

التأسيس القضائي والتشريعي لحماية النظام العام البيئي، أي فعالية؟

Judicial and Legislative Establishment to Protect the Public Environmental Order, is it Effective?

داهل وافية*

جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، الجزائر

o.dahel@univ-setif2.dz

- تاريخ الإرسال: 2024/11/10 - تاريخ القبول: 2024/12/25 - تاريخ النشر: 2024/12/28

الملخص: لقد لعب القضاء دورا هاما في تطوير مفهوم النظام العام البيئي، ليشمل النظام العام الجمالي والعمراني، وقد لقي الدعم من المشرع والمنظم في التأسيس لهذه الحماية على المستوى الوطني والدولي، غير أن كفاءة حماية فعالة من القضاء للنظام العام البيئي يجب أن يؤخذ فيها بعين الاعتبار طبيعة الضرر البيئي، وخصوصية المنازعة البيئية.

أما على مستوى التشريع، يميز مجال البيئة تشعب النصوص والآليات القانونية لحماية النظام العام البيئي، وإن كان ذلك إيجابيا ظاهريا إلا أن العديد من العوامل تحد من فعالية القواعد والآليات القانونية في التأسيس لحماية النظام العام البيئي.

الكلمات المفتاحية: النظام العام البيئي، الحماية، الضرر البيئي، الآليات القانونية.

Abstract: The jurisdiction has played an important role in developing the concept of the public environmental order, to include the public aesthetic and urban order. It has received support from the legislator and regulator in establishing this protection at the national and international levels. However, to ensure effective protection by the judiciary of the public environmental order, the nature of the public order must be taken into account environmental damage, and the specificity of environmental dispute.

At the level of legislation, the field of environment is characterized by the multiplicity of legal texts and mechanisms to protect the public environmental order. Although this is apparently positive, many factors limit the effectiveness of the legal rules and mechanisms in establishing the protection of the public environmental order.

Keywords: public environmental order, the protection, environmental damage, legal mechanisms

* المؤلف المرسل: داهل وافية.

مقدمة:

تتميز فكرة النظام العام بالنسبية والمرونة وعدم التحديد نظرا لارتباطها بالتغيرات الحادثة في المجتمعات، ومن المنطقي بعد زيادة تدخل الدولة في النشاطات التي حكرها على الأفراد، أن تتسع فكرة النظام العام بتدخل الدولة لتنظيم وتسيير هذه النشاطات حماية للنظام العام بكل أبعاده.

فالنظام العام لم يعد مقتصرا على الشق المادي المتمثل في الأمن والصحة والسكينة العمومية، والشق المعنوي المتعلق بالآداب العامة، إذ فرض التطور المتلاحق للمجتمعات تغيرا في أهداف النظام العام يجب حمايتها كجمال الرونق والرواء، والنظام العام الاقتصادي.

كان لزاما على المشرع التدخل إلى جانب القضاء لضمان حماية النظام العام، خاصة في المجالات التي لا يمكن للقاضي تغطيتها بالرقابة وهذا في الحالات التي تتمتع فيها الإدارة بالسلطة التقديرية وهذا هو المبدأ في مجال الضبط الإداري.

بناء على ما سبق تتمحور إشكالية ورقتنا البحثية حول مدى فعالية القواعد المنظمة للبيئة في كفالة حماية للنظام العام البيئي.

وسنحاول الإجابة عن الإشكالية المطروحة باتباع المنهج الوصفي التحليلي، بإبراز مظاهر فعالية القواعد المقررة لحماية النظام العام البيئي (المحور الأول)، ومظاهر عدم الكفاية في هذه القواعد للتأسيس لحماية شاملة للنظام العام البيئي (المحور الثاني).

1- مظاهر فعالية القواعد المقررة لحماية النظام العام البيئي.

إن السمة التي تميز القانون الإداري هو الدور الكبير الذي لعبه ولا يزال القاضي الإداري في وضع منظومة قانونية متكاملة لمختلف مسائله، وهو ما يتضح جليا في مساهمته في تحديد مدلول النظام العام الإداري، حيث ساهم وشكل كبير في توسيع مفهوم النظام العام ليشمل عناصر جديدة أهمها جمال الرونق والرواء، النظام العام العمراني والنظام العام الاقتصادي... (أولا). غير أن السمة الأساسية للقانون الإداري حاليا أنه قانون تشريعي، يميزه تنظيم مختلف جوانبه بموجب قواعد مكتوبة (ثانيا).

1.1- دور القضاء في توسيع مدلول النظام العام البيئي

تعتبر المرونة والقابلية للتطور أهم مميزات فكرة النظام العام، وعليه فإن أي تغير في المجتمع يؤثر على عناصرها، وللقاضي الإداري دور بارز في إبراز هذه العناصر وإعطائها التصور القانوني.¹ فلم يكتف

¹ جلطي أعمر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص. 50.

القاضي الإداري الفرنسي بتوسيع مفهوم النظام العام ليشمل في البداية الآداب والأخلاق العامة² في ظل انعدام التحديد التشريعي للإجراءات التي يخولها المشرع للإدارة لكفالة النظام العام بأبعاده التقليدية الأمن العام والصحة العمومية والسكنية العمومية.

حيث فتح القاضي الإداري لنفسه المجال ليضع شروط ممارستها، جاعلا من الحرية القاعدة ومن إجراءات الضبط الإداري الاستثناء، كما أن التحديد التشريعي قد يكون ناقصا فيعود للقاضي تحديد مضمون وحدود الحرية انطلاقا من تفاعلها الواقعي مع مقتضيات النظام العام.

1.1.1- ربط العناصر التقليدية للنظام العام بالبيئة:

إن فكرة النظام العام بالمفهوم التقليدي تستهدف حماية أوضاع المجتمع من كافة أوجه الإخلال بالأمن أو الصحة أو السكنية العمومية، حيث يكون للدولة سلطة التدخل باتخاذ التدابير الضرورية لإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه.

إن الصحة العامة والسكنية العامة والأمن العام كلها مفاهيم مرتبطة ارتباطا وثيقا بالبيئة، نظرا لما قد يترتب عن تدهور المجال البيئي من مساس بها، فالكثير من المخاطر الناجمة عن تلوث الهواء والماء والتربة من شأنه أن يؤدي إلى فقدان الحياة أو الإصابة بالعديد من الأمراض والأوبئة، ولذلك يقع على سلطات الضبط الإداري وقاية المواطنين من مخاطر الأمراض والاحتياط من كل ما يشكل عاملا محتملا للمساس بالصحة.

كما يجب تحقيق اطمئنان الفرد على نفسه وماله من خطر أي اعتداء وأيا كان مصدره، سواء كان التهديد من الطبيعة أو الإنسان بالملوثات للحفاظ على الأمن البيئي، أما السكنية البيئية فيرتبط تحقيقها بتنظيم النشاطات الصاخبة الناجمة عن المؤسسات والشركات، والنشاطات الرياضية التي تجرى في الهواء الطلق والتي من شأنها التسبب في أضرار سمعية.³

2.1.1- العناصر الحديثة للنظام العام البيئي:

وقد طوّر القضاء مدلول النظام العام بشكل أصبح يشمل إضافة إلى المفهوم التقليدي للنظام العام كلا من النظام العام الجمالي والنظام العام العمراني.

² وكان ذلك بموجب قضية أفلام لوتيسيا C.E, 18 /12/ 1958, Société les films Lutetia, Rec.,p.693.

³ تبينة حكيم، بن ورزق هشام، "تطبيقات النظام العام البيئي في التشريع الجزائري"، (المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، السنة السادسة، المجلد 1، العدد 2، ص ص.41-58)، ص ص.46-47.

ويقصد بالنظام العام الجمالي أو ما يصلح على تسميته بجمال الرونق والرواء، المنظر الفني والجمالي للشارع الذي يستمتع المارة برؤيته.⁴

حيث أقر باعتبار جمال الرونق والواء كأحد العناصر المكونة للنظام العام البيئي تستهدف تحقيق السكنية النفسية للأفراد المقيمين في تلك البيئة⁵، على أساس أن الإدارة وإن كانت مسؤولة عن حماية حق الفرد في حياته المادية، فهي مسؤولة كذلك عن حماية حقه في حياته الأدبية والروحية، وعليها بذلك حماية الفن والجمال لدى المارة في الشوارع.⁶

وبذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي - بعد مناداة الفقه بضرورة ذلك⁷- أن جمال الرونق والرواء هو من عناصر النظام العام الجديرة بالرعاية، عندما قرر مشروعية القرار الضبطي الذي يحظر توزيع الإعلانات على المارة في الشوارع والطرق العامة خشية إلقاءها بعد قراءتها في الشارع مما يشوه جمالية المنظر العام للمدن⁸، وهذا بعد إعراضه في أحكامه السابقة عن السماح لسلطة الضبط بالتدخل لحماية جمال الرونق والرواء إلا في الحالات التي يرخص لها القانون بذلك بنصوص صريحة.⁹ أو حدوث أي خلل يؤثر على النظام العام¹⁰

إن اجتهاد القضاء الإداري في هذا المجال يجد مبرره في الوقت الراهن نظرا للتقدم العلمي والتكنولوجي وما يمكن أن يترتب عليه من آثار مرشحة للتقادم على البيئة.

وقد أكد القضاء الإداري الجزائري في العديد من المناسبات على ضرورة حماية النظام العام الجمالي، حيث قضى بمشروعية القرار الإداري بمنح ترخيص بوضع كشك شرط أن يكون في حالة ملائمة تحافظ على جمال عمران البلدية.¹¹

⁴ مريم بن عباس، "العناصر الحديثة للنظام العام في القانون الإداري"، (مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 7، العدد 1، جامعة باتنة 1، 2020، ص 195-212)، ص 199.

⁵ ويرى جانب من الفقه أنه لا ينبغي الأخذ بجمال الرونق والرواء كعنصر للنظام العام إلا إذا اقترنت مع أحد عناصر النظام العام التقليدي، محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 369.

⁶ صلاح الدين بوعقال، محمد بوخاري، التوسع في فكرة النظام العام في نطاق الضبط الإداري، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر، تخصص قانون عام، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2020-2021، ص 54.

⁷ عتيقة معاوي، "الأبعاد الحديثة للنظام العمومي"، (مجلة آفاق العلمية، المجلد 11، عدد 4، ص 202-222)، ص 214.

⁸ C.E., 23/10/1936, union parisienne des syndicats de l'imprimerie, rec., p.966

⁹ زلاقي سليمة، شطة زبيدة، التطورات الحديثة للنظام العام كهدف للضبط الإداري، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2019-2020، ص 19.

¹⁰ محمد قاسم زغير، السلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة النهريين، العراق، 2014، ص 74.

¹¹ مجلس الدولة، قرار رقم 10048، بتاريخ 2003/04/15، قضية (هـ م) ضد بلدية حاسي مسعود.

2.1- مظاهر فعالية النصوص القانونية في حماية النظام العام البيئي

تتضمن المنظومة القانونية في الجزائر ترسانة من النصوص القانونية من أجل حماية البيئة من كل أشكال الإخلال بالنظام العام البيئي، والتي عملت على إرساء عدد من الآليات القبلية أو البعدية لحماية النظام العام البيئي.

1.2.1- تعدد النصوص القانونية المتعلقة بحماية النظام العام البيئي

إن ما يميز المعالجة القانونية للنظام العام البيئي هو تعدد وتشعب القواعد القانونية ذات الصلة، سواء تمثلت في القواعد القانونية الدولية، أي الاتفاقيات الدولية المبرمة في مجال البيئة أو الحد من آثار التلوث البيئي سواء على الإنسان أو على الطبيعة.

أما على المستوى الداخلي، فإنه وإن كان القانون 03-10 يشكل القانون الإطار لحماية البيئة والتنمية المستدامة، وقد تضمن القواعد المحددة للحفاظ على النظام العام البيئي، إلا أن كيفية ضمان حماية عناصر النظام العام البيئي نظمها العديد من القوانين:

- **القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية:** سائر كل من قانون البلدية والولاية ما اتجه إليه القضاء من ضرورة تكليف السلطات المحلية بحماية النظام العام البيئي حيث نص قانون البلدية مثلا على أنه في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين يقع على رئيس المجلس الشعبي البلدي ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ التنظيمات الخاصة بنظافة المحيط وحماية البيئة.¹²

- **القوانين المتعلقة بالتعمير:** وأهمها قانون التهيئة والتعمير 90-29¹³، وقانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة 01-20، والقانون المحدد لمطابقة البناءات 08-15.

- **قانون الصحة:** حيث تضمن الفصل الرابع منه القواعد المنظمة لعلاقة الصحة بحماية الوسط والبيئة.¹⁴

- **القانون 06-07 المتعلق بحماية المساحات الخضراء وتثمينها:**¹⁵ والذي نص على مجموعة من التدابير وتجريم بعض التصرفات نظرا للضرر الذي تلحقه بالبيئة، وخول صلاحيات ذلك لجهات محددة.

¹² المادة 94 من القانون 10-11 المؤرخ في، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية 37

¹³ القانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بالقانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية 51.

¹⁴ القانون 18-11 المؤرخ في 2 جويلية 2018، المتضمن قانون الأسرة، الجريدة الرسمية 46 المؤرخة في 29 جويلية 2018

¹⁵ القانون 06-07 المؤرخ في 13 ماي 2007، المتعلق بحماية المساحات الخضراء وتثمينها، الجريدة الرسمية عدد 31.

كما ساهم المنظم في تحديد سلطات الهيئات المركزية واللامركزية في ضبط النظام العام البيئي من خلال العديد من المراسيم، منها المرسوم التنفيذي 07-145 المحدد لمجال تطبيق ومستوى وكيفيات المصادقة على دراسة أو موجز التأثير على البيئة¹⁶، إضافة إلى المرسوم التنفيذي 91/176 المتعلق بتحديد كيفيات تحضير شهادة التعمير ورخص التجزئة والبناءات وشهادة التقسيم والمطابقة ورخص الهدم، والذي نص على ضرورة الموازنة بين منح الرخصة والمحافظة على الرونق الجمالي.¹⁷

ويمكن تفسير ذلك بالاهتمام الكبير للمشرع بقضايا البيئة وأثرها على أبعاد النظام العام.

2.2.1- تعدد الآليات المقررة لحماية النظام العام البيئي

تعد حماية النظام العام المبرر الأساسي لتدخل الإدارة بسلطات الضبط الإداري، وفي إطار السعي نحو تهيئة المحيط من أجل التنمية المستدامة، نصت القوانين على العديد من الآليات القانونية لكفالة النظام العام البيئي، منها ما تسعى إلى الوقاية من خرق النظام العام قبل وقوعه، ومنها ما تكفل المعالجة البعدية للاعتداءات على البيئة. وإن كانت الأساليب الوقائية أكثر فعالية نظرا لأن الأضرار البيئية وخيمة العواقب ويصعب أو يستحيل أحيانا إصلاحها.¹⁸

1.2.2.1- الآليات القبلية لحماية النظام العام البيئي:

حدد المشرع هذه الآليات بموجب نصوص قانونية خاصة قصد تنظيم وتقييد نشاطات الأفراد، أساسها درء الفساد البيئي وإعادة التوازن للنظام البيئي، ومن أهم هذه الآليات:

- **نظام الترخيص:** ويعتبر الترخيص وسيلة هامة لتقييد المشاريع ذات الأثر المباشر على البيئة، ويلعب هذا النظام دورا هاما في حماية النظام العام البيئي خاصة وأن المشرع في كثير من الأحيان يستلزم عددا من الشروط تجعل الحصول على الترخيص أمرا ليس سهلا. ومن هذه التراخيص ما يتعلق بالعمران، أو استغلال واستعمال الغابات، تصريف النفايات، الصيد، استغلال السواحل والشواطئ والموارد المائية...

- **نظام الحظر:** وهي آلية يستعين بها المشرع كلما قَدَّر أن هناك خطرا حقيقيا يهدد النظام البيئي، يمنع بموجبه بعض التصرفات بسبب الخطورة التي تترتب عنها. إما بصفة مطلقة تترتب على مخالفته

¹⁶ المرسوم التنفيذي 07-145 المؤرخ في 19 ماي 2007، المحدد لمجال تطبيق ومستوى وكيفيات المصادقة على دراسة أو موجز التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية عدد 34

¹⁷ المرسوم التنفيذي 91/176 المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير ورخص التجزئة والبناءات وشهادة التقسيم والمطابقة ورخص الهدم، الجريدة الرسمية العدد 26

¹⁸ شرطي خيرة، "مدى فعالية آليات الضبط البيئي في حماية البيئة"، (مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 9، العدد 2، 2020، صص 27-52)، ص 28.

جزاء إدارية وجزائية، أو يكون الحظر نسبياً يتم رفعه بمجرد الحصول على تراخيص من السلطات الإدارية المختصة.

- **الإلزام:** وهو أمر من الجهات الإدارية المختصة للأفراد أو المنشآت بالقيام بتصرف إيجابي لمنع المساس بالبيئة، أو إلزام المتسبب في الإضرار بالبيئة باتخاذ التدابير الضرورية لإزالة آثار ذلك.

ونظراً لفعالية هذه الآلية فقد نص عليها المشرع في العديد من المجالات المتصلة بالبيئة، كمجال التخلص من النفايات وصحة المستهلك، كما ألزم عي مجال حماية البيئة الساحلية بضرورة اتباع أساليب لتصفية المياه القذرة وإجراء مراقبة منتظمة للنفايات التي من شأنها التسبب في تلوث البيئة البحرية.

- **دراسة التأثير:** أخضع المشرع في قانون حماية البيئة والتنمية المستدامة كل مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت والمصانع الثابتة وبرامج التهئية ذات الصلة بالبيئة سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بصفة فورية أو لاحقة، إلى دراسة التأثير وهذا على أساس أهمية وحجم المشروع، والتأثير المتوقع على البيئة.

وقد كلف المرسوم 07-145 مكاتب الدراسات المعتمدة من قبل الوزير المكلف بالبيئة على نفقة صاحب المشروع. وقد أخضع المرسوم الدراسة لضرورة المصادقة من قبل الوالي المختص إقليمياً، والذي يأمر بإجراء تحقيق عمومي تفضي نتائجه إلى فحص الدراسة من قبل لجنة مختصة.

ونظراً لحساسية مجال دراسة التأثير فقد استوجب القانون ضرورة الرد الصريح من الجهة المختصة بالمصادقة أو رفضها وفي الآجال القانونية المحددة لذلك، مستبعداً فرضية القبول أو الرفض الضمني.¹⁹

- **نظام التقارير:** إذ يلزم المشرع بموجب هذه الآلية المستحدثة أصحاب المشاريع والمنشآت بتقديم تقارير دورية مستمرة عن النشاطات، وبذلك تعتبر وسيلة فعالة لممارسة الرقابة البعدية.

2.2.2.1 - الآليات البعدية لحماية النظام العام البيئي:

- **الإخطار:** الإخطار إجراء يأخذ شكل التنبيه لتذكير المخالف بضرورة اتخاذ التدابير اللازمة والكفيلة بجعل نشاطه مطابقاً للمقاييس القانونية، فإذا نجم عن المنشآت أخطار أو أضرار بالبيئة على الوالي إخطار المستغل، وإلزامه باتخاذ التدابير الضرورية لإزالة تلك الأخطار أو الأضرار.²⁰ أما في حالة عدم الامتثال،

¹⁹ شرطي خيرة، المرجع السابق، ص. 39.

²⁰ المادة 92 من القانون 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية 43 الصادرة في

فقد خول قانون البيئة والتنمية المستدامة للسلطات المختصة باتخاذ التدابير والإجراءات التحفظية الضرورية لإزالة الأخطار على نفقة المستغل.²¹

وهذا هو الإجراء المتخذ في العديد من المجالات المرابطة بالبيئة كحماية البيئة البحرية²²، ومجال معالجة النفايات والوقاية من أخطارها²³. وبذلك فلا إخطار دور هام في حفظ النظام العام البيئي كونه أولى مراحل الردع، ومن جهة أخرى هو أخف القيود الفردية التي يمكن ممارستها على النشاط الفردي وأكثرها موازنة بين الحرية والسلطة.²⁴

-وقف النشاط: هو جزء إيجابي تلجأ إليه الإدارة يتسم بالسرعة في الحد من تلوث البيئة والأضرار البيئية دون انتظار صدور الأحكام القضائية في حال اختيار الطريق القضائي، فالإدارة تلجأ إلى وقف النشاط في الحالات التي يقع فيها الضرر أو الخطر نتيجة مزاوله النشاطات الصناعية. وللإدارة السلطة التقديرية حسب الضرر في توقيع الوقف المؤقت أو التام، وكذلك اختيار الوقف الكلي أو الجزئي.

-سحب الترخيص: تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال، تملك الإدارة المانحة للترخيص سلطة سحبه أي إنهاء آثاره القانونية وذلك في حالة عدم مطابقة المقاييس القانونية البيئية المضمنة في الرخصة، أو في حالة ما إذا كان استمرار المشروع يهدد بخطر داهم على أحد عناصر النظام العام البيئي، وكذلك إذا توقف المشروع لمدة المحددة قانوناً، أو لصدور حكم يقضي بغلق أو إزالة المشروع.

- العقوبات المالية: أو الرسوم الإيكولوجية، وفي الحقيقة فإن الغرض من فرض المشرع للعقوبات المالية له هدف مزدوج، وقائي وعلاجي، ومن بين هذه الرسوم، الرسم على النشاطات الملوثة أو الخطيرة على البيئة، الرسم على الوقود، الرسم لتشجيع بعض التصرفات الصديقة للبيئة، كالرسم لتشجيع عدم تخزين النفايات، والرسم على الأكياس البلاستيكية....

2- مظاهر عدم فعالية قواعد حماية النظام العام البيئي

رغم أنه لا يمكن إنكار الجهود المبذولة في حماية النظام العام البيئي سواء على المستوى الدولي أو على المستوى الداخلي، حيث يقوم المشرع بدور هام في التعبير عن النظام العام وتطوره، إلا أن طبيعة النظام العام في حد ذاتها لا تسمح للمشرع بفرضها بالقوة، فهو فكرة مرنة ومتغيرة تخضع لعوامل مختلفة

²¹ المادة 18 من القانون 10-03

²² المادة 5 من القانون 10-03

²³ القانون 19-01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.

²⁴ شرطي خيرة، المرجع السابق، ص.42

ليس للمشرع الإحاطة بها²⁵، كما أن هناك العديد من المظاهر التي تفضح هشاشة الحماية المقررة بالقواعد القانونية سواء الداخلية أو الدولية في مقابل العقوبات الكثيرة التي تميز مجال حماية البيئة.

1.2 - تعدد النصوص القانونية: نعمة أم نقمة؟

إن ما يميز التشريعات البيئية تشعبها وعدم جمعها في تقنين واحد، الأمر الذي يصعب العلم بمختلف قواعده. كما يطبعها غلبة الجوانب التقنية، ويعتبر **تعدد الاتفاقيات المبالغ فيه** من أبرز عقبات الحماية البيئية، حيث تسبب في نوع من التشتت للدول والضياع بين هذه الاتفاقيات، وقد ساهم في ذلك طريقة تطبيق الاتفاقيات في حد ذاتها ومدى إلزاميتها للأطراف المتعاقدة.²⁶

كما أن **مضمون النص في حد ذاته** قد يقف حائلاً أمام تحقيقه الحماية المرجوة للنظام العام البيئي. فعلى الرغم من كثرة النصوص القانونية المرتبطة بحماية النظام العام البيئي، إلا أن ما يميزها عدم التناسب بين الفعل المرتكب والعقوبة المقررة له.

فأهم الوسائل المعتمدة في حماية البيئة وسائل قانونية، ورغم أن المشرع أحاطها بتوقيع جزاءات إدارية ومالية، بل وحتى أحياناً يفرض جزاءات جنائية، إلا أن هذه الجزاءات سمتها الرئيسة البساطة، ويمكن إيعاز ذلك إلى عدم تقدير المشرع لنوع المصلحة المحمية وبالتالي فإن التكييف القانوني الذي يعطيه المشرع لهذه الجرائم يتراوح بين المخالفة والجنحة، مما يحول دون تحقيق حماية فعلية للنظام العام البيئي.²⁷

2.2 التأثير السلبي لتعدد آليات حماية النظام العام البيئي.

1.2.2 - عدم نجاعة آليات حماية النظام العام البيئي.

الكثير من النصوص القانونية تفتح المجال أمام عدم نجاعة آليات الحماية، فحتى تكون آلية الترخيص ناجعة لأبد من عملية الرقابة، كما أن المشرع لم ينص على جزاء مخالفة الحظر، كما أن الحظر النسبي يفتح مجالاً للإضرار بالبيئة في الحالات التي يمنح فيها الترخيص وهو ما يفقده فعاليته.²⁸

وفي مجال تطبيق الإلزام، نجد أن المشرع يفقده إلزاميته أحياناً خاصة عند عدم تحديد الجهة المخولة به، وهو الحال مثلاً في مجال حماية البيئة البحرية.

²⁵ صلاح الدين بوعقال، محمد بوخاري، المرجع السابق، ص. 20.

²⁶ قتال جمال، عقباوي سلمى، "معوقات الحماية الفعلية للبيئة الطبيعية في إطار الهيئات الوطنية وآلية الحد منها"، (مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 9، العدد 2، 2020، ص ص. 88-108)، ص. 93.

²⁷ قتال جمال، عقباوي سلمى، المرجع السابق، ص. 91.

²⁸ شراطي خيرة، المرجع السابق، ص. 40.

وفيما يتعلق بنظام التقارير، فبالإضافة إلى أن المشرع لم يتطرق إليه بصفة مباشرة، فإنه لم يلزم باتباعه في كل مجالات حماية البيئة، وخاصة مجال المنشآت المصنفة، حيث يساعد اعتماد هذا النظام وبالخصوص إذا تم إسناده إلى مكاتب تابعة للدولة وتتمتع بالخبرة في مجال تقييم تأثير هذه المشروعات على البيئة، مما يسهل على السلطة المختصة رقابة مدى احترام أصحاب هذه المؤسسات لشروط الاستغلال.²⁹

أما فيما يخص الآليات المخصصة للرقابة البعدية على خرق النظام العام البيئي، فإن هذه النصوص على تعددها لم تحدد في بعض الحالات آجال الإخطار مما ينتج عنه طول الإعذار نظرا لجعله ضمن السلطة التقديرية للإدارة المختصة، والتي قد تحدده بمدة غير معقولة، لذا كان الأجدر بالمشرع تولي هذا الأمر بما يتناسب ودرجة الإضرار بالنظام البيئي، خاصة مع اعتبار الآجال المحددة بالنصوص من النظام العام.

بل أكثر من ذلك نجد أن المشرع -وكما سبقت الإشارة إليه- ربط آلية وقف النشاط في حالة النشاط المضر بالبيئة بعدم الاستجابة للإخطار، وبالتالي فإن طول مدة الإخطار أو عدم تحديدها من طرف السلطة المختصة، يمنعها من اللجوء لإعمال آلية وقف النشاط رغم استمرار التأثير السلبي على البيئة.

أما بالنسبة لسحب الترخيص، ورغم أنه من أخطر السلطات التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة أخطار الملوثين، إلا أن المشرع أحياناً أعطى مدة طويلة لصاحب الترخيص لتدارك أخطائه، حيث حددها بالنسبة للمنشآت المصنفة بثلاثة أشهر، وهي مدة طويلة إذا ما قورنت بالأضرار التي ترتبها المخالفات على البيئة.³⁰

إن إقرار المشرع لفرض عقوبات مالية على مخالفتي النظام العام البيئي يعتبر خطوة إيجابية لمساعدة الدولة في مهمتها في حفظ النظام العام، إلا أنها لا يمكن أن تنتج آثارها إلا إذا كانت تتناسب ودرجة خطورة المخالفة على النظام البيئي، وتكون من الشدة بحيث تكون رادعا للمخالفين عن الاستمرار في الإضرار بالبيئة، وهذا على عكس ما نلاحظه في النصوص التي تجعل قيمة الرسوم ضعيفة بالمقارنة مع الأرباح التي يجنيها الملوثون، فضلا عن ذلك، فقد ربطها المشرع بنوعية الترخيص وكان الأحسن ربطها بنوعية المؤسسة المصنفة.

²⁹ شرطي خيرة، المرجع السابق، ص.41.

³⁰ المادة 7 من المرسوم 198-06 المؤرخ في 31 ماي 2002، الذي يضبط التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة، الجريدة الرسمية عدد 4

2.2.2- العوائق الهيكلية لضمان حماية النظام العام البيئي:

من المعوقات الأساسية التي تحول دون التطبيق السليم للقوانين البيئية، انعدام الهياكل القائمة على حماية البيئة، حيث يتضح من خلال النصوص القانونية عدم وجود إدارة مركزية ومحلية للبيئة طيلة ثلاثة عقود، بل إن مجال البيئة ظل محل تناوب بين عدة وزارات قبل استحداث وزارة مستقلة بشؤون البيئة مما أثر على دورها القبلي في الحماية، كما يطرح مشكل التنسيق مع بقية الوزارات خاصة مع تداخل البيئة مع كافة القطاعات تقريبا.

كما أن استقرار النصوص يبين تعددا وتنوعا في القرارات الصادرة عن الجهات العاملة في مجال البيئة مما يحول دون فعالية هذه النصوص.³¹

ومن العوائق الأساسية التي تحول دون تطبيق القوانين البيئية الوطنية والدولية، نقص الإطار البشري المؤهل في المجالات البيئية، مما يجعل البون شاسعا بين الجانب النظري للقوانين والجانب الميداني، والملاحظ أن هناك سعيًا في الجزائر في هذا الإطار إذ أصبح من أولويات الحكومة العمل على تنمية الكوادر البشرية.³²

3.2.2- نقص الوعي لدى المواطنين بضرورة حماية البيئة:

يعتبر الوعي البيئي بلزوم المحافظة على البيئة واكتساب القيم البيئية والسلوك البيئي السليم ضرورة أكيدة لتحقيق الأهداف التي يسعى القانون البيئي الداخلي والاتفاقيات الدولية المرتبطة بحماية البيئة إلى تحقيقها، لذا تلعب التربية البيئية دورا كبيرا في ذلك.

لذا فمن الضروري إدخال التربية البيئية ضمن البرامج التعليمية في كل المستويات، وبشكل مستمر، وإعادة النظر في المناهج التعليمية بصفة عامة بما يحقق هذا الهدف.

كل هذا من جهة، ومن جهة أخرى يلعب الإعلام البيئي دورا هاما في الحفاظ على البيئة، من خلال زيادة الوعي البيئي والتخلي عن السلوكات المضرة بها، وتعزيز السلوكات الإيجابية التي تدفع المستهدفين إلى المشاركة الفعلية والفعالة في حل المشاكل البيئية، والتعريف بالأضرار البيئية. ويكون الإعلام البيئي بعدة طرق، كالصحافة اليومية المسموعة أو المقروءة تقليدية أو إلكترونية، وسائل التواصل الاجتماعي. كما يمكن تعزيز الوعي البيئي من خلال الاحتفال بالأيام البيئية كيوم المياه، يوم البيئة العالمي، يوم الشجرة

³¹ قتال جمال، عقباوي سلمى، المرجع السابق، ص.91-92

³² قتال جمال، عقباوي سلمى، نفس المرجع، ص.93

وقد نص قانون حماية البيئة والتنمية المستدامة على أن من المبادئ التي يقوم عليها مبدأ الإعلام والمشاركة³³، وقد أوكل الأمر إلى النصوص التنظيمية لبيان كيفية ذلك وإنشاء نظام شامل للإعلام البيئي وهو الأمر الذي لم يحصل بعد، وليس من المنطق الإحالة على المرسوم 88-131 في هذا الشأن لأن فعاليته في مجال البيئة محدود.³⁴

4.2.2- توزيع الاختصاص في فض المنازعات البيئية بين مختلف الجهات القضائية:

إن استقراء القوانين والنصوص القانونية المتعلقة بالبيئة، يجدها تمنح الاختصاص لضمان استقرار النظام العام البيئي للقاضي المدني والقاضي الإداري والقاضي الجزائي، وهذا يعني تعدد القوانين التي تحكم المنازعة البيئية، مع الأخذ في الاعتبار خصوصية دور كل قاضي.

وقد أدى اختلاف مفهوم الضرر البيئي عن الضرر العادي في المسؤولية المدنية إلى صعوبات تتعلق بتحديد أساس المسؤولية المدنية في مجال الأضرار البيئية، وصعوبة تحديد صاحب الصفة في المطالبة بالتعويض عن الضرر.

ورغم أن الجزائر أصدرت مجموعة كبيرة من القوانين لضمان حماية النظام العام البيئي، إلا أن الجهات القضائية المختصة لا تزال تتخبط في كيفية تفعيله بسبب عدم وجود محاكم بيئية متخصصة، وقضاة متميزين بالتخصص في المجال ممن لديهم الدراية الكافية بالطابع الخاص لقوانين البيئة.³⁵

وقد طرحت مسألة إنشاء محكمة بيئية دولية على المستوى الدولي لكن غياب الإرادة السياسية الدولية حال دون إتمام ذلك.³⁶

الخاتمة:

لا يستطيع أحد إنكار الجهود المبذولة من طرف الجزائر في إرساء قواعد لحماية النظام العام البيئي على المستوى التشريعي رغم أن هذا الحلم لم يتحقق بعد فيما يتعلق بالدور الذي يجب أن يلعبه القاضي وخاصة القاضي الإداري نظرا لاختلاف دوره في المنازعة الإدارية عن الدور الذي يلعبه القاضي العادي، إلا أن هذه الجهود تعثرها الكثير من النقائص.

³³ المادة 3 من القانون 03-10

³⁴ بن حفاف سارة، النظام العام البيئي المحلي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث، تخصص قانون عام معمق، جامعة زيان

بن عاشور، الجلفة، 2019-2020

³⁵ قتال جمال، عقباوي سلمى، المرجع السابق، ص. 90

³⁶ نفس المرجع، ص. 100

التأسيس القضائي والتشريعي لحماية النظام العام البيئي، أي فعالية؟

وعلى هذا الأساس وللوصول إلى تحقيق حماية فعلية للنظام العام البيئي، يمكن الإيحاء بما يلي:

- جمع القوانين المتعلقة بالبيئة في منظومة تشريعية شاملة
- وضع آليات استشارية على المستويين الوطني والمحلي تضم مواطنين وجمعيات من المعنيين بشؤون البيئة.
- تكليف هيئات متخصصة في مجال البيئة لتطبيق آليات حماية النظام العام البيئي.
- تسطير برامج للتوعية بضرورة المحافظة على البيئة وكيفية ذلك على كل المستويات.
- العمل على وضع برامج خاصة لتدريب الكوادر البشرية الوطنية المؤهلة للتعامل مع الكوارث الطبيعية وكيفية تطبيق التشريعات ذات العلاقة بالبيئة.
- إنشاء مراكز علمية غير حكومية لتقييم البرامج والمشاريع التنموية ذات الأبعاد البيئية الضارة بالإنسان وعرض نتائج المردود البيئي على الجهات الرسمية.