

أهمية الاستقرار التشريعي والهيكل في ضمان حماية البيئة في الجزائر أ/ معمر خالد جامعة ابن خلدون تيارت

الملخص:

جاء آخر تنظيم لمجال حماية البيئة بموجب القانون 03/10 تحت عنوان "حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة" دالا بوضوح أن الدول النامية لا زالت تعمل من أجل الوصول إلى تنمية دائمة ومستمرة في ظل ضغط كبير من الدول المتطورة التي تخطت عتبة التصنيع من زمان وأصبحت عمل على افتعال العقوبات للدول النامية قصد تثبيطها والإبقاء عليها مراوحة مكانها ، الكل بحجة حماية البيئة. وفي هذا الإطار اختص هذا المقال لدراسة هذا التوجه من طرف الدولة الجزائرية لإيضاح رؤيتها وتحديد توجهها، أتحمي البيئة في مقابل التضحية بالتنمية المستدامة أم العكس بالنظر إلى الهياكل والتشريعات التي كفلت ذلك؟

Résumé:

La réglementation en vigueur portant sur la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable ,la loi numéro 10/03 ;montre les pression des pays développés qui prétendant la protection de l'environnement.

Dans ce cadre , notre intervention porte sur l'état algérien et son acheminement soit vers la protection de l'environnement ,soit le développement durable, ou bien vers l'infrastructure ou la réglementation en vigueur.

مقدمة:

بات مستقبل البيئة مهددا بأخطار جسيمة بسبب سوء تصرف الإنسان وتماديه المستمر في الاعتداء عليها، فأضحت البيئة بمختلف أبعادها تعاني ليعاني معها الإنسان نتيجة التضارب في التوجهات بين دول الغرب والدول النامية ونظرة كل طرف للآخر، أما الغرب همهم تحقيق أغراضهم المصلحية وأما الدول النامية فهدفهم تحديد أولوية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

والجزائر كغيرها من الدول النامية ركزت على التنمية الاقتصادية والاجتماعية ورفضت تخصيص نفقات لحماية البيئة خصوصا بعد الجدل الدائر حول قمة ستوكهولم سنة 1972 تحت ذريعة انه هناك حاجات ملحة للشعب الجزائري، ولم يبق الموقف عند هذا الحد آنذاك بل تعداه إلى ندرة النصوص المنظمة للبيئة وكذا الهياكل المكلفة بحمايتها، فساد الإهمال العمدي للبيئة باعتباره يتناقض مع سياسة البناء التي كانت أولوية في حين اعتبرت البيئة مسألة ثانوية، تشريعا وهيكليا مركزيا ومحليا. ففي حين كان الغرب يبدع في إيجاد حلول أكثر فاعلية وآليات قانونية وبدائل اقتصادية للمحافظة على البيئة، ويحاول الجمع بين التنمية والتطور من جهة وحماية البيئة من جهة أخرى، كانت جل الدول النامية تلح على اعتبار البيئة عدو التنمية المستدامة.

هذه الذهنية أفرزت هياكل هشّة مركزية ومحلية مفرغة من الصلاحيات تأثرت بنصوص قانونية حددت الهيكل وتركت مسألة تحديد المهام لنصوص تنظيمية تصدر لاحقا، غير أنه قبل صدور هذه النصوص تزول الهياكل أو يتم منح مهام البيئة لهيئة أخرى.

إن هذه الازدواجية بين التشريع والهيكلية التي تنظم وتحمي البيئة من جهة ومفهوم البيئة والتنمية المستدامة من جهة أخرى يجعلنا نتساءل عن ما مدى مساهمة الهياكل المركزية المنوطة بحماية البيئة في الجزائر للتشريعات المنظمة لها؟ وما مدى تحقق الاستقرار التشريعي والهيكل في منح الفاعلين والشركاء لتحقيق مقتضيات حماية البيئة؟

المبحث الأول : مدى استقرار الهياكل الإدارية لحماية البيئة في الجزائر

نحاول في هذا المبحث عرض التطور التاريخي لمختلف الهياكل المركزية التي ألحقت بها مهمة حماية البيئة والتي كانت السبب المساهم لتدهور الحالة البيئية في الجزائر وذلك أن هذا الإسناد المستمر والمتناوب كرس النظرة الثانوية لمجال حماية البيئة وأسس لعدم استقرار الهياكل المركزية لحماية البيئة .

المطلب الأول: تداول الهياكل المركزية على حماية البيئة في الجزائر

الفرع الأول: الهياكل الإدارية المركزية المنوطة بحماية البيئة قبل قانون 03-83:

يعتبر القانون 03-83 القانون المحوري الأول الذي أصدره المشرع الجزائري في مجال البيئة، و الذي يتعامل معها بصورة شمولية، و له آثار مباشرة على عمل هذه الأجهزة الإدارية المركزية، باعتباره " يهدف إلى تنفيذ سياسة وطنية لحماية البيئة.⁽¹⁾

¹ - القانون 03-83 المؤرخ في 05 فيفري 1983 ، المتعلق بحماية البيئة ، ج. ر ، العدد : 06

أولا :اللجنة الوطنية للبيئة:

أنشئت اللجنة الوطنية للبيئة بموجب المرسوم رقم 156-74 ، ويرأسها وزير الدولة ، تنظر في المشاكل البيئية لتحسين إطار و ظروف الحياة ، و الوقاية من المضار و التلوث، كما تضطلع بوضع الخطوط العامة للسياسة البيئية للحكومة ، جمهزت اللجنة الوطنية بكتابة دائمة تتكون من عدة أقسام متخصصة ، ولم يصدر المرسوم المنظم لصلاحياتها إلا بعد سنة من إنشائها ، وتم إنهاؤها بموجب المرسوم 119-77 ، أي سنتين بعد تنظيم الكتابة الدائمة للجنة الوطنية للبيئة.⁽¹⁾

ثانيا :وزارة الري واستصلاح الأراضي :

استحدثت وزارة الري و استصلاح الأراضي بعد إنهاء مهام اللجنة الوطنية للبيئة سنة 1977 ، أثناء إعادة تنظيم الحكومة ، ولم يتبع مرسوم إنشاء هذه الوزارة أي نص يوضح صلاحياتها و اختصاصاته .

ثالثا : كتابة الدولة للغابات و التشجير :

أحدثت كتابة الدولة للغابات و التشجير بعد التعديل الحكومي لسنة 1979 ، وتم نقل كل الصلاحيات التي كانت تتمتع بها وزارة الفلاحة و الثروة الزراعية في الميدان الغابي.⁽²⁾ ولم تعمر كتابة الدولة للغابات و التشجير إلا سنة واحدة ، مما يؤكد مرة أخرى عدم وضوح المهمة التي كانت تتقازفها مختلف الهياكل المركزية.

رابعا : كتابة الدولة للغابات واستصلاح الأراضي :

أعيد تنظيم وزارة الفلاحة و استصلاح الأراضي و كتابة الدولة للغابات و التشجير ، في شكل وزارة الفلاحة مدعمة بكتابة الدولة للغابات و استصلاح الأراضي من خلال التعديل الحكومي لسنة 1980.⁽³⁾

الفرع الثاني:الهياكل الإدارية المركزية المنوطة بحماية البيئة بعد قانون 03-83:**أولا : وزارة الري و البيئة والغابات :**

ألحقت البيئة بوزارة الري و الغابات إثر التعديل الحكومي لسنة 1984 ، و بموجب الرسوم 84-126 تتكفل الوزارة بتنفيذ السياسة الوطنية في مجال الري و البيئة و الغابات ، وتسهر على حماية البيئة و الثروة الغابية و النباتية الطبيعية و تطويرها.وتم تقسيم الإدارة المركزية لوزارة الري و البيئة و الغابات إلى عدة مديريات ، منها مديرية الحماية ضد التلوث و المضار ، ومديرية الحظائر و الحيوانات

¹ - وناس يحي ، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، جامعة تلمسان ، سنة 2007 ، ص:12

² - المرسوم 79-264 المؤرخ في 25 ديسمبر 1979. يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لكتابة الدولة للغابات و التشجير . ج.ر. العدد52.

³ - مرسوم رقم 85-157 يتضمن تنظيم و تكوين الحكومة.

ومديرية التراث الغابي الوطني، ومديرية تهيئة الأراضي. بالنظر إلى الهياكل الوزارية التي سبقتها، تعتبر وزارة الري والبيئة والغابات الوزارة الوحيدة التي عرفت نوعا من الاستقرار، والتي استمر نشاطها من سنة 1977 إلى غاية 1988، إلا أن هذا الاستقرار وإن بدا نوعا ما طويلا، إلا أنه لم يترجم في أعمال تعبر فعلا عن استقرار للإدارة البيئية ووضوح في نشاطها لأنها لم تبرز و لم تكشف عن عناصر السياسة الوطنية للبيئة طيلة هذه المدة.⁽¹⁾

ثانيا : إلحاق البيئة بوزارة البحث و التكنولوجيا :

ألحقت بعد ذلك مهمة حماية البيئة من جديد بوزارة البحث و التكنولوجيا من خلال المرسوم 392-90 وأوكلت مهام حماية البيئة إلى الوزير المنتدب للبحث و التكنولوجيا، و الذي يتولى إعداد السياسة الوطنية لحماية البيئة، و يدرس و يقترح التدابير و الوسائل اللازمة لحمايتها، و يتولى تطبيق جميع الدراسات و البحوث المرتبطة بحماية البيئة و المحافظة عليها.⁽²⁾

ثالثا : تحويل البيئة إلى وزارة التربة :

لم تعمر مهمة حماية مدة طويلة في أدرج وزارة البحث و التكنولوجيا كسابقاتها، و تم نقلها مرة أخرى إلى وزارة التربة الوطنية، و انتقلت مهام وزير الجامعات و الوزير المنتدب للبحث و التكنولوجيا إلى وزير التربة الوطنية سنة 1992.⁽³⁾

رابعا : وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و البيئة و الإصلاح الإداري :

نتيجة لهذا التداول المضطرب و المتتالي للوزارات التي ألحقت بها مهمة حماية البيئة، حاول المشرع الجزائري البحث عن استقرار لمهمة البيئة ضمن أحضان وزارة معينة، و تداركا للعجز الحاصل في مجال حماية البيئة و تدعيا لها، تم إلحاق مهمة حماية البيئة بوزارة قوية و متواجدة على المستوى المركزي و المحلي و تملك من القدرات المادية و البشرية ما يرشحها للقيام بهذه المهمة على أكمل وجه، فتم تنظيم هيكل وزارة الداخلية و البيئة في شكل عدة مديريات، و بقيت المديرية العامة خاضعة لأحكام المرسوم 235-93 مؤقفا إلى أن صدر المرسوم الجديد المنظم للمديرية العامة للبيئة، والذي نص على إحداث مديرتان للدراسات و مفتشية عامة للبيئة يساعدان المدير العام للبيئة.⁽⁴⁾

¹ - بن قري سفيان، النظام القانوني لحماية البيئة في ظل التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة الوطنية للقضاء، ص: 10.

² - مرسوم تنفيذي رقم 392-90 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يحدد صلاحيات الوزير المنتدب للبحث و التكنولوجيا. ج ر العدد 54.

³ - المادة 12 من المرسوم 489-92 مؤرخ في 28 ديسمبر 1992 الذي يحدد صلاحيات وزير التربة الوطنية، ج ر عدد 93 / 1992

⁴ - وناس يحيى، مرجع سبق ذكره، ص: 15.

خامسا : كتابة الدولة للبيئة :

حيث اعتبرت هذه الخطوة أول بادرة إلى أفراد قطاع حماية البيئة بجهاز إداري محض مهمته فقط حماية البيئة فتجسد ذلك من خلال إحداث كتابة الدولة للبيئة سنة 1996.⁽¹⁾

سادسا : وزارة الأشغال العمومية و تهيئة الإقليم و البيئة والعمران :

تم إسناد ملف حماية البيئة بعد ذلك إلى وزارة الأشغال العمومية و تهيئة الإقليم والبيئة والعمران ولم يلبث إلى أن تم تحويله من جديد وفي فترة وجيزة إلى وزارة أخرى هي وزارة تهيئة الإقليم والبيئة.⁽²⁾

سابعا : وزارة تهيئة الإقليم و البيئة:

وفي مرحلة أخرى تم إحداث وزارة تهيئة الإقليم و البيئة، وتكونت من عدة مديريات و كل مديرية تتكون من مديريات فرعية منها المديرية العامة للبيئة.⁽³⁾

المطلب الثاني : أسباب عدم استقرار الإدارة المركزية لحماية البيئة:

من خلال الملاحظة البسيطة لمختلف الهياكل الوزارية التي ألحقت بها مهمة حماية البيئة، نجد أنها لم تعرف استقرارا أو ثباتا ، إذ تم تداول مهمة حماية البيئة منذ سنة 1974 إلى غاية 2001 بين عشر (10) إدارات وزارية، أي خلال مدة ستة و عشرون عاما تم تعديلها عشر مرات ، أي بمعدل سنتين و نصف عمر كل وزارة اضطلعت بمهمة حماية البيئة ، وهي مدة قصيرة جدا، لتقوم كل وزارة على الأقل بدراسة وتحديد مجال تدخلها نتيجة لتعدد المشاكل البيئية و تراكمها. هذا التغيير المطرد للوزارات التي ألحقت بها مهمة حماية البيئة وعدم استقرارها و ثباتها في أحضان وزارة معينة، دفعت إليه الأسباب التالية:

أولا: انعدام سياسة وطنية واضحة للبيئة والاهتمام بجانب التنمية المستدامة:

تجلى ذلك من الاستيعاب والفهم الخاطئ لمفهوم حماية البيئة الذي كان ينظر إليه أنه عائق للتنمية ، وأن الجزائر ترفض هذا الطرح الإمبريالي وتولي اهتمامها إلى تحقيق التنمية الاقتصادية كأولوية حتمية تفرضها ضرورة التخلص من تبعات الاستعمار ، ولذلك أدت هذه النظرة إلى إهمال البيئة مما أثر على مردودية العمل الإداري. إذ يعتبر العمل الإداري ترجمة للإرادة السياسية للدولة فإذا انعدم هذا الدفع

¹ - أنشئت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-96 المؤرخ في 05 جانفي 1996، والمتعلق بكتابة الدولة للبيئة، ج ر، العدد 01.

² - بن قري سفيان، مرجع سبق ذكره، ص: 22.

³ - مرسوم تنفيذي رقم 09-01 المؤرخ في 07 يناير 2001، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، العدد 04.

السياسي فإن ذلك يؤثر على نوعية العمل الإداري المنوط به حماية البيئة ويجعل هذه الإدارة عاجزة عن القيام بمهامها مما يستدعي تغييرها كل مرة.

وإذا تفحصنا هذه النظرة نجد أن لها تبعات تاريخية تبدأ من إحراز الإنسان الأوربي منذ الثورة الصناعية لتقدم تقني وتكنولوجي كبيرا ساعده على بسط سيطرته و إخضاع الطبيعة لرغباته ، إلا أن هذا التقدم المادي الهائل الذي أحرزته الدول المتقدمة ، أفرز آثارا سلبية وخيمة على البيئة والحياة الطبيعية ، و بالتالي أصبح يهدد الوسط الذي يعيش فيه الإنسان ، ومن هنا جاءت القناعة بضرورة مراجعة هذه الأساليب التنموية، التي أصبحت تهدد الإنسان في حد ذاته ، ولا تتلاءم مع التنمية و الرفاهية التي كانت تنشدها مختلف السياسات التنموية ⁽¹⁾.

وعلى ذلك جاء موقف دول العالم الثالث مناوئا للطرح الغربي لموضوع حماية البيئة ، وقد عبرت عن هذا الموقف السيدة أنديرا غاندي ممثلة الهند ، بأن: " الدول السائرة في طريق النمو عليها أن تلعب دورا كبيرا في تحقيق مستوى معيشي مرتفع، قبل أن تلعب دورا هاما في مكافحة التلوث .

من خلال هذا يبدو أن الدول النامية اعتبرت أن الانشغال البيئي هو مسألة ثانوية وهو أمر لم يخرج عنه الموقف الرسمي الجزائري ، نتيجة لتشابه الأوضاع و اتحاد الأهداف التي كانت تسعى الدول النامية إلى تحقيقها ،ذلك لأن اللجنة الوطنية الوزارية المشتركة، التي استحدثت للتحضير لندوة الأمم المتحدة المنعقدة بستوكهولم عام 1972 ذكرت بأن المشاكل البيئية في الجزائر تتعلق بالتخلف، وسوء التغذية و الأمية و انعدام النظافة و الشروط الصحية .

ونوهت الجزائر في العديد من المحافل الدولية بأن الانشغال البيئي يرتبط أساسا بالوضعية السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية المتردية التي تعيشها الأغلبية الساحقة لشعوب العالم المستعمرة و التي ورثتها عن الاستعمار ، كما أرجعت مسؤولية التدهور البيئي إلى تطور الرأسالية و الثورة الصناعية ⁽²⁾.

ثانيا: انعدام إدارة اقتصادية للبيئة:

تعتبر جميع العمليات التنموية من بين أهم مصادر التلوث والتدهور الذي تعرفه البيئة ، لذا وجب تحقيق تجانس عقلائي بين البيئة والتنمية في إطار جميع القرارات الاقتصادية والتنموية ، وعلى هذا

¹ - محمد بجاوي ، من أجل نظام اقتصادي جديد ، تعريب محمد موسى و ابن عمار الصغير ، مراجعة:عبد الكريم بن حبيب ، الشركة

الوطنية للنشر و التوزيع ، 1980 ، ص:40.

² - سنوسي خنيش، الإدارة و البيئة في النظرية و التطبيق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية

جامعة الجزائر ، 1997. ص:22.

الأساس وجب تغيير ذهنية الإدارة الاقتصادية وإشراكها في عملية حماية البيئة ، واعتماد مفهوم التنمية المستدامة وتطوير الوسائل الاقتصادية لحماية البيئة . ذلك أن ” المشكلات التي تعاني منها البيئة الجزائرية ، تعود غالبيتها إلى الإدارة كسلطة وصاحبة قرار والالتزام يوجه أساسا إلى إدارة التنمية ، التي لم تراعى في برامجها أهمية البعد البيئي والتوازن الإيكولوجي في عملية التنمية ” لأن التخلي عن دور الإدارة الاقتصادية للبيئة والاكتفاء بالإدارة الكلاسيكية، يؤدي إلى تهيمش عنصر فعال في المعادلة البيئية ، مما يؤثر على كل إستراتيجية بيئية ، وبالتالي على عمل الإدارة البيئية.⁽¹⁾

ثالثا: أسباب متعلقة بالتنظيم الإداري المركزي :

إن الهياكل الإدارية البيئية التي وجدت قبل سنة 1983 لم يكن مجزئتها إطار قانوني لممارسة صلاحياتها واختصاصاتها فقد تم إحداث أول جهاز إداري خاص بالبيئة عام 1974 وتمثل في اللجنة الوطنية للبيئة وذلك قبل إحداث قوانين متخصصة في مجال حماية البيئة ، إذ لم يصدر قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة إلا سنة 1983 ، وهذا يعني أنه بعد سنة 1983 بدأ المشرع الجزائري في إصدار سلسلة من القوانين التي تتعلق بحماية البيئة ليم اعتماد أول برنامج وطني للبيئة سنة 1996 و الذي دخل حيز التنفيذ سنة 1997.

ثم إن كل الحكومات التي تعاقبت كانت تسعى إلى تحقيق تنمية شاملة و سريعة ، وفي نفس السياق كانت تنظر إلى الانشغالات البيئية بأنها عقبة أمام التنمية وأصبح ينظر إلى الوزارة المكلفة بالبيئة على أنها جهاز يعرقل النشاط التنموي ، مما نتج عنه تفريغ الجهاز المركزي المكلف بحماية البيئة من كل الامتيازات و الصلاحيات التي تحظى بها بقية الأجهزة الوزارية الأخرى . ومن جهة أخرى فإن الظاهرة البيئة تنسم بالطابع المتشعب فهي تمس كل القطاعات وهو أمر جعلها محل اقتسام بين مختلف الوزارات ، و منه لا يمكن اعتبار أي تدخل لحماية البيئة ناجحا إلا بالتنسيق الفعال بين مختلف الوزارات ، وتبعاً لذلك ظهرت مهمة حماية البيئة دائما في وضعية المهمة الملحة أو الثانوية بوزارة تمارس وظائف تقليدية عريقة ، مما يجعل الوزارة نفسها تنظر إلى هذه المهمة بأنها مهمة غير جوهرية ، وبالتالي فإنه يصعب عليها القيام بمهامها التقليدية و مهمة حماية البيئة و مهمة التنسيق بين مختلف الوزارات.

المبحث الثاني: الاستقرار التشريعي ودور الفاعلين في حماية البيئة:

المطلب الأول: مدى مساهمة التطور التشريعي للهياكل التنظيمية والمقاييس العالمية لحماية البيئة
الفرع الأول: مختلف التشريعات المتعلقة بحماية البيئة.

¹ - يوسف بن ناصر ، معطيات جديدة في التنمية المحلية ، حماية البيئة ، مركز البحوث والإعلام الوثائقي للعلوم الاجتماعية والإنسانية ، جامعة وهران ، ص: 15.

إن القوانين التي طبقتها فرنسا في الجزائر خلال الفترة الاستعمارية لعبت الدور الكبير في استنزاف الموارد البيئية وتقليصها. ولكن بعد الاستقلال و مرور الزمن أخذت الجزائر تعتنى أكثر بالبيئة، وهذا بدليل صدور عدة تشريعات تناهض فكرة حماية البيئة وكان ذلك في شكل مراسيم تنظيمية منها ما يتعلق بحماية السواحل ومنها ما يتعلق بالحماية الساحلية للمدن، كما تم إنشاء لجنة المياه، وقد صدر أول تشريع يتعلق بتنظيم الجماعات الإقليمية وصلاحياتها وهو قانون البلدية الصادر سنة 1967 إلا أنه لم يبين صراحة الحماية القانونية للبيئة وأكفى فقط بتبيان صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره يسعى إلى حماية النظام العام، أما قانون الولاية الصادر سنة 1969 فإنه يمكن القول بشأنه أنه تضمن شيئا عن حماية البيئة وهذا من خلال نصه على التزام السلطات العمومية، بالتدخل لمكافحة الأمراض المعدية والوبائية.⁽¹⁾

وفي مطلع السبعينات وغداة دخول الجزائر مرحلة التصنيع، بدأت تظهر بوادر تشريعية تجسد اهتمام الدولة بحماية البيئة وهذا ما نجده مبررا بإنشاء المجلس الوطني للبيئة كهيئة استشارية تقدم اقتراحاتها في مجال حماية البيئة وفي سنة 1983 صدر قانون حماية البيئة الذي تضمن المبادئ العامة لمختلف جوانب حماية البيئة، ويعد هذا القانون نهضة قانونية في سبيل حماية البيئة والطبيعة من جميع أشكال الاستنزاف وقد فتح ذات القانون كذلك المجال واسعا للاهتمام بالبيئة، مما أدى إلى صدور عدة قوانين وتنظيمات أهمها القانون المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، الذي عبر من خلاله المشرع على العلاقة بين حماية الصحة وحماية البيئة تحت عنوان "تدابير حماية المحيط والبيئة".⁽²⁾

ثم صدر سنة 1987 القانون المتعلق بالتهيئة العمرانية، وهذا ما يعني اتجاه الدولة إلى انتهاز سياسة التوزيع المحكم والأمثل للأنشطة الاقتصادية والموارد البيئية والطبيعية وإلى جانب ما سبق ذكره، نجد أن المشرع لم يورد مسألة حماية البيئة في القانون العادي والقوانين الفرعية فحسب، بل تعدى اهتمامه وخصها بالدراسة في دستور 1989 حينما كرس الحماية القانونية للبيئة معتبرا إياها مصلحة عامة تجب حمايتها كما أضاف ضرورة الاعتناء بصحة المواطن ووقايته من الأمراض المعدية وذلك من خلال إلزام الدولة بالتكفل بهذا المجال.

وفي بداية التسعينات صدر قانونا البلدية والولاية، وقد نص قانون الولاية صراحة على اختصاص المجلس الشعبي الولائي في أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذا تهيئة الإقليم الولائي

¹ - عبد الرزاق المحادي، التلوث البيئي، مخاطر الحاضر وتحديات المستقبل، ديوان المطبوعات الجامعية 2000، ص: 140.

² - القانون رقم 05/85 المؤرخ في 1985/02/17 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر العدد 08.

، وحماية البيئة وترقيتها والسهر على أعمال الوقاية الصحية واتخاذ الإجراءات المشجعة لإنشاء هياكل مرتبطة بمراقبة وحفظ الصحة .

وقصدا من المشرع لإحداث الموازنة بين قواعد العمران وقواعد حماية البيئة ، صدر قانون التهيئة والتعمير الذي يهدف إلى إحداث التوازن في تسيير الأراضي بين وظيفة السكن، الفلاحة الصناعة والمحافظة على البيئة والأوساط الطبيعية ورغبة منه في أفراد حماية خاصة بالموارد المائية خصها المشرع بالتنظيم في الأمر رقم 13/96. وهذا بغرض وضع سياسة محكمة من أجل تلبية متطلبات الري ، القطاع الصناعي واحتياجات الأفراد.⁽¹⁾

ويتجلى لنا بوضوح تأثر المشرع الجزائري بموضوع البيئة والإشكالات التي يطرحها من خلال صدور القانون رقم 10/03 المتضمن حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة والذي يمكن القول بشأنه أنه جاء ثمة مشاركة الدولة الجزائرية في عدة محافل دولية تخص هذا الموضوع منها ندوة ستوكهولم وقمة الجزائر لدول عدم الانحياز وكذا مصادقة الجزائر على العديد من الاتفاقيات التي تصب في نفس الإطار وأهمها اتفاقية ريو دي جانيرو المنعقدة بالبرازيل التي تعتبر نقطة التحول الكبرى في السياسة البيئية الدولية بصفة عامة والجزائرية بصفة خاصة، وخير دليل على النهضة البيئية التي جاء بها القانون السالف الذكر، تضمنه على مجموعة من المبادئ والأهداف التي تجسد حماية أفضل للبيئة، بما يتناسب ومتطلبات التنمية المستدامة ومبادئها.

إضافة إلى ما سبق نجد أنه وفي كل سنة مالية يصدر قانون يتضمن بنودا تتعلق بالبيئة، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على حرص المشرع على مواكبة متطلبات العصرية بما تفرزه من مشاكل بيئية متعددة، وفي المقابل على متابعته عن كثب لمختلف الحلول المقترحة لها سواء على المستوى الدولي بمناسبة المؤتمرات المنعقدة في هذا الخصوص أو من خلال الندوات الدراسية الوطنية الخاصة بالبيئة.⁽²⁾

الفرع الأول: مدى مساهمة التشريعات المتعلقة بحماية البيئة للهياكل التنظيمية المتكفلة بالبيئة.

من خلال مطابقة النصوص التشريعية الصادرة والمتضمنة حماية البيئة أو فقط التطرق لها ومقارنتها بالهيكل المركزي الذي كان يتكفل بحماية البيئة نجد أن النصوص التشريعية كانت سباقة ومتوفرة فقد كان قانون البلدية والولاية أول القوانين ، فمن الناحية التشريعية نقول أنه توجد نصوص بينما لم يتم إنشاء اللجنة الوطنية للبيئة إلا في غضون 1974، ثم ومنذ الفترة الممتدة من 1974 إلى غاية 1983 لم توجد

¹ - القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المعدل بالأمر 50/04 المؤرخ في 2004/08/14. المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر العدد

² - سلوى شعراوي جمعة، صنع السياسات البيئية في مصر ، الجامعة الأمريكية بالقاهرة، مركز البحوث الاجتماعية ، 1997، ص: 66.

أية نصوص جديدة بالذكر وكل ما هناك هو تداول قطاع البيئة على حوالي أربعة هياكل مركزية تمثلت في اللجنة الوطنية للبيئة، وزارة الري واستصلاح الأراضي، كتابة الدولة للغابات والتشجير، كتابة الدولة للغابات واستصلاح الأراضي.

ثم توالى التشريعات بإعطائها لأهمية أكثر من سابقتها فكانت البداية بقانون حماية البيئة سنة 1983 ثم قانون الصحة وترقيتها سنة 1985 وقانون التهيئة العمرانية سنة 1987 ثم ظهرت مقومات حماية البيئة في دستور 1989 ثم تلاه قانون التهيئة والتعمير سنة 1990 وفي هذه الفترة انتقلت مسؤولية حماية البيئة إلى وزارة الري والبيئة والغابات وهي تقريبا أول وزارة نجدها تأخذ مصطلح البيئة في تسميتها ثم أسندت المهام إلى وزارة البحث والتكنولوجيا.⁽¹⁾

ويلاحظ أن التشريعات البيئية بعد 1990 لم تظهر إلى غاية القانون 10/03 بينما شهدت هذه الفترة كسابقاتها تداولاً للمهام حماية البيئة بين العديد من الوزارات فمن وزارة البحث والتكنولوجيا سنة 1990 إلى وزارة التربة سنة 1992 إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري سنة 1993 إلى كتابة الدولة للبيئة سنة 1996 ثم إلى وزارة الأشغال العمومية وتهيئة الإقليم والبيئة والعمران سنة 2000 وبعد ذلك وفي سنة 2001 تم إسنادها إلى وزارة الري والبيئة والغابات ويقال أن أفضل فترة لحماية البيئة كانت لما تم إسناد مهامها لوزارة بحجم وزارة الداخلية لما لها من تأثير على باقي الوزارات وتنسيق معهم على عكس الحالات التي سبقت والتي تلت وزارة الداخلية إذا كان دور حماية البيئة هو دور ثانوي وكثيراً ما نجد اسم الوزارة لا يتضمن على الأقل أي مصطلح يفهم منه حماية البيئة. وإذا يعتبر القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة المرجع الرئيس لحماية البيئة في الجزائر فإننا نلاحظ أن قوانين المالية كلها تعطي الأولوية والأهمية لحماية البيئة في سنة وبالتالي نجد أنفسنا أمام حقيقة مفادها وجود ترسانة قانونية كافية وملائمة لحماية البيئة مقابل عدم استقرار واضح وجلي للهياكل المركزية الكفيلة بحماية البيئة.

المطلب الثاني: دور الشركاء الفاعلين في حماية البيئة.

اعترف القانون لأشخاص متعددين بصفة الشركاء الفاعلين لحماية البيئة وصنفهم وفق ثلاثة فئات رئيسية لا مفر منها وهي الهيئات والهياكل المنشأة خصيصاً لحماية البيئة، جمعيات حماية البيئة والأفراد.⁽²⁾

¹ - بن قري سفيان، مرجع سبق ذكره، ص: 22

² - وناس يحي، مرجع سبق ذكره، ص: 35.

الفرع الأول : الهيئات المنوطة لحماية البيئة:

نعني في هذا الصدد الإدارات والهيئات العمومية التي يمكن لها التدخل إما لمعاقبة المعتدي على البيئة وإما لوضع تدابير احترازية كفيلة بحماية البيئة تهدف إلى الحد من نشاط الأشخاص الذين يتسببون بأضرار تمس البيئة

فعلى المستوى المركزي نجد كل من الوكالة الوطنية للنفايات، المحافظة الوطنية للساحل، الوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية، وعلى المستوى المحلي نجد بالخصوص كل من الولاية والبلدية و تظهر جمل القرارات الإدارية التي تصدرها هذه الهيئات في شكل:

- 1- المنع من ممارسة النشاط :على كل شخص ارتكب جريمة بيئية أو تعتبر مهنته عاملا مسهلا لارتكابها.
- 2- المصادرة : كحجز معدات الصيد البحري المحظورة
- 3- غلق المؤسسة أو حلها :يتأرجح هذا التدبير بين الغلق المؤقت و التوقيف النهائي في حالة مخالفة التشريع البيئي إلى جانب إمكانية حل الشخص المعنوي
- 4- إعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية: للقاضي في حالة المخالفات المرتكبة أن يأمر بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية و تنفيذ أشغال التهيئة.

هذه القرارات وإن كانت كلها إدارية فإن جل النصوص التشريعية المتعلقة بالبيئة حددت الأشخاص المؤهلين لمعاقبة المخالفات المتعلقة بها يمارسون مهامهم جنبا إلى جنب مع الشرطة القضائية، كل حسب مجال تخصصه فإلى جانب مفتشي البيئة نجد أسلاك الدرك الوطني و الأمن و الشرطة البلدية و شرطة المناجم و مفتشي الصيد البحري ومفتشي العمل ومفتشي التجارة و مفتشي السياحة وضباط حرس الموانئ و حراس الشواطئ.⁽¹⁾

الفرع الثاني : جمعيات حماية البيئة.

- تساهم الجمعيات المعتمدة قانونا والتي تمارس أنشطتها في مجال حماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي في عمل الهيئات العمومية بخصوص البيئة وذلك بالمساعدة وإبداء الرأي والمشاركة وفق التشريع المعمول به.⁽²⁾

¹ - انظر على سبيل المثال المرسوم الرئاسي رقم 277/88 المؤرخ في 15/11/1988، المتضمن اختصاصات أسلاك المفتشين المكلفين بحماية البيئة وتنظيمها وعملها.

² - تنص المادة 35 من القانون 10/03 على: "تساهم الجمعيات المعتمدة قانونا والتي تمارس أنشطتها في مجال حماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي في عمل الهيئات العمومية بخصوص البيئة وذلك بالمساعدة وإبداء الرأي والمشاركة وفق التشريع المعمول به.

- لها الحق في التقاضي برفع دعوى أم الجهات القضائية المختصة عن كل مساس بالبيئة ،حتى في الحالات التي لا تعني الأشخاص المنتسبين لها بانتظام.

- يمكن للجمعيات المعتمدة قانونا ممارسة الحقوق المعترف بها للطرف المدني بخصوص الوقائع التي تلحق ضررا مباشرا أو غير مباشر بالمصالح الجماعية التي تهدف إلى الدفاع عنها وتشكل هذه الوقائع مخالفة للأحكام التشريعية المتعلقة بحماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي وحماية الماء والهواء والجو والأرض وباطن الأرض والفضاءات الطبيعية والعمران ومكافحة التلوث.⁽¹⁾

- عند تعرض أشخاص طبيعية لأضرار فرضية تسبب فيها الشخص نفسه وتعود إلى مصدر مشترك في الميادين المذكورة أعلاه فإنه يمكن لكل جمعية معتمدة بمقتضى المادة 35 من القانون 10/03 ،إذا فوضها على الأقل شخصان طبيعيان معنيان أن ترفع باسمها دعوى التعويض أمام أية جهة قضائية ويجب أن يكون هذا التفويض كتابيا كما يمكن للجمعية التي ترفع دعوى قضائية وفقا للأحكام السابقة الذكر ممارسة الحقوق المعترف بها للطرف المدني أمام أي جهة قضائية جزائية.⁽²⁾

الفرع الثالث: الأفراد.

يبدو من الصعب أحيانا فصل الجهد الرسمي للحكومات والمنظمات عن الدور الذي يلعبه الأفراد المجتمعين أو منفردين بسبب تعقد التنظيمات وما تحظى به من دعم وإسناد. وإن الأفراد بكل ما يملكون من مؤسسات ملوثة يحتلون حيزا هاما من الهيكل العام للاقتصاد الوطني ولديهم باع طويل في صنع القرار السياسي للدولة وكذا في توجيه سياسته التشريعية بالشكل الذي يحمي مصالحهم خاصة في البلدان ذات الاقتصاد الحر.⁽³⁾

وعلى هذا فالفرد يلعب دورا هاما في مجال حماية البيئة إن لم نقل أنه أهم دور في هذا الميدان باعتباره مصدر التلوث البيئي في كل الحالات بصفة مباشرة وغير مباشرة وكما قلناه آنفا تقدما لهذا الفصل فإن غزارة التشريع البيئي واحداث أحمزة مكلفة بحماية البيئة وحدها لا يمكن لها بلوغ غاية حماية البيئة من دون انتشار الوعي البيئي ولذلك نجد أنه واضح من خلال النصوص المتعلقة بمجال حماية البيئة أن المشرع قد ألزم الفرد بعدة واجبات تتعلق بحماية البيئة مخاطبا خاصة منتجي وحائزي النفايات وذلك بالقيام بما يلي:

¹ - انظر نص المادة 37 من القانون 10/03 المذكور سابقا.

² - انظر نص المادة 38 الفقرة 03 من نفس القانون (10/03)

³ - أنظر مجلة العلوم القانونية والإدارية لجامعة تلمسان العدد 1 سنة 2003 ص 104.

- يلزم كل منتج للنفايات أو حائز لها باتخاذ كل الإجراءات الضرورية لتفادي إنتاج النفايات بأقصى قدر ممكن .
- في حالة عدم مقدرة منتجي النفايات أو الحائز لها على تفادي إنتاج أو تثمين نفاياته فإنه يلزم بضمان أو بالعمل على ضمان إزالة هذه النفايات على حسابه الخاص بطريقة عقلانية بيئيا.
- لا يمكن معالجة النفايات الخاصة الخطرة إلا في المنشآت المرخص لها من قبل الوزير المكلف بالبيئة.
- يحظر خلط النفايات الخاصة الخطرة مع النفايات الأخرى .
- يلزم منتجو، أو حائزو النفايات الخاصة الخطرة بالتصريح للوزير المكلف بالبيئة بالمعلومات المتعلقة بطبيعة وكمية وخصائص النفايات.

خاتمة :

من خلال ما سبق يمكن القول بأنه منذ 2003 أصبح الاهتمام بالبيئة في تحسن متواصل وخير دليل على هذه النهضة البيئية التي جاء بها القانون رقم 03 - 10 بتضمنه على مجموعة من المبادئ والأهداف التي تجسد حماية أفضل للبيئة، بما يتناسب ومتطلبات التنمية المستدامة ومبادئها.

وأصبح تدخل الإدارة السياسية من خلال القرار السياسي البيئي ضروريا للتصدي لمشكلات البيئة لتحقيق التعاون الدولي البيئي الفعلي بالمحافظة عليها، وتجسد ذلك في الجزائر تشريعا من خلال ترسانة القوانين التي صاحبت و تلت قانون 03 - 10 لكن الإشكال كان ولا يزال تقاذف الدوائر الوزارية والهياكل المركزية لمهام حماية البيئة في كل تعديل حكومي تقريبا، إن عدم الاستقرار هذا جعل تجسيد حزمة القوانين المنظمة للبيئة والتنمية المستدامة بين الصعوبة وذهنية اعتبار البيئة أمرا ثانويا لدى كل فريق حكومي جديد أو كل وزير جديد أوكلت له مهام حماية البيئة.

إضافة إلى ما سبق نجد أنه وفي كل سنة مالية يصدر قانون يتضمن بنودا تتعلق بالبيئة، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على حرص المشرع على مواكبة متطلبات العصرنة بما تفرزه من مشاكل .

ومما سبق يمكن الخروج بالتوصيات الآتية:

- إشراك الوزارة المنوط لها مهمة البيئة وحمايتها للمشاركة في إثراء النصوص القانونية قبل إصدارها من خلال ورشات إبداء الرأي على مستوى الأمانة العامة للحكومة والمديرية العامة للوظيفة العمومية، لاسيما في الجوانب المتعلقة بالبيئة والتنمية المستدامة.
- منح الوزارة المعنية بحماية البيئة صلاحيات أوسع مع إعطاءها مهمة التنسيق بين باقي الوزارات على مستوى انجاز المشاريع ذات الصلة بالبيئة.

- وضع سياسة تخطيطية بيئية شاملة قريبة وبعيدة المدى وإدراج مقتضيات حماية البيئة والتنمية المستدامة ضمن المخطط الخماسي في السياسة العامة للحكومة.
- استحداث لجنة أو مديرية فرعية على مستوى كل وزارة تعنى بالبيئة والتنسيق في هذا المجال مع الوزارة المعنية بحماية البيئة.
- منح الفاعلين في حماية البيئة من هيئات و وكالات وجمعيات وأفراد امتيازات ميدانية وقانونية من خلال نصوص تكفل الشراكة الفعلية لهم في إثارة بؤر ومسببات الاعتداء على البيئة سواء من طرف الإدارات أو الأفراد عند انجاز المشاريع الكبرى العامة والخاصة .
- تعزيز المنظومة التشريعية الجزائرية بوعد ووعيد، من خلال التحفيز بالجوائز لأحسن عمل أو أي خدمة قدمت لحماية البيئة من جهة ووضع نصوص صارمة لتجريم مخربي البيئة بمختلف أبعادها.