قانون حماية البيئة و الذي يحدد لنا مكانته من بين فروع القانون.

أما الفصل الأول فقد تطرقنا فيه إلى صلاحيات الجماعات المحلية في حماية البيئة، حيث وفقنا في الجزء الأول منه عند إختصاصات الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل التشريعات العامة أي قانوني البلدية و الولاية.

أما في الجزء الثاني فتطرقنا فيه إلى صلاحيات الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل التشريعات البيئية الوطنية و التي تضم مختلف القوانين و المراسيم التي تتعرض إلى كل عنصر من العناصر البيئية.

و بخصوص الإختصاصات التي حولها المشرع الجزائري للجماعات المحلية من خلال قانوني البلدية و الولاية عبر مختلف التشريعات التي سنها في هذا المجال، نجد بأن أول تشريع خاص بقانوني البلدية و الولاية لسنة 1967 و سنة 1969 على التوالي لم يهتم فيها

المشروع كثيرا بالجانب البيئي، نظرا لأولويات الفقرة التي كانت تفرض نفسها و التي تتمثل في الجانب التنموي و التطويري للبنية التحتية حيث كانت الجزائر آنذاك خارجة لتوها من الحقبة الإستعمارية.

أما فيما يخص قانوني البلدية و الولاية رقم 08-90 و كذا 09-90 فنلاحظ إهتمام المشروع الجزائري و لو بقدر ضئيل بالجانب البيئي نتيجة تأثيره بإنعقاد أول مؤتمر عالمي حول البيئة في ستوكهولم سنة 1972 و هو ما نلحظه من خلال مختلف الإختصاصات التي حولها للبلدية و المتمثلة في تولي رئيس المجلس الشعبي البلدي معاقبة كل من يمس بالراحة العمومية و سهولة السير في الشوارع و الطرق العمومية، إلى جانب إتخاذ الإحتياطات و التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض و الوقاية منها، و كذا القضاء على الحيوانات المؤذية و الضارة و السهر على النظافة للمواد الإستهلاكية المعروضة للبيع، وهي نفس الإختصاصات تقريبا التي حولها للمجلس الشعبي الولائي.

أما فيما يتعلق قانوني البلدية و الولاية الجديدين رقم 10-11 و رقم 07-12 فنلاحظ أن المشروع الجزائري لم يأت بأي جديد فيما يخص الصلاحيات المخولة للبلدية في مجال البيئة ما عدا نص المادة 31 من قانون البلدية و التي نصت على تشكيل لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال إختصاصها و التي من بينها لجنة الصحة و النظافة العامة و البيئة.

عكس ما هو الحال بالنسبة لقانون الولاية و الذي عرف طفرة كبيرة فيما يتعلق بالصلاحيات المخولة للولاية، حيث يبرز ذلك خصوصا من خلال نص المادة الأولى منه والتي نصت على أن الولاية تعتبر شريكا هاما للدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية و حماية البيئة و ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطن، و هو ما يشكل سابقة أولى في القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية، حينما إعتبر موضوع البيئة له نفس الأهمية التي تحظى بها التنمية الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية التي

كانت لها الأولوية و الإهتمام الأبرز في قانوني 1969 و 1990 و لو كان ذلك على حساب البيئة، إلى جانب هذه المادة إحتفظ المشرع بنفس المهام و الصلاحيات التي نص عليها في القوانين السابقة.

أما في الجزء الثاني تعرضنا فيه إلى الإختصاصات المخولة للجماعات المحلية في التشريعات البيئية الوطنية و التي تهتم بكل العناصر المكونة للبيئة على حدا.

فبخصوص دور الجماعات المحلية في المحافظة على الأوساط المستقبلية و التي تتكون من المياه ، التربة و الجو، حيث سميت الأوساط المستقبلية بهذا الإسم لأن مختلف أشمال التلوث يتم قذفها إما في الماء أو التربة أو في الهواء.

و تنحصر المهام التي تتطلع بها الجماعات المحلية في المحافظة على المياه من خلال إهتمامها بعنصري المياه المخصصة للشرب من جهة و كذا المياه التي يحولها الساحل من جهة أخرى.

و هو ما نص عليه المشرع الجزائري من خلال القانون الأساسي المتعلق بالبيئة رقم 10-03 في المادة 48 عندما تكلم علة وجوب التكفل بمتطلبات التزويد بالمياه وإستعمالاتها و المحافظة على المياه و مجاريها و توازن الأنظمة البيئية المائية و الأوساط المستقبلية، إلى جانب ذلك القانون الخاص بالمياه رقم 05-12 و الذي تتم فيه النص على العديد من الصلاحيات المخولة للجماعات المحلية في مجال المحافظة على المياه.

أما القانون رقم 02-02 المتعلق بحماية الساحل و تنميته فهو الآخر نص على العديد من الإختصاصات التي تهتم بهذا المجال و التي منها نص المادة 03 و التي نصت على سهر الوالي في المحافظة على الثروة الطبيعية و حمايتها من أي نهب لا سيما سرقة رمال البحر و الثروة الغابية الواقعة على الشريط الساحلي و له في ذلك كامل الصلاحيات.

و في مجال حماية التربة فقد نص قانون حماية البيئة في نص المادة 59 منه على أن تكون الأرض و الثروات التي تحتوي عليها بصفتها مواد محدودة أو غير قابلة للتجديد، محمية من كل أشكال التدهور و التلوث.

و عليه يبرز دور الجماعات المحلية في حماية التربة من خلال تنظيم أما عن التخميم الذي يشكل مسببات التلوث التي تشهده الكثير من المواقع الطبيعية في الجزائر.

كما تطرقنا في هذا الفصل إلى مجال حماية الجو و الذي يعرف درجة كبيرة من التلوث، و هو ما جعل المشرع يخول للجماعات المحلية تنظيم عمليات بناء و إستعمال البنايات و المؤسسات الصناعية و التجارية و الحرفية و الزراعية و كذلك المركبات والمنقولات الأخرى إلى مقتضات حماية البيئة و تفادي إحداث التلوث الجوي و الحد من خلال منحه للجماعات المحلية صلاحية إصدار رخصة البناء و التجزئة و التي يتوقف عليه المشرع في البناء توفر شروط محددة شأنها التقليل من عملية التلوث الجوي.

كما وقفنا أيضا عند دور الجماعات المحلية في مجال المحافظة على الطبيعة و الثروة الحيوانية و ذلك خلال تطرقنا إلى دورها في حماية النباتات حيث تلعب الجماعات المحلية دور مهما في إنشاء الحظائر الوطنية و المحميات الطبيعية و ذلك من خلال تقديمها فتح تصنيف حظيرة أو محمية وطنية، كذلك يتلخص دور الجماعات المحلية في المحافظة على النباتات من خلال بعض الصلاحيات المنوطة بها في مجال حماية الغابات، حيث تسهر على مكافحة الحرائق و الأمراض و أسباب إتلافها و كذا إستصلاح الأراضي في إطار مكافحة الإنجراف.

كما تطرقنا أيضا إلى دور الجماعات المحلية في مجال حماية الحيوانات و ذلك من خلال تعرضنا لإختصاصاتها في عملية تنظيم الصيد.

إلى جانب هذه الإختصاصات تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات واسعة في مجال محاربة التلوث و المضار خصوصا فيما يتعلق بمحاربة الضجيج و الذي تسهر عليه من خلال مسؤولياتها في المحافظة على النظام العام الذي يشمل السكنية العامة والمتمثلة في حماية المواطنين من كل مصدر الضجيج.

أما بخصوص عملية تسيير و جمع و معالجة النفايات، فهي الأخرى من المجالات التي يجب على الجماعات المحلية أن تضطلع فيه بمسؤولياتها، و ذلك من خلال تنظيم عملية جمع و إزالة النفايات بجميع أنواعها خصوصا المتزلية و مدة منها.

و بالإضافة إلى كافة الإختصاصات و الصلاحيات المنوطة بالجماعات المحلية في مجال حماية البيئة و التي ذكرناها سابقا، لها أيضا إختصاصات تتعلق بحماية التراث الثقافي خصوصا في مجال حماية المعالم الثقافية، حيث حول المشرع الجزائري لها نزع الملكية لغرض حماية المواقع الثقافية العقارية المصنفة أو المقترح تصنيفها من أجل المنفعة العامة، و ذلك لتأمين حمايتها و صيانتها.

أما في الفصل الثاني فتناولنا فيه الوسائل المخولة للجماعات المحلية في مجال حماية البيئة، حيث تطرقنا إلى الضبط الإداري في مجال حماية البيئة و كذا إلى الوسائل المستحدثة للجماعات المحلية في حماية البيئة.

و عليه يمكن إدراج وسائل الضبط الإداري ضمن الإختصاصات الكلاسيكية المتاحة للإدارة في مجال حماية البيئة، حيث تندرج ضمنها الإجراءات الإدارية التي نص عليها المشرع قصد تفعيل عملية حماية البيئة و التي من بينها عملية الترخيص الذي يتوقف عليه ممارسة العديد من المشاريع و الأعمال التي يمكن أن تضر بالبيئة مرورها عبر الولاية أو البلدية، بالإضافة كذلك نصه على إجراء الحظر و الإلزام، و كذا إجراء الحظر و الإلزام.

و في مقابل هذه الإجراءات الإدارية التي ألزمها المشرع على الإدارة و الأفراد قصد المحافظة على البيئة و جبر الأضرار عنها، نص على العديد من الجزاءات الإدارية التي يتم إنزالها على المخالفين لقواعد حماية البيئة، حيث نص على الإخطار و إن لم يعتبره البعض جزاء بل إعتبره تنبيه لتذكير المخالف بإلزامه معالجة الوضع و إتخاذ التدابير الكفيلة لجعل نشاطه مطابق للمقاييس المعمول بها.

كما نص أيضا على جزاء وقف النشاط وصولا إلى سحب الترخيص و الذي يعتبر من أخطر الإجراءات الإدارية التي حولها المشرع للإدارة لما له من مساس خطير بالحقوق المنسبة للأفراد، و الذي يمكن بمقتضاه تجريد المستغل إذا كان نشاطه غير مطابق للمقاييس البيئية من الرخصة.

كما قام المشرع أيضا و قصد تعزيز دور الإدارة في القيام بمهامها بصفة عامة و حماية البيئة بصفة خاصة بالنص على وسائل أخرى من وسائل الضبط الإداري تتلخص أساسا في لوائح الضبط، و القرارات الفردية، و القوة المادية.

و من خلال إسترادنا لنصوص قانوني البلدية و الولاية نجد أن المشرع الجزائري نص على العديد من التدابير الضبطية المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي قصد المحافظة على البيئة و حمايتها و التي منها نص المادة 93، 94 و 95 من قانون البلدية رقم 11-10، بالإضافة إلى نصه على التدابير أخرى حولتها للوالي في مجال حماية البيئة، خصوصا المواد 100 و 101 و 118 من قانون البلدية و المادة 144 من قانون الولاية 12-07.

و إلى جانب الوسائل التقليدية المخولة للجماعات المحلية في مجال حماية البيئة، نجد الآليات المستحدثة في هذا المجال و التي تتمثل خصوصا في التخطيط البيئي و الذي لم يتم

اللجوء إليه إلا حديثا بعد إقتناع المشرع الجزائري بعدم كفاية و فعالية وسائل الضبط الإداري بمفردها في مواجهة الجيل الجديد من المشاكل البيئية المتشعبة و المعقدة.

و يعتبر التخطيط البيئي من بين الأساليب التي تقوم على التشاور و إشراك كل الفاعلين و الشركاء في إتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير مجال معين، لأن التخطيط يهدف إلى البحث عن أفضل إتفاق، و بالتالي يؤدي إلى أفضل إعلام.

و من بين صور التخطيط البيئي المحلي، نجد الميثاق البلدي لحماية البيئة والتنمية المستدامة، و كذا التخطيط البيئي المحلي: أجندا 21 لسنة 2001-2004.

كما تعتبر آلية دراسة مدى التأثير من أفضل الوسائل القانونية المستحدثة المخولة للجماعات المحلية في حماية البيئة بإعتبارها أسلوب علمي و وقائي يستخدم كأداة لتقييم جميع مشاريع التنمية و أعمال البناء و التهئية، التي قد تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فورا أو لاحقا على البيئة، و من تم إتخاذ القرار المناسب بشأن إقامة هذه المشاريع من عدمها.

و قد ذكرها المشرع في المادة 15 من القانون المتعلق بالبيئة رقم 03-10 و حدد طبيعة المشاريع التي تخضع لدراسة مدى التأثير.

و تتميز آلية دراسة مدى التأثير على البيئة بخاصيتان، تتمثل الأولى في الطابع الإعلامي الذي تم من خلال فتح الوالي بموجب قرار تحقيق عمومي حيث يمكن للغير أو لكل شخص طبيعي أو معنوي إبداء آرائهم في المشروع المزمع إنجازه و في الآثار المتوقعة على البيئة.

أما الخاصة الثانية فتتمثل في الطابع التشاوري، حيث تنص أداة دراسة مدى التأثير على حق إستشارة كل شخص طبيعي و معنوي، الأمر الذي يسمح للجمهور التعرف على المشروع بكامله و تقديم ملاحظاته و إقتراحاته.

و من خلال ما تقدم ذكره نستخلص أن المشرع الجزائري أعطى للجماعات المحلية من الصلاحيات و الوسائل ما يمكنها من أن تلعب دور مهم و كبير في المحافظة على البيئة إلا أن هذا الدور و في رأينا المتواضع تعثره العديد من العقبات و المشاكل تصعب على البلدية و الولاية ترجمته على أرض الواقع و التي تتمثل خصوصا في ضعف الموارد المالية المخصصة لها، و كذا النقص في التكوين و إفتقار الوعي لدى بعض المنتخبين المحليين بالمشاكل البيئية التي تعاني منها البلديات و الولايات الجزائرية، إلى جانب ذلك كثرة وتشعب التشريعات التي تنص على دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة.

و من أجل تعزيز دور الجماعات المحلية و قضاء على الصعوبات التي تواجهها من الأهمية بمكان القيام بما يلي:

1- توفير الميزانيات اللازمة لها و دعمها بالتمويل الكافي قصد تسخير محطات الرصد و المختبرات الثابتة و المتنقلة و الأجهزة و المعدات الأخرى و الوسائل التي تمكنها و موظفيها في أداء واجبهم، و تتيح لهم رصد أي تجاوزات يمكن أن تقع على البيئة، الأمر الذي يمكنهم التدخل على الفور و التعامل مع هذه التجاوزات و الحد من أضرارها.

2- من الأولويات إعادة النظر في كافة القوانين المتعلقة بحماية البيئة و العمل على معالجة أوجه القصور الكامنة فيها ، بما يحقق الحماية اللازمة لها و لعناصرها المختلفة، فمثلا القانون بالنظام العام للغابات يتم العمل به منذ سنة 1984 و لم تعدل إلا بعض من مواده سنة 1991.

3- إعادة النظر في توزيع التنظيم الإداري الكلاسيكي المحلي في مجال حماية البيئة، كون أن حماية وسط طبيعي، أو نظام بيئي معين يمتد عبر عدة ولايات أو بلديات في إطار التقسيم الإداري الحالي، الأمر الذي يؤثر على مردوديتها كالساحل مثلا، و يكون هذا التوزيع عن طرق تبني نظام الجهة الذي إستحدثه المشرع الفرنسي، حيث قام بتوزيع المناطق على أساس تمتعها بنفس الخصائص الطبيعية و البيئية و الفيزيائية و تعاني من نفس المشاكل البيئية، و ذلك قصد توحيد جهود البلديات و المقاطعات و التنسيق بينها في مجال حماية البيئة ومكافحة التلوث.

4- إدماج البرامج التوعوية المتعلقة بكيفية حماية البيئة و المحافظة عليها ضمن المقررات التعليمية في المراحل الدراسية المختلفة بم يغرس في نفوس الجميع الإهتمام بالبيئة و الإعتناء بها، الأمر الذي يساعد و يسهل للجماعات المحلية في أداء دورها، و التي من شأنها أيضا تكوين ثقافة بيئية للمجتمع حاليا في أمس الحاجة إليها.