

التدابير الوقائية والتدخلية للبلدية في مجال حماية البيئة

ميلود ذبيح

كلية الحقوق، جامعة المسيلة، miloudebih@yahoo.fr

تاريخ القبول: 2016/04/17

تاريخ المراجعة: 2016/05/26

تاريخ الإيداع: 2014/03/11

ملخص

يخول القانون للبلديات في الجزائر جملة من الصلاحيات في مجال حماية البيئة، منها اتخاذ كل التدابير الوقائية والتدخلية لصيانة العناصر المكونة للبيئة، والمحافظة على التوازن البيئي، على اعتبار أن البلدية مكوّن مفصلي في الأجهزة المكلفة بحماية البيئة. غير أن الواقع يؤكد تعاظم التدهور البيئي المحلي واستمراره، مما يثير التساؤلات بشأن هذا الدور، ومدى فعاليته، وبدائل تفعيله .

الكلمات المفتاحية: توازن بيئي، تدابير وقائية وتدخلية، تدهور بيئي.

Preventive and interventional measures of the municipality in the field of environmental protection

Abstract

The law authorizes municipalities in Algeria a number of powers in the field of environmental protection, such as the taking of all preventive measures, interventions for the maintenance of the components of the environment, and maintaining the ecological balance, on the grounds that the municipality is a key component of the systems charged with protecting the environment, though the reality shows the growing and continuity of environmental degradation on a local level, which raises questions about its role and effectiveness, and alternatives to its activation.

Key words: Ecological balance, preventive measures and interventions , environmental degradation.

Les mesures de prévention et d'intervention de la municipalité dans le domaine de la protection de l'environnement

Résumé

La loi autorise les municipalités en Algérie à un certain nombre de compétences dans le domaine de la protection de l'environnement, tel que la prise de toutes les mesures préventives et les interventions pour l'entretien des composantes de l'environnement, et la maintenance de l'équilibre écologique, au motif que la municipalité est une clé composante des systèmes chargés de protéger l'environnement. Mais, la réalité montre la continuité et la croissance de la dégradation de l'environnement au niveau local, ce qui soulève des questions au sujet de son rôle, de son efficacité, et des alternatives de son activation.

Mots-clés: équilibre écologique, mesures de prévention et d'intervention, dégradation de l'environnement.

مقدمة

إذا كانت البيئة تعني مجموع الأنظمة الحيوية التي تعرف بالمكونات الحية وغير الحية، أو هي الفضاء الذي يشمل الإنسان والعوامل المحيطة به من ماء وهواء وكائنات حية وجمادات، فإن حمايتها تعني العمل على تجسيد وتحقيق الصيانة اللازمة للعناصر المكونة للبيئة، والمحافظة على الحالة الطبيعية لهذه العناصر وضمان توازنها، وهذه الحماية هي قيمة إنسانية عليا، ومعرفة مشروع حماية الإنسان، وحماية لحقه في الحياة، وقد تنامي هذا الجهد الإنساني وتطور عبر التاريخ إلى أن حشد إجماعا وطنيا ودوليا، وأدرجت جل الدول حماية البيئة في التشريعات والدساتير، وأنشأت هيئات حكومية لهذا الغرض، وعقدت الكثير من الدول اتفاقيات ثنائية أو جماعية لمعالجة القضايا المتعلقة بالبيئة، كما أكد ديننا الإسلامي على ترسيخ الخلق البيئي، وتبنت هذه القيمة كل المجتمعات في قالب جمعيات تناهض كل مساس بالبيئة، كما تبنت بلادنا هذا المبدأ وعلى غرار غالبية الدول، فعلاوة على انخراطها في الهيئات الدولية ذات الصلة، فإن دستور 96 أكد في جملة من مواده على ضمان حماية البيئة، ولم تخل التشريعات العامة والخاصة بالبيئة من تكريس تدابير حمايتها، وتجريم كل فعل مخالف، وأوكلت هذه المهمة إلى وزارة تهيئة الإقليم وحماية البيئة، ويساهم في تجسيد هذه المهمة على المستوى المحلي الولايات والبلديات، ذلك لأن مجرد الإقرار بحق الإنسان في بيئة نظيفة وسليمة لا يكفي، ما لم يتوج باتخاذ الإجراءات والوسائل العملية الكفيلة بحماية هذا الحق والتمتع به، ولأجل ذلك وفر القانون للجماعات المحلية صلاحيات واسعة في المجال، وخول البلديات اتخاذ كل التدابير الضرورية لتجسيد هذا المبدأ، ولذلك فإن إشكالية الموضوع تتحدد في التالي: ما هي التدابير الوقائية والتدخلية للبلدية في مجال حماية البيئة في قانون البلدية، وفي القوانين الخاصة بحماية البيئة؟ وما مدى فعالية هذه التدابير وبدائل تفعيلها إن لم تكن كذلك؟ هذا ما سأحاول معالجته ضمن هذه المطالب:

المطلب الأول: التدابير الوقائية للبلدية في مجال حماية البيئة

إن التدابير الوقائية فيما يختص به القضاء هي مجموع الإجراءات القضائية التي تصدر ضد الأشخاص لمواجهة الخطورة الإجرامية، بينما تعني فيما تختص به البلدية مجموع الإجراءات والوسائل والسبل التي تهدف إلى منع وقوع الأخطار التي تهدد البيئة، أو التقليل منها، أو إنذار من تسول له نفسه الاعتداء عليها، فالوقاية هي حماية استباقية تستهدف الحيلولة دون وقوع الضرر ولئلا يقع، غير أن التساؤل الذي يطرح نفسه هو ما هي اختصاصات البلدية في مجال حماية البيئة؟ وما هي مجمل التدابير الوقائية المخولة لها في قانون البلدية؟ وما هو محتوى هذه التدابير في النصوص الخاصة؟

الفرع الأول: اختصاصات البلدية في مجال حماية البيئة

البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة بموجب نص المادة الأولى من قانون البلدية⁽¹⁾، وهي مكون مفصلي في الأجهزة المكلفة بحماية البيئة، لقربها من الأوساط المكلفة بحمايتها، ولأجل ذلك وفر القانون للبلدية صلاحيات واسعة في هذا المجال، بدءا بالصلاحيات المخولة لرئيس البلدية بنص المادة 89 من نفس القانون، والتي تخوله اتخاذ الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية، وهذا لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات، والتي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث، وفي الفقرة الثالثة والرابعة من نص المادة 88 فإن رئيس البلدية «يسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، وعلى حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف»، فيما تضمنت المادة 94 مجموعة من التدابير، بدءا بالسهر على احترام المقاييس

والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير، والسهر على نظافة العمارات، وضمان سهولة السير في الشوارع والمساحات والطرق العمومية، واتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها، والسهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة، وبموجب المادة 114 من نفس القانون فإن « إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية يقتضي موافقة المجلس الشعبي البلدي»، باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة، وبموجب نص المادة 124 من نفس القانون فإن « البلدية تتكفل في حدود إمكانياتها وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما بتهيئة المساحات الخضراء، ووضع العتاد الحضري، وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ»، بالإضافة إلى ما ورد في نفس القانون تحت عنوان التهيئة والتنمية ضمن المواد من 107 إلى المادة 112، والتي تشير إلى دور المجلس الشعبي البلدي في التهيئة والتنمية، ومن ضمنها إبداء رأيه في إنشاء المشاريع الاستثمارية، والتي من شأنها أن تشكل خطرا على المحيط البيئي، وكذا السهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، والمساهمة في حماية التربة والموارد المائية والسهر على الاستغلال الأفضل لها.

ومجمل القول أن سعة هذه الصلاحيات لا تعني أن كل البلديات قادرة على التكفل بحماية البيئة، ووفقا لما تخوله لها النصوص القانونية، بسبب قلة مواردها وإمكاناتها، إن لم تكن نادرة في الكثير منها، إضافة إلى افتقارها إلى الإطارات الكفوة التي تقوم بهذه المهمة، وعدم استيعاب الكثير من رؤساء البلديات لدورهم في هذا المجال، والجهل المطلق لبعضهم للمخاطر التي تحق بالبيئة، كما أن هذه النصوص لا تكفي وحدها، ما لم تتوفر الآليات التي تضعها موضع تطبيق، ومنها تحديدا الآليات الزجرية الرادعة لكل مخالف، في محيط اجتماعي ينعدم لديه الوعي البيئي، ويطبغ سلوكاته الإهمال واللامبالاة وضيق الأفق، مما يعني أن المشكلة ليست في النص، إنما في وضع هذه النصوص موضع تطبيق، كما أن المشرع لم يقف عند حد إقرار مجموع هذه الاختصاصات والتدابير في قانون البلدية فحسب، إنما أورها في نصوص خاصة بحماية البيئة، وعززها بنصوص أخرى سنعرضها بالتركيز على التدابير الوقائية، وذلك كالتالي :

الفرع الثاني: التدابير الوقائية في قانون البلدية وفي النصوص الخاصة

من مجموع الاختصاصات المخولة للبلدية في القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في مجال حماية البيئة، تستوقفنا التدابير الوقائية، ومن بينها التي تفرض اتخاذ الاحتياطات الضرورية، وكل التدابير الوقائية التي تحافظ على سلامة البيئة بموجب نص المادة 89، والمادة 94، والمادة 114، والمواد من 107 إلى المادة 112 المذكورة أعلاه، والتي لا تختلف كثيرا عن تلك التي وردت في قانون البلدية رقم 90-08، والقانون رقم 11-10، كما أن القوانين الخاصة بحماية البيئة تضمنت هي الأخرى تأكيدا وتفسيرا لهذه التدابير، وحصرا دقيقا لها، وأوكلت للبلدية سلطة اتخاذ هذه التدابير، ولئن تضمن قانون حماية البيئة السابق رقم 83-03 تأكيدا صريحا لدور البلدية في حماية البيئة، بموجب نص المادة 07 منه⁽²⁾، والتي تنص على أنه: « تمثل المجموعات المحلية المؤسسات الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة، وتحدد كيفية مشاركة المجموعات المحلية بموجب نصوص قانونية»، فإننا نسجل تراجع القانون رقم 10-03 عن ذلك، إذ لم يشر إلى هذا الدور، واكتفى بأن أدرج موضوع حماية البيئة كأولوية من أولويات السياسة الوطنية، وعدها مدخلا للتنمية المستدامة، وأكد على الطابع الجهوي في تسيير هذا الملف، بدلا من الهيئات المحلية والإقليمية، فيما تكفلت قوانين خاصة أخرى بتحديد هذا الدور، فنص قانون شروط إنشاء المدن الجديدة رقم 02-08، بنص المادة 6 منه على « وجوب أخذ رأي الهيئات المحلية في

إنشاء المشاريع الجديدة»، وأعطى نص المادة 21 من قانون المياه الجديد رقم 02-12 للجماعات المحلية عقد ارتفاع على الأملاك العمومية الصناعية، وهذا من خلال صيغ متعددة (الاستيلاء، الشغل المؤمن، الإقامة على الممتلكات المجاورة)⁽³⁾، وفي المادة 32 من قانون تسيير النفايات وإزالتها رقم 01-19، والتي تؤكد على «تحمل البلدية المسؤولية كاملة في مجال تسيير النفايات المنزلية»، وتجدر الإشارة أن هذه النصوص أوردتها على سبيل المثال لا الحصر، لبيان المسؤولية التي تقع على عاتق البلدية، لاتخاذ التدابير الضرورية لحماية البيئة، وتحريا للإيجاز فإنني سأفصل مجموع هذه التدابير الموكلة للبلدية، والواردة في قانون حماية البيئة رقم 10-03 ضمن الفرع الموالي:

الفرع الثالث: التدابير الوقائية الواردة في قانون حماية البيئة رقم 10-03

تستهدف التدابير الوقائية التقادي الاستباقي للأخطار التي تحدث بالبيئة، فبدلا من التركيز على اعتماد الآليات التدخلية التي تتجه إلى إعادة الحال إلى ما كان عليه، «ينبغي التوجه إلى الإبقاء على الحال كما هو عليه»⁽⁴⁾.

ولهذا الغرض أدرج القانون المذكور أعلاه جملة من التدابير الحمائية الوقائية الجديدة، جاءت في شكل مبادئ، وأخرى تدخلية سأرجئ معالجتها إلى المطلب الموالي، ويمكن اعتبار هذه المبادئ توجهها جديدا للفلسفة الحمائية البيئية، والمعبرة عن الحاجة الملحة للإحداث التوازن، «بين صرامة النصوص البيئية التنظيمية الكثيرة ودواعي الوقاية الاستباقية»⁽⁵⁾، وتتحدد التدابير الوقائية في التالي:

أولا: مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي

التنوع الحيوي هو «إطار الحياة على كوكب الأرض، ويشمل البيئات والموائل الطبيعية والأنواع النباتية والحيوانية والكائنات الدقيقة، والأصول الوراثية التي تنطوي عليها»⁽⁶⁾، ومؤدى المبدأ حظر كل نشاط من شأنه أن يلحق ضررا بالتنوع البيولوجي، فكل السلوكيات التي يمكن أن تلحق ضررا بهذا التنوع، والتي من شأنها أن تهدده هي محظورة ويترتب عن مخالفتها العقاب، ومن أمثلة المخاطر التي تهدد التنوع الحيوي زيادة معدلات الصيد لبعض الحيوانات الآيلة للانقراض، كطائر الحبار في بلادنا، أو زيادة معدلات صيد الطيور بوضع الشباك في طريق الهجرة، واستخدام الأسلحة لصيد الطيور المائية، وتدمير البيئات الطبيعية في مواطنها الأصلية، و«الإسراف في استخدام المبيدات الحشرية الضارة بالنبات والحيوان والإنسان»⁽⁷⁾، ولأجل ذلك فإن من شأن البلديات كجهاز يتكفل في حدود اختصاصه بحماية البيئة، اتخاذ التدابير الضرورية لحماية أنواع معينة، أو أنواع خاصة من الحيوانات والنباتات من الاستغلال المفرط، و«وضع حد لتلويث المحيط بالنفايات والملوثات»⁽⁸⁾، ووضع المخططات التي تسمح بإيجاد التوازن بين حفظ الموارد البيولوجية والتنمية.

ثانيا: مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية

ويتجسد المبدأ «بالزام الناشطين في مجال المشاريع التنموية على ضرورة الاستعمال الأمثل لأحسن التقنيات المتوفرة، وذات التكلفة الاقتصادية المنخفضة»⁽⁹⁾، كما يلزم بها كل شخص يمكن أن يلحق نشاطه ضررا بالبيئة، مع الأخذ بعين الاعتبار مصالح الغير، ولعل إقرار هذا المبدأ هو راجع بالأساس إلى توجه المشرع إلى «تكريس الفكر الوقائي لحماية البيئة»⁽¹⁰⁾، وهذا بدلا من اعتماد التوجه التدخلية الردعي للمتسبب في الإضرار بالبيئة.

ثالثا: مبدأ الإدماج

ويتمثل هذا المبدأ الوقائي في « ضرورة دمج الترتيبات المتعلقة بحماية البيئة، وهذا عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية وتطبيقها»⁽¹¹⁾، وذلك لضمان التوافق والتوازن المطلوب بين متطلبات التنمية وحماية البيئة، إذ أصبح المختصون يضعون جانب حماية البيئة على رأس الأولويات لدى إعدادهم للمخططات التنموية .

رابعا: مبدأ الحيطة أو الاحتياط :

ويقتضي المبدأ أن لا يكون غياب أو افتقاد الوسائل التقنية، نظرا لقصور المعارف العلمية الحالية مبررا للتأخر في « اتخاذ التدابير المناسبة والفعلية، للوقاية من المخاطر التي تهدد البيئة»⁽¹²⁾، وبتوظيف الموارد المالية الممكنة والأقل كلفة، كما يأخذ المبدأ معنى توخي الحذر والحيطة من كل تهديد بيئي محتمل، أو متوقع كالكوارث الطبيعية، إذ لا ينبغي انتظار وقوع الخطر ومن ثم مواجهته .

خامسا: مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية

وتشمل الموارد الطبيعية الماء والهواء والأرض وباطنها⁽¹³⁾، ويعني المبدأ حظر الإضرار بهذه الموارد، ورغم ضرورتها للتنمية فإنه ينبغي أن لا نهدرها بدافع هذا المبرر، إنما ينبغي عقلنة استغلال هذه الموارد بالقدر الذي يحقق التنمية، ويضمن الموارد للأجيال الحاضرة والمستقبلية، فهي في كل الحالات جزء لا يتجزأ من مسار التنمية، غير أنه لا يجب أن تؤخذ منعزلة في تجسيد هذا الهدف، وقد تبنى المشرع المبدأ بموجب الفقرة الثانية من المادة الثالثة من قانون حماية البيئة الجديد، وهذا تأكيد منه على ضرورة عدم إهدار هذه الموارد .

سادسا : مبدأ الإعلام والمشاركة

باعتبار أن حماية الوسط البيئي بكل مكوناته هو مصلحة مشتركة، فإن الهيئات المعنية ملزمة بإعلام المواطنين بكل ما يتعلق بالبيئة، وما يمكن أن يلحق بها من أضرار، بل وإشراكهم في اتخاذ القرارات التي تتعلق بمصير البيئة، وهذا بموجب نص المادة 3 الفقرة الأخيرة من قانون حماية البيئة⁽¹⁴⁾ .

المطلب الثاني: التدابير التدخلية للبلدية في مجال حماية البيئة

يقصد بالمبادئ التدخلية مجموع الإجراءات العلاجية أو الردعية، والمتخذة في شكل سلسلة سريعة من التدابير، والتي توقف حالا المصادر الرئيسية للمشكلات البيئية، ويشكل استمرارها « موتا محققا للإنسان والبيئة معا»⁽¹⁵⁾، فهي بهذا المعنى التدابير العلاجية العاجلة التي تتخذها البلدية في حالة وقوع إضرار بالبيئة، ويصعب تداركه أو يصعب علاجه لاحقا، وقد أشار قانون البلدية إلى هذه التدابير، ولكن بشكل غير مباشر وفي قالب إجراءات تدخلية، كما سميت الإجراءات بمسمياتها في قانون حماية البيئة رقم 03-10، وضمن هذا السياق سأتناول التدابير التدخلية للبلدية في قانون حماية البيئة في فرع أول، والإجراءات العلاجية الردعية الموكلة لسطات الضبط الإداري، تحت عنوان الضبط الإداري البيئي في فرع ثان، وذلك كالتالي:

الفرع الأول: التدابير التدخلية للبلدية في قانون حماية البيئة

بالإضافة إلى التدابير الوقائية الموكلة للبلدية التي سبق تناولها، والمتمثلة في تلك المبادئ الحمائية التي أقرها صراحة قانون حماية البيئة، وهي مبدأ التنوع البيولوجي ومبدأ الإدماج، ومبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية، ومبدأ الحيطة، ومبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية، فإن قانون حماية البيئة أورد التدابير التدخلية ويتدرج ضمنها مبدآن هما مبدأ الاستبدال، ومبدأ الملوث الدافع:

أولاً: مبدأ الاستبدال

ويقضي المبدأ باستبدال النشاط المضر بالبيئة، أو بأحد عناصرها بنشاط آخر يكون أقل ضرراً، وأقل إضراراً بالبيئة، وحتى ولو كان هذا النشاط البديل أكثر تكلفة من النشاط المستبدل، « مادام يتفق ويتناسب مع القيم البيئية موضوع الحماية»⁽¹⁶⁾، وقد نص المشرع على المبدأ بنص المادة 3 الفقرة 3 من قانون حماية البيئة رقم 03-10، ويمكن أن ندرج هذا المبدأ ضمن المبادئ الوقائية، « مادام النشاط المستبدل لم يلحق بعد ضرراً بالبيئة»⁽¹⁷⁾، وتطبيقاً لهذا نسجل قرار وزير التهيئة العمرانية والبيئة في شهر جويلية 2008، بغلق مصنع الإسمنت (أميانت) ومشتقاته ببلدية مفتاح بولاية البليدة، نتيجة الأخطار الصحية التي تسبب فيها للعمال والسكان المجاورين، حيث أصيب العديد منهم بمرض السرطان، كما تسبب في تدهور بيئي خطير، ونصبت لجنة لمعالجة آثاره وتعويض المتضررين، حيث رصد مبلغ 17 مليار سنتيم لهذا الغرض، « ودرست إمكانية استبدال هذا النشاط بنشاط آخر أقل إضراراً بالبيئة وبالإنسان»⁽¹⁸⁾.

ثانياً: مبدأ الملوث الدافع

ومؤدى المبدأ أن الملوث هو دافع للضرية، وقد ظهر لأول مرة في توصيات منظمة التنمية والتعاون الاقتصادية سنة 1973، ويستند في إلزام المخالف بالتعويض على قواعد المسؤولية المدنية لتحديد أساس التعويض عن الأضرار، فالتعويض هو جزاء للضرر الذي تسبب فيه المخالف، ويتطابق الإجراء مع ما نصت عليه المادة 124 من القانون المدني الجزائري لسنة 2007⁽¹⁹⁾، والتي تنص على ما يلي: « كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه، ويسبب ضرراً للغير يلزم من كان متسبباً في حدوثه بالتعويض»، كما يتطابق مع « مبدأ الغرم بالغرم»⁽²⁰⁾، فكل شخص يتسبب في إلحاق أضرار بالبيئة يلزم بتحمل نفقات تدابير الوقاية من التلوث، والتقليص منه وإصلاح البيئة، والمبدأ مقتبس من المواثيق الدولية، غير أن الضرر الواقع على البيئة نتيجة لهدم أنظمتها الإيكولوجية لا يتم إصلاحه من خلال إعادة الحال إلى ما كان عليه، كما أن التعويض المالي « لا يرقى إلى مستوى القيمة البيئية المراد التعويض عنها»⁽²¹⁾، ويقابل هذا المبدأ الردعي الجزري مبدأ تحفيزي يدعى مبدأ المصفي، « وبمقتضاه يتلقى كل من يستجيب للضوابط البيئية امتيازات في شكل إعفاءات أو علاوات مالية»⁽²²⁾، وقد أقر ذلك المشرع الجزائري في القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة في المادة 57 منه على ما يلي: « تحدد في إطار قوانين المالية إجراءات محفزة، بغرض تطوير الفضاءات والأقاليم والأوساط الواجب ترقيتها، وفقاً لأدوات تهيئة الإقليم المصادق عليها».

الفرع الثاني: الضبط الإداري البيئي

يقصد بالضبط الإداري « مجموع القواعد التي تفرضها السلطات العمومية على الأفراد لدى ممارستهم لنشاط معين، وهذا بقصد صيانة النظام وتنظيم المجتمع تنظيمًا وقائياً»⁽²³⁾، فيما يهدف الضبط الإداري البيئي إلى تحقيق:

- 1- الأمن البيئي: ويتم بضمان الطمأنينة للأفراد، وضمان حماية أنفسهم وأموالهم من كل المخاطر التي يتسبب فيها الإنسان، أو تتسبب فيها الكوارث الطبيعية.
- 2- الصحة البيئية: وتتحقق بضمان حماية الأفراد ووقايتهم من مخاطر انتشار الأوبئة والأمراض المعدية، وتوفير أغذية صحية ومياه صالحة، وتتعدى الصحة البيئية حماية الإنسان إلى حماية الحيوانات والنباتات.

3- السكنية البيئية: وتتحقق بضمان عدم مضايقة الأفراد ضمن البيئة المشتركة، كالحماية من الأضرار السمعية، بالحد من انبعاث وانتشار الأصوات الضارة بالصحة، والتي قد تتسبب في اضطرابات عصبية حادة، « أو كل ما يعكر صفو حياة الأفراد ضمن البيئة المشتركة »⁽²⁴⁾.

وتتجسد أهداف الضبط البيئي بجملة من الوسائل نص عليها قانون حماية البيئة رقم 03-10 تعزز تدابير حماية البيئة، وبإمكان البلدية استعمالها للحفاظ على البيئة، ومنها على الخصوص:

1- الحظر: وموداه لجوء البلدية طبقا للقانون إلى منع كل السلوكات التي تشكل خطرا على البيئة، وفرض إزالة الأضرار وإرجاع الحال إلى ما كان عليه، وهذا بنص المواد (81، 52، 84، 88، 106) من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة.

2- الأمر والإلزام: تأمر مصالح البلدية المخالف بإصلاح الأضرار التي تلحق بالبيئة، وهذا بنص المادة 7 من نفس القانون.

3- الترخيص: تخول النصوص القانونية ذات الصلة للبلدية منح الترخيص للمشروع بعد دراسة الملف التقني، والتأكد من عدم تعارضه مع مبادئ حماية البيئة، تحت طائلة المنع في حالة التعارض، وهذا بموجب المادة 56 فقرة 2 من نفس القانون.

4- الإبلاغ: يشترط للقيام بالأعمال الأقل خطرا وتلويثا للبيئة الإبلاغ المسبق أو اللاحق لمصالح البلدية، وهذا بموجب المادة 7 من نفس القانون.

5- التحفيز: تمنح الأولوية في الموافقة على المشاريع، كما تمنح التحفيز الضريبية بالتخفيف منها، أو منح الامتيازات المادية والمعنوية لكل من يقيم مشروعا يأخذ بعين الاعتبار المحافظة على البيئة.

المطلب الثالث: مدى فعالية تدابير حماية البيئة الموكلة للبلدية وبدائل تفعيلها

على الرغم من أن الجزائر كان لها سبق على المستوى العربي خصوصا، في اتباع سياسة بيئية تعزز الإطار القانوني والمؤسسي، وهذا عبر إصدارها للقوانين الاجتماعية والاقتصادية التي تتسجم مع قواعد حماية البيئة، وبالرغم من الترسانة القانونية الضخمة التي سنت لهذا الهدف، ورغم تعدد وتنوع الهيئات المكلفة بحماية البيئة، ورغم الصلاحيات الواسعة التي خولت للبلديات في مجال حماية البيئة، فإن الواقع يؤكد أن تجسيد السياسة البيئية المنتهجة لا يزال بعيد المنال، « وأن بلادنا تشهد ترديا بيئيا خطيرا »⁽²⁵⁾، على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي، وفي المدن والأرياف على السواء، مما يؤكد وجود خلل واضح في هذه السياسة، وفي تجسيدها.

الفرع الأول: الاختلالات الحاصلة في تدابير حماية البلدية للبيئة

رغم امتلاك البلدية لرصيد قانوني يكفل لها تجسيد أهداف السياسة البيئية، فإن ما يؤكد عجزها عن تجسيد تدابير الحماية على أرض الواقع، هو تزايد الترددي البيئي الحاضر في البلديات الريفية، مثل انحسار المساحات الغابية بفعل الحرائق، وانجراف التربة وتلوثها بالمبيدات والأسمدة، « وتدهور الغطاء النباتي بفعل الرعي المفرط »⁽²⁶⁾، وزحف الرمال بسرعة مذهلة ليلتهم الأراضي الخصبة، وانتشار الأوبئة الفتاكة التي تصيب المواشي، وانتشار الأوساخ في كل مكان، وتكدس النفايات، وكل السلع المعروضة في الأسواق تظل عرضة للأوساخ والغبار، ولا تخرج المدن عن هذا الوضع، إذ أن أخطار التلوث وانتشار الأوساخ وسموم المصانع لا تزال تشكل تهديدا خطيرا للإنسان والبيئة، مما يؤكد وجود اختلالات في تنفيذ تدابير حماية البيئة، كما يؤكد فشل الإدارة البيئية في القيام بوظيفتها الوقائية والتدخلية، وهذا راجع لإخفاق الإدارة المركزية والمحلية في وضع هذه التدابير موضع التطبيق،

وبالقدر الذي يحقق الأهداف المرجوة، ويعود أيضا إلى محدودية التدخل المحلي في هذا المجال على صعيد الواقع، كما يعود إلى عوائق كثيرة تعترض البلديات أساسا لتجسيد مهمتها، « بدءا بتشعب صلاحيات البلديات في القطاعات المتعددة، وتردد المشرع في تحديد وحصر المهام الموكلة لها في هذا المجال»⁽²⁷⁾، كما اتسم القانون المتعلق بحماية البيئة بكثرة الإحالات على التنظيم⁽²⁸⁾، الأمر الذي أدى إلى تذبذب وتشتت في تدخل البلدية، وهذا أمام أعبائها الكثيرة مما يعقد مهامها ويعجزها عن ضبطها، كما أن التدابير الموكلة للبلدية تتسم كما وردت في النص بالعمومية والمرونة، وخلوها من الطابع الحازم والجازم والصارم، ولا يحدد القانون القرارات التي بموجبها توضع هذه التدابير موضع تطبيق، بالإضافة إلى افتقار البلديات إلى الإطار المتخصص المبدع، والذي يمكنه من التخطيط والتنفيذ وفق تصور واضح.

وتعاني الكثير من البلديات النائبة خصوصا من صعوبات مالية، تعجزها عن تنفيذ مخطتها البيئي، وتكتفي بصرف ما تخصصه الدولة لهذا الغرض، وهو غير كاف، فيما تجعل المشاكل البيئية آخر أولوياتها، وتفضل صرف المخصصات المالية في الأوجه التي تراها ضرورية، وذات أولوية بنظرها، مما يؤكد غياب التصور الواضح لتدخلها في هذا المجال، أما على المستوى الاجتماعي فإن غالبية أفرادها ترى في إثارة قضايا البيئة ترفا أمام ضغط المستلزمات الضرورية للحياة، فيما تتكفى الجمعيات على نفسها وتهيب من الخوض في هذه المسألة، باعتبار أن تدخلها يشكل عائقا أكبر في وجه أصحاب المشاريع التي تضر بالبيئة، فالقيم البيئية على المستوى المحلي مهدورة، والاستهتار بها جلي وواضح، وتأتي في أدنى درجات سلم القيم، مما يعني أنه أن الأوان للهيئات المحلية وللمجتمع المدني أن يتجند لخوض معركة حماية البيئة، لأن الإضرار بها هو إضرار بالإنسان ذاته وبكل الكائنات الحية، وهذا بتبني القيم البيئية وجعلها في أعلى سلم القيم، واحترام القوانين المتعلقة بالبيئة، واعتماد بدائل عملية واقعية لتحقيق وتجسيد السياسة البيئية على أرض الواقع، ومن أهم بدائل تفعيل دور البلدية في تجسيد تدابير حماية البيئة، هو ما سأستعرضه في الفرع الموالي :

الفرع الثاني: بدائل تفعيل دور البلدية في تجسيد تدابير حماية البيئة

أمام تشعب الظاهرة البيئية وتنوع وتعدد الهيئات المكلفة بحمايتها، وتضارب القوانين وتعارض المحدد منها لصلاحيات هذه الهيئات، وغياب التنسيق ووحدة التصور لدى هذه الهيئات، فإن هذه الاختلالات انعكست سلبا على أداء البلديات في هذا المجال، وجعلت الدور المنوط بها غير فاعل، إضافة إلى الأسباب التي سبق ذكرها، مما يقتضي معه البحث عن بدائل تعزز مساعي الدولة بهذا الخصوص، وتجعل دور البلدية رياديا وناجعا، للتخفيف-على الأقل-من حدة التدهور البيئي ومخاطره، ومن أهم هذه البدائل ما يأتي :

1- بناء الوعي البيئي في ضمير الفرد محليا على الخصوص، وجعله سلوكا يوميا محكوما بالقواعد الأخلاقية والدينية، على اعتبار أن ديننا قد كرس الخلق البيئي في القرآن والسنة، وتوسيع تبني المناهج الدراسية للبعد البيئي، وجعل المحافظة على البيئة موضوعا أساسيا في الخطاب المسجدي.

2- لا يكفي الإقرار القانوني لحق الإنسان في بيئة نظيفة وصحية، إنما ينبغي توفير الوسائل والإمكانات لتحقيق ذلك، « واعتماد إجراءات عملية تتيح التمتع بهذا الحق»⁽²⁹⁾.

3- توحيد التصور والتفكير بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية، بوضع آلية للتنسيق في هذا المجال، ووضع برنامج ومعايير مشتركة للتقييم، وذلك لنقادي أي تعارض محتمل بين الجهد المحلي والوطني .

- 4- إعادة النظر في النصوص القانونية وتضمينها وسائل الجزاء الرادعة، « كالإنذار، وفرض إزالة الأضرار البيئية، والغلق من طرف مصالح البلدية»⁽³⁰⁾.
- 5- « تفعيل الإعلام البيئي المحلي تحديداً »⁽³¹⁾، للتأثير الإيجابي على السلوك اليومي لأفراد المجتمع، بجعل وسائل الإعلام المختلفة أداة لتفعيل سلوك الأفراد في الاتجاه الذي يحقق حماية البيئة .
- 6- فرض الضبط الإداري البيئي محلياً، وذلك للطابع الردعي الزجري لوسائله، وبحكم تميز دوره في تحقيق الأمن البيئي، والصحة والسكنية البيئتين، ومن وسائله المنع والإبلاغ والترخيص، وبموجبها يتحقق ضمان حراسة مختلف مكونات البيئة، « بضبط القيم القصوى ومستوى الإنذار، والمحافظة على الموارد الطبيعية من كل أسباب التدهور البيئي التي تهددها»⁽³²⁾.
- 7- إعداد برنامج دوري مبني على البيانات والإحصائيات والتقييمات المتعلقة بتجسيد تدابير حماية البيئة، وتخصيص العائدات المالية اللازمة لتنفيذه.
- 8- إشراك المجتمع المدني في تجسيد تدابير حماية البيئة، وفي اتخاذ القرارات ذات الصلة.
- 9- الزيادة في الاعتمادات المالية المخصصة لتنفيذ مخططات حماية البيئة في البلديات، وكذا دعمها بالإطار البشري المتخصص لتجسيد هذه المهمة.

خاتمة

ومجمل القول أنه بالرغم من الجهود التي تبذلها البلديات، والصلاحيات المخولة لها وضمن سياق الجهد الوطني في مجال حماية البيئة، فإن الحديث عن دور فاعل لها في تجسيد تدابير حماية البيئة على أرض الواقع، وبالشكل الذي توقعه المشرع لا يزال بعيد المنال، وذلك نظراً للعوائق الكثيرة التي تعترض هذا الجهد، بدءاً بالعائق القانوني المتمثل في حيرة وتردد المشرع بشأن الصلاحيات المخولة للبلدية، ومروراً وعمومية القواعد القانونية في النصوص القانونية ذات الصلة، وافتقارها لعنصر الإلزام والمنع والردع، وغياب الاستقرار التشريعي والهيكلية وطنياً، وتشعب الظاهرة، وثقل أعباء البلديات وتأثيرها وتذبذبها، وإلقاء العبء الأكبر على عاتقها، وانحسار دور المجتمع المدني، وقلة حيلة وموارد البلدية للتصدي للتدهور البيئي الخطير.

فتحدي حماية البيئة ليس مهمة البلدية أو الوزارة أو الولاية وحدها، إنما هو معركة مشروعة لجميع أفراد المجتمع، ويجب أن ينخرط في صفها الجميع، وإلا علينا أن ننتظر النتائج المدمرة للتدهور البيئي، وحينها يكون الوقت قد فات، وسندفع الثمن باهظاً من صحتنا ومالنا ومن حاضرنا ومستقبلنا.

الهوامش:

- 1- انظر المادة الأولى من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية الصادر في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية عدد رقم 34، الصادر في 03 جويلية 2011.
- 2- إن أهم النصوص الخاصة المتعلقة بحماية البيئة، والتي تؤكد وتفصل وتفسر مهام البلدية في هذا المجال هي: 1- القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جوان 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد رقم 43، الصادر في 20 جويلية 2003 .
- ب- المرسوم التنفيذي 03-493 المؤرخ في 17 ديسمبر 2003، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 59-96 المؤرخ في 27 جانفي 1996، والمتضمن مهام المفتشية العامة للبيئة وتنظيم عملها، الصادر بالجريدة الرسمية عدد رقم 80، المؤرخ في 21 ديسمبر 2003.

- ج- المرسوم رقم 82-440 المتضمن المصادقة على الاتفاقية الإفريقية حول المحافظة على الطبيعة وعلى الموارد الطبيعية الموقعة في الجزائر، الصادر بالجريدة الرسمية عدد رقم 51، الصادر بتاريخ 11 ديسمبر 1982.
- 3-د. محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مجلة الاجتهاد القضائي الصادرة عن كلية الحقوق - جامعة محمد خيضر - بسكرة، العدد السادس، ص 150.
- 4-د. وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، سنة 2007، ص 302 .
- 5-د. وناس يحي، المرجع السابق، ص 303
- 6-التنوع البيولوجي، انظر الموقع الإلكتروني: www.eea.gov.eg
- 7-التنوع البيولوجي، المرجع السابق.
- 8-"من مظاهر المساس بالتنوع البيولوجي وتهديده، ظاهرة الزحف باتجاه المناطق الحضرية، وإزالة الغابات وتحويل الأراضي الرطبة عن غرضها، والتهديد المستمر لبعض أنواع النباتات والحيوانات، كبعض الثدييات البحرية والطيور البحرية والمخزونات السمكية والرخويات الآيلة للانقراض" انظر : صفاء عبد الزهرة كاظم، المخاطر المهددة للتنوع البيولوجي، مجلة الحوار المتمدن الإلكترونية، العدد 3411، الصادرة في 29 جوان 2012.
- 9-أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة- ابن عكنون، الجزائر، سنة 2009، ص 25
- 10-خنناتش عبد الحق، مجال تدخل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، سنة 2011، ص 24
- 11-د. بوحنية قوي، عبد المجيد رمضان، تدابير حماية البيئة في الجزائر أو الفجوة بين القرار والتنفيذ، موقع الدكتور بوحنية قوي www.bouhania.com
- 12-د. وناس يحي، المرجع السابق، ص 303
- 13-"بشأن حظر إهدار الموارد الطبيعية بموجب قانون حماية البيئة، تتعدد تشريعات الكثير من الدول كل مخالف بالعقاب، ففي بريطانيا وبموجب قانون 1981 المتعلق بالحياة الأبدية والأرياف، فإن السلطة تملك الحكم على كل شخص يخالف القانون بإلحاقه ضررا بأرض يغطيها أمر بحفظ الوضع الطبيعي فيها، بأن يقوم بأنشطة محددة لاستعادة الأرض وضعها السابق، كما أن لوائح 1994 تسمح للوزير بأن يكفل القيام بتدابير تعويضية، وهذا في الحالات التي يرجح فيها أن يسفر برنامج تنموي عن إلحاق ضرر ببعض الأرض المحمية". انظر : التنوع البيولوجي، مؤتمر الأطراف في الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي، المنعقد بنيروبي يومي 15 ، 16 ماي سنة 2000، الموقع الإلكتروني : unep/cbd/cop 5/16
- 14-انظر : خنناتش عبد الحق، المرجع السابق، ص 25
- 15-د. بوحنية قوي، المرجع السابق .
- 16-" تطبيقا لمبدأ الاستبدال، صادقت اللجنة البرلمانية الأوروبية للبيئة والصحة العامة والأمن الغذائي في أكتوبر 2006 في بروكسل على قرار يقضي باستبدال صناعة المواد الكيماوية الخطرة، بصناعات لمواد كيميائية صديقة للبيئة " . انظر : د. بوحنية قوي، رمضان عبد المجيد، المرجع السابق.
- 17-نفس المرجع.
- 18-نفس المرجع .
- 19-انظر القانون رقم 05-07، المؤرخ في 13 ماي 2007 المتضمن القانون المدني .
- 20-أحمد عبد المنعم، المرجع السابق، ص 108
- 21-د. بوحنية قوي، رمضان عبد المجيد، المرجع السابق
- 22-أحمد عبد المنعم، المرجع السابق، ص 108
- 23-أحمد عبد المنعم، المرجع السابق، ص 85
- 24-لمزيد من التفاصيل انظر المواد 72،73،74 من القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة.

- 25-د. بوحنية قوي، رمضان عبد المجيد، المرجع السابق .
- 26-وناس يحي، المرجع السابق، ص 33
- 27-" لقد نص القانون رقم 83-03 المتعلق بحماية البيئة على أن الجماعات المحلية تمثل المؤسسات الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة، بينما تراجع القانون الجديد رقم 03-10 عن ذلك، وجعل المهمة جهوية نظرا لامتداد الأوساط الطبيعية وتجاوزها للحدود الجغرافية للبلديات، كأسلوب مستحدث للإدارة البيئية " .
- 28-" يحيل القانون المتعلق بحماية البيئة رقم 03-10، والمحدد لصلاحيات الإدارة والجماعات المحلية تحديدا تفاصيل هذه الصلاحيات إلى التنظيم، إذ تضمن أكثر من 31 إحالة، وإلى أكثر من نص تنظيمي، فيما بلغ عدد الإحالات في النص السابق 25 إحالة".انظر : د. وناس يحي، المرجع السابق، ص 31 .
- 29-بركات عبد الكريم، حق الحصول على المعلومة البيئية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق - جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد الأول، سنة 2011، ص 34.
- 30-محمد لموسخ، المرجع السابق، ص 152.
- 31-"عرف البنك الدولي الإعلام البيئي بأنه : نقل المعلومات البيئية من أجل إثراء معارف الجمهور، والتأثير على آرائه وسلوكياته تجاه البيئة " انظر رضوان سلامن، الإعلام البيئي ودوره في إدارة الكوارث الطبيعية، مجلة العلوم الإنسانية الصادرة عن جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 24، مارس 2012، ص 13.
- 32-أحمد عبد المنعم، المرجع السابق، ص 81،88 وما بعدها.