

الجوانب القانونية لتفعيل دور المؤسسات المصنفة في التنمية الريفية

Legal aspects to activate the role of classified establishments in rural development

*1 حمزة عثمانى

¹ مخبر العدالة السيبرانية، جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعريريج (الجزائر)، hamza.athmani@univ-bba.dz

تاريخ النشر: 2023/12/31

تاريخ القبول: 2023/12/31

تاريخ الاستلام: 2023/12/09

ملخص:

تقوم المؤسسات والمنشآت المصنفة بدور مهم في تأسيس اقتصاد قوي يلبي حاجيات المواطن من حيث القوة الانتاجية وتوفير مناصب الشغل، غير أن هذا الدور له انعكاسات سلبية على حساب الوسط الطبيعي خصوصا المناطق الريفية التي تتمتع بخصوصية الأراضي الفلاحية، من إفرازات للتلوث والاستغلال المفرط للموارد الريفية، أمام هذا الوضع عمل المشرع على وضع جملة من الوسائل القانونية تعمل على خلق توازن بين الدور الإيجابي للمؤسسات المصنفة والانعكاسات السلبية المترتبة عن مزاوله أنشطتها، بجعلها تساهم بصفة فعلية وبشكل إيجابي في تنمية المناطق والأوساط الريفية.

كلمات مفتاحية: التنمية الريفية، البيئة والتنمية، التلوث البيئي، القانون.

تصنيفات JEL : N 4، Q53، Q56، R51.

Abstract:

Classified institutions and establishments play an important role in establishing a strong economy that meets the needs of the citizen in terms of productive power and the provision of jobs, but this role has negative repercussions at the expense of the natural environment, especially rural areas that enjoy the privacy of agricultural lands, from the secretions of pollution and excessive exploitation of rural resources, in front of this situation, the legislator worked to develop a number of legal means that work to create a balance between the positive role of classified institutions and the negative repercussions of practicing their activities, by making them contribute as Effectively and positively in the development of rural areas and environments.

Keywords: Rural development, environment and development, environmental pollution, law

JEL Classification Codes: R51، Q56، Q53، N 4.

1. مقدمة:

إن موضوع البيئة بصفة عامة له علاقة وثيقة بالحقوق والحريات الأساسية للأفراد، ومن ثم فإن حماية الإنسان والمجتمع من الأخطار وضمان صحته وسلامته وتنميته أمر لا شك فيه.

تعد الثورة الصناعية وما تبعها من تطور تكنولوجي من الأسباب التي ساهمت في رقي الإنسان من جهة، ومن جهة أخرى جعلت المخاطر البيئية تتفاقم، وفي هذا الإطار أصبح الاهتمام بالبيئة وحمايتها من التلوث يشغل اهتمام المجتمع الحضري والمجتمع الريفي، ويأتي هذا الاهتمام مواكبا للظروف والعوامل المجتمعية الراهنة.

بالرغم من وجود الحماية القانونية التي تهدف إلى ضرورة الحفاظ على البيئة، لا زال هناك العديد من الانتهاكات التي تهددها، وهذه الانتهاكات في الغالب تكون في المناطق الريفية، وتنتج عن الأنشطة الصناعية التي تزاولها المؤسسات والمنشآت المصنفة، ففي الجزائر بلغ عدد المناطق الصناعية 72 اثنان وسبعون منطقة تغطي مساحة إجمالية تقدر بـ: 14.418 هكتار، أما مناطق النشاط الأقل نسبة مقارنة بحجم المناطق الصناعية فيبلغ عددها 460 منطقة تغطي مساحة إجمالية بحوالي 8000 هكتار، ومن أهم الملوثات الصادرة عن هذه المنشآت تلوث المياه الناجم عن صب التدفقات الصناعية وتلوث الجو الناجم عن المركبات العضوية المتبخرة (تقرير حول حالة ومستقبل البيئة في الجزائر، 2005، صفحة 229).

أمام هذا الوضع وجب على المشرع الجزائري معالجة اعتداء المؤسسات والمنشآت المصنفة على المناطق الريفية بطريقة وقائية تضمن مساهمتها في عملية التنمية الريفية.

وعلى هذا الأساس تثير المعالجة القانونية لموضوع المتطلبات القانونية لتفعيل دور المنشآت المصنفة في

التنمية الريفية الإشكالية التالية :

ما مدى قدرة المشرع الجزائري على تجسيد الأسس القانونية اللازمة لتفعيل دور المنشآت المصنفة في عملية التنمية الريفية ؟

للإجابة عن الإشكالية المطروحة اعتمدنا على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية وإظهار مدى كفايتها من قصورها، بالإضافة إلى تحليل الآراء الفقهية والتوفيق بينها وبين النصوص القانونية للمساعدة على الوصول إلى النتائج والاقتراحات المرجوة، وذلك بتقسيم البحث إلى عنصرين: يتضمن العنصر الأول : المنشآت المصنفة وعلاقتها بالتنمية الريفية، في حين يتضمن العنصر الثاني : الوسائل القانونية الرامية لمساهمة المنشآت المصنفة في التنمية الريفية.

2. المنشآت المصنفة وعلاقتها بالتنمية الريفية:

نتناول في هذا المبحث بالتفصيل مفهوم المنشآت الصناعية أو كما أطلق عليها المشرع تسمية المنشآت المصنفة (المحور الأول) ، بالإضافة إلى مفهوم التنمية الريفية ومن ثم مقاربتها مع السياسة الريفية في الجزائر (المحور الثاني).

1.2 مفهوم المنشآت المصنفة:

يعتبر مصطلح المنشأة المصنفة من المصطلحات حديثة الاستعمال، وظهر هذا المصطلح لأول مرة في التشريعات البيئية، وفي هذا الإطار سنتطرق إلى المفهوم الاصطلاحي لهذه المنشآت (أولا)، بالإضافة إلى المفهوم القانوني (ثانيا).

1.2.2 المفهوم الاصطلاحي للمنشآت المصنفة:

يعرف الفقه الحديث المنشآت المصنفة سواء كانت ذات طبيعة تجارية أم صناعية، بأنها المنشآت أو المؤسسات التي تخضع لمعايير التصنيف الآتية: أن تكون معدة للاستثمار وتتخذ الطابع الصناعي، وأن تشكل مخاطر وأضرار للجيران وللصحة العامة وللبيئة (مغيب، 2006).

إن مضمون هذا التعريف يبرز لنا إشكالية الموازنة بين مصطلح المنشأة المصنفة ومصطلح المنشأة الصناعية، ومعيار التمييز بينهما أو بين باقي المنشآت كالمنشأة الاقتصادية أو المنشأة التجارية يستند إلى نوعية النشاط الذي تزاوله هذه المنشآت، فكل منشأة صناعية أو اقتصادية أو تجارية تسبب مخاطر أو مضايقات فيما يتعلق بالأمن العام والصحة والنظافة العمومية أو البيئة ، تكون مصنفة ضمن المؤسسات أو المنشآت المصنفة، فلا تكون هذه المنشآت منشآت مصنفة إلا إذا تبين من أن الأنشطة التي تزاولها لها تأثير سلبي ملحوظ على البيئة وعلى صحة الجوار.

2.2.2 المفهوم القانوني للمنشآت المصنفة:

خلافا للتعريف الفقهي، وبالرجوع إلى القوانين والنصوص التنظيمية الخاصة بالمنشآت والمؤسسات المصنفة، نجد أن معظم التشريعات قامت بوضع تعريف دقيق للمنشآت المصنفة، فالمشرع الفرنسي - الذي ساهم في بلورة وتطوير هذا المصطلح نظرا للتطور الصناعي والتكنولوجي الحاصل في فرنسا - عرف المنشأة المصنفة بقوله " تكون المنشأة مصنفة عندما تكون مساوئها وأخطارها موضوع تسجيل على قائمة تسعى مدونة المنشآت المصنفة " ومدونة المنشآت المصنفة في التشريع الفرنسي تم وضعها بموجب المرسوم الصادر بتاريخ 20 ماي 1983 (Michel, 2001)

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري، نجد أن المشرع قام بتحديد دائرة المنشآت المصنفة بصفة عامة في القانون رقم 03 - 10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة (القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، 2003) ، من خلال نصه في المادة 18 منه على أن: " 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 أضرار على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناظر السياحية، أو قد تتسبب في المساس براحة الجوار".

من خلال نص هذه المادة نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يقدم تعريفا صريحا للمنشآت أو المؤسسات المصنفة، وإنما قام بتحديد المصالح المعرضة للخطر والتي من بينها الأراضي الفلاحية بصفة عامة.

أما بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 06 - 198 المتعلق بتنظيم المنشآت والمؤسسات المصنفة لحماية البيئة (المرسوم التنفيذي رقم 06 - 198 المتعلق بتنظيم المنشآت والمؤسسات المصنفة لحماية البيئة، 2006) نجد أن المشرع الجزائري قد أعطى تعريفا دقيقا وواضحا بموجب المادة الثانية منه في فقرتها الأولى، والتي نصت على أن " المنشأة المصنفة هي عبارة عن كتلة تقنية ثابتة يمارس فيها سلوك أو عدة سلوكيات من السلوكيات المذكورة في قائمة المؤسسات المصنفة"، وبالرجوع إلى قائمة المنشآت المصنفة الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 07 - 144 (المرسوم التنفيذي 07-144، 2007).

نجد أن جميع الأنشطة المذكورة في هذه القائمة من شأنها أن تؤدي إلى الإضرار بالبيئة أو الصحة العمومية أو الأنظمة البيئية بصفة عامة.

قد يقول البعض أن مهمة المشرع الجزائري ليست التعريف لأن التعريف مهمة الفقه، فالمشرع الجزائري في هذا الإطار نجده يدرج مصطلحات غير متداولة ويقوم بتعريفها وتحديد مفهوما، وخير دليل على ذلك حينما عرف المؤسسة المصنفة في المادة 2/02. (المرسوم التنفيذي رقم 06 - 198 المتعلق بتنظيم المنشآت والمؤسسات المصنفة لحماية البيئة، 2006)

إلى جانب مصطلح المنشأة المصنفة، ونص على أنها " كل مجموع منطقة الإقامة، تتضمن منشأة واحدة أو عدة منشآت تخضع لمسؤولية شخص طبيعي أو معنوي، خاضع للقانون العام أو الخاص، يحوز المؤسسة أو المنشآت التي تتكون منها أو يستغلها أو أوكل استغلالها إلى شخص آخر".

وقسم المشرع هذه المؤسسات أو المنشآت إلى أربعة فئات نوضحها على النحو الآتي:

الفئة الأولى: تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة من الوزير المكلف بالبيئة.

الفئة الثانية: تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة من الوالي المختص إقليميا.

الفئة الثالثة: تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفئة الرابعة: تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لنظام التصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

إن تعريف المشرع الجزائري للمصطلحات القانونية نجده بكثرة في التشريع البيئي، فباعتبار أن موضوع البيئة هو موضوع عملي تقني فإن جل المصطلحات المرتبطة به يشوبها الغموض بالنسبة لرجال القانون، وهو الأمر الذي عمل المشرع الجزائري على توضيحه، لكن هذا التوضيح قد يدخل المشرع في بعض الإشكالات مثلا اعتماد مصطلح المؤسسة المصنفة بدلا من مصطلح المنشأة المصنفة مع أن حكم القاعدة القانونية مرتبط بالمنشأة المصنفة، ففي هذه الحالة هل نعتد بحكم القاعدة القانونية وبحرفية النص، أم أن الحكم العام ينطبق على الحكم الخاص قياسا.

2.2 مفهوم التنمية الريفية ومقاربتها مع السياسة الريفية في الجزائر:

لتحديد استراتيجية التنمية الريفية المنتهجة في الجزائر، وجب علينا تحديد مفهوم هذه التنمية (أولاً)، ومن ثم مقاربتها مع التوجه الجديد الرامي إلى تجسيد بعد التنمية المستدامة من الناحية العملية (ثانياً).

1.2.2 مفهوم التنمية الريفية:

تعتبر التنمية الريفية جزء لا يتجزأ من التنمية المستدامة، وإذا كانت التنمية المستدامة هي التعمير المتواصل الذي لا ينقطع ما دامت الحياة موجودة على سطح الأرض، فإن تنمية الأرض تعني إصلاح شؤونها لحسن الوفاء بحاجات أهلها، والمستدامة صفة تعني تلك التي يرجى لها الدوام والاستمرار، فاستدامة الشيء هي طلب دوامه، ولا شك أن تلويث عناصر الأرض أو استنزاف مواردها يناقض التنمية المستدامة، ويهدد بتوقف عطائها وزوال خيراتها، إذن فالتنمية المستدامة تقوم على الاستخدام الرشيد للموارد الموجودة في البيئة، فلا تستنفذ الموارد لأحد الأجيال فقط، وإنما يجب مراعاة حقوق الأجيال المستقبلية من باب العدالة والإنصاف والترفع عن الأنانية وحب الذات، لتستهدف بذلك التحسين المستمر لظروف الحياة ونوعيتها من مختلف النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية. (الحلو، 2014، صفحة 231)

هذا المفهوم للتنمية المستدامة يتناسب مع المفهوم الذي أدرجه المشرع الجزائري في قانون البيئة، حين نص على أن مفهوم التنمية المستدامة يعني التوفيق بين تنمية اجتماعية واقتصادية قابلة للاستمرار وحماية البيئة، أي إدراج البعد البيئي في إطار تنمية تضمن تلبية حاجات الأجيال الحاضرة والمستقبلية (المادة 04 من القانون رقم 03 - 10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الفقرة الرابعة).

ويعرف البعض التنمية الريفية بأنها تحسين مستويات مجموعة هائلة من السكان ذوو الدخل الضعيف القاطنين في المناطق الريفية وإمكانياتهم في الحفاظ على هذه التنمية بوسائلهم المختلفة، والبعض الآخر يعرف التنمية الريفية بأنها طريقة تظم مجموعة من المعايير والنشاطات التي تهدف إلى تحسين الوسط الريفي، سواء فيما يخص تهئية الإقليم المادي، أو فيما يخص رفع مستوى الحياة وتأمين عمل السكان الريفيين. (طالبي، صفحة 12).

من خلال هاذين التعريفين، يمكن القول أن التنمية الريفية تشمل جميع مجالات تواجد الإنسان في الوسط الريفي على جميع المستويات (الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتوعوية).

2.2.2 سياسة التنمية الريفية في الجزائر:

بعد إعادة تنظيم الحكومة في الجزائر خلال السنوات ما بين سنة 2000 وسنة 2005 بدأت سياسة التنمية الريفية في الجزائر تأخذ أسلوباً لم يكن معروفاً في السابق، وذلك من خلال وضع مخطط وطني من طرف وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، للعمل على مساعدة الاستثمار في المستثمرات الفلاحية، وتطبيق إجراءات لخلق الوظائف وتحسين ظروف الحياة قصد تثبيت السكان الريفيين، وجاءت المحاور الأساسية للمخطط الوطني للتنمية الريفية على النحو الآتي: (تقرير حول حالة ومستقبل البيئة في الجزائر، 2005)

. إدراج عمليات مستعجلة في المرحلة الأولى خاصة في ميدان النشاط الفلاحي الغابي بالنسبة للمناطق الريفية الأكثر حرماناً.

. تدعيم وعقلنة مختلف الصناديق الموجهة لتمويل دعم النشاط في الوسط الفلاحي والريفي .
. تشجيع الاستثمارات في الوسط الريفي وكذا تحسين شروط وصول سكان الريف إلى التمويل وأيضا دعم حماية عائدات سكان الريف بواسطة:

- ترقية منتجات مالية جديدة وتأمينات متطابقة مع الوسط الريفي، مشجعة على الوصول إلى التمويل والتسيير المشترك للمخاطر بين مختلف الأعوان (الفلاحون، بقية المتعاملين الريفيين، المؤسسات المالية والدولة).

- الإدماج القاعدي ويكون على المستوى المحلي لترتيب مرافق الأنشطة الاقتصادية في المناطق الريفية (الماء، الصحة، البنى التحتية، الأنشطة الاجتماعية) .

- وضع آليات من شأنها تشجيع انضمام سكان الريف إلى ترتيبات الحماية الاجتماعية .
أما فيما يخص القضاء على الفلاحة الكيماوية وتأهيل الفلاحة البيولوجية، عمدت الجزائر وللمرة الأولى في تاريخها على إطلاق برنامج لدعم الفلاحة البيولوجية ، في سنتي 2002 و2003 من طرف وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، وذلك من خلال إنشاء خلية لمراقبة المنتجات البيولوجية، والتصديق عليها بموجب قرار وزاري في سنة 2002، وكلفت هذه الخلية بإعداد القانون المتعلق بهذه المواد والشروع في مراقبتها، لتدعيمها من طرف الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، وفي مقابل احترام دفتر الشروط، يستفيد المنتج البيولوجي من مساعدات موجهة لأشغال التربة و الحرث العميق، وإعادة التقطيع قدرها 3000 دينار للهكتار، وللحصول على علاوة الإنتاج 3 دج للكيلوغرام الواحد بالنسبة للبقول و4 دج بالنسبة للثمار الأخرى (تقرير حول حالة ومستقبل البيئة في الجزائر، 2005، صفحة 425).

3. الوسائل القانونية الرامية لمساهمة المنشآت المصنفة في التنمية الريفية:

في هذا المحور سنسلط الضوء على ما يمكن أن تقوم به المنشآت أو المؤسسات المصنفة للمساهمة بشكل إيجابي في تنمية المناطق الريفية والفلاحية سواء بطريقة مباشرة أم غير مباشرة، من خلال التطرق إلى تطبيق الأهداف الاقتصادية واحترام النصوص البيئية للاستفادة من الامتيازات الجبائية (المطلب الأول) هذا من جهة، و من جهة أخرى سنتطرق إلى معوقات تفعيل استغلال المنشآت المصنفة لتحقيق تنمية ريفية فعلية (المطلب الثاني).

1.3 أساليب مساهمة المؤسسات المصنفة في تحقيق التنمية الريفية::

تختلف أساليب مساهمة المؤسسات المصنفة في تحقيق التنمية الريفية باختلاف الهدف المرجو من المساهمة ، فقد يكون الهدف اقتصاديا لترشيد استغلال المناطق الريفية (الفرع الأول)، و قد يكون الهدف تحفيزيا للاستفادة من الامتيازات الجبائية (الفرع الثاني).

1.1.3 مساهمة المؤسسات المصنفة في تطبيق الأهداف الاقتصادية الرامية إلى تحقيق تنمية فعالة:

لمساهمة المؤسسات والمنشآت المصنفة سواء بطريقة مباشرة أم غير مباشرة في تطبيق الأهداف الاقتصادية التي من شأنها ضمان تنمية فعالة للمناطق الريفية والفلاحية يجب القيام بما يلي :

- . التعرف السليم على الموارد المتاحة والتخطيط الرشيد لاستغلالها بعقلانية .
- . المساهمة في النشاطات التوعوية، من خلال توعية المستهلكين للموارد الطبيعية، والحفاظ على صحة الأفراد والعائلات، وتوفير شروط النظافة والشفافية في نشر المعلومات الخاصة بمكونات البيئة، وإنشاء المحميات الطبيعية بما يضمن رفاهية الأجيال الحاضرة والمستقبلية.
- . ترشيد استخدام واستهلاك الموارد وخفض احتمالات هدر الطاقة، مع زيادة الكفاءات العملية لأنظمة الإنتاج، والعمل لا سيما بجعل المحيط ملائم بيئياً.
- . ترقية الأداء البيئي قدر المستطاع، من خلال اتباع تكنولوجيات وتقنيات نظيفة قد تساهم في تقليص الانبعاثات السامة والخطرة التي من شأنها تلويث البيئة الأرضية. (طبيي، 2014، الصفحات 181-182)

2.1.3 العمل على احترام النصوص التشريعية البيئية للاستفادة من الامتيازات الجبائية:

اعتمد المشرع الجزائري سياسة منح الامتيازات الجبائية، والاستفادة من الحوافز المالية، والجمركية للمؤسسات الصناعية المستوردة للتجهيزات التي تسمح في سياق صناعتها أو منتجاتها ، بإزالة أو تخفيض ظاهرة الاحتباس الحراري، والتقليل من التلوث في كافة أشكاله، وفي نفس السياق يستفيد كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم بأنشطة ترقية البيئة، من تخفيض في الربح الخاضع للضريبة بالإضافة إلى تخصيص جائزة وطنية في مجال حماية البيئة (القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، 2003، الصفحات 76-77)

إن الجبائية المقصود بها في هذا الإطار هي الجبائية البيئية، والتي تتشكل عموماً في الرسوم البيئية التي أقرها المشرع في قوانين المالية بداية من سنة 1992 ، عندما أدرج الرسم على النشاطات الملوثة أو الخطرة على البيئة، والذي تم مراجعته سنة 2000، وبموجب المادة 205 من قانون المالية لسنة 2002، تم إدراج الرسم التكميلي على التلوث الجوي لتتسع بذلك دائرة الرسوم البيئية وتشمل الرسم التكميلي على المياه الملوثة، والرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم والرسم على الأكياس البلاستيكية. بالإضافة إلى الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة بالخطرة وغيرها من الرسوم ، ومفاد هذه الرسوم أن الدولة الجزائرية انتهجت سياسة وقائية تشمل حماية الأوساط البيئية بصفة عامة والمناطق الريفية بصفة خاصة، خصوصاً بعد إلغاء القانون رقم 83 - 03 المتعلق بحماية البيئة وسن القانون رقم 10 - 03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، لتتضح بذلك معالم الحماية القانونية التي تسعى من خلالها الدولة للعمل على تغليب مصلحة حماية البيئة بعناصرها الثلاث الماء والهواء والتربة على المصلحة الاقتصادية.

إن الدور الذي تلعبه المؤسسات والمنشآت المصنفة في المحافظة على الوسط البيئي، قد تغني عن تفعيل الدور الرقابي الذي تفرضه السلطات الإدارية وسياسة الدولة الجزائرية، وموقف المشرع من هذا الأمر، يتضح من خلال القواعد والمبادئ المدرجة في هذا الجانب، ونخص بالذكر إدراج المشرع لمبدأ المصفي الذي مفاده أن كل من يستجيب للضوابط البيئية يتلقى امتيازات في شكل إعفاءات أو علاوات مالية، وتكريسا لهذا المبدأ نص المشرع الجزائري في المادة 57 من القانون 01 - 20 المؤرخ في 12-12-2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة على أن " تحدد في مضمون قوانين المالية إجراءات تحفيزية بغرض تطوير الفضاءات والأقاليم والأوساط الواجب النهوض بها وفقا لأدوات تهيئة الإقليم المصادق عليها، وزيادة على ذلك يمكن إعطاء إعانات ومساعدات مالية في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما لتحقيق الآتي: (أحمد، 2009)

. دعم برامج التنمية المتكاملة .

. ترقية المبادرات العمومية والخاصة في مجال التنمية.

. إحداث أنشطة وتوسيعها وتحويلها واستقبال الأنشطة المنقولة من موقعها.

. تطوير هندسة التنمية.

2.3 معوقات تفعيل استغلال المنشآت المصنفة لتحقيق التنمية الريفية:

للإحاطة بالصعوبات أو المعوقات التي تحول دون تفعيل استغلال المنشآت المصنفة بما يتماشى مع التنمية الريفية ينبغي التطرق للعناصر الآتية :

1.2.3 الاختلالات التي تم إحصاؤها على مستوى المناطق الصناعية:

في الوقت الراهن، هناك العديد من المشاكل المطروحة على مستوى المناطق الصناعية، سواء تعلقت بالمسيرين أو المستعملين لهاته المناطق، حيث أن أغلبهم تعرض إلى وضعيات مرهقة تجسدت في اختلالات على جميع مستويات التسيير والتنمية، باستثناء بعض الحالات فإن قواعد النظافة والأمن واحترام البيئة داخل المناطق الصناعية لا تزال غير مطبقة، كل هذه الحالات حسب تقرير الوزارة المكلفة بالبيئة نتجت عن العوامل التالية . (تقرير حول حالة ومستقبل البيئة في الجزائر، 2005)

- غياب سياسة إنشاء وتطوير المناطق الصناعية المطابقة للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم.
- عدم ملائمة النصوص المتضمنة إدارة المناطق الصناعية مقارنة بالإصلاحات الاقتصادية الجارية، والمشاكل المرتبطة بالعقار الصناعي الذي لم يسمح طويلا بتوضيح المسائل القانونية للتراث.
- ضعف الإمكانيات المالية التي لا تسمح بتنمية منسجمة لا للمناطق الريفية ولا للمناطق الصناعية، ولا حتى التكفل بالمشاكل المطروحة وحلها خاصة الناجمة منها عن المصانع التي لا تتوفر في العديد من الحالات على تجهيزات معالجة نفاياتها المتدفقة .

- غياب قانون للبيئة، بإمكانه عند إنشاء مناطق صناعية تصنيف التجهيزات أو تحديد معايير مخالفتها من النفايات .

حيلولة حالة التجهيزات في المصانع والتكنولوجيات المركبة في جميع الحالات دون التكفل باهتمامات البيئة، ولم تسمح النصوص القانونية التي تحكم إنشاء وتسيير المناطق الصناعية باعتبار المنطقة الصناعية أداة لل ضبط وتنظيم الاستثمار، كما لم تسمح أيضا بالاشتراك المباشر للمستعملين في تسيير المنطقة، إذ لا يهتم هؤلاء إلا بتسييرهم داخل المنطقة.

2.2.3 استغلال المنشآت المصنفة على حساب المناطق الريفية:

أخضع المشرع الجزائري المنشآت المصنفة قبل بداية عملها إلى نظامين: نظام الترخيص ونظام التصريح بالاستغلال .

ويفرض نظام الترخيص بالاستغلال على المنشآت المصنفة من الفئة الأولى والفئة الثانية والفئة الثالثة، فيما يخص الفئة الأولى والفئة الثانية اشتراط فيها المشرع الجزائري إعداد دراسة التأثير Etude d'impact ودراسة الخطر Etude de danger على البيئة كإجراءين أوليين يسبقان طلب رخصة استغلال المنشأة أو المؤسسة المصنفة، أما المنشآت والمؤسسات من الفئة الثالثة تكون مطالبة بإعداد موز التأثير على البيئة (المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 06 - 198) Notice d'impact، أما المنشآت المصنفة من الفئة الرابعة فهي مطالبة بالتصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا .

في هذا الإطار، نص المشرع الجزائري في المادة 05 الخامسة من القانون رقم 03- 10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على المشاريع التي تخضع لدراسة أو موز التأثير على البيئة بصفة عامة، والمتمثلة في مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى وكل الأعمال وبرامج البناء والتهيئة التي من شأنها التأثير على البيئة سواء بطريقة مباشرة أم غير مباشرة .

إن مقارنة المشرع الجزائري للمشاريع المؤثرة سلبيًا على البيئة بالمصالح المتضررة، يؤدي بنا إلى القول بأنه لم يخص المناطق الريفية كمناطق معرضة للخطر، وإنما أدرج المصطلح الشامل وهو البيئة، فبالرغم من تمتع المناطق الريفية بخصوصية الأراضي الفلاحية، إلا أن عملية التنسيق بين إنشاء المنشآت أو المؤسسات المصنفة وحماية الأراضي الفلاحية والمناطق الريفية بصفة عامة غير موجودة، وخير دليل على ذلك أن المشرع الجزائري أجاز للسلطات الإدارية المختصة بمنح الترخيص للبنىات والمنشآت ذات المصلحة الوطنية أو اللازمة للتجهيزات الجماعية على الأراضي الفلاحية، حتى في حالة غياب مخطط شغل الأراضي الموجود على مستوى كل بلدية، ويكون ذلك بعد استشارة الوزارة المكلفة بالفلاحة (المادة 49 من القانون رقم 90 - 29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير)، والأشكال المطروح في هذا المجال : هل عملية بناء المنشآت ذات المصلحة الوطنية تخلوا من الاعتداء على المناطق الريفية والأراضي الفلاحية .

إن سوء توزيع الهيئات العمومية للقطع الأرضية الموجهة للمشاريع الصناعية غالبا ما يتم على أساس وثيقة إدارية عادية، دون تحديد لمعالم القطعة الأرضية، الأمر الذي أدى في كثير من الحالات إلى استهلاك الفضاءات، ونشوء نزاعات بغرض نزع الملكية لفائدة المنفعة العمومية، أضف إلى ذلك أن 'مكانية منح المتعامل أن يقوم بنفسه وبعد موافقة المهيأ بأشغال التجهيز والتهيئة للعقار الخاص به، كإدخال توصيلات الماء والكهرباء والغاز، (مخلوف، 2014، صفحة 46) ، ليصح القول في هذا الشأن أن مجال حماية المناطق الريفية من خطر توسع المؤسسات المصنفة على حسابها و مجال حمايتها من التلوث الذي يمكن أن تتعرض له الأراضي الفلاحية لازال محتشما بالرغم من فرض الرسوم الخضراء.

4. خاتمة:

إن أخطار المنشآت والمؤسسات المصنفة من تلويث للأوساط البيئية بصفة عامة والأوساط الريفية بصفة خاصة، والعزم على حماية المجتمع وضمان صحته وسلامته وتنميته، أمر أصبح يشغل اهتمام الدول لاسيما الغربية، التي عملت بصفة فعلية على تغليب المصالح البيئية على المصالح الاقتصادية، ويظهر ذلك من خلال اعتماد الجباية الخضراء التي تفرض فقط على المنشآت والمؤسسات المصنفة والتي ترجع عائداتها لمشاريع التنمية البيئية .

إن اتباع الدول الغربية سياسة الجباية الخضراء أدى لديها إلى نزوح المنشآت والمؤسسات الصناعية نحو دول العالم الثالث، فالضرائب والرسوم الخضراء يتم دفعها من قبل هذه الأخيرة بالعملة الصعبة، هذا الأمر أصبح يشكل عائقا أمامها، فأصبحت تبحث عن إقامة فروع لها في دول لا تعتمد في اقتصادها وفي تشريعاتها على فرض الجباية الخضراء، لتجد ملاذها الوحيد في الدول الفقيرة التي معظمها في دول إفريقيا، وفي نفس السياق نجد أن الدول الإفريقية لم تصبح فقط محلا لإنشاء المنشآت الملوثة فحسب، بل أصبحت مكبا للنفايات الصلبة والسائلة وحتى الخطرة مقابل أثمان زهيدة مقارنة بدرجة خطورتها على البيئة والمجتمع.

إن حماية المناطق الريفية من أخطار التلوث لا تستوجب فقط وجود منظومة قانونية تهدف في أساسها إلى حمايتها بكافة الأشكال، بل يجب تفعيل هاته الأهداف على أرض الواقع من جميع الفئات، ونخص بالذكر دور الإدارة والقاضي في تطبيق النصوص الرامية إلى توفير الحماية اللازمة للمناطق الريفية، فالإدارة تعمل على توفير الحماية الوقائية والقاضي يعمل على ردع المخالفين للأحكام الخاصة بها، هذا التناسق بين الإدارة والقضاء في الجزائر يعتبر شبه موجود إذا تعلق الأمر بحماية المناطق الريفية .

وبناء على هذه الملاحظات والنتائج نقدم الاقتراحات الآتية:

. العمل على التوفيق بين مختلف النصوص التشريعية التي تهدف لحماية المناطق الريفية والنصوص

الرامية لحماية البيئة.

. دمج المناطق الريفية ضمن البرامج الاقتصادية والصناعية لمواكبة التطورات الحاصلة، مع توفير قاعدة تبادلية بين مختلف القطاعات سيما إذا تعلق الأمر بالمؤسسات والمنشآت المصنفة والتي تشكل الخطر الأكبر على البيئة ككل.

. العمل على إدراج سياسة فرض الجباية الخضراء وتخصيص عائداتها لتنمية البيئة والمناطق الريفية .
 . إدراج البعد البيئي بشكل فعال ضمن السياسة الوطنية للسياحة والبيئة، بالإضافة إلى العمل على الاستثمار الإيجابي الذي يعود بالنفع على المناطق الريفية وسكانها في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي من أجل تحقيق تنمية ريفية متكاملة.

5. قائمة المراجع:

المؤلفات:

- نعيم مغيب. (2006). *الترخيص الصناعي والبيئي*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- ماجد راغب الحلو. (2014). *قانون البيئة على ضوء الشريعة*. الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة.
- بوجردة مخلوف. (2014). *العقار الصناعي* (الإصدار الطبعة الاولى). الجزائر: دار هومه.
- القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة. (2003).
- القانون رقم 03 – 10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الفقرة الرابعة . (بلا تاريخ).
- المرسوم التنفيذي رقم 06 – 198. (بلا تاريخ).
- القانون رقم 90 – 29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير. (بلا تاريخ).
- المرسوم التنفيذي 07-144. (19 ماي، 2007). قائمة المنشآت المصنفة. العدد 34.
- المرسوم التنفيذي رقم 06 – 198 المتعلق بتنظيم المنشآت والمؤسسات المصنفة لحماية البيئة. (2006). العدد 37.

الأطروحات:

- عبد المنعم بن أحمد. (2009). *الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر*. أطروحة دكتوراه في القانون العام. بن عكنون. كلية الحقوق. الجزائر.
- توفيق قمار ورياض طالي. (بلا تاريخ). *التنمية الريفية المستدامة وواقع المرأة الريفي، دراسة حالة بلديات الريفية لشمال ولاية المسيلة*.

- تقرير حول حالة ومستقبل البيئة في الجزائر. وزارة تهيئة الإقليم والبيئة. (2005).

المقالات:

- علي قابوسة وحمزة طيبي. (جانفي، 2014). منظومة الإدارة البيئة السليمة والتنمية المستدامة في المناطق الريفية. مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية - مجلة الوادي، 181 و182. الوادي، الجزائر؛