

حماية البيئة بين المؤسسات الوطنية المركزية والجماعات المحلية: الواقع والتحديات

Environmental protection between central national institutions and local communities: Reality and challenges

حجين سفيان

جامعة جيلالي ليايس-سيدي بلعباس-، الجزائر

sofiane_hedjine@hotmail.fr

تاريخ الاستلام: 2021/05/13 تاريخ القبول: 2021/05/30 تاريخ النشر: 2021/06/07

ملخص: اتجهت غالبية الأنظمة القانونية الدولية لحماية البيئة حديثا إلى اعتماد أسلوبين رئيسيين لحماية البيئة؛ يقوم أحدهما على اتقاء وقوع التلوث، ويقوم الثاني على إصلاح الأضرار البيئية، ومواكبة منه لهذا التطور سعى المشرع الجزائري إلى تطوير الآليات الوقائية و التدخلية لحماية البيئة، غير أن تجسيد الطابع الوقائي للسياسة البيئية تأثر بضعف وعدم استقرار الإدارة البيئية بشقيها المركزي والمحلي طيلة الثلاث عقود السابقة لاستحداث وزارة للبيئة.

كلمات مفتاحية: البيئة، الجماعات المحلية، الإدارة المركزية، الضبط الإداري البيئي.

Abstract : Most international legal regimes for the protection of the environment have recently moved towards the adoption of two main methods of environmental protection; The Algerian legislature has sought to develop preventive and intrusive mechanisms to protect the environment. However, the reflection of the preventive nature of environmental policy has been affected by the weakness and instability of environmental management, both central and local, over the past three decades.

Keywords: Environment, Local Communities, Central Administration, Environmental Management Control.

مقدمة:

لقد بدأ الاهتمام العالمي بالبيئة بشكل واضح انطلاقاً من مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية المنعقد بمدينة ستوكهولم في عام 1972، حيث ناقش هذا المؤتمر للمرة الأولى القضايا البيئية وعلاقتها بواقع الفقر وغياب التنمية في العالم، وتم الإعلان عن أن الفقر وغياب التنمية هما أشد أعداء البيئة، من ناحية أخرى انتقد المؤتمر الدول والحكومات التي لازالت تتجاهل البيئة عند التخطيط للتنمية، وقد صدر عنه أول وثيقة تتضمن مبادئ العلاقات بين الدول، والتوصيات التي تدعو كافة الحكومات لاتخاذ التدابير الكفيلة بحماية البيئة وإنقاذ البشرية. (حجين سفيان، 2018-2019، ص. 243).

ولقد تعزز الاهتمام العالمي بموضوع البيئة وحمايتها بشكل أكبر من خلال مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية المنعقد بمدينة ريو دي جانيرو بالبرازيل عام 1992، وقد خرج هذا المؤتمر بمجموعة من الوثائق القانونية، تمثلت في إعلان قمة الأرض وجدول أعمال القرن 21 ومبادئ حماية الغابات بالإضافة إلى اتفاقية التغيرات المناخية واتفاقية التنوع البيولوجي. وتجدر الإشارة إلى أن كل هذه الوثائق تضمنت الإشارة إلى فكرة التنمية المستدامة التي تسعى إلى تلبية حاجيات وطموحات الأجيال الحاضرة من الموارد البيئية من دون الإخلال بقدرة الأجيال القادمة على تلبية حاجياتها منها. كما تهدف التنمية المستدامة إلى تحقيق التوازن بين متطلبات التنمية بمختلف أشكالها وصورها من جهة ومقتضيات حماية الموارد البيئية والثروات الطبيعية من جهة أخرى.

إن الاهتمام بالبيئة وقضاياها المختلفة أضحت اليوم من الموضوعات الرئيسية الهامة التي تحتل مرتبة الصدارة على موائد أصحاب القرار السياسي في جميع دول العالم سواء المتقدم منها أو النامي، ولهذا أدركت الجزائر أهمية حماية البيئة ووضعها ضمن أولوياتها، فأصدرت منظومة قانونية وأسست إدارات ومصالح أوكلت إليها وضع السياسة العامة والخطط اللازمة لمعالجة المشاكل البيئية، خاصة وبعد أن تبين بجلاء مدى التلوث الذي لحق بالبيئة وعناصرها المختلفة في كافة أرجاء المعمورة. (ناجي عبد النور، ص. 33. رائف محمد لبيت، 2008، ص. 1).

وفي خضم هذه التطورات كان جديرا طرح التساؤل التالي: إلى أي حد وفقت الإدارة البيئية في الجزائر في مجال تحقيق الحماية الفعالة للبيئة؟ وما هي الآليات التي اعتمدها في سبيل تحقيق هذه الحماية؟ لمعالجة هذه الإشكالية سنتناول في بادئ الأمر دور الإدارة بشقيها المركزي وغير المركزي في مجال حماية البيئة، ثم ننتقل إلى الأدوات المعتمدة، ونختم بالجزءات التي توقعها الإدارة في حالة عدم استجابة المخاطبين.

1. إدارة البيئة في الجزائر

1.1. الإدارة المركزية

لقد تم تجسيد رفض دول العالم الثالث لقضية حماية البيئة من منظور الدول المتطورة الغربية (كانت من الدول الحديثة العهد بالاستقلال، فكان من الطبيعي أن لا تكون مسألة حماية البيئة من ضمن أولوياتها لأنها كانت بحاجة إلى إعادة بناء وهيكلية على جميع المستويات نظرا لما ورثته من تفاقم وتراكم المشاكل عن العهد الاستعماري، مشكلة حماية البيئة تثار في الدول المتطورة صناعيا، ربط مسألة حماية البيئة بالمناورات الامبريالية الجديدة لضرب اقتصاد والدول السائرة في طريق النمو والحديثة العهد بالاستقلال) أثناء قمة الجزائر لبلدان عدم الانحياز، حيث انعقدت القمة خلال الفترة من 05 إلى 09 سبتمبر 1973 تحت رئاسة الجزائر لمناقشة العديد من المسائل منها قضية حماية البيئة التي أثّرت خلال مؤتمر ستوكهولم. (وناس يحي، 2008-2009، ص.22، محسن زوييدة، بن علال بلقاسم، 2018، ص.14).

إلا أنه فيما بعد اقتنعت الجزائر بخطورة المشكلة البيئية لعدة عوامل أهمها تفاقم المشاكل الناتجة عن التلوث الصناعي وتدهور الأوساط الطبيعية، وانطلاقا من ذلك تم تأسيس المجلس الوطني للبيئة سنة 1974 بموجب المرسوم رقم 156/74 المؤرخ في 1974/08/23 كهيئة استشارية تقدم اقتراحاتها في مجال حماية البيئة وفي سنة 1977 تم حله وتحويل الصلاحيات لوزارة الري واستصلاح الأراضي وحماية البيئة بموجب المرسوم رقم 199/77 المؤرخ في 1977/08/15 وفي سنة 1981 تم تحويل مهمة حماية البيئة إلى أمانة الدولة للغابات واستصلاح الأراضي، وفي سنة 1983 تم استحداث الوكالة الوطنية لحماية البيئة " ANPE"، وفي سنة 1984 تم ربط البيئة بوزارة الري والغابات وفي سنة 1988 تم تحويل المهام إلى وزارة الداخلية وفي سنة 1990 تم تحويل المهام لوزارة البحث والتكنولوجيا، في سنة 1992 حولت لوزارة التربية، في سنة 1993 لوزارة الجامعات، في سنة 1994 تم إعادة ربط البيئة مجددا بوزارة الداخلية والجماعات

المحلية، في سنة 1996 تم استحداث أمانة الدولة المكلفة بمهمة حماية البيئة حيث أن المديرية العامة لحماية البيئة بقيت تحت إشراف هذه الأمانة، في سنة 2000 تم استحداث وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، في سنة 2007 تم إضافة السياحة للقطاع، في سنة 2010 وزارة تهيئة الإقليم والبيئة والمدينة، في 2016 ألحقت البيئة بوزارة الموارد المائية، في 2017 تم استحداث وزارة البيئة والطاقات المتجددة.

تعتبر وزارة البيئة والطاقات المتجددة السلطة الوصية على القطاع وذلك من خلال تسييره بالرقابة التي تفرضها على مختلف المديريات الولائية للبيئة لضمان تطبيق الأهداف المتوخاة من التشريع البيئي لتحقيق التوازن بين الخصوصيات الجغرافية والبيئية لكل منطقة والقضايا ذات البعد الوطني.

بالإضافة إلى الدور الكبير الذي تلعبه المديريات المتمركزة على مستوى وزارة البيئة تم استحداث هيئات مركزية في شكل وكالات وأخرى على شكل مراصد مثل الوكالة الوطنية للنفايات والوكالة الوطنية للتغيرات المناخية والمرصد الوطني لترقية الطاقات المتجددة والمرصد الوطني للمدينة ومركز تنمية الموارد البيولوجية.... علي سعيدان، 2012، ص. 218-224، وناس يحي، 2008-2009، سامي زعباط، عبد الحميد مرغيت، 2015، ج ر 64، 1997، ج ر 26 1984، ج ر 53 1994، ج ر 23 1995، ج ر 4 2001).

ونظرا لكون البيئة كلا متجانسا وتدخل ضمن اهتمام قطاعات أخرى، فبالإضافة إلى الدور المحوري الذي تلعبه وزارة البيئة، تتولى مجموعة من الوزارات الأخرى مهام بيئية قطاعية مثل وزارة الصحة ووزارة الثقافة والإعلام ووزارة الفلاحة.

2.1- الإدارة المحلية

يتوقف نجاح السياسة الوطنية لحماية البيئة إلى جانب تدخل الإدارة المركزية على وجود إدارة محلية فاعلة.

ولقد تأخر دور الإدارة المحلية في مجال حماية البيئة لسبب يعود إلى تغليب الاعتبارات التنموية على حماية البيئة، فمن خلال استقراء نصوص قانون البلدية لعام 1967 وقانون الولاية لعام 1969، يتضح أكثر موقف المشرع الجزائري.

وبعد سلسلة من التعديلات أقدم المشرع الجزائري على تكريس نظام اللامركزية في تسيير حماية البيئة من خلال القانون 83-03 والذي نص من خلال المادة السابعة على أن الجماعات المحلية تمثل المؤسسات

الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة، و تكرر دورها أكثر من خلال القانون 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 والمتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

وفيما يلي بعض أدوار الإدارة المحلية في المجال البيئي:

1.2.أ. البلدية:

حسب القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن قانون البلدية يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة فيما يتعلق بحماية البيئة، إذ نصت المادة 94 على ما يلي: " يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:...

- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والمساحات والطرق العمومية؛

- اتخاذ التدابير والاحتياطات لمكافحة الأمراض المعدية؛

- السهر على نظافة الموارد الاستهلاكية المعروضة للبيع؛

- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير.

ونصت المادة 95 على " يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة..."، ونصت المادة 14 " يقتضي إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة رئيس المجلس الشعبي البلدي باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بالبيئة". ونصت المادة 123 " تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما والمتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في المجالات التالية:

- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.

- الحفاظ على صحة الأغذية.

- صرف المياه المستعملة ومعالجتها...

وتتعدد مهام البلدية في مجال حماية البيئة، فبالإضافة إلى ما جاء به قانون البلدية، هناك

صلاحيات تضمنتها قوانين أخرى سنقوم بذكر البعض منها:

في إطار قانون تسيير النفايات وإزالتها من خلال القانون رقم 19/01، تتولى البلدية مكافحة

التلوث الناشئ عن رمي النفايات المنزلية، وهذا من خلال تسيير معالجة النفايات المنزلية والصناعية، وهذا

ما يساهم في عدم انتشارها وتراكمها، حيث تقوم البلدية بوضع مخطط بلدي لتسيير النفايات الحضرية وفق

مخططها الشامل ومخطط الولاية، إذ يشتمل هذا المخطط على جرد كميات النفايات وخصائصها، بالإضافة

إلى جرد وتحديد مواقع المنشآت المتخصصة بمعالجة هذه النفايات. وهذا ما نص عليه القانون 19/01 في مادته 29، حيث تعتبر البلدية ملزمة بتنظيم الخدمة العمومية الخاصة بجمع هذه النفايات المنزلية، وقد خول القانون للبلدية حق إسناد المهام المتعلقة بجمع النفايات إلى أحد الأشخاص سواء كان خاضعا للقانون العام أو الخاص وفقا لدفتر شروط نموذجي طبقا لنص المادة 33 من نفس القانون، ويعتبر رئيس البلدية هو رئيس المخطط الذي يخضع مباشرة لسلطة الوالي المادة 31.

كما أناط المشرع للبلدية مهام عديدة بموجب قانون حماية الصحة وترقيتها رقم 05/85، المؤرخ في 1985/2/16، حيث تتخذ البلدية كافة الإجراءات لتطبيق تدابير النظافة ومحاربة الأمراض الوبائية ومكافحة التلوث، مع تطبيق الإجراءات التي تضمن احترام القواعد الصحية، المشاركة في حملات وأعمال الوقاية من الأمراض، كما تشارك البلدية في تمويل برنامج الوقاية والنظافة والتربية الصحية، أين يقوم رئيس البلدية باتخاذ التدابير اللازمة في حالة ظهور الوباء.

1.2. ب.-الولاية:

يعتبر الوالي بنص المادة 114 من القانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية "المسؤول عن المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العامة". وللوالي عدة صلاحيات في مجال حماية البيئة نذكر منها:

- يتولى إنجاز أشغال التهئية والتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود الإقليم الجغرافي للولاية.
- يتخذ جميع الإجراءات اللازمة للوقاية من الكوارث الطبيعية.
- يتولى تسليم رخصة البناء الخاصة بالبنائات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة وهيكلها العمومية طبقا للمواد 44، 45، 46 من القانون 29/90 المؤرخ في الفاتح من ديسمبر 1990 والمعدل بالقانون 05/04 المؤرخ في 2004/08/14 والمتعلق بالتهئية والتعمير.
- وقد أكد قانون المياه رقم 12/05 والمرسوم التنفيذي رقم 164/93 في مادته الخامسة، صلاحيات الوالي في التدخل ومنع الاستحمام بسبب التلوث، كما أن الوالي هو من يرأس لجنة تل البحر الولاية التي تتولى مكافحة التلوث البحري المرسوم التنفيذي رقم 279/94 المتضمن مكافحة تلوث البحر وإحداث مخططات استعجالية.

كما يقوم الوالي بالمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (المادة 27 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير) وهو من يوافق على تسليم رخص البناء أو التجزئة (المادة 65 من القانون السابق)، كما يمكن للوالي زيارة البنايات الجاري تشييدها في أي وقت وإجراء التحقيقات اللازمة. ولقد أتبع قانون رقم 29/90 مجموعة من المراسيم التي تحدد صلاحيات الوالي منها: المرسوم رقم 175/91 والمرسوم رقم 176/91 الذي يحدد كيفية تحضير شهادة التعمير ورخص البناء أو الهدم والمرسوم التنفيذي رقم 20 - 342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020، والمحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها الذي يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ 25 جانفي 2015.

ولقد اقر القانون 20/04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في مادته الرابعة، ضرورة إشراك الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية بتنفيذ منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث ، حيث تشمل الأخطار الكبرى في المنظومة الجزائرية مجموعة من الكوارث منها الزلازل والفيضانات وحرائق الغابات .

من خلال استقراء مختلف النصوص التشريعية المنظمة لدور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة، نجد أنها تتعامل مع كل الأوساط البيئية والمشاكل التي تعاني منها وفق نمط إداري موحد، أي أنها لا تأخذ الخصوصيات الجغرافية والطبيعية للجماعات المحلية في الحسبان رغم اختلافها الجوهري وكذا تفاوت مواردها المالية. (وناس يحي، 2007-2008، ص.32.33).

2. الإجراءات الإدارية الوقائية لحماية البيئة في الجزائر

يعتبر الضبط الإداري البيئي تكريس لمبدأ النشاط الوقائي من خلال فرض القيود والضوابط، حيث أن المشرع الجزائري وضع مجموعة من الإجراءات الوقائية لحماية البيئة في مختلف جوانبها، من خلال القوانين التي تصب في الإطار العام لحماية البيئة وتمارس من خلالها الإدارة صلاحياتها في هذا المجال. (حسونة عبد الغني، 2012-2013، ص.48)

1.2. نظام الترخيص:

يمكن تعريف الترخيص بأنه الإذن الصادر من الجهة الإدارية المختصة لممارسة نشاط معين ولا يجوز ممارسته بغير هذا الإذن، وتقوم الإدارة بمنح الترخيص إذا توافرت الشروط التي يحددها القانون. حيث يتطلب الترخيص ضرورة أخذ موافقة السلطة الإدارية قبل ممارسة نشاط معين، لكي تتأكد الإدارة بأن ممارسة هذا الأخير لا تتضمن مخالفة للقانون ولا تؤدي إلى الإضرار بالنظام العام بعناصره المختلفة. إذن فالترخيص لا يمكن من توسيع دائرة الحقوق الفردية بل يمكن من وضعها حيز الممارسة فقط بشرط التأكد من استيفاء المعنى بالترخيص الشروط الوقائية التي وضعتها سلطة الضبط المختصة. فالهدف من التراخيص البيئية هو فرض التدخل المسبق للإدارة لتنظيم أنشطة الأفراد وإلزامهم باتخاذ الاحتياطات اللازمة لحماية البيئة من مختلف الأخطار. (عبد الله بن مصطفى، 2019، ص. 204)

وسنقتصر على أهم تطبيقات أسلوب الترخيص :

1.2. أ. رخصة استغلال المنشآت المصنفة:

لقد عمل المشرع الجزائري على وضع نظام قانوني تقني وعلمي يوطر استغلال المنشآت المصنفة من خلال القانون 10/03 المتضمن حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والمرسوم التنفيذي 198/06 المؤرخ في 31 ماي 2006 الذي يضبط التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة، والمرسوم التنفيذي 144/07 المؤرخ في 19 ماي 2007 المحدد لقائمة المنشآت المصنفة.

وتعرف المنشآت المصنفة من خلال نص المادة الثانية، الفقرة الأولى، من المرسوم التنفيذي 198/08 على أن: " المنشأة المصنفة هي كل وحدة تقنية ثابتة يمارس فيها نشاط أو عدة أنشطة من النشاطات المذكورة في قائمة المنشآت المصنفة والمحددة في التنظيم المعمول به"، ونصت المادة 18 من القانون 10/03 " تخضع لأحكام هذا القانون المصانع والورشات والمشاغل ومقالع الحجارة والمناجم وبصفة عامة المنشآت التي يستغلها أو يملكها كل شخص طبيعي أو معنوي عمومي أو خاص والتي قد تتسبب في أخطار على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية أو قد تتسبب في المساس براحة الجوار".

على غرار المشرع الجزائري، فإن المشرع الفرنسي لم يعرف في نصوصه المتعاقبة المنشآت المصنفة، لكنه

أشار إلى المنشآت المعنية بموجب أحكام قانون البيئة الفرنسي بالنص:

"sont soumis aux dispositions de la présente loi les usines, ateliers, dépôts, chantiers et d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. Les dispositions de la présente loi sont également applicables aux exploitations de carrières au sens des articles 1 et 4 du code minier " .Art l511-1 du code de l'environnement français.

ويصعب على الفقه إيجاد تعريف فقهي جامع مانع للمنشآت المصنفة لحماية البيئة، نظرا لقلة

المراجع المتخصصة في الموضوع، لكن هذا لا يمنع من وجود بعض المحاولات والتي تستعمل مصطلحات

متعددة للتعبير عنها مثل منشأة مصنفة، مؤسسة مصنفة، مجال خطير، منشأة مقلقة للراحة، نذكر منها: "

المنشأة المصنفة هو تعبير يحل محل مصطلح مؤسسة خطيرة ومضايقة وغير صحية، كما يدل على المعامل

والمصانع والمستودعات والمشاغل وبصورة عامة المنشآت التي يستثمرها أو يحوزها أي شخص طبيعي أو

معنوي عام أو خاص والتي يمكن أن تشكل خطرا أو مساوئ إما على راحة الجيرة وإما على الصحة و

السلامة والنظافة العامة، وإما على الزراعة، أو من أجل حماية البيئة الطبيعية أو للحفاظ على المواقع والأبنية".

أو "كل استغلال صناعي أو زراعي يرجح أن يخلق مخاطر أو يسبب تلوث أو إزعاج خاصة على أمن وصحة

السكان هي منشأة مصنفة". (مدين آمال، 2015، ص.3.2).

" installations classées désigne l'ensemble des usines et autres installations industrielles constituant d'importantes sources de pollution pour l'atmosphère, les eaux ; les sols, ainsi que des nuisances et aux quelles sont associés des risques pour la santé aussi bien pour les personnels qui travaillent que pour les populations vivants dans leur voisinage. Appartiennent aussi aux installations classées les établissements qui présentent un danger d'accident grave (risque d'incendie ou d'explosion)

pour leurs personnels et pou les populations environnâtes. Une législation complexe à été établie pour ce type d'établissement et concerne tant l'autorisation ou l'extension d'installation déjà existantes que les diverses mesures techniques requises pour atténuer leur dangerosité pour l'homme et leur impact sur les milieux naturels susceptibles de recevoir leurs effluent . les installations nucléaires qui ressortent d'une législation particulière, ne sont pas administrativement assujetties au régime des installations classées " (François Ramade, 1999, p.244.)

وهناك أربعة فئات للمنشآت المصنفة طبقا لنص المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي 198/06 وهي:

-الفئة الأولى: تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة وزارية؛ الفئة الثانية: تتضمن على الأقل

منشأة خاضعة لرخصة الوالي المختص إقليميا؛ الفئة الثالثة: تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا؛ الفئة الرابعة: تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لنظام التصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا.

وهو نفس ما جاء في المادة 19 من القانون 10/03: "تخضع المنشآت المصنفة حسب أهميتها

وحسب الأخطار أو المضار التي تنجر على استغلالها لترخيص الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني عندما تكون هذه الرخصة منصوصا عليها في التشريع المعمول به ومن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي". ونصت في فقرتها الثانية: "وتخضع لتصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، المنشآت التي لا تتطلب إقامتها دراسة التأثير أو موجز التأثير".

وإجراءات طلب رخصة استغلال المنشآت المصنفة الخاضعة للترخيص، نصت عليها المواد من 05

إلى 23 من المرسوم التنفيذي 198/06 أعلاه، كما نصت عليها المادة 21 من القانون 10/03 المتضمن قانون حماية البيئة.

أما إجراءات طلب إنشاء منشأة خاضعة للتصريح تم النص عليها ضمن الفصل الثالث من المواد

24 إلى 27 من المرسوم التنفيذي 198/06، تحت عنوان نظام التصريح باستغلال المؤسسات المصنفة من الفئة الرابعة.

1.2. ب. رخصة البناء:

الأصل أن المالك له الحرية في استعمال ملكيته العقارية واستغلالها والتصرف فيها، ومن ثم البناء عليها، غير أن هذه الحرية مقيدة بألا تتعارض مع مقومات النظام العام العمراني، فيجب أن تتوافق عمليات البناء مع القواعد الهندسية والمعمارية والقانونية المطلوبة للمحافظة على المظهر الجمالي للمدينة وحماية الأراضي الفلاحية والبيئة، الأمر الذي دفع بالمشروع الجزائري كغيره من المشرعين إلى تقييد حق الملكية عن طريق ترخيص أعمال البناء لضمان احترام قواعد العمران، من خلال فرض إجراءات وأشكال يجب على الإدارة وعلى الأفراد احترامها عند إصدار القرارات المتعلقة بالبناء حتى تتمكن الإدارة من مراقبة أعمال البناء على نحو يضمن التحكم في تشييد المدن وحماية البيئة. (شيخ سناء، شيخ نسيمة 2014، ص.86).

تعتبر رخصة البناء من أهم الإجراءات الوقائية التي تتمتع بها الإدارة لوضع حد لمختلف التجاوزات التي قد ترتكب ضد البيئة، سواء ما تعلق منها بحماية الوسط الطبيعي والأراضي الفلاحية الخصبة من غزو الإسمنت لها أو التحول العشوائي لمساحات كبيرة منها إلى أرضي بناء.

ويمكن تعريف رخصة البناء بأنها: "التصرف السابق للبناء الذي تقرر بموجبه السلطة الإدارية أن أعمال البناء التي ستم تحترم الضرورات القانونية والتنظيمية في مجال العمران. أو هي الرخصة التي تمنحها السلطة الإدارية المختصة لإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل تنفيذ أعمال البناء. (ملعب مريم، 2017، ص.381).

ولم يتطرق المشرع الجزائري إلى تعريف رخصة البناء في قانون التهيئة والتعمير، وإنما اكتفى في المادة 52 بما يلي: "تشتتر رخصة البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها ولتمديد البنايات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية ولإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج. تحضر رخصة البناء وتسلم في الأشكال والشروط والآجال التي يحددها التنظيم". وهو المحتوى الذي نصت عليه المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 الملغى التي جاء فيها: "يشترط تشييد لبناية أو تحويل لبناية على حيازة رخصة البناء...". وكذا المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 التي جاء فيها: "يشترط كل تشييد لبناية جديدة أو تحويل لبناية جديدة أو كل تحويل لبناية تتضمن أشغالها تغيير: مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الوجهة والهيكل

الحامل للبناية والشبكات المشتركة العابرة للملكية، حيازة رخصة البناء طبقا لأحكام المواد 49 و 52 و 55 من القانون 29/90 المؤرخ في الفاتح من ديسمبر 1990 والمذكور سابقا".

والملاحظ من هذه المواد، أنها لم تعرف رخصة البناء وإنما جاءت عامة، حيث أن المشرع الجزائري حدد الأعمال التي تدخل في عملية البناء بدقة والتي تستدعي استخراج رخصة البناء خاصة في محتوى المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 19/15 التي جاءت أكثر تفصيلا عن سابقتها، حيث حددت وذكرت أعمال البناء التي تتضمنها رخصة البناء وهذا بهدف الحفاظ على الجانب الجمالي والفني للبناية من جهة ومن جهة أخرى سلامة الأبنية من الانهيار والتشويه. فمن خلال محتوى هذه المواد يتبين لنا أن رخصة البناء وثيقة إدارية تسلم على شكل قرار إداري لكل شخص طبيعي أو معنوي متحصل على ملكية الأرض يريد إنجاز بناء جديد أو تغيير بناء موجود شريطة تقديم ملف كامل مدعم بكل النسخ التي تثبت الصفة. (إقلاوي أولد رابع صافية، 2014، ص.143)

في الحقيقة تعتبر رخصة البناء من أكثر الوسائل القانونية فعالية لتنظيم البناء، فهي وسيلة استحدثتها المشرع لسيط رقابة الإدارة على المجال العمراني وذلك بالزام كل من يريد إقامة بناء جديد أو تعديله أو تعليته أو إعادة البناء...، أن يتحصل من الإدارة المختصة على رخصة تسمح له بذلك، وهو ما حددته المادة السادسة من القانون 15/08 التي جاء فيها ما يلي: "يمنع القيام بتشديد أي بناية مهما تكن طبيعتها دون الحصول المسبق على رخصة البناء مسلمة من السلطة المختصة في الآجال المحددة قانونا". و الغاية من هذه الرخصة هي ضمان الرقابة على مدى مطابقة البناء لما ينص عليه قانون التهيئة والتعمير خاصة ما يتعلق باحترام المخططات المتعلقة بالتهيئة وشغل الأراضي أو ما يتطلبه السير الحسن لإنجاز المباني وحركة البناء والتوسع العمراني. بالنتيجة هي بمثابة الرقابة التقنية المسبقة للاستغلال أو استعمال الأراضي العمرانية. (منصوري بختة، 2010، ص.39)

وتتميز ببعض الخصوصيات التي تميزها عن غيرها من الوثائق من حيث كونها قرار إداري مسبق، بمعنى أنها إجراء ضروري تسلم لتشديد بناء معين، وهي قرار إداري إنفرادي يصدر من جهات إدارية محددة قانونا في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي، الوزير المكلف بالتعمير. كما أنها مرتبطة بملكية العقار

وهو ما أكدته المادة 50 من القانون 29/90 التي جاء فيها : " حق البناء مرتبط بملكية الأرض... ويخضع لرخصة البناء.. " فحسب هذه المادة يعد حق البناء من أوجه حق الملكية العقارية، إلا أنه للقيام بعملية البناء، يجب الحصول على رخصة البناء التي تعتبر لاحقة لهذا الحق. ومن خصائصها كذلك أن الصفة الإدارية التي تتمتع بها، تمنح للمتضرر من هذا القرار الحق في الطعن فيه أمام القضاء الإداري.

2.2. نظام التقارير:

يعد نظام التقارير أسلوب مكمل لنظام الترخيص، حيث يهدف إلى فرض رقابة لاحقة ومستمرة على منح الترخيص. وهو يقترب من أسلوب الإلزام الذي سيأتي بيانه، كونه يفرض على المعني به القيام بتقديم تقارير دورية عن نشاطاته حتى تتمكن الجهة التي منحت الترخيص من فرض الرقابة، وهو أسلوب يسهل على الإدارة عملية المتابعة من الناحية المالية والبشرية، فبدلاً من أن تقوم بإرسال أعوانها للتحقق من السير العادي للنشاط المرخص به، يتولى صاحب الرخصة تزويد الإدارة بالتطورات الحاصلة، ويرتب القانون على عدم القيام بلك جزاءات مختلفة.

ومثال ذلك ما جاء في المادة 21 من القانون 19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها: " يلزم منتج أو حائزو النفايات الخاصة الخطرة بالتصريح للوزير المكلف بالبيئة بالمعلومات المتعلقة بطبيعة وكمية وخصائص النفايات، كما يتعين عليهم دورياً تقديم المعلومات الخاصة بمعالجة هذه النفايات وكذلك الإجراءات العملية المتخذة والمتوقعة لتفادي إنتاج هذه النفايات بأكبر قدر ممكن".

3.2. نظام الحظر:

يقصد بالحظر بصفة عامة المنع الكامل أو الجزئي لنشاط معين من أنشطة الأفراد أو الجماعات الخاصة من جانب سلطة الضبط استثناءاً بهدف حماية البيئة من التصرفات الخطيرة الضارة بها.

والحظر قد يكون مطلقاً وقد يكون نسبياً؛ فالحظر المطلق يتمثل في منع الإتيان بأفعال معينة لما لها من آثار ضارة بالبيئة منعاً باتاً تاماً لا استثناء فيه ولا ترخيص بشأنه.. ومثاله ما نصت عليه المادة 51 من القانون 10/03 : " يمنع كل صب أو طرح للمياه المستعملة أو رمي النفايات أياً كانت طبيعتها في المياه المخصصة لإعادة توزيع طبقات المياه الجوفية وفي الآبار والحفر وسرايب جذب المياه التي غير تخصيصها".

وكذلك ما جاء في المادة 33 "... وعند الاقتضاء يحظر داخل المجال المحمي كل عمل من شأنه أن يضر بالتنوع الطبيعي، وبصفة عامة يحظر كل عمل من شأنه أن يشوه طابع المجال المحمي، ويتعلق هذا الحظر خصوصاً بالصيد والصيد البحري والأنشطة الفلاحية والغابية والرعية..." وكذلك ما جاء في المواد 12، 13، 14، 15، 16، 17.. من القانون 02/02 المؤرخ في 05 فبراير 2002، والمتعلق بحماية الساحل وتثمينه.

في حين أن الحظر النسبي يتجسد في منع القيام بأعمال معينة يمكن أن تصيب البيئة أو أحد عناصرها بالضرر ولا يسمح بهذه الأعمال إلا بعد الحصول على إذن أو إجازة من قبل السلطات الإدارية المختصة وفق الشروط والضوابط التي تحددها القوانين والأنظمة والتعليمات. ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 55 من القانون 10/03: " يشترط في عمليات شحن أو تحميل كل المواد أو النفايات الموجهة للغمر في البحر الحصول على ترخيص يسلمه الوزير المكلف بالبيئة.

4.2. نظام الإلزام

إن نظام الإلزام هو عكس نظام الحظر، لأن هذا الأخير إجراء من خلاله يمنع إتيان نشاط معين فهو بذلك يعتبر إجراء سلبياً، في حين أن الإلزام هو ضرورة القيام بتصرف معين فهو إجراء إيجابي. ومثاله ما نصت عليه المادة 2/46 من القانون 10/03: " يجب على الوحدات الصناعية اتخاذ كل التدابير اللازمة للتقليل أو الكف عن استعمال المواد المتسببة في إفقار طبقة الأوزون". وكذلك ما جاء في المادة 19 من القانون 10/03: " تخضع المنشآت المصنفة حسب أهميتها وحسب الأخطار أو المضار التي تنجر على استغلالها لترخيص الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني عندما تكون هذه الرخصة منصوصاً عليها في التشريع المعمول به ومن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي " ونصت في فقرتها الثانية: " وتخضع لتصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، المنشآت التي لا تتطلب إقامتها دراسة التأثير أو موجز التأثير".

3. الجزاءات الإدارية المترتبة على مخالفة الإجراءات الوقائية لحماية البيئة:

1.3. الإخطار:

يقصد بالإخطار كأسلوب من أساليب الجزاء الإداري فرض الإدارة اتجاه المخالف اتخاذ التدابير اللازمة لجعل النشاط مطابقا للمعايير القانونية، ويأخذ الإخطار شكل التنبيه لتذكير المخالف بالزامية معالجة الوضع واتخاذ التدابير الكفيلة بجعل نشاطه مطابقا للمقاييس القانونية المعمول بها.

في الواقع إن هذا الأسلوب ليس بمثابة جزاء حقيقي، وإنما هو تنبيه أو تذكير من الإدارة نحو المعني الذي ارتكب المخالفة، يتضمن مدى خطورتها وجسامتها الجزاء الذي يمكن أن يوقع في حالة عدم الامتثال. (مزيان محمد الأمين، 2014، ص.23)

مثاله ما نصت عليه المادة 87 من القانون 12/05 المتضمن قانون المياه: " تلغى الرخصة أو امتياز استعمال الموارد المائية بعد إعدار يوجه لصاحب الرخصة أو الامتياز في حالة عدم مراعاة الشروط والالتزامات المنصوص عليها قانونا"، وهو نفس ما ذهبت إليه المادة 56 من القانون 10/03 والمادة 2/48 من القانون 19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.

2.3. توقيف النشاط:

يقصد به وقف النشاط الذي تسببه المنشأة المخالفة للقوانين واللوائح، وينصب الإيقاف غالبا على نشاط المؤسسات الصناعية وخاصة تلك المقامة على الساحل والتي ترمي بمخلفاتها في البحر. ومثاله ما نصت عليه المادة 2/25 من القانون 10/03: " إذا لم يمثل المستغل في الأجل المحدد يوقف سير المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة مع اتخاذ التدابير المؤقتة بما فيها التي تضمن دفع مستحقات المستخدمين مهما كان نوعها". وما نصت عليها المادة 48 من قانون المياه: " يجب على الإدارة المكلفة بالموارد المائية أن تأمر بتوقيف أشغال المنشأ المتسببة في تفرغ أو رمي المواد الضارة في المياه... إلى غاية زوال التلوث".

ملاحظة: يسبق إجراء الوقف المؤقت للنشاط إعدار المعني وهذا لمحاولة التوفيق بين متطلبات استمرار مشاريع التنمية وضروريات حماية البيئة، بحيث يكون وقف النشاط بعد لفت انتباه المعني وتذكيره بالتزاماته اتجاه حماية البيئة.

3.3. سحب الترخيص:

إن أشد الجزاءات الإدارية التي يمكن توقيعها على المشروعات المتسببة في الإضرار بالبيئة هو إلغاء ترخيص هذه المشاريع.

ويسحب الترخيص إذا كان استمرار المشروع يؤدي إلى خطر يدهم النظام العام في أحد عناصره؛ أو إذا توقف العمل بالمشروع لأكثر من مدة معينة يحددها القانون؛ أو إذا صدر حكم قضائي بغلق المشروع وإزالته؛ و أخيرا إذا لم يستوف المشروع الشروط القانونية التي ألزم المشرع ضرورة توافرها.

ومثاله ما نصت عليه المادة 5 من المرسوم التنفيذي 254/97 المتعلق بالرخص المسبقة لإنتاج المواد السامة التي تشكل خطرا من نوع خاص : " تسحب رخصة الإنتاج واستيراد المواد السامة إذا لم يتوافر عنصر من العناصر المطلوبة لمنحها وذلك بإعذار كتابي يوجه لصاحب الرخصة من أجل دعوته للتشريع والتنظيم المعمول بهما. كذلك ما جاء في المادة 11 من المرسوم 160/93 المتعلق بالنفايات الصناعية السائلة: "... يعلن الوزير المكلف بالبيئة عن سحب رخصة التصريف بناء على تقرير الوالي وذلك دون المساس بالمتابعة القضائية".

الخاتمة:

لقد اتضح من خلال الدراسة أن إدارة البيئة في الجزائر على مستوى مركزي لم تعرف استقرارا وثباتا، إذ تم التداول والتناوب على مهمة حماية البيئة، الأمر الذي أدى إلى تغييب تام لدور الإدارة المركزية في معالجة الرهانات البيئية.

كما يعود سبب عدم فاعلية الإدارة المركزية إلى تغليب الاعتبارات التنموية على حماية البيئة، وغياب النصوص التي تمارس على ضوءها صلاحياتها واختصاصاتها وذلك لسبق استحداثها إصدار النصوص المنظمة.

ولا يلقي اللوم على القطاع المركزي لحماية البيئة في الجزائر لوحده، إذ تعزى المشكلة كذلك إلى الطابع المتشعب للمسألة البيئية، والذي جعلها محل اقتسام بين مختلف القطاعات الوزارية، ومنه لا يكون أي تدخل في المجال البيئي مجدي إلا إذا تم التنسيق بين هذه الوزارات.

كل ذلك يجعلنا نخلص إلى القول عند تقييم القطاع المركزي لحماية البيئة في الجزائر، أن وظيفة الإدارة البيئة قد تأثرت بالطابع غير المستقر، والذي من خلاله عرفت مهمة حماية البيئة تناوب عدة قطاعات طيلة ثلاثين سنة والذي بدوره انعكس سلبا على دور الإدارة المحلية في مجال هذه الحماية.

وعلى الرغم من الجهود المبذولة والتي لا ننكرها، إلا أن تدخل الإدارة يحتاج إلى فعالية أكثر، وهذا راجع لكون أن الغرض الأساسي من القانون البيئي هو كسر الحدود الوطنية، إذ لا أحد يستطيع أن يفكر بجدية في حماية المحيط الحيوي أو التوازنات البيئية من خلال البقاء ضمن إطار وطني صارم.

ولهذا ينبغي على الإدارة البيئية التعاون مع مختلف الفاعلين الدوليين في هذا المجال من دول ومنظمات حكومية و إعطاء المزيد من الصلاحيات لمنظمات المجتمع المدني، إذ لا سبيل لتحقيق حماية فعالة للأوساط البيئية دون تضافر الجهود، وهذا لخصوصية ما تعانيه البيئة من أضرار.

قائمة المراجع:

الكتب:

- إقلولي أولد رابح صافية، قانون العمران الجزائري-أهداف حضرية ووسائل قانونية-، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2015.
- علي سعيدان، حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيميائية في القانون الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، طبعة 2012.

المذكرات والرسائل:

- رائف محمد لببت، الحماية الإجرائية للبيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، مصر 2008.
- سفيان حجين ، المجتمع المدني وحماية التنوع البيولوجي في الأوساط المائية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص علوم قانونية، فرع قانون البيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مارس 1962، جامعة جيلالي لباس، سيدي بلعباس، الجزائر، السنة الجامعية 2018-2019.

-عبد الغني حسونة ، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2012-2013.

-يحيي وناس ، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2007-2008.

-يحيي وناس ، الإدارة البيئية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة وهران، السنة الجامعية 1999-2000.

المقالات:

-أمال مدين ، الترخيص الإداري وسيلة لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة" الترخيص باستغلال المنشآت المصنفة لحماية البيئة نموذجاً"، مجلة القانون العقاري والبيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، العدد الخامس، جوان 2015.

-بختة منصوري ، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، طبعة 2010.

-زوبيدة محسن ، بن علال بلقاسم، تي أحمد، الجهود الجزائرية في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة : قراءة اقتصادية، مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي الونشريسي، تيسمسيلت، الجزائر، العدد الثالث، مارس 2018.

-سناء شيخ ، نسيمة شيخ ، أحكام رخصة البناء والمنازعات المتعلقة بها، مجلة القانون العقاري والبيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، المجلد الأول، العدد الأول، 2014.

- عبد الله بن مصطفى، الإجراءات الضبطية الوقائية لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي أفلو، المجلد 03، العدد 01، جوان 2019.

- عبد النور ناجي، دور الإدارة المحلية في حماية البيئة من أخطار التلوث "التجربة الجزائرية"، مجلة المفكر، المجلد السادس، العدد الثاني.

- محمد أمين مزيان، الإجراءات الوقائية لحماية البيئة والجزاءات المترتبة عن مخالفتها، مجلة القانون العقاري والبيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، المجلد الأول، العدد الأول، 2014.

- مريم ملعب، الآليات الإدارية لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة محمد لين دباغين، سطيف، العدد 24، جوان 2017.

المداخلات:

- سامي زعباط، عبد الحميد مرغيت، آليات حماية البيئة ودورها في تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، الملقى الدولي حول علاقة البيئة بالتنمية: الواقع والتحديات المنعقد بكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، يومي 28/29 2015.

القوانين:

- القانون 10/03 الصادر بتاريخ 19 جويلية 2003 والمتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 43 الصادرة بتاريخ 20 جويلية 2003.
- القانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية.
- القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن قانون البلدية.
- القانون 29/90 المؤرخ في الفاتح من ديسمبر 1990 والمعدل بالقانون 05/04 المؤرخ في 2004/08/14 والمتعلق بالتهيئة والتعمير.

- القانون 15/08 المؤرخ في 20/07/2015 يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 44، الصادرة بتاريخ 2015/08/03.
- المرسوم التنفيذي 198/06 المؤرخ في 31 ماي 2006 الذي يضبط التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 37 لسنة 2006.
- المرسوم التنفيذي 144/07 المؤرخ في 19 ماي 2007 المحدد لقائمة المنشآت المصنفة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 34 لسنة 2007.
- المرسوم التنفيذي رقم 20 -342 المؤرخ في 22 نوفمبر 2020 والمحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها الذي يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ 25 جانفي 2015.

المراجع باللغة الأجنبية:

-François Ramade, dictionnaire encyclopédique des pollutions, ediscience international, France, A.1999.