

مدى فعالية التقويم البيئي في ترشيد نظام الرخص وحماية البيئة

الدكتورة ماموني فاطمة الزهراء

جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم

مقدمة

تعرف البيئة على أنها " كل العناصر الطبيعية الحية و غير الحية و العناصر المشيدة التي أقامها الإنسان من خلال تفاعله المستمر مع البيئة الطبيعية ، لتشكل كل من البيئة الطبيعية و البيئة المشيدة وحدة متكاملة. و هذا ما يتفق مع تعريف مؤتمر ستوكهولم المنعقد بالسويد من 5 إلى 16 جوان 1972 في تعريفه للبيئة على أنها " مجموعة النظم الطبيعية و الاجتماعية و الثقافية التي يعيش فيها الإنسان ، و الكائنات الحية الأخرى " .

كما أكد ذات المؤتمر على أن: " أن البيئة هي كل شيء يحيط بالإنسان " ، عندئذ يمكن تبني مفهوم أوسع للبيئة على أنها تتكون من نظامين أساسيين هما النظام البيئي الطبيعي¹ و النظام البيئي المشيد أو الحضاري و الذي يشمل كل ما أوجده تدخل الإنسان و تعامله مع المكونات الطبيعية للبيئة كالمباني و المصانع و المؤسسات. و من الصعوبة فصل النظم الطبيعية عن النظم الحضارية ، إذ استطاع الإنسان منذ ظهوره على الأرض و خلال مراحل تطوره الحضاري أن يؤثر في جميع النظم الطبيعية من خلال تفاعله معها و تعديل بعضها ، و في المقابل يعتمد على الموارد البيئية المختلفة في تلبية حاجاته كالمأوى و الضوء و المياه و الهواء.

نصل بذلك إلى أن البيئة هي "مجموع العوامل الطبيعية والعوامل التي أوجدتها أنشطة الإنسان والتي تؤثر في ترابط وثيق على التوازن البيئي"². إن حدوث أي خلل أو تدهور في مصفوفة النظام البيئي بشقيه ، قد يترتب أخطار و مشاكل بيئية تضر بكل مظاهر الحياة على سطح الأرض. و هنا يبرز دور الضبط الإداري في اتخاذ التدابير و القرارات اللازمة لحماية البيئة³.

و التي من بينها ، تلك الخاصة بمنح رخصة البناء و التي تعتبر من أهم التراخيص التي تمكن من فرض رقابة سابقة على البيئة بشقيها الطبيعي و المشيد لضمان انسجام البيئتين معا على نحو متزن. و هذا من خلال فرض المشرع مجموعة من القيود على أعمال البناء بهدف التحكم في حركة التوسع العمراني و الرقابة على المباني و التأكد من مدى مطابقتها للمواصفات العامة و مدى استقائها لمقتضيات الصحة العامة و الأمن العام.

1 - و لقد عرف المشرع الجزائري البيئة في قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على أنها : " تتكون من الموارد الطبيعية اللاحيوية والحيوية كالهواء ، والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان ، بما في ذلك التراث الوراثي ، وأشكال التفاعل بين هذه الموارد ، وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية " . المادة 04 من قانون 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 والمتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

2 - تعريف الضبط الإداري " هو نشاط الإدارة الوقائي الهادف الى المحافظة على النظام العام ، و تباشر الإدارة عن طريق الأوامر و القرارات و الاجراءات التي تتخذها ، و بهذا يختلف الضبط الإداري عن الضبط القانوني من جهة ، و عن الضبط القضائي من جهة أخرى " انظر ريمون المعلولي . المرجع السابق ص 106

3- انظر حوشين رضوان القاضي .

كلما استدعى الأمر إقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل البدا في أعمال البناء. و هذا بالاستعانة بالتقويم البيئي من خلال إجراء دراسات حول مدى التأثير في البيئة كأداة علمية تساهم في ترشيد اتخاذ قرار منح رخصة البناء من عدمه ، سيما إذا تعلق الأمر بالبناءات التي تكون لها عواقب ضارة بالبيئة في الحال او المستقبل. على هذا الأساس و انطلاقا من متطلبات التنمية الوطنية في تحقيق التوازن الضروري بين متطلبات النمو الاقتصادي و متطلبات حماية البيئة و المحافظة على إطار معيشة السكان ، اخذ المشرع على غرار كل التشريعات المقارنة بمبدأ الترخيص المسبق (المبحث الاول) و مبدأ دراسة مدى التأثير على البيئة كلما تعلق الأمر بالتهيئة العمرانية كمدخل لبلوغ مقتضيات العمران الحديث و التنمية المستدامة (المبحث الثاني).

المبحث الأول : رخصة البناء وسيلة وقائية لحماية البيئة

أمام الدعوة إلى توجيه السياسات الوطنية نحو تنمية شاملة مستدامة لتحقيق عولمة أكثر عدالة ، تسعى مختلف تشريعات الدول إلى صيانة البيئة من خلال فرض حماية مزدوجة لها ، قانونية و إدارية في مختلف فروع القانون الجنائي و الإداري ، إلا أن أكثر هذه القوانين فعالية في حماية البيئة ، هي تلك التي تقي البيئة من وقوع المشكلات و تمنع حدوث أسبابها ، و هذه النوعية من القوانين هي التي تتناغم مع المفهوم القانوني للحماية الذي يعتمد على أساليب الرقابة و المنع و الإلزام. في سبيل تحقيق ذلك ، يتمتع القانون الإدارة بسلطة الضبط الإداري من خلال ما تفرضه من أوامر و ما تتخذه من قرارات و إجراءات ملزمة للأفراد بغرض تنظيم حرياتهم العامة ، أو بمناسبة ممارستهم لنشاط معين بهدف منع الاضطراب أو الإخلال بالنظام العام قبل وقوعه هذا لخلق نوع من التوازن بين حقوق الأفراد و حرياتهم و السلطة. تعتبر أول الحقوق و الحريات الفردية التي تم تقييدها تحقيقا لأهداف النظام العام ، تقييد حق الملكية بترخيص أعمال البناء و هذا لضمان احترام قواعد العمران ، والاستغلال العقلاني للعقار لحماية البيئة من جهة. و ضمان تلبية حاجيات الأشخاص الطبيعية و المعنوية في إنشاء مبنى جديد أو القيام بترميم و تحديثه أو تعديله أو توسيعه ، و وهو ما أكده المشرع الجزائري صراحة بموجب المادة 50 من قانون 90 - 29 ، حيث ربط حق البناء بالاحترام الصارم للأحكام التنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض مهما كان المستفيد من هذا البناء . ولما كان إفادة المالكين بالرخصة الإدارية المتعلقة بالعمران من عدمه فيه تأثير على مصالحهم و مراكزهم ، فممن الأهمية أن يكون ذلك في ظل التزام الإدارة بالإجراءات و الشروط الخاصة بإصدار هذه القرارات و إلا تكون إما انتهكت مبدأ المشروعية في هذه الحالة. و إما افتقرت إلى الترشيد في إصدار قرار منح الرخص رغم عدم توافر الشروط و هنا توصف بالفساد ... و هذا ما يعكسه بالفعل واقع العمران في الجزائر.

أولا : نظام رخصة البناء ، الشروط و الإجراءات

1- تعريف رخصة البناء

يقصد بالترخيص الإذن الصادر عن الإدارة المختصة لممارسة نشاط معين ، تمتد جذوره إلى التشريعات الأوروبية ، من خلال المرسوم الذي أصدره نابليون سنة 1910 الخاص بضرورة الحصول على ترخيص لإقامة مؤسسات من شأنها أن تسبب أضرارا للجوار⁴.

بالنسبة للمشرع الجزائري نظم العديد من النصوص التشريعية و التنظيمية عن نظام الرخص في مجال حماية البيئة ، من بينها رخصة البناء و التي تعتبر أهم التراخيص التي تعبر عن

⁴-انظر عزري الزين ، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري ، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد الثامن ، جوان 2005 ، ص 4

الرقابة السابقة على المحيط الطبيعي و المشيد ، لاسيما من حيث التأكد من مدى مطابقتها البناءات للمواصفات العامة و استيفائها لمقتضيات الصحة العامة و الأمن العام و السكنية العامة.

تعرف رخصة البناء بأنها "القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانونا ، تمنح بمقتضاه الحق للشخص طبيعيا كان أو معنويا بإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قواعد قانون العمران".⁵

حصرت المادة 52 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير الأعمال التي تستلزم رخصة بناء وهي إنشاء المباني – تمديد البناءات الموجودة – تعليية الحيطان أو تغيير الواجهة المفضية على الساحة العمومية. – تدعيم المباني. وعليه فإن مباشرة أي عمل من هذه الأعمال قبل الحصول على رخصة بناء من الجهة الإدارية المختصة يجعلها أعمالا مخالفة لأحكام القانون مما يستوجب معه إنزال العقوبة المناسبة على المخالفين⁶.

حيث يصدر - مع مراعاة المتابعات الجزائية ، رئيس المجلس الشعبي المختص ، قرارا بهدم البناء في أجل ثمانية أيام ابتداء من تاريخ استلام محضر إثبات المخالفة ، وينفذ هذا القرار مباشرة ، ولا يمكن تعليقه في حال المعارضة من المعني أمام الجهة القضائية المختصة. وفي حال قصور رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني ،يصدر الوالي قرار الهدم ، في أجل لا يتعدى ثلاثين يوما ، و تُنفذ أشغال الهدم من قبل مصالح البلدية، وفي حال عدم وجودها ، تنفذ بالوسائل المسخرة من قبل الوالي ، ويتحمل المخالف تكاليف الهدم.

كما يلزم القانون ، صاحب البناء ، عند إتمام الأشغال ، بإثبات مطابقتها مع رخصة البناء ، بشهادة مطابقة ، تسلّم حسب الحالة ، من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي ، وفي حال التأكد من عدم مطابقة البناء لرخصة البناء المسلمة يعرض الأمر على الجهة القضائية المختصة ، التي تقرر إما القيام بمطابقة البناء ، أو هدمه جزئيا أو كليا ، في أجل تحدده⁷

زيادة على ذلك، اشترطت بعض القوانين على من يريد البناء في بعض المناطق المحمية الحصول على موافقة الوزارة المكلفة بالتنسيق أو الإشراف على الأمكنة المراد إنجاز البناء فيها.و من ذلك ما نصت عليه المادة 53 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير حيث استثنيت البناءات التي تحتمى بسرية الدفاع الوطني والتي يجب على وزارة الدفاع أن تسهر على توافقها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية في مجال التعمير والبناء⁸.

كما نص القانون 04/98 المتعلق بحماية التراث الثقافي على أن أي تغيير يراد إدخاله على عمار مصنف ضمن التراث الثقافي لرخصة مسبقة تسلم من طرف الوزير المكلف بالبيئة⁹.

⁵- تشترط رخصة البناء حسب المادة 7 من القانون رقم 04 / 05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل و المتمم للقانون 90 / 29 المتعلق بالتهيئة و التعمير لأجل " تشييد البناءات الجديدة مهما كان استعمالها ، ولتمديد البناءات الموجودة ، ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه ، أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية ، ولإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج " كما يمنع الشروع في أشغال البناء بدون رخصة ، أو إنجازها ، دون احترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء.

⁶- انظر المادة 12 و 13 من القانون رقم 04 / 05 المعدل و المتمم للقانون 90 / 29 المتعلق بالتهيئة و التعمير

⁷-انظر عزري الزين ، المرجع السابق ، ص 12

⁸- المادة 15 من القانون رقم 04/98 المؤرخ في 15 جوان 1998 و المتعلق بحماية التراث الثقافي.

⁹- المادة 29 من القانون رقم 03/03 المؤرخ في 17 فيفري 2003 و المتعلق بمناطق التوسع و المواقع السياحية.

كذلك بالنسبة للبناء في المناطق السياحية ومواقع التوسع السياحي فإن القانون 1003/03 أخضع منح رخصة البناء فيها إلى أخذ الرأي المسبق للوزير المكلف بالسياحة. علماً أن الحصول على موافقة الوزارة المعنية يعتبر إجراء مسبق وليس رخصة ، وإنما يجب الحصول على الرخصة من الهيئة الإدارية المختصة التي عينها قانون التهيئة والتعمير.

2- شروط و إجراءات منح رخصة البناء

حددت المادة 33 من المرسوم التنفيذي 91-176 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ولقد حدد الشروط الواجب توافرها للحصول على رخصة البناء ، والتي تتمثل في ما يلي¹¹ :

- تقديم طلب رخصة البناء موقع عليه من ذوي الصفة (المالك أو موكله أو المستأجر المرخص له قانوناً أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها العقار) إلى الجهة المختصة بمنح الرخصة ، على أن يرفق بالطلب البيانات و الوثائق التالية:

- تصميم للموقع - مذكرة ترفق بالرسوم البيانية الترشيدية والتي تتضمن وسائل العمل وطريقة بناء الهياكل والأسقف ونوع المواد المستعملة ، وشرح مختصر لأجهزة تموين بالكهرباء والغاز والتدفئة. قرار الوالي المرخص بإنشاء مؤسسات صناعية وتجارية مصنفة في فئة المؤسسات الخطيرة والغير صحية والمزعجة - دراسة التأثير على البيئة¹²

بعد تقديم الطلب من ذوي الصفة إلى الجهة المختصة بمنح الرخصة ، تقوم هذه الأخيرة بالتحقيق والدراسة في هذا الطلب وتقرر منح الرخصة أم لا بناء على مدى توافر الشروط التي يتطلبها القانون. وهذا حسب ما إذا كانت المنطقة تتوفر على أدوات التعمير أو لا تتوفر.

ففي حالة عدم وجود أدوات التعمير فإنه يمكن رفض تسليم رخصة البناء بالنسبة للبيانات و التهيئات المقرر تشيدها في أراضي معرضة للأخطار الطبيعية مثل الفيضانات ، الانجراف وانخفاض التربة وانزلاقها والزلازل والجرف أو المعرضة لأضرار خطيرة يتسبب فيها الضجيج ، أو إذا كانت بفعل موضعها ومآلها أو حجمها من طبيعتها أن تكون لها عواقب ضارة بالبيئة. وهذا حسب ما فرضه المرسوم 175/91 المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير¹³.

أما في حالة وجود أدوات التعمير والمتمثلة في : المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و مخطط شغل الأراضي ، فيجب أن تحترم البناية المزمع إنجازها هذا المخطط وما ورد فيه ، علماً أنه إذا كانت البلدية يغطيها مخطط شغل الأراضي فإن مسؤولية اتخاذ القرار في منح أو رفض رخصة البناء تعود إلى رئيس البلدية ويدرس الطلب من طرف مصلحة التعمير لدى البلدية ، ويتخذ القرار رئيس البلدية خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تقديم الطلب. أما إذا كانت البلدية لا تتوفر على مخطط شغل الأراضي فإن مصالحها تكتفي عند تلقي الطلب بإرسال الملف إلى مديرية التعمير

¹⁰- وهو المرسوم 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، كثر تفاصيل عن هذه الشروط ، انظر عزري الزين ، المرجع السابق ، ص 13

¹¹- انظر، المبحث الثاني .

¹²- انظر المواد 3،4 و5 من المرسوم 175/91 المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير

¹³- انظر جريدة الوطن ، 1500 سكن تسبح في بحيرة بسطيف ، الصادرة بتاريخ 18 ابريل 2013 ، ص 5 .

بالولاية لدراسة وإبداء رأيها فيه، ويلزم رئيس البلدية بالقرار الذي تتخذه مديرية التعمير فلا يمكنه منح رخصة البناء إذا أبدت تحفظات عليها.

ثانيا : مدى فعالية نظام الرخص

على الرغم من اهتمام قانون العمران من تنظيم الحركة العمرانية بفرض قواعد رديعة كفيلة بان تحقق التوازن بين المصالح الخاصة للأشخاص من خلال مشاريع البناء و الهدم و بين المصلحة العامة العمرانية إلا أن واقع العمران في المدن الجزائرية يكشف أن هناك خلا واضحا في تنمية العمران الحضري ، و الارتقاء بالإطار المعيشي ورفاه السكان. إن الكوارث التي يعيشها العالم ، في كل لحظة ، بسبب انهيار البنايات وما تخلفه من ضحايا في الأرواح و خسائر في الممتلكات ، يعود إلى أسباب كثيرة منها : غياب نصوص قانونية محكمة تنظم عمليات البناء و الهدم و كل الأنشطة العمرانية تتعايش من خلالها مصالح الأفراد من البناء و المصلحة العامة التي تفرض الالتزام بالشروط التقنية للأبنية من أجل ضمان حماية الأراضي الفلاحية ، البيئة ، الاستغلال العقلاني للعقار... إلخ ، كما أن من أسباب هذه الكوارث عدم احترام الأفراد و الإدارة ، على حد سواء ، للإجراءات التي حددها المشرع للحصول على التراخيص الإدارية بممارسة الأنشطة العمرانية و ما ينجم عن ذلك من فوضى في العمران ، و مما لا شك فيه ان السبب في ذلك يعود إلى عدم اعتماد الإدارة على مبادئ الحكم الراشد في مباشرة صلاحياتها و اعتماد أدواتها في صناعة القرار في ميدان التهيئة و التعمير ، مروراً بغياب الوعي البيئي لدى الأفراد وصولاً إلى انعدام الالتزام الطوعي لدى الخواص في تبني مفاهيم المسؤولية الاجتماعية و نظم الإدارة البيئية و التقويم البيئي. يمكن لمس تدهور بيئة المدن الجزائرية و تدني الإطار المعيشي للسكان من خلال ما يلي:

- ضعف الأداء المحلي في إدارة العمران الحضري ، بسبب التدخل المفرط للوصاية ، التي تمارس الرقابة و التأطير لعمل البلديات ، بما يجعل مساحة صناعة القرار المحلي مغلقة تقريبا ، يعود فيها الأمر النافذ للوصاية.

- عدم التوازن الموارد المالية ، و البشرية الخاصة بالتجهيز و التأطير الفني و التقني الكفاء، مقارنة مع حجم المهام و المسؤوليات المسندة قانونا للبلديات ، الأمر الذي يعيق أداء البلديات ، التي لا تملك سوى اللجوء للوصاية لممارسة صلاحياتها بالوكالة ، و الإذعان .

- التشوه العمراني و انتشار ظاهرة البناء بدون رخصة و استعمال مواد معشوشة و غير مطابقة للمواصفات مما أدى إلى انهيار العديد من المباني. فضلا عن الاختيار السيئ للأرضيات التي تحتضن المشاريع الكبرى خاصة ما يتعلق منها بالأرضيات الفلاحي و ذلك هو وضع 1500 سكن اجتماعي بمنطقة عين أرناط بسطيف ، حيث تم بنائها على أرضية فلاحية تشتمل على الكثير من الينابيع المائية ، و هنا يطرح التساؤل حول جدوى الدراسات الجيوتقنية للأراضي قبل البدا في البناء و حول مدى رشادة قرار الترخيص بالبناء ، خاصة أمام استحالة مواصلة الأشغال رغم تسليم المفاتيح بناء على تعليمات الوزير الأول. و هنا ينتفي الهدف في توفير حاجة الأشخاص من العقار ، بما يخدم مصلحة المجتمع و التنمية في أن واحد¹⁴.

- انتشار البناء في الأراضي الفلاحية بمحاذاة الأودية و الجبال الصخرية ، مما يهدد حياة الأفراد مثل ما حدث في كارثة باب الواد سنة 2001 مما يؤدي إلى تقليص الأراضي الفلاحية و اختفاء المناطق الخضراء.

¹⁴- انظر عزري الزين ، إجراءات إصدار قرارات البناء و الهدم في التشريع الجزائري ، مجلة الفكر ، العدد الثالث ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، ص 11.

- انتشار البناءات الفوضوية بما يترتب عنه عدم قدرة الدولة على تلبية حاجاتهم كعدم كفاية الأجهزة الإدارية بهذه المناطق.

- غياب دور شرطة العمران في رقابة البناءات غير المشروعة و تسجيل هذه المخالفات

- غياب نظام خاص بتعويض المتضررين من الأنشطة العمرانية أمام قصور أحكام القانون المدني لتعويض الاضرار الناتجة للأفراد و الممتلكات¹⁵.

المبحث الثاني : التقويم البيئي كمدخل لبلوغ مقتضيات العمران الحديث و التنمية المستدامة

اشترط المشرع الجزائري بالنسبة لأعمال البناء التي من شأنها أن تلحق بالبيئة أضراراً مباشرة أو غير مباشرة في الحال أو المستقبل ، ضرورة إرفاق طلب الحصول على رخصة البناء ، إجراء دراسة مدى التأثير على البيئة ، و هذا ما سنتطرق إليه تبعا من خلال إبراز المقصود بدراسة مدى التأثير على البيئة و علاقته بالتقويم البيئي ، أهدافه ، إلى أي مدى يمكن اعتماده كأداة فعالة في حماية لبيئة من أخطار التوسع العمراني من جهة وإنجاح التخطيط البيئي من جهة أخرى؟

أولا : التقويم البيئي المفاهيم و الأهداف

1- تعريف التقويم البيئي : يعرف التقويم البيئي على انه " عملية فحص تفصيلي و منطقي و شامل لخصائص البيئة من الناحية الطبيعية و البشرية ، ثم تقدير الآثار المتوقعة للتنمية في البيئة سلبا و إيجابا. و بناءا على ذلك تتخذ السلطات القرارات بموازنة الجوانب الاقتصادية و السياسية مع الجوانب البيئية.

أما التقويم البيئي فيقصد به " الإجراءات العملية أو المنهجية التي تصمم لمعرفة الآثار البيئية لأي نشاط تنموي في البيئة و في الصحة البشرية. حيث يتم تفسير النتائج و تبادل المعلومات حول تلك الآثار. و تتضمن الآثار البيئية تقويما أو حكما على التغيرات البيئية و نتائجها المفيدة أو الضارة و معرفة الآثار البيئية الكامنة أو العوامل البيئية التي يجب أخذها بالحسبان. و يجب توضيح النشاط الذي يراد إجراء تقويم لآثاره البيئية و ذلك استنادا على العوامل التالية:

- الآثار البيئية للتلوث - الآثار البيئية في النباتات الطبيعية و الحياة البرية - الآثار البيئية في الطاقة و الموارد الطبيعية - الأخطار البيئية و الجيولوجية - الآثار البيئية لاستعمالات الأراضي و إدارة الأراضي.

اهتمت كل التشريعات البيئية في مختلف دول العالم بتطوير المبادئ و الأهداف المتعلقة بالتقويم البيئي او ما يعرف بدراسة مدى التأثير على البيئة و اعتمادها كإستراتيجية حديثة تعكس سعيها لتحقيق التوازن ما بين النمو الاقتصادي و حماية البيئة و إنجاح التخطيط البيئي و الوصول إلى مقتضيات العمران الحديث و تحقيق التنمية المستدامة " وهناك تعريف للدكتور يحي عبد الغني أبو الفتوح الذي يعتبر بأن دراسة التأثير هي : " مجموعة من الدراسات تبدأ بدراسة فكرة المشروع

¹⁵ -ديحي عبد الغني ابو الفتوح ، أسس و إجراءات دراسة جدوى المشروعات (بيئية،تسويقية،مالية) الإسكندرية:قسم المالية العامة ، كلية التجارة 1999 ، ص 10 .

مروراً بجوانب جدواه السوقية والفنية والمالية والبيئية والقانونية تحقيقاً لاختيار المشروع الأصح من وجهة نظر المستثمر من جهة ، ووجهة نظر الدولة من جهة أخرى¹⁶.

أولى التشريعات التي كرسّت دراسة مدى التأثير على البيئة كأداة تساهم في ترشيد الإدارة لاتخاذ قرار منح الرخصة من عدمه ، قانون البيئة للولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1970 ، والتي تبناها المشرع الفرنسي بمقتضى قانون 13 أكتوبر 1976 المتعلق بحماية الطبيعة حيث أشار في المادة 02 منه إلى إلزامية دراسة التأثير باعتباره إجراء جوهري وضروري لتقييم أثار المشاريع على البيئة¹⁷.

أما بالنسبة للجزائر فقد عرفت هذه الإستراتيجية لأول مرة بمقتضى القانون رقم 03/83 والذي عرف دراسة مدى التأثير على البيئة على أنها "وسيلة أساسية للنهوض بحماية البيئة ، تهدف إلى معرفة وتقدير الانعكاسات المباشرة وغير مباشرة للمشاريع على التوازن البيئي وكذا على إطار ونوعية معيشة السكان"¹⁸.

سنة 1990 صدر المرسوم التنفيذي رقم 90-78 المتعلق بدراسة مدى التأثير على البيئة ، تضمن مفهوماً أكثر دقة وشمولاً من حيث اعتباره وسيلة وقائية من جهة و من حيث تعميمه على جميع المشاريع من جهة أخرى ، بنصه على " أنها إجراء قبلي تخضع إليه جميع أشغال وأعمال التهيئة أو المنشآت الكبرى التي يمكن بسبب أهميتها وأبعادها وأثارها أن تلحق ضرراً مباشراً أو غير مباشر بالبيئة ولاسيما الصحة العمومية والفلحة والمساحات الطبيعية والحيوان والنبات والمحافظة على الأماكن والآثار وحسن الجوار"¹⁹.

و في سنة 2003 صدر القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، و هو و إن لم يعرف دراسة مدى التأثير على البيئة ، إلا انه بين طبيعة الأشغال و المشاريع الواجب إخضاعها لهذه الدراسة في المادة 15 والتي تنص على أنه : "تخضع مسبقاً وحسب الحالة لدراسة التأثير أو لموجز التأثير على البيئة مشاريع التنمية والهيكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى ، وكل الأعمال وبرامج البناء والتهيئة ، التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فوراً أو لاحقاً على البيئة ، لا سيما على الأنواع والموارد والأوساط و الفضاءات الطبيعية والتوازنات الإيكولوجية وكذلك على الإطار ونوعية المعيشة"²⁰.

16 - انظر حوشين رضوان، الوسائل القانونية لحماية البيئة ودور القاضي في تطبيقها ، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء ، 2006، ص 32.

17 - انظر القانون رقم 03/83 المؤرخ في 5 فبراير 1983 المتعلق بحماية البيئة ، الجريدة الرسمية العدد ، 06 لسنة 1983.

18 - انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 90-78 المتعلق بدراسة مدى التأثير على البيئة ، المؤرخ في 27 فبراير 1990 ، الجريدة الرسمية ، العدد 10 ، لسنة 1990

19 - انظر القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، المؤرخ في 19 يوليو 2003 ، الجريدة الرسمية العدد، 43 لسنة 2003

20 - و قد صدر قبله المرسوم التنفيذي رقم 198/06 المتضمن ضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة ، و قد أحال من خلال المادة 11 منه كل ما يتعلق بكيفيات إعداد دراسة التأثير على البيئة و الموافقة عليها للنصوص و هذا بنصها على " تحدد كيفيات إعداد دراسة التأثير على البيئة و الموافقة عليها وكذا الشروط المطبقة على موجز التأثير طبقاً للتنظيم المعمول به في هذا المجال " . و هو المرسوم التنفيذي رقم 45/07 المحدد لمجال تطبيق و محتوى و كيفيات المصادقة على دراسة و موجز التأثير على البيئة.

سنة 2007 صدر المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المنظم للقانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة و الذي حدد مجال تطبيق و محتوى و كفاءات المصادقة على دراسة و موجز التأثير على البيئة، اكتفى بتوضيح الهدف من هذه الدراسة و هذا بنصه من خلال المادة 02 منه على " تهدف دراسة أ و موجز التأثير على البيئة إلى تحديد مدى ملائمة إدخال المشروع في بيئته مع تحديد و تقييم الأثار المباشرة و / أو غير المباشرة للمشروع و التحقق من التكفل بالتعليمات المتعلقة بحماية البيئة في إطار المشروع المعني"²¹.

2- خصائص دراسة مدى التأثير على البيئة

حدد القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المبادئ الأساسية لحماية البيئة والمتمثلة في :

- مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي - مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية - مبدأ الاستبدال - مبدأ الإدمج - مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر - مبدأ الحيطة - مبدأ الملوث الدافع. مبدأ الإعلام والمشاركة.

تدعم هذه المبادئ إستراتيجية دراسة التأثير على البيئة. كإستراتيجية وقائية ، إعلامية يتعين على المشاريع ان تلتزم الطوعي لها انطلاقا من مفاهيم المسؤولية الاجتماعية و ..

أ- دراسة مدى التأثير على البيئة كوظيفة من وظائف نظم الإدارة البيئية

ب- دراسة مدى التأثير على البيئة كالتزام طوعي من اجل استثمار مسؤول اجتماعيا

ج- دراسة مدى التأثير على البيئة كإستراتيجية وقائية

من المبادئ العامة لحماية البيئة مبدأ الحيطة ، و الذي يقصد به ضرورة اتخاذ التدابير الفعلية والمناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضررة بالبيئة ، وذلك قبل القيام بأي مشروع أو نشاط²².

د- الطابع الإعلامي لدراسة مدى التأثير على البيئة : من بين النقاط التي تتضمنها دراسة مدى التأثير على البيئة طبقا للمادة 16 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، تقديم عرض عن النشاط المراد القيام به. وصف للحالة الأصلية للموقع و بيئته اللذين قد يؤثران بالنشاط المراد القيام به. وصف للتأثير المحتمل على البيئة و على صحة الإنسان بفعل النشاط المراد القيام به و الحلول البديلة المقترحة.

قائمة الأشغال التي بسبب أهمية تأثيرها على البيئة تخضع لإجراءات دراسة مدى التأثير. على أن يتم تقديم هذه المعلومات من طرف الإدارة للمواطن وفقا للإجراءات المحددة في المرسوم التنفيذي رقم 145/07. و هذا بهدف إعلام الجمهور بنوع المشروع و أثاره السلبية المرتقبة على

21 - أنظر المادة 2 من قانون 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 و المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

22 - طه طيار ، دراسة التأثير في البيئة ، نظرة في القانون الجزائري ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد الأول، 1991 ، ص 15 .

البيئة و حياة المواطنين و الطرق و الكيفيات التي يتم بها مواجهة الأخطار البيئية المترتبة عن المشروع في إطار ما يعرف ب " الديمقراطية الإيكولوجية"²³.

و- الطابع التشاربي لدراسة مدى التأثير على البيئة : يسمح إعلام الجمهور بنوع المشروع و آثاره السلبية المرتقبة على البيئة ، بالتعرف على المشروع بكامله و تقديم ملاحظاته و اقتراحاته حسب الإجراءات المحددة في المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المحدد لمجال تطبيق و محتوى و كيفيات المصادقة على دراسة و موجز التأثير على البيئة²⁴. مع ذلك تظل ملاحظات الجمهور و اقتراحاتهم مجرد رأي عام طالما أن المحافظ هو الذي يرجع له القرار النهائي الذي تركز عليه الإدارة.

3- أهداف التقييم البيئي

تعتبر دراسة مدى التأثير على البيئة من أهم الوسائل القانونية التي تكشف لنا التداخل و الترابط بين العمران و البيئة. فمن خلالها يتم التوفيق بين النمو العمراني و المحافظة على البيئة من جهة و ضمان مطابقة أعمال البناء للأصول الفنية و المواصفات العامة من جهة أخرى ،وفقا لما حددته المادة الأولى من القانون رقم 90 / 29 المتعلق بالتهيئة و التعمير المعدل و المتمم بنصها على " يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد العامة الرامية الى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير و تكوين و تحويل المبني في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي و الموازنة بين وظيفة السكن و الفلاحة و الصناعة و أيضا وقاية المحيط و الأوساط الطبيعية و المناظر و التراث الثقافي و التاريخي على أساس احترام مبادئ و أهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية" باستقراء النص القانوني يتضح الهدف الأساسي من دراسة مدى التأثير على البيئة يكمن في:

- ضمان انسجام البيئتين الطبيعية و المشيدة على نحو متزن و هذا بإقامة أعمال بناء تكون مطابقة للأصول الفنية و المواصفات العامة و من دون ان تهدر الثروات و الموارد الطبيعية - الوقاية في الحماية من مخاطر التوسع العمراني من جهة و معرفة الآثار البيئية حتى يمكن اتخاذ القرار المناسب بشأنها - تحقيق التوازن بين البيئة و التنمية و مقتضيات العمران الحديث لتحقيق التنمية المستدامة.

ثانيا : المشاريع الخاضعة لدراسة مدى التأثير على البيئة

بالرجوع للمادة 15 من قانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، تخضع لدراسة التأثير على البيئة مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع وكل الأعمال وبرامج البناء والتهيئة التي تؤثر بصفة مباشرة او غير مباشرة فورا أو لاحقا على البيئة ، لاسيما على الأنواع و الموارد و الأوساط و الفضاءات الطبيعية و التوازنات الايكولوجية و كذلك على إطار و نوعية المعيشة"²⁵.

²³ - انظر المواد من 9 الى 15 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07 ، السالف الذكر.

²⁴ - وهو نفس النص الذي نجده في قانون 10/83 و المرسوم التنفيذي 78/90 المتعلق بدراسات التأثير في البيئة.

²⁵ - وبجانب قانون حماية البيئة نجد قوانين أخرى تحدد بعض المشاريع الواجب خضوعها لدراسة التأثير منها :

و قد حدد الملحق المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 07 / 145 المنظم للقانون رقم 10/03 المحدد مجال تطبيق و محتوى و كفاءات المصادقة على دراسة و موجز التأثير على البيئة ، قائمة المشاريع التي يجب إخضاعها لدراسة التأثير ، و من بينها مثلا مشاريع بناء مدن جديدة يفوق عدد سكانها مائة ألف ساكن. مشاريع تهيئة و بناء في مناطق سياحية ذات مساحة تفوق عشرة هكتارات. مشاريع بناء و تهيئة مطار و محطات طائرات. مشاريع انجاز مركبات فندقية تتوفر على أكثر من ثمانمائة سرير. مشاريع بناء او جرف السدود. مشاريع بناء و تهيئة المراكز التجارية تفوق مساحتها المبنية خمسة آلاف متر مربع. كل أشغال البناء و التهيئة المرجو انجازها في المناطق الرطبة. مشاريع بناء أنابيب نقل المحروقات السائلة و الغازية. مشاريع بناء و تهيئة ملاعب تحتوي على منصات ثابتة لأكثر من عشرين ألف متفرج.

بالرجوع للنص القانوني المذكور أعلاه ، يكون المشرع قد كرس معيارين لتصنيف المشاريع الخاضعة لدراسة التأثير:

- معيار الحجم ، حيث يتوقف إخضاع المشاريع لهذه الدراسة على حجم و أهمية هذه الأخيرة. - معيار الآثار ، أي إخضاع المشاريع لهذه الدراسة كلما ثبت ان لها آثار تمس البيئة الطبيعية كالقلاحة و المساحات الطبيعية و الحيوانات و النباتات ، أو تمس البيئة البشرية خصوصا الصحة العمومية وكذا الأماكن و الآثار و حسن الجوار.

ما يمكن ملاحظته انه خلال الفترة الممتدة ما بين صدور القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، و المرسوم التنفيذي رقم 07 / 145 المنظم لهذا الأخير و المحدد لمجال تطبيق و محتوى و كفاءات المصادقة على دراسة و موجز التأثير على البيئة، وجد فراغ تشريعي لفترة تمتد إلى ما يزيد عن السنتين، لماذا؟

أولا ، صدور القانون 10/03 و قد الغي بموجب المادة 113 منه أحكام القانون رقم 03/83 المؤرخ في 5 فبراير سنة 1983 و المتعلق بحماية البيئة. و في نفس الوقت أبقى على النصوص المتخذة لتطبيق القانون رقم 03/83 سارية المفعول إلى حين نشر نصوص تنظيمية توضح كيفية تطبيق القانون 10/03 و هذا في أجل لا يتجاوز أربعة و عشرين (24) شهرا من تاريخ إصدار هذا الأخير ، أي كان من المفروض ان تصدر سنة 2005.

الأجال التي حددها المشرع لسريان النصوص التنظيمية المتعلقة بالقانون القديم رقم 03/83 انتهت منذ 2005.

لم تصدر نصوص تنظيمية جديدة إلا سنة 2007 بصور المرسوم التنفيذي رقم 07 / 145 المحدد لمجال تطبيق و محتوى و كفاءات المصادقة على دراسة و موجز التأثير على البيئة ، و هذا ما جعلنا امام فراغ تشريعي امتد لما يزيد عن السنتين. و هنا نتساءل عن مشروعية قرارات

- الاستثمارات و المنشآت المتعلقة بتهيئة الإقليم التي أخضعها قانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم و التنمية المستدامة إلى دراسة التأثير. - كما أخضع القانون 19/01 المتعلق بتسيير النفايات شروط اختبار مواقع إقامة منشآت معالجة النفايات و تهيئتها و إنجازها و تعديل عملها و توسيعها إلى التنظيم المتعلق بدراسة التأثير على البيئة. - وبغرض حماية الساحل و تهيئته فإن رخص استخراج مواد البلاط و ملحقاته تخضع هي الأخرى لدراسة التأثير. انظر المادة 42 من القانون 20/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة. و المادة 20 من القانون 02/02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بحماية الساحل و تهيئته.

الرخص الممنوحة خلال هذه الفترة في ظل غياب نصوص تنظيمية توضح قائمة الأشغال التي تخضع لدراسة التأثير²⁶.

الواقع ان المرسوم التنفيذي 78/90 وضع قائمة للمشاريع المعفاة من دراسة التأثير ، متأثراً بذلك من قانون حماية الطبيعة الفرنسي لسنة 1976 الذي وضع بما يسمى بالقائمة السلبية التي تشمل فقط المشاريع التي تعفى من دراسة التأثير البيئي ، وهي محددة على سبيل الحصر ، وبمفهوم المخالفة كل مشروع لا تنطبق عليه المعايير الواردة في القائمة فإنه يخضع لدراسة مدى التأثير. و هذا ما يسهل تقدير القاضي في حالة وجود فراغ ويصعب عليه تحديد مدى اعتبار المشروع خطراً وضاراً بالبيئة وهذا انطلاقاً من القائمة السلبية التي تعد بمثابة مرجع بالنسبة لقاضي الموضوع²⁷، لذا نرى من الأنسب إعادة العمل بما يعرف بالقائمة السلبية.

اما عن محتوى دراسة التأثير على البيئة ، فقد وضحته المادة 16 من القانون 10/03 الحد الأدنى الذي يجب ان تشمله دراسة التأثير على البيئة في كل ما يتعلق بتقديم عرض عن النشاط المراد القيام به. وصف للحالة الأصلية للموقع و بيئته اللذين قد يؤثران بالنشاط المراد القيام به . وصف للتأثير المحتمل على البيئة و على صحة الإنسان بفعل النشاط المراد القيام به و الحلول البديلة المقترحة. عرض عن أثار النشاط المراد القيام به على التراث الثقافي و على الظروف الاجتماعية و الاقتصادية. عرض عن تدابير التخفيف التي تسمح بالحد أو بإزالة أو بتعويض الأثار المضرة بالبيئة و الصحة. اما عن الجهة التي تتكفل بإعداد الدراسة فتتخصص في مكاتب الدراسات ، مكاتب استشارات معتمدة من الوزارة المكلفة بالبيئة على ان يتم بانجازها على نفقة صاحب المشروع.

الخاتمة

يعتمد توسع المدن على رقعة الأرض التي تمتد عليها ، إلا أن الرغبة في امتلاك هذه الأراضي ، واستخدامها، قد يتعارض مع أهداف مخططات التهيئة والتعمير ، ولهذا يتدخل الضبط الإداري و التشريعي و القضائي لتمكين البلديات من توفير حاجة الأشخاص من العقار ، بما يخدم مصلحة المجتمع والتنمية ويضمن التحكم في نمو المدن بما يراعي الاقتصاد الحضري والتوازنات البيئية ، وتحقيق شروط السلامة والأمن والتناسق للنسيج الحضري.

و رغم إدراك الدولة ، بان التهيئة والتعمير هي قبل كل شيء إرادة سياسية واختيار استراتيجي ، يهدف إلى ترشيد النمو الحضري ، والنهوض بالاقتصاد الحضري ، ويسعى إلى الارتقاء بالمحيط المعاش وتلبية انشغالات المواطن ، من خلال سعي المشرع عام 2006 ، إلى إصدار أول قانون جزائري للمدينة ، يحدد بدقة، سياسة المدينة وأهدافها وأدواتها ، في إطار التشاور والشراكة مع الجماعات المحلية والمتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين ، وبمساهمة المجتمع المدني ، وذلك بإدراج هذه السياسة ، في سياق المبادئ العالمية الحديثة للحكم الراشد والتنمية المستدامة ويعمل للمصلحة العامة ولتحقيق الإنصاف الاجتماعي²⁸ ، إلا أن واقع التوسع العمراني

²⁶ - المادة 6 من المرسوم التنفيذي 78/90 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة. و انظر حشين رضوان ، المرجع السابق ، ص 34

²⁷ - انظر محمد الهادي لعروق، " تسيير وتهيئة الحواضر الجزائرية ، هندسة السلطة ورهانات الحكم الراشد"، مجلة مخبر التهيئة العمرانية ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، العدد8 ، سنة 2008 ، ص 32.

²⁸ - قمرأوي عز الدين، الجرائم البحرية، محاضرات في القانون الجنائي البحري، أقيمت على طلبة السنة الأولى ماستر المنظومة الجنائية، 2012-21013.

على حساب الاقتصاد و البيئة و المجتمع يحول دون بلوغ أهداف التنمية المستدامة ، و التي لن تتحقق إلا من خلال ما نوردته من توصيات.

التوصيات

- تبني سياسة رشيدة تقوم على نظام سياسي ديمقراطي و احترام حقوق الإنسان و سيادة القانون في إطار ما يعرف بالحكم الرشيد. - اما بالنسبة للمؤسسات فانه يقع على عاتقهم التشبع بمفاهيم المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات في التكفل الإرادي و الإدماج الطوعي للاهتمامات الاجتماعية و البيئية في أنشطتها في البناء و التهيئة و غيرها.من خلال تبني نظم ادره بيئية فعالة بكل وظائفها في نشر الوعي البيئي و التخطيط و التدريب و التعليم و التقويم البيئي.و عدم الوقوف عند اعتباره قيد قانوني للحصول على الرخصة ، إنما الارتقاء إلى التكفل الطوعي به من طرف الأشخاص طبيعيين كانوا أو معنويين.