

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

الآليات القانونية لعقود الإدارة البيئية والتخطيط البيئي المحلي في مجابهة التلوث البيئي

Legal mechanisms for environmental management contracts and local environmental planning in confronting environmental pollution

بن رحمون مروان¹، بن ويس أحمد²

¹ المركز الجامعي مُرسلي عبد الله تيبازة ، (الجزائر)، benrahmoun.merouane@cu-tipaza.dz

مُخبر المؤسسات الدستورية والنُظم السياسية

² المركز الجامعي مُرسلي عبد الله تيبازة ، (الجزائر)، benouis.ahmed@cu-tipaza.dz

مُخبر المؤسسات الدستورية والنُظم السياسية

تاريخ النشر: 2025/03/01

تاريخ القبول: 2025/01/01

تاريخ ارسال المقال: 2024/12/01

*المؤلف المرسل

الملخص:

بعد التهديدات المختلفة التي تتعرض لها البيئة بسبب الأنشطة البشرية الصناعية والطموحات الاقتصادية التي كان لها أثر كبير على البيئة، تزايدت المخاوف البيئية، مما أدى إلى وضع سياسات بيئية شاملة وتعزيز الإطار القانوني المؤسسي من خلال إنشاء النظم القانونية و آليات تؤكد على دور الإدارة العامة في حماية البيئة على المستويين. الوطنية والمحلية. وكان تدخل المشرع ضروريا ليحظى قطاع البيئة في الجزائر باهتمام متزايد واهتمام قوي منذ منتصف التسعينات، واستعاد الاحترام والمكانة التي يستحقها في آليات مثل العقوبات الإدارية لعدم الالتزام بالإجراءات الاحترازية وسلطة الحكومة.

الكلمات المفتاحية: البيئة؛ التلوث؛ التخطيط البيئي المحلي؛ عقود الإدارة البيئية.

Abstract :

After the various threats to the environment due to industrial human activities and economic ambitions that had a significant impact on the environment, environmental concerns increased, which led to the development of comprehensive environmental policies and the strengthening of the institutional legal framework through the establishment of legal systems and mechanisms that emphasize the role of public administration in protecting. environment at both levels. National and local. The intervention of the legislator was necessary for the environmental sector in Algeria to receive increased attention and strong attention since the mid-nineties, and to regain the respect and status it deserves in mechanisms such as administrative penalties for non-compliance with precautionary measures and government authority.

Keywords: the environment; pollution; local environmental planning; Environmental management contracts.

مقدمة:

تعتبر البيئة تراثاً مشتركاً لجميع المجتمعات والعصور، إلا أن البيئة اليوم تعاني من مشاكل وتدهور خطير يؤثر على التوازن البيئي بسبب المخاطر الناجمة عن زيادة استغلال الموارد في الأنشطة التنموية، وهذا أكد بفعل البشر. ولذلك تبنى القانون الدولي مصطلح البيئة وأضفى عليه طابعاً مهنيّاً مع مجموعة من القواعد القانونية لضمان التعاون الدولي مع كافة الأطراف الفاعلة في المجتمع الدولي.

ولعل الاهتمام بالبيئة ومشاكلها لم يكن من المواضيع المطروحة على مستوى البحث القانوني حتى بداية الثلث الأخير من القرن العشرين، وبالفعل فإن مصطلح البيئة لم يظهر في الوجود القانوني إلا في المراحل التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية الذي عقد في ستوكهولم في جوان 1972م. لذلك وبما أن القضايا البيئية ترتبط بأهم حقوق الإنسان الأساسية وهو الحق في الحياة، وذلك من خلال الحفاظ على الصحة في بيئة نظيفة، ومنذ أن أصبح المجتمع الدولي يدرك -ولو بشكل غير مباشر- مخاطر التلوث البيئي على صحة الإنسان، أصبح الموضوع موضوعاً مهماً حيث احتلت البيئة مكانة مهمة في الاهتمامات القانونية الدولية في السنوات الأخيرة. وتعتبر الجزائر إحدى الدول التي حاولت إنشاء نظام قانوني يهدف إلى تعزيز الإطار القانوني والمؤسسي لحماية البيئة، حيث صدر أول قانون للبيئة سنة 1983، ثم جاء بعده القانون رقم 03-10 حيث يتعلق هذا القانون بالحماية البيئية في سياق التنمية المستدامة. وقد أدى هذا القانون إلى مواءمة الصكوك القانونية مع البيانات الدولية الجديدة من خلال تحديثها وجعلها أكثر فعالية وكفاءة استناداً إلى المبادئ الدولية الحديثة.

إشكالية الدراسة: بناء على ما سبق نطرح إشكالية الدراسة التالية:

ماهي أهم الآليات القانونية للتخطيط البيئي المحلي وعقود الإدارة البيئية في حماية البيئة من التلوث؟

أهداف الدراسة: التعرف على أهم الآليات القانونية للتخطيط البيئي المحلي وعقود الإدارة البيئية في حماية البيئة من التلوث.

تقسيمات الدراسة: تم تقسيم دراستنا إلى:

المبحث الأول: الإطار النظري للبيئة والتلوث؛

المبحث الثاني: التخطيط البيئي المحلي؛

المبحث الثالث: عقود الإدارة البيئية.

المبحث الأول: الإطار النظري للبيئة والتلوث

سيتم في هذا المبحث التعرف على أهم المفاهيم النظرية للبيئة والتلوث.

المطلب الأول: المفاهيم النظرية للبيئة

سيتم في هذا المطلب عرض أهم المفاهيم الخاصة بالبيئة بالإضافة إلى عرض الأنواع المختلفة للبيئة.

الفرع الأول: تعريف البيئة

البيئة هي نسيج من التفاعلات المختلفة بين الكائنات الحية (النباتات والبشر والحيوانات) والكائنات غير الحية (الهواء والحرارة والضوء). ويتم هذا التفاعل وفق نظام متوازن ومتكامل ودقيق، وهو ما يسمى بالمنظومة البيئية أو النظام البيئي، حيث يعتبر الإنسان جزءاً مهماً هذه المنظومة وهذا من خلال ممارسة الحياة اليومية. ولعبه دوراً نشطاً في ذلك. قدرتهم على ذلك بمساعدة التطور السريع للعلوم والتكنولوجيا، فإنهم يسعون جاهدين لتلبية احتياجاتهم الخاصة من خلال زيادة الإنتاج الزراعي والصناعي، وإنشاء المدن، وبناء الطرق...، العامل المهيمن في بيئته المحيطة من خلال سعيه إلى إشباع احتياجاته الذاتية وهذا له انعكاسات واضحة على العديد من المجموعات البيئية. كما أن المدن والسدود والمستوطنات البشرية، وكافة أشكال الصناعة والنقل وغيرها هي امتداد للبيئة الطبيعية، وهي مكونات بيئية خلقت بشكل مصطنع لتلبية احتياجات الإنسان، وهو ما نسميه بالبيئة البشرية (من صنع الإنسان).¹

الفرع الثاني: أنواع البيئة

يمكن تقسيم البيئة إلى ثلاثة أنواع كما يلي:²

1- البيئة الطبيعية:

تتكون البيئة الطبيعية من الغلاف الجوي (الجو الغازي المحيط بالأرض)، والغلاف المائي (الذي يشمل جميع المسطحات المائية)، والغلاف الصخري (الذي يشمل جميع المواد الصخرية والتربة) والغلاف الحيوي (المنطقة والتي توجد فيها جميع الكائنات الحية والتي تشمل (التربة والجو). المحيط الحيوي هو المنطقة التي توجد فيها جميع الكائنات الحية ويتكون من التربة والهواء والماء؛

2- البيئة الصناعية:

وسميت بذلك لأنها من صنع الإنسان، وتشمل المدن والطرق وجميع المرافق والمؤسسات والمزارع؛

3- البيئة الاجتماعية:

وتشمل كافة العلاقات الداخلية بين الأفراد والقوانين والأنظمة التي تكفل كافة الأنشطة الإنسانية بما فيها الجوانب السلبية والإيجابية.

المطلب الثاني: المفاهيم النظرية للتلوث

سيتم في هذا المطلب عرض أهم المفاهيم الخاصة بالتلوث بالإضافة إلى عرض عناصره وآثاره على البيئة.

الفرع الأول: مفهوم التلوث

علمياً يمكن تعريف التلوث بأنه أي تغير بيولوجي أو تغير كيميائي أو تغير فيزيائي يسبب ضرراً للمياه أو الهواء أو الأرض ويضر بصحة الإنسان والكائنات الحية الأخرى. يُعرف التلوث أيضاً بأنه إضافة مواد غريبة غير معروفة إلى الهواء أو الماء أو الأرض نتيجة للتكنولوجيا، ويعرف التلوث بأنه تغير في الخصائص الفيزيائية أو الكيميائية أو البيولوجية. أما تلوث الهواء وتلوث الماء وتلوث التربة وغيرها، فهي من صنع الإنسان وهي نتيجة الطبيعة، أي أن الطبيعة تتجدد ذاتياً.³

الفرع الثاني: عناصر التلوث

يشمل التلوث عدة عناصر، مثل:⁴

- الأنشطة الضارة المحيطة بالبيئة والتي تؤدي إلى تدمير عناصرها الأساسية؛
- النشاط البشري المباشر أو غير المباشر؛
- هذا النشاط الذي يؤدي إلى حدوث أو احتمال حدوث ضرر بالبيئة أو احتمال التعدي عليها.

الفرع الثالث: آثار التلوث على البيئة

- قد وصف علماء البيئة تدمير وتدهور البيئة ككل، وانقراض بعض الأنواع، وتلوث المحيطات والبحار والمياه السطحية والمياه الجوفية، وزيادة الآثار البيئية الضارة التي تؤدي إلى تغير المناخ.
- يشكل التلوث تهديداً كبيراً للبيئة وتمتد آثاره الضارة إلى الإنسان والحيوان والنبات والماء والهواء والتربة. وترتبط هذه البيانات بتنمية المجتمع وتحقيق التوازن البيئي الشامل والمتكامل.

المطلب الثالث: التلوث البيئي

سيتم في هذا المطلب عرض أهم المفاهيم الخاصة بالتلوث البيئي بالإضافة إلى عرض عناصره.

الفرع الأول: مفهوم التلوث البيئي

يمكن تعريف التلوث البيئي على أنه أي تغير بيولوجي أو تغير حراري أو تغير فيزيائي أو نشاط إشعاعي يشكل مجموعة من المخاطر المباشرة أو غير المباشرة التي تؤثر على البيئة. كما أنه خلل طبيعي في التوازن بين العناصر البيئية نتيجة للأنشطة البشرية.

الفرع الثاني: عناصر التلوث البيئي

ومن خلال هذه التعريفات فإن عناصر التلوث البيئي هي:⁵

- كون هذا التلوث ناجماً عن أفعال الإنسان ؛
- دخول مواد ملوثة إلى الأوساط البيئية؛
- حدوث تغييرات بيئية ضارة؛
- إدخال أي ملوثات إلى الأوساط البيئية محمي قانونياً.

المبحث الثاني : التخطيط البيئي المحلي

نظراً للوضع الحالي الذي تتصاعد فيه المشاكل البيئية دون أن تعالجها السياسة البيئية، فمن الضروري أن يكون لدى صانعي السياسات الأدوات التي يحتاجونها للحد من هذه المخاطر البيئية. إن العواقب السياسية الناجمة عن اتخاذ القرار المتسرع عادة ما تكون خاطئة، وتصحيح هذه الاختلالات يتطلب تصحيح مسار السياسة البيئية، وهو ما يبدأ بالتخطيط السليم المبني على فهم دقيق للمشكلة المطروحة وتصور واضح للحلول والبدائل.

لقد ظهر التخطيط البيئي كوسيلة جديدة لإدارة البيئة بالإضافة إلى ضوابط الإدارة البيئية، وذلك من خلال اختيار الأهداف والاستراتيجيات والأولويات والبرامج وإعداد التدابير المناسبة لتنفيذها ومراقبة تحقيقها.

يعرف التخطيط البيئي بأنه أسلوب إعداد وتعديل خطط التنمية من منظور بيئي، أي خطة تحكم في المقام الأول الجوانب البيئية لخطة التنمية وتأثيراتها البيئية المتوقعة في المستقبل المنظور وغير المتوقع ونرى محاولة حماية البيئة من طرف المشرع الجزائري من خلال استحداث ميكانيزمات واعتماد التخطيط البيئي المحلي.⁶

المطلب الأول: مفاهيم عامة حول التخطيط البيئي المحلي

نرى محاولة حماية البيئة من طرف المشرع الجزائري من خلال استحداث ميكانيزمات واعتماد التخطيط البيئي المحلي، و حيث اعتمد استراتيجيات أو سياسات بيئية، كما أمد أن فعاليتها لا تكون إلا بمشاركة الجميع في الحفاظ على البيئة .

الفرع الأول: التعريف الإجرائي حسب المشرع الجزائري للتخطيط البيئي المحلي

يشير القانون رقم 03-10 لاسيما المادة 03 منه، حيث يتعلق هذا القانون بالحماية البيئية في سياق التنمية المستدامة⁷ إلى التخطيط البيئي بشكل عام في إطار تحديد المبادئ التي يتركز عليها هذا القانون، وتشير المادتان 13 و 14 وذلك في إطار تحديد الجهات المختصة بإعداد الخطط الخاصة بالأنشطة البيئية⁸، وعلى الرغم من ذكر التخطيط البيئي في القانون رقم 01-19 الذي يتعلق بإدارة ومراقبة وإزالة النفايات ولاسيما المادة 31 منه، وفي الأمر التنفيذي رقم 07-205 المحدد لإجراءات و كفاءات إعداد المخططات البلدية لتسيير وإدارة النفايات المنزلية و ما يشبهها، إلا أن التخطيط البيئي المحلي ليس له تعريف قانوني.

حيث يمكننا تعريف التخطيط البيئي بأنه صياغة ضوابط وقواعد محددة لحماية البيئة وفق برنامج من خلال توقع المخاطر والمشاكل البيئية التي قد تحدث في المستقبل والتنبؤ بها ووضع الخطط اللازمة للوقاية منها وتقليل خسائرها⁹.

ويترب على ما سبق أن التخطيط البيئي المحلي ليس له مفهوم خاص ولا يخرج تعريفه عن تعريف التخطيط البيئي، بل يتم على المستوى المحلي، ولذلك فإن عملية التخطيط البيئي المحلي تتكامل مع عملية التنمية المستدامة، كما أن الرؤية الواعية تعمل كضابط لجميع أنواع التخطيط الاقتصادي والاجتماعي الهادف إلى الاستخدام المتوازن والأمن للموارد البيئية على المستوى المحلي، كما أنها تمكن المنطقة من الاستجابة لاهتمامات حماية البيئة.

الفرع الثاني: العناصر الأساسية للتخطيط البيئي المحلي

ومما سبق يتبين لنا أن التخطيط البيئي المحلي يقوم على عنصرين أساسيين:

أ- التوقعات المستقبلية: وهي توقع حدوث شيء مستقبلي سيكون له تأثير سلبي على البيئة خلال فترة زمنية معينة ، ووضع خطة لمواجهة هذه التداعيات باحترام الجوانب البيئية والآثار المتوقعة لخطة التنمية.

ب- الاستعداد للمستقبل : يجب أن تكون أهداف الخطط البيئية المحلية واقعية وقابلة للتحقيق فعليا، ولذلك فإن التخطيط ينطوي بالضرورة على حل مشاكل الماضي والتطلع إلى المستقبل، ويجب عمل حصر لجميع الموارد والإمكانات المتاحة للمستقبل، كما يجب تحديد أفضل الطرق للاستفادة من الفرضيات المستقبلية، وهذا خلال فترة التخطيط.

المطلب الثاني: الدور المهم للتخطيط البيئي المحلي

يبرز الدور الفعال والمهم للتخطيط البيئي المحلي في حماية البيئة وتكون قريبة من المواطنين وهمومهم، ولذلك فإن دور التخطيط البيئي المحلي هو البحث عن إدارة مستدامة للموارد خاصة الطبيعية منها، وخلق تعاونيات في مكافحة التدهور البيئي.¹⁰

كما تكمن أهميتها في كونها من أكثر الأدوات فعالية لحماية البيئة، لما لها من طبيعة وقائية تمنع المخاطر والمشاكل البيئية قبل حدوثها. ويساعد على اجتناب التناقضات بين البرامج المتعلقة بحماية البيئة وبين الآليات التي تخلقها المؤسسات.

إن منع المخاطر والمشاكل البيئية يتطلب مشاركة فعالة من السلطات المحلية من خلال التشاور مع جميع الشركاء والجهات الفاعلة ومثلي المجتمع المدني وتعزيز النهج البيئي المحلي.

تتضمن الخطط البيئية عادة مشاريع تولد فوائد اقتصادية، ومن الأمثلة الجيدة على ذلك استغلال النفايات وإعادة تدويرها، حيث يتم التعامل مع النفايات كمورد اقتصادي وإعادة تدويرها لإنتاج المزيد من المنتجات، بدلاً من التخلص منها والتسبب في نفقات اقتصادية وأضرار بيئية.¹¹

ومن خلال معالجة القضايا البيئية وتقييم المشاريع المختلفة للتأكد من عدم تأثيرها سلباً على البيئة، فإن التخطيط البيئي يؤدي في النهاية إلى خلق بيئة صحية وآمنة يستطيع الأفراد الأصحاء العيش فيها بعيداً عن ضغوط المشاكل البيئية.

من خطط زيادة المساحات الخضراء وزراعة الأشجار في المناطق الحضرية لتنقية الهواء، إلى خطط الاستفادة من الإنتاج النظيف والصناعات المرافقة للبيئة، وإنشاء مناطق صناعية بعيدة عن السكان، إلى خطط ترشيد استخدام الموارد الطبيعية وتحقيق فوائد اقتصادية مهمة¹² والتخطيط لترقية المجتمعات الحضرية والمدينة كما تعد الخطط البيئية المحلية مهمة جداً بسبب الفوائد الصحية والاقتصادية والاجتماعية التي يمكن أن يجلبها تنفيذها، بدءاً من خطط تحسين إطار الحياة في المناطق العمرانية.

المطلب الثالث: النظام القانوني للتخطيط البيئي المحلي

ونتيجة لإدخال نظام التخطيط البيئي المحلي مؤخراً، فإن الطريقة التي تم بها اعتماد هذه الخطط البيئية المحلية (الميثاق البلدي للبيئة والتنمية المستدامة 2001-2004 وأجندة التخطيط البيئي المحلي) كانت من خلال إجراء

مناقشات عامة حول الوضع البيئي تحت إشراف وزارة البيئة، لا يزال غامضاً في بعض جوانبه، مثل عدم وجود هيئة إقليمية متخصصة للقيام بأعمالها التوقعية في مجال الحماية¹³.

كما أن التجربة الأولى للتخطيط البيئي المحلي الجزائري إذ نقارنها بتجربة التخطيط البيئي المحلي بفرنسا، نجد أن التجربة الجزائرية تمت بأسلوب المنحة، عكس التجربة الفرنسية التي تمت بواسطة إتفاقيات تفاوضية بين الدولة الفرنسية وبين الجهات المحلية، في إطار عقود البرامج.

أما طريقة إقرار المواثيق المحلية في التجربة الفرنسية فهي بالاتفاق بين الدولة والبلديات، بهدف مواءمة وتكامل المخططات المحلية من منطلق لامركزي، دون التركيز على النمط المركزي الذي تمثله المديريات البيئية على المستوى المحلي والهدف من ذلك هو إزالة الانفصال والتناقضات في المخططات المحلية والتأكد من أن الخطط المحلية تحمل تطلعات وتوجيهات مركزية.¹⁴

وهكذا تمت صياغة المواثيق البيئية في الجزائر بطريقة فرعية، دون سابق تنسيق بين المجتمعات المحلية المتقاربة طبيعياً وجغرافياً أو مع السلطات المركزية داخل نفس المنظمة. وبالتالي، تميزت هذه المواثيق والخطط بطابعها المحلي البحت، دون أي خروج عن التوزيع الكلاسيكي للسلطات المحلية كالبلديات والولايات. تظهر هذه الاختلافات الجوهرية في طريقة رسم المواثيق والخطط البيئية أن الخطط البيئية المحلية لم تغير أنماط الحكم المحلي، سواء من حيث التنسيق بين المجتمعات المحلية المختلفة، التي من المفترض أن تكون متجانسة، أو من حيث تعزيز الارتباط بين التخطيط البيئي المحلي والمركزي.

ويعود الغموض في التشريع القانوني للمخططات المحلية لما يلي:¹⁵

- من حيث القيمة القانونية، فإن المخطط المحلي لم يصدر بموجب قانون أو أمر تنفيذي، كما هو الحال مع خطط التنمية وخطط إعادة الإعمار، بل بعد مناقشة عامة أجرتها وزارة البيئة؛
- كما أنها ذات طبيعة أخلاقية ومعنوية، حيث تعمل على توعية المجتمع بضرورة حماية البيئة، ولا تفرض أعباء أو التزامات قانونية، وبالتالي لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء، كما أنها تعمل على تضخيم النصوص والوثائق، وتحويل مسؤولية المجتمع في حماية البيئة إلى مسؤولية أخلاقية¹⁶.

ومما سبق يعمل التخطيط البيئي المحلي على توضيح المبادئ الأساسية التي تقوم عليها التنمية المستدامة وهو مبدأ دمج الجوانب البيئية في استراتيجيات التنمية الإقليمية باعتباره منهجا حديثا لحماية البيئة.

إن نجاح أي استراتيجية أو نهج بيئي، بما في ذلك التخطيط البيئي، لا يمكن أن يكون فعالا وكفؤا دون مشاركة وتنسيق لحل المشاكل البيئية الحقيقية، وعلاوة على ذلك، فإن فرص نجاح الخطط البيئية المحلية تتعزز في تنفيذ وإعداد استراتيجيات التنمية المحلية و الخطط البيئية، وذلك لأن السكان المحليين لديهم علاقة أوثق مع بيئتهم ويدركون مشاكلها. وبالتالي فإن مشاركتهم توفر بيانات ومعلومات قيمة وفهّما أفضل للمخططين البيئيين ودعمهم وقبولهم للمشاريع المدرجة في الخطة البيئية.

ومع ذلك، فإن الخطط البيئية المحلية بما عيوب في طريقة اعتمادها، من أجل إزالة التناقضات والاختلافات بين الأهداف والتدابير الواردة في وثائق التخطيط البيئي، وعليه وجب المشاركة الفعالة لجميع الشركاء، وأخذ

التوجيهات الناشئة عن عمل لجان متعددة القطاعات تم تشكيلها لهذا الغرض والنظام القانوني للتوجيهات الأخرى المدرجة في مختلف أدوات التخطيط المدنية والقطاعية والمحلية والتي ينبغي إعادة النظر فيها.

المبحث الثالث : عقود الإدارة البيئية

تم الإدارة البيئية من خلال عقد مبرم من جهة بين هياكل و أجهزة الدولة ، ومن جهة أخرى بين الأفراد الخاضعين للقانون الخاص أو العام¹⁷ .

يتم تضمين الإدارة البيئية في الإطار التعاقدية من خلال عدد معين من العقود. بعضها ينشأ بقانون، مثل عقود التنمية التي تعتبر أداة لتنفيذ سياسات التنمية الحضرية، أو عقود إدارة النفايات بين الإدارة والمؤسسات المرفقية، في حين يتم إنشاء عقود حسن الأداء البيئي الجيد من خلال الممارسة، بالإضافة إلى هذه الاستخدامات المنصوص عليها في القانون¹⁸ .

ويتضمن نفس المفهوم أدوات وآليات قانونية تمنح الإدارات المحلية صلاحيات واسعة في مجال حماية البيئة من خلال التفاوض والتعاقد بواسطة عقود ذات طبيعة خاصة¹⁹ .

المطلب الأول: أنواع عقود الإدارة البيئية

تتمثل عقود الإدارة البيئية في الأنواع التالية:

الفرع الأول: عقد التنمية

عقد التنمية منصوص عليه في القانون 01-20 حيث يتعلق هذا القانون بالتنمية المستدامة وتهيئة الإقليم ولاسيما في المادة 59 منه، حيث أنه و في إطار مخططات التهيئة والمخططات التوجيهية يمكن إبرام عقد التنمية²⁰ . ويعرف المشرع الجزائري عقد التنمية بأنه عقد بين الدولة وبين مجموعة أو أكثر من المجموعات الإقليمية أو بين متعامل أو أكثر من المتعاملين أو الشركاء الاقتصاديين لتنفيذ مشروع أو برنامج معين وفق مخطط رئيسي أو مخطط تنموي لمدة زمنية محددة²¹ .

وحسب المادة السابقة فإن عقد التنمية هو عقد يضم طرفين أو يشترك فيهما، حيث يكون الطرف الأول هو الدولة، أي السلطة المركزية، أو جهة محلية ، والطرف الثاني هو الفاعل الاقتصادي، وتهدف هذه العقود، في إطار مخطط توجيهي أو مخطط، تهيئة إلى تطوير تنفيذ الأعمال المنصوص عليها في المخطط التوجيهي لمدة معينة.

وانطلاقاً من المعيار العضوي المتمثل في ظهور جهات محلية مثل الدولة والبلديات كأطراف في عقد التنمية، فيمكن وصف هذا الأخير بأنه عقد إداري، إلا أن بعض العقود التي تُبرمها الإدارة العامة تخضع للقانون الخاص فإن هذا المعيار وحده لا يكفي في جميع الأحوال لتأهيله كعقد إداري. ولذلك يجب البحث عن موضوع هذا العقد، وبالرجوع إلى المادة 59 من القانون السابق 01-20، يتبين بوضوح أن موضوع هذا العقد يتعلق بتنفيذ التوجيهات المنصوص عليها في المخطط التوجيهي أو مخطط التهيئة العمرانية ولذلك فهو وبالتالي يعتبر عقد التنمية بأنه عقد إداري يخضع لإختصاص القاضي الإداري، كما تتعلق عقود التنمية بتنفيذ المرافق العامة لحماية البيئة²²، وأيضاً تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

الفرع الثاني: عقد إدارة النفايات

أشار المشرع الجزائري ضمن القانون 01-19 الذي يتعلق بإدارة ومراقبة وإزالة النفايات إلى أن الدولة ستمنح امتيازات وحوافز ومكافآت من أجل تشجيع تطوير أي نشاط متعلق بفرز وجمع ونقل وتثمين وإزالة النفايات وهذا حسب ما يُحدده التنظيم²³.

اعتمد المشرع النظام التعاقدي لتسيير وإدارة النفايات المنبثق من توجيهات البرنامج الوطني للتسيير المندمج للنفايات الحضرية الصلبة للمدن الكبرى 2002-2004، حيث يشير إلى أن التسيير المباشر من طرف البلديات أثبت في مختلف دول العالم أن الإدارة المباشرة من قبل البلديات غير مجدية في الجزائر، وينص على ضرورة تخلي السلطات العمومية في الجزائر عن المرافق العامة لإدارة النفايات والتحول إلى الاستثمار الخاص وعقود الامتياز. من أجل تصنيف عقود تسيير النفايات، يتم الاعتماد على المعايير العضوية المتمثلة في أن أحد الأطراف المتعاقدين يجب أن يكون شخصا خاضعا للقانون العام وتفرض شروط وأحكام خاصة فيما تبين المعايير الموضوعية أن جوهر العقد يركز على تشغيل المرافق العامة المتعلقة بإدارة النفايات من خلال عمليات جمع ومعالجة النفايات، فيعتبر عقد تسيير النفايات المنزلية يعتبر عقد امتياز المرافق العامة أي أنه عقد إداري محض، ويخضع لإختصاص القاضي الإداري²⁴.

وبما أن عقد تسيير النفايات يقع ضمن إطار عقد امتياز المرافق العامة، فإن للمتعاقد الحق في تحصيل الضرائب والرسوم²⁵ والاستفادة من الإجراءات التفضيلية التي تمنحها الدولة لدعم وتطوير نشاط جمع النفايات والفرز والنقل والتثمين والإزالة وفقاً للكيفية المنصوص عليها في التنظيم سواء كان المتعاقد شخصا معنوياً أو شخصا طبيعياً²⁶. تشمل مجمل خدمات تسيير النفايات الواقعة على مسؤولية المتعاقد في إنشاء نظام خاص بفرز النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لأغراض تثمينها؛ تنظيم الجمع المنفصل والنقل والتخلص السليم من الكميات الصغيرة من النفايات المنزلية والنفايات كبيرة الحجم وجثث الحيوانات والنفايات الخاصة الناتجة عن تنظيف الطرق العامة والساحات والأسواق؛ تأثير النفايات على الصحة العامة والبيئة والوقاية منها، بما في ذلك إنشاء نظام دائم لتوعية وتثقيف السكان بها²⁷.

وبالرغم من أن عقود تسيير النفايات تعد بديلاً للطرق التقليدية في تسيير النفايات التي تضع العبء على المجتمع المحلي وحده، إلا أن الالتزام القانوني بتجنب توليد النفايات قدر الإمكان، وتحويل النفايات إلى موارد قيمة وإزالتها بطريقة معقولة، بحسب القدرة، مفروضة على جميع منتجي النفايات وحائزيها²⁸.

المطلب الثاني: عقد حسن الأداء البيئي

لا يقتصر مفهومه على كفاءات معالجة أخطار التلوث ومشاكله أو النفايات الخطرة أو الانبعاثات الضارة في الغلاف الجوي، بل يعتمد على مدى فعالية الأداء البيئي للمنظمة من الجانب البيئي، ويشمل أيضاً درجة الالتزام بالقوانين واللوائح البيئية المعمول بها، والتقنيات والأساليب المستخدمة لتحسين كفاءة الطاقة والمياه، استخدام تحليل دورة الحياة لتصميم المنتجات مع مراعاة حماية البيئة، ويغطي جميع جوانب الأداء²⁹.

تعتبر عقود حسن الأداء البيئي الآن أسلوباً حديثاً لتحقيق أهداف السياسة البيئية، وتعتبر أكثر فعالية من فعالية الأساليب التنظيمية، ويمكن نجاح هذا الأسلوب التعاقدي في الاقتناع بأن الإدارة ستلزم الملوّثين بتطبيق إجراءات حماية البيئة بشكل أحادي ومن دون تعويض إذا لم يلتزموا طوعية مع الاستفادة من الإعانات. ولذلك، فمن المرجح أن يمثل الملوّثون لهذا الإجراء التعاقدي أكثر من امتثالهم للإجراءات التنظيمية الانفرادية وهناك ميل لهم للقيام بذلك.

وإدراكاً لأهمية هذا الأسلوب التعاقدي في نجاح السياسة البيئية، ونظراً لتراكم آثار التلوث خلال الثلاثين سنة الماضية وغياب الضوابط البيئية للمنشآت المصنفة، تركز وزارة البيئة بشكل أكبر على الاتفاقيات والمشاريع والأنشطة التشاركية بدلاً من الاعتماد على الإجراءات الأحادية في تنفيذ الأحكام المتعلقة بالمنشآت المصنفة.³⁰

الفرع الأول: الأسس القانونية لعقود حسن الأداء البيئي

نظراً لحدثة نشاط الاتفاقية في النظام القانوني الجزائري كوسيلة لا تزال في مرحلتها الأولى، فإن بعض تطبيقاتها التشريعية (عقود تسيير النفايات وعقود معالجة المياه) لم تكتمل بعد، كما لم تكتمل بعد الممارسات المتبعة من طرف وزارة البيئة في هذا الخصوص وبالرجوع إلى القانون 03-10 الذي يتعلق بالحماية البيئية في سياق التنمية المستدامة والمرسوم التنفيذي 06-198 الذي يتعلق باللوائح المطبقة على المنشآت المصنفة، فلا نجد أنها تتضمن أية إشارة إلى عقد حسن الأداء البيئي.

كما جرت محاولات لتصنيف هذه العقود، وذلك لأن أحد أطراف العلاقة التعاقدية هو شخص خاضع للقانون العام، ومن خلال تطبيق المعايير العضوية يمكن القول في مبدأ أن عقد حسن الأداء البيئي هو عقد إداري إلا أن هذا العقد عليه التزام أساسي، وبالنسبة للإدارة العامة فإن هذا التصنيف غير دقيق لوجود عنصر الدعم المالي أو الفني كالتزام جوهري على عاتق الإدارة في هذا العقد، وهو ما يتناقض مع فكرة العقد الإداري أو الصفقات العمومية التي تنص على أن المنفعة المالية مهما كانت طبيعتها تتطلب أداء عمل للإدارة، وهذا يتعارض مع مفهوم المقاولّة الإدارية أو المشتريات العامة الذي يفرض أن المنافع المالية تتطلب بالضرورة القيام بعمل للإدارة العامة، مهما كانت طبيعة هذه المنافع، كما أن طبيعة العقوبات المتعلقة بعدم الوفاء بالالتزامات التعاقدية بموجب القانون المدني، والمتمثلة في البطلان أو التعويض أو الفسخ، لا تحقق صحتها في الحفاظ على البيئة وصيانتها، كما يتطلب القانون اتخاذ إجراءات تنظيمية انفرادية من طرف الإدارة لمواجهة مشكلة بيئية بل عليها الالتزام باستعمال صلاحياتها الضبطية حيثما نص عليها القانون صراحة.

يضمن عقد حسن الأداء البيئي مشاركة أكبر للملوّثين في تنفيذ السياسة البيئية من خلال الالتزام الطوعي بالأحكام التنظيمية الواردة في عقود الأداء البيئي، بدلاً من الاستفادة من الإعانات المختلفة التي تقدمها الدولة، لذلك يعتبر حالياً من بين الأساليب الحديثة الأكثر فعالية في تحقيق أهداف السياسة البيئية.

ويمكن نجاح هذا النهج التعاقدي في اعتقاد الملوّثين أنهم إذا لم يلتزموا طوعاً مع الاستفادة من الإعانات، فإن الإدارة ستفرض عليهم تطبيق تدابير حماية البيئة من خلال أسلوب انفرادي دون مقابل، وبالتالي يميل الملوّث المتعاقد إلى الإجراءات الإتفاكية أفضل من الإجراءات التنظيمية الانفرادية.³¹

الفرع الثاني: الأثران الرئيسان لعقود حسن الأداء البيئي

هناك أثران رئيسان لعقود حسن الأداء البيئي هما: ³²

1- دعم الإدارة للملوثين المتعاقدين:

تقدم الإدارة المساعدة المادية والفنية للمتعاقدين حسب درجة التزامهم بالأحكام التعاقدية المتعلقة بخفض مستويات التلوث خلال الآجال المحددة المنصوص عليها في العقد، إذا أظهرت نتائج الرصد أنه تم استيفاء جميع الالتزامات، فإما أن يحصل الملوث على الدعم المتفق عليه بالكامل، أو سيتم تخفيض الدعم أو تعليقه واللجوء إلى الأسلوب الانفرادي الردعي.

وبما أن الغرض من الدعم المالي والفني بموجب هذه الاتفاقية هو الحد من التلوث، فإن الفشل في تحقيق هذا الأخير يشكل تبديدا وإهدارا للمال العام وإثراء غير مشروع للملوث، ولذلك فإن هناك حاجة إلى آليات واضحة لضمان فعالية هذا الدعم واستعادة الدعم إذا لم تتحقق النتائج المطلوبة.

على الرغم من أن الاجتهاد القضائي يعتبر الدعم الذي يتلقاه الملوث بمثابة انتهاك مبدأ الملوث الذي يدفع، إلا أن هذا الدعم ضروري عمليا لتجنب الصدمات المالية للملوثين في حالة التنفيذ الصارم للتدابير البيئية، كما أنها إعانات مؤقتة ومؤقتة تهدف إلى إعادة الملوثين إلى الامتثال الطوعي للأحكام البيئية.

2- مراقبة ومتابعة التزامات صاحب المنشأة من طرف الإدارة:

من خلال اجتماعات دورية تُعقد على الأقل مرة واحدة في السنة يتم فحص سير العمل طبقاً لأحكام التعاقد ويتم تحديد مواعيد الاجتماعات بالاتفاق بين الطرفين، وفي حالة عدم التزام المنشأة المتعاقد عليها بشروط التعاقد، فإن الإدارة لا تلجأ إلى إجراءات الإنذار والإيقاف المؤقت أو النهائي وأوامر إعادة الوضع إلى ما كان عليه، والاستئناف أمام المحاكم المدنية والجنائية، ولكنها تلجأ لإجراءات الأسلوب الانفرادي أو تلجأ إلى القضاء المدني أو الجزائي.

خاتمة:

تناولت الدراسة دور القضاء في تفعيل آليات الحماية القانونية للبيئة بإشراف رقابي من خلال عقود الإدارة البيئية والتخطيط البيئي، وسعت إلى توضيح المفهوم المعاصر للبيئة، انطلاقاً من أن القانون والفقه لم ينجحاً في وضع تعريف شامل لها من البيئة.

ومن خلال الربط بين الجوانب القانونية العلمية والتطبيقية، تناولت الدور التحوطي للإدارة العامة كإطار قانوني وآلية للرقابة القانونية، وحاولت تسليط الضوء على أشكال الحماية القانونية، تجدر الإشارة إلى أن الدور الاحترازي وتدخلات الإدارة البيئية تأثر بتناوب الوزارات المختلفة المكلفة بحماية البيئة لأكثر من 20 عاماً، حتى إنشاء أول هيكل حكومي يتناول قضايا البيئة في عام 1996م، ولم يتم تفعيل دور المنظمات البيئية في المجال البيئي إلا بعد صدور القانون رقم 03-10 حيث يتعلق هذا القانون بالحماية البيئية في سياق التنمية المستدامة، حيث أشرك المنظمات البيئية في إعداد التقارير والتحقيقات ويمكن للمنظمات البيئية من رفع ملفاتها العمومية الدعاوى القضائية في قضايا المخالفات البيئية المسجلة. وهكذا أصبحت المنظمات البيئية تلعب دوراً أساسياً.

ولكن نظرا لحدثة موضوع حماية البيئة والوثائق المنظمة له، فضلا عن تأخر إصدار الوثائق المتعلقة بميثاق حماية البيئة حتى عام 2003، وتأخر إصدار اللوائح التي توضح تطبيق بعض الأحكام المتعلقة بحماية البيئة وظل دور هيئات حماية البيئة في حماية البيئة غير كاف.

النتائج:

توصلت الدراسة إلى الاستنتاجات التالية:

- ❖ تتمتع الجزائر بنظام قانوني غني يغطي الجوانب المختلفة لحماية البيئة حيث تم تعزيز هذه المنظومة من خلال دعم وتفعيل دور الجمعيات في المجال البيئي، خاصة في القانون رقم 03-10 حيث يتعلق هذا القانون بالحماية البيئية في سياق التنمية المستدامة؛
- ❖ تبنت الدولة سياسة بيئية واضحة المعالم تقوم على تكوين الإطار البشري في مجال حماية البيئة وتحديث إدارة وتسيير النفايات وحماية السواحل واستصلاح مختلف المناطق المحمية بيئياً، كما جاء في بيان الحكومة لعام 2010؛
- ❖ وفيما يتعلق بحماية مرتكب الجريمة بهدف تحقيق الردع، فقد تبين أن هذه الجريمة، كغيرها من الجرائم، تتميز بركن معنوي ضعيف، حيث يؤدي وقوع الفعل الإجرامي إلى الإضرار بالبيئة في حد ذاته، وهذا بغض النظر عن نوايا مرتكب الجريمة؛
- ❖ وجود عدالة صارمة وراذعة في تطبيق القوانين المتعلقة بحماية البيئة، مع وجود قضاة مختصين في النظر في القضايا البيئية سواء المدنية أو الجنائية، والتأكد من أن القضايا البيئية ذات طابع عاجل يمكن أن يحد من الأضرار البيئية.

الاقتراحات:

وتوصي الدراسة بما يلي:

- ضرورة سن تشريع بيئي موحد يعطي الأولوية للتنفيذ، ويحقق لامركزية الاختصاص لجميع الأطراف المعنية بالبيئة ويجعل كل طرف مسؤولاً عن ذلك، وإنشاء مؤسسة مؤهلة وبموجب هذا التشريع تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، مع مراعاة الحياد والموضوعية في عملها إضافة إلى وجود إدارة قوية وصارمة في تطبيق قانون البيئة دون مراعاة الاعتبارات الأخرى؛
- مراقبة النصوص وتنفيذها من قبل الجهات المسؤولة؛
- نشر الوعي البيئي في المجتمع وتوعية الأفراد بمخاطر التلوث؛
- إن إرساء تشريعات بيئية صارمة وتحقيق العدالة دون ثقافة بيئية لا يكفي للحد من الأضرار البيئية؛
- تحديد المدة القصوى التي يجب خلالها إصدار الوثائق التنظيمية المتعلقة بتطبيق المواد المشار إليها في اللائحة؛
- تشجيع إنشاء الجمعيات البيئية وتحفيز المواطنين على المشاركة في صنع القرار وتشجيع المبادرات التطوعية.

الهوامش:

- ¹ هشام طزاد خوجة، الطاقة المتجددة: الفعالية الاقتصادية والايجابية البيئية، مجلة رماح للبحوث والدراسات، العدد 23، سبتمبر 2017، ص 239.
- ² سعاد بن فقة، كلثوم مسعودي، الجهود الجزائرية في حماية البيئة (قراءة تحليلية لقانون البيئة الجزائري)، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 11، العدد 3، جامعة ورقلة، سبتمبر 2019، ص 183.
- ³ ناصر بوعزيز، منصف بن خديجة، دور استخدام الطاقات المتجددة في حماية البيئة، مجلة دراسات وابحاث اقتصادية في الطاقات المتجددة، المجلد 4، العدد 1، جامعة باتنة 1، جوان 2017، ص 156.
- ⁴ عمار سليمان، الحماية القانونية للبيئة من التلوث في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 4، العدد 02، جامعة خنشلة، جوان 2017، ص 845.
- ⁵ عمار سليمان، المرجع السابق، ص 856.
- ⁶ حسونة عبد الغني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة "أطروحة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة 2012-2013، ص 140.
- ⁷ المادة 03 من القانون 10-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003 الذي يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 43، مؤرخة في 20 جويلية 2003.
- ⁸ المادتان 13، 14 من القانون 10-03، المرجع السابق.
- ⁹ حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص - ص 140، 141.
- ¹⁰ وناس يحيى، " الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر " رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، جويلية 2007، ص 59.
- ¹¹ حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 141.
- ¹² عادل عبد الرشيد عبد الرزاق، التشريعات البيئية العربية و دورها في إرساء دعائم التخطيط البيئي، الندوة العربية حول دور التشريعات و القوانين في حماية البيئة العربية، إمارة الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة، 7 ماي 2005، ص 07.
- ¹³ محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 6، 2009، ص 154.
- ¹⁴ وناس يحيى، المرجع السابق، ص 63.
- ¹⁵ محمد لموسخ، المرجع السابق، ص 155.
- ¹⁶ وناس يحيى، المرجع السابق، ص 65.
- ¹⁷ حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 218.
- ¹⁸ وناس يحيى، المرجع السابق، ص 106.
- ¹⁹ محمد لموسخ، المرجع السابق، ص 158.
- ²⁰ المادة 59 من القانون 01-20 الذي يتعلق بالتنمية المستدامة وثيقة الإقليم، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 77، مؤرخة في 15 ديسمبر 2001.
- ²¹ المادة 02/59 من القانون 20-01، المرجع السابق.
- ²² بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر " رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، 2008-2009، ص 35.
- ²³ المادة 52 من القانون 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، الذي يتعلق بإدارة ومراقبة وإزالة النفايات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 77، مؤرخة في 15 ديسمبر 2001.
- ²⁴ وناس يحيى، المرجع السابق، ص 108.
- ²⁵ المادة 51 من القانون 01-19، المرجع السابق.
- ²⁶ المادة 52 من القانون 01-19، المرجع السابق.
- ²⁷ المادة 34 من القانون 01-19، المرجع السابق.

28 المواد 06، 07، 08 من القانون 01-19، المرجع السابق.

29 حسونة عبد الغني ، المرجع السابق ، ص-ص 222، 223.

30 وناس يحيى ، المرجع السابق ، ص-ص 111، 112 .

31 حسونة عبد الغني ، المرجع السابق ، ص 225.

32 وناس يحيى ، المرجع السابق ، ص-ص 118، 119 .

المراجع:

• المقالات:

- عمّار سليمان ، الحماية القانونية للبيئة من التلوث في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 4، العدد 02 ، جامعة خنشلة، جوان 2017.
- سعاد بن فقة، كلثوم مسعودي، الجهود الجزائرية في حماية البيئة (قراءة تحليلية لقانون البيئة الجزائري)، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 11، العدد 3، جامعة ورقلة، سبتمبر 2019.
- محمد الموصح ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 6 ، 2009.
- ناصر بوعزيز، منصف بن خديجة، دور استخدام الطاقات المتجددة في حماية البيئة ، مجلة دراسات والبحاث اقتصادية في الطاقات المتجددة ، المجلد 4، العدد 1، جامعة باتنة 1، جوان 2017.
- هشام طراد خوجة، الطاقة المتجددة: الفعالية الاقتصادية والايجابية البيئية، مجلة رماح للبحوث والدراسات، العدد 23، سبتمبر 2017.

• الاطروحات:

- بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر " رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر يوسف بن خدة ، 2008-2009.
- حسونة عبد الغني ، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة " أطروحة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة 2012-2013.
- وناس يحيى ، " الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر" رسالة دكتوراه في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد — تلمسان، جويلية 2007.

• المداخلات:

- عادل عبد الرشيد عبد الرزاق ، التشريعات البيئية العربية و دورها في إرساء دعائم التخطيط البيئي، الندوة العربية حول دور التشريعات و القوانين في حماية البيئة العربية، إمارة الشارقة ، دولة الإمارات العربية المتحدة، 7 ماي 2005.

• القوانين:

- القانون 01-19 المتعلق بإدارة ومراقبة وإزالة النفايات ، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 77 ، مؤرخة في 15 ديسمبر 2001.
- القانون 01-20 المتعلق بالتنمية المستدامة وتهيئة الإقليم، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 77، مؤرخة في 15 ديسمبر 2001 .
- القانون 03-10 ، المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالحماية البيئية في سياق التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 43 ، مؤرخة في 20 جويلية 2003.