

حماية البيئة في إطار قانون الولاية "الجديد"

أسيخ سمير، باحث دكتوراه

قسم القانون العام

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 06000 بجاية، الجزائر.

ملخص:

حظي موضوع حماية البيئة باهتمام بالغ في بداية السبعينات على الصعيد الدولي، ثم تُرجم على المستوى الوطني، وكانت الجزائر في البداية معارضة لهذا التوجه، إلى غاية سنة 1983 حيث تمّ سنّ أول قانون يتعلق بحماية البيئة. إنّ الحماية الفعّالة لهذا المجال يكون على المستوى المحلي، لهذا أُسند للجماعات الإقليمية الدور الرائد في مختلف القوانين، ومن بينها قانون الولاية لسنة 2012. يهدف هذا البحث إلى دراسة الأبعاد البيئية في قانون الولاية "الجديد"، والكشف عن مدى مواكبته لأهداف سياسة حماية البيئة وكذا تجاوز نقائص القانون الملغى، وبالمقابل السعي إلى دراسة نقدية لهذا القانون من خلال التطرق إلى جوانب قصوره في هذا المجال.

Résumé :

La protection de l'environnement a occupé une place importante sur la scène internationale, suivie d'une reconnaissance au niveau local. L'Algérie a enregistré un retard en matière de protection de l'environnement, l'année 1983 marqua les débuts d'un changement radical sur les questions de l'environnement, concrétisé par la promulgation de loi relative à l'environnement.

La présente étude porte sur la protection de l'environnement dans le cadre de la nouvelle loi relative à la wilaya 2012 ; l'objet de cet article est d'étudier les diverses techniques d'intervention, ainsi que les limites de cette loi.

كلمات مفتاحية:

حماية البيئة، قانون الولاية، قانون حماية البيئة، الجماعات الإقليمية، الولاية، المجلس الشعبي الولائي، الوالي.

مقدمة

شكّل موضوع حماية البيئة أبرز المواضيع التي لاقى اهتماما وتبنيًا لافتًا وكبيرًا على المستوى الدولي؛ فكان لندوة ستوكهولم⁽¹⁾ اللبنة الأولى لبروز ما يُعرف بقانون حماية البيئة، فإذا كان لهذا الأخير الفضل في نشوءه على المستوى الدولي، فإن الآثار والأضرار السلبية على البيئة تنعكس كذلك على

المستوى المحلي لكل دولة مما يستوجب حماية البيئة محليا، عملاً بمبدأ "تفكير عالي وتحرك محلي"⁽²⁾، كون الحماية على مستوى الجماعات الإقليمية أنسب لمهمة البيئة وتجد مبرراتها⁽³⁾.

لم تكن الجزائر بمعزل عن العالم في قضايا البيئة، إذ شاركت في أغلب المؤتمرات الدولية الخاصة بالبيئة، وتبنت تشريعات متعلقة بها على المستوى المحلي وإن كانت في بدايتها محتشمة⁽⁴⁾، لكن مؤخراً ومع الإصلاحات السياسية التي تمت صدرت قوانين تتعلق بالجماعات الإقليمية منها قانون الولاية لسنة 2012⁽⁵⁾، ومن المجالات التي تضمّنها هذا القانون موضوع حماية البيئة كون الولاية إطاراً مناسباً لحماية البيئة.

ولما كان موضوع هذه الورقة البحثية يدور حول دور قانون الولاية "الجديد" في حماية البيئة فإنّ الإشكالية تتمحور حول الأطر التي تضمّنها قانون الولاية لحماية البيئة، ومدى فعاليتها لتحقيق هذا الهدف.

انتقل المشرع الجزائري من الاعتراف الضمني المحتشم إلى التبيّي الصريح واعتماد آليات حماية البيئة في قانون الولاية "الجديد" (أولاً) لكن هذا الاعتراف غير كاف لضمان حماية فعّالة للبيئة لوجود عدّة عوائق (ثانياً).

أولاً: آليات تدخّل الولاية لحماية البيئة بموجب القانون رقم 07-12

تقتضي حماية البيئة عدم تركها بين أيدي الجهات المركزية، وهو ما تضمّنه قانون الولاية من خلال تبّي بعض المظاهر (أ) ثمّ توزيع الصلاحيات البيئية بين هيئتي الولاية (ب).
أ/ مظاهر تكفّل قانون الولاية بحماية البيئة

يبرز اهتمام قانون الولاية "الجديد" بالبعد البيئي من خلال الاعتراف الصريح بهذه المهمة (1) وتفوّقه على قانون حماية البيئة لسنة 2003⁽²⁾، كذا تبّي مبدأي الإعلام⁽³⁾، والمشاركة⁽⁴⁾، استحداث لجنة في المجال البيئي⁽⁵⁾، بنك للمعلومات⁽⁶⁾ والتعاون الدولي لحماية البيئة⁽⁷⁾.

1- الاعتراف الصريح بضرورة حماية البيئة في قانون الولاية

تماشياً مع المكانة الأساسية التي تحتلها الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، أعتبر موضوع حماية البيئة من المسائل التي عرفت تطوراً متدرجاً، حيث كانت الرؤية لهذا الموضوع متأثرة بالنظرة السياسية؛ التي كانت مناهضة لتوجه حماية البيئة لاعتباره أسلوب غربي امبريالي يهدف لإيقاف عجلة التنمية في الدول النامية، وبرز ذلك من خلال موقف الجزائر في ندوة ستوكهولم⁽⁶⁾، لكن هناك من يرى أنّه بالرغم من التوجّه المناهض لهذه الفكرة إلا أنّ المشرع الجزائري تبناها بصورة غير مباشرة ونسبية في قانون الجماعات المحلية وذلك من خلال اختصاصات الشرطة التي يتمتّع بها رئيس البلدية⁽⁷⁾.

أمّا قانون الولاية لسنة 1990 فقد تضمّن حماية البيئة من خلال صلاحيات الوالي في إطار الضبط الإداري العام⁽⁸⁾. بينما يُعدّ قانون الولاية لسنة 2012 أكثر جرأة في تبّي موضوع حماية البيئة⁽⁹⁾ ممّا يعكس الرغبة لدى السلطة السياسية في إدراج موضوع حماية البيئة ضمن اهتماماتها الأساسية⁽¹⁰⁾.

2- تفوّق قانون الولاية على القانون رقم 10-03 في مجال حماية البيئة

يُمثّل قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة⁽¹¹⁾ القانون الإطار، لكن بالإطلاع عليه لا يوجد توافق مع قانون الولاية في مجال حماية البيئة، فتتعدّم في القانون رقم 10-03 أي إشارة لدور الولاية في المجال البيئي، بل هناك تراجع ملحوظ بالمقارنة مع قانون حماية البيئة لسنة 1983 والذي اعتبر الجماعات الإقليمية المؤسسات الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة⁽¹²⁾.

يعود هذا التراجع في قانون حماية البيئة لسنة 2003 حسب أحد الكُتّاب إلى انتقال المشرع من الإطار المحلي إلى الإطار الجهوي المُراعِي للامتداد الطبيعي للأوساط الطبيعية وذلك باعتباره أسلوباً جديداً لحماية البيئة⁽¹³⁾، لكننا نُخالف هذا التوجّه بحيث أنّ التنظيم الإداري الجزائري لا يعترف سوى بالبلدية والولاية ولا وجود لنظام الجهة في التنظيم الإداري.

يبقى قانون الولاية "الجديد" الأكثر وضوحاً واعتناقاً لموضوع حماية البيئة⁽¹⁴⁾، وهذا ما يدلّ على قصور قانون حماية البيئة لسنة 2003 في معالجة جميع المسائل البيئية، ويعني الحاجة إلى ضرورة تدعيمه بقوانين أخرى وذلك باعتماد المشرع على قوانين قطاعية في هذا الإطار.

3- الحق في الإعلام

يُعتبر الحق في الإعلام من أبرز الأسس التي يقوم عليها قانون حماية البيئة لعدم انفراد الإدارة باتخاذ القرار، ويتمثّل في إعطاء المواطن الحق في أن يكون على علم بما اتّخذته الإدارة من قرارات، وأن تضمن هذه الأخيرة سهولة الإجراء وعدم القيام بما يُعرقل هذه العملية، وقد تطرّق قانون الولاية لسنة 1990 لهذا الحق⁽¹⁵⁾ وأبقى عليه قانون الولاية "الجديد"؛ منها علنية الجلسات وحق المواطن في حضور الدورات⁽¹⁶⁾ وقيام الإدارة بإعلان ما اتّخذته من قرارات طبقاً للمادة 31 من قانون الولاية، والمظهر الآخر هو قيام الشخص صاحب المصلحة بالإطلاع في عين المكان على محاضر مداوات المجلس الشعبي الولائي وأن يحصل على نسخة كاملة على نفقته⁽¹⁷⁾.

المُلاحَظ في نص المادة 32 من قانون الولاية "الجديد" أنّه تضمّن الحق في الإعلام بصفة عامة دون أن يُبرز مجالاً خاصاً؛ باعتبار هذا الحق في الإعلام يجد مجاله الخصب خاصة في إطار حماية البيئة والتهيئة والتعمير، كما أنّ المادة لم تتطرّق إلى الشخص المعنوي الذي يُمكن أن يكون صاحب المصلحة مؤسسة أو شركة.

ترك قانون الولاية "الجديد" السلطة التقديرية للإدارة فيما يتعلّق بالحق في الاطلاع، وموازنتها بميزان احترام الحياة الخاصة للمواطن والنظام العام؛ حيث أنّه من السهل على الإدارة أن تُعرقل هذا الحق بحجّة احترام الحياة الخاصة والمحافظة على النظام العام. وممّا يُصعب الحق في الاطلاع المكفول قانوناً هو عدم إصدار النصوص التطبيقية المنظمة لهذا الحق، لكن بالرغم من تأخّر صدور النص التنظيمي إلا أنّ الحق في الإعلام بشكل عام منظمّ بموجب المرسوم رقم 88-131 المُحدّد لعلاقة الإدارة بالمواطن⁽¹⁸⁾، بيد أنّ وجود هذا المرسوم لا يعني أن تتراخى السلطة التنفيذية في عدم إصدار النص التطبيقي للمادة 32 من قانون الولاية "الجديد" باعتبار أنّ المرسوم السالف الذكر جاء بصفة عامة.

4- المشاركة في قانون الولاية: فضاء أمثل ودور مُهمَل

يكتسي مبدأ المشاركة أهمية كبيرة لاعتباره انتقال من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، حيث يشارك المواطن في اتخاذ القرار المتعلق بالبيئة، كون حماية البيئة أضحت التزاما على الدولة وواجب على المواطن⁽¹⁹⁾، وقد تضمّن قانون الولاية "الجديد" مبدأ المشاركة بصفة عامة دون الولوج في التفاصيل كأنّ هذا المبدأ غير موجود⁽²⁰⁾.

يجد مبدأ المشاركة إطاره الخصب في مجال البيئة والتعمير؛ من خلال التحقيق العمومي في إعداد مخططات التهيئة والتعمير، وكذا قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بموجب النصوص التطبيقية خاصة ما تعلق بدراسة مدى التأثير على البيئة⁽²¹⁾.

ورد مبدأ المشاركة في قانون الولاية "الجديد" بمفهوم ضبابي غير منسجم مع القوانين الأخرى ذات الصلة بمجال البيئة، ممّا يحول دون تطبيقه إلاّ من خلال الاعتماد على القوانين القطاعية.

5- الطابع الإلزامي والدائم للجنة الولائية لحماية البيئة

تقتضي حماية فعّالة للبيئة على مستوى الولاية أن يكون فيها جهاز متخصص في هذا الشأن⁽²²⁾، وقد استحدث قانون الولاية "الجديد" لجنة في مجال حماية البيئة طبقا للمادة 33 منه، والتي بموجبها يُشكّل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة منها لجنة الصحة والنظافة وحماية البيئة.

يُعتبر تشكيل لجنة البيئة إلزاميا للمجلس على خلاف القانون القديم الذي لم يُشر إلى هذه اللجنة⁽²³⁾، لاعتبار أنّ مجال الاهتمام في ظلّ القانون المُلغى لم يرق إلى المستوى الذي وصل إليه من خلال فترة وضع قانون الولاية "الجديد"، نظرا لتزايد اهتمام الجهات السياسية بموضوع البيئة، وما يزيد من دوافع استحداثها -الصحة والنظافة وحماية البيئة- رغبة المشرع في مشاركة تمثيلية أوسع كون أنّ تركيبة اللجان ذات طابع سياسي⁽²⁴⁾ وليست فنية أو تقنية، لكن يُمكن للجنة طبقا للمادة 36 دعوة أيّ شخص من أجل تقديم معلومات مفيدة وذلك بحكم الخبرة والمؤهلات، مثل الجمعيات البيئية وهو ما يُعدّ تجسيدا لمبدأ المشاركة⁽²⁵⁾.

المُلاحظ أنّ المشرع دَمَج قطاعين في لجنة واحدة، وكان من الأفضل أفراد مجال البيئة بلجنة مستقلة مما يُسهّل مهامها، وفيما يخص الدور المنوط لها فقد ترك المجال مفتوحا من خلال إشارة المادة 33 أعلاه لعبارة "للمسائل التابعة لمجال اختصاصه"، وتُعتبر لجنة حماية البيئة مستقلة في إعداد نظامها الداخلي، طبقا لنظام نموذجي يكون وفقا للتنظيم الذي لم يصدر بعد.

6- بنك المعلومات الولائي في المجال البيئي: هدف استشاري ودور استشاري

خلافًا للجنة الصحة والنظافة وحماية البيئة ومجال اختصاصها الواسع، فإنّ المشرع وفي خطوة إيجابية كذلك في قانون الولاية "الجديد"، استحدث بنك معلومات في مجالات عدّة منها مجال حماية البيئة⁽²⁶⁾، والذي يلعب دور استشاري بجمع الإحصائيات للسلطات العامة للولاية، وفي ظلّ

غياب سابقة في هذا المجال يصعب تحديد مجال اختصاص هذا البنك، كما أنّ قانون الولاية لم يُبرز صلاحيات هذا البنك وترك تحديد اختصاصه وسيره للتنظيم الذي لم يصدر بعد.

7- تعزيز كفاءة الولاية بيئياً من خلال التعاون الدولي

بالرغم من اعتبار الأضرار التي تلحق بالبيئة انشغالا على المستوى المحلي، فذلك لا يعني انفراد الجهات المركزية من معالجتها على المستوى الدولي، ففي سابقة لم يتضمنها قانون الولاية لسنة 1990، أحدث قانون الولاية "الجديد" أسلوب التعاون الدولي- ولاية جزائرية مع ولاية أجنبية- طبقاً للمادة 08. يعود سبب اعتماد المشرع لأسلوب التعاون الدولي إلى توسع مفهوم التنمية المستدامة، وتأثر المنظومة القانونية بفلسفة الحكم الراشد⁽²⁷⁾، ولم يُعدّد القانون مجالات التعاون دولياً بل تركه مفتوحاً شرط أن يكون وراء هذا التعاون وجود مصلحة وطنية ومحليّة مؤكّدة، وعليه فإنّ مجال حماية البيئة يُشكّل فضاء أمثل وخصباً للتعاون الدولي⁽²⁸⁾.

يجب الأخذ بأسلوب التعاون الدولي كضرورة للتنمية المستدامة، للوصول بهذا التعاون على مستوى البلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية، وذلك بهدف الاستفادة من خبرات وتجارب ومساعدات البلديات الأجنبية⁽²⁹⁾، ويُمكن الأخذ به على مستوى دول اتحاد المغرب العربي لما تتماثل فيه سواء في النظم القانونية أو في تشارك الحدود والطابع الجغرافي والمشاكل البيئية، لكن ما يقف كعائق لأسلوب التعاون الدولي إحالة المشرع لكيفية التطبيق إلى التنظيم الذي لم يصدر بعد.

ب/ توزيع الصلاحيات المتعلقة بالبيئة في قانون الولاية

يتجلى اهتمام قانون الولاية "الجديد" بموضوع حماية البيئة من خلال إدراج هذه الصلاحية في متن المادة الأولى منه، ولما كان التنظيم الإداري في الولاية يتمحور في هئتين، المجلس الشعبي الولائي والوالي⁽³⁰⁾ باعتبار الولاية من صور اللامركزية وعدم التركيز⁽³¹⁾، فإنّ الصلاحيات البيئية تتوزّع بين الهيئة التداولية (1) والهيئة التنفيذية (2).

1- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال حماية البيئة

يظهر من خلال قراءة عناوين قانون الولاية "الجديد" غياب وجود عنوان متعلّق بحماية البيئة⁽³²⁾، وقد وردت صلاحية حماية البيئة في المادة 77 منه تحت عنوان أحكام عامة، إلى جانب اختصاصات أخرى في مواد متفرّقة، ويبرز الجديد في قانون الولاية في اعتماد ما يُطلق عليه بالكوارث الطبيعية والتكنولوجية⁽³³⁾ وذلك مواكبة للتغيير الذي تمّ اعتماده في قانون التهيئة والتعمير بعد سنة 2004، وتطبيقاً للمادة 15 من قانون الولاية يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حال حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

يبرز اختصاص المجلس الشعبي الولائي في حماية البيئة من خلال عدّة مجالات؛ حماية الصحة العموميّة (1.1)، تهيئة الإقليم ومجال التعمير (2.1)، حماية الموارد الطبيعية (3.1) وتحسين الإطار المعيشي للمواطن (4.1).

1.1- المحافظة على الصحة العمومية

سعيًا للمحافظة على الصحة العامة فقد تضمن قانون الولاية "الجديد" طبقًا للمادة 77 منه، أن المجلس الشعبي الولائي يقوم بحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، ويتدخل أيضًا في هذا الصدد من خلال انجاز المنشآت التي تتجاوز قدرة البلديات، وذلك بمساعدتها طبقًا للمعايير الوطنية للصحة والسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية، وتشجيع إنشاء الهياكل الصحية ومكافحتها⁽³⁴⁾.

يساهم المجلس الشعبي الولائي طبقًا للمادة 86 من قانون الولاية "الجديد" في تطوير أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية، وبهذا يكون دور الولاية كجماعة إقليمية منفذا للسياسة الوطنية للصحة ودور الشريك في ذات العملية⁽³⁵⁾. بالإضافة للصلاحيات الواردة في قانون الولاية في مجال الصحة فإن المادة 77 تحيل في هذا الصدد إلى التشريع المتعلق بترقية الصحة وحمايتها⁽³⁶⁾ والتنظيم الخاص بهذا الشأن⁽³⁷⁾.

2.1- في مجال تهيئة الإقليم والتعمير

يُعدّ مجال تهيئة الإقليم أبرز الأطر للمحافظة على البيئة، من خلال توفير بيئة صحية قائمة على كل مستلزمات الترفيه وإيجاد بيئة سليمة للمواطنين، فالولاية شريك أساسي للجهات المركزية في مجال تهيئة الإقليم⁽³⁸⁾، وبالعودة إلى قانون الولاية "الجديد" فقد حذف المشرع مجال التهيئة العمرانية، واكتفى بمجال تهيئة الإقليم⁽³⁹⁾ ويعود السبب في ذلك إلى التوفيق بين قانون الولاية والقوانين المنظمة لمجال تهيئة الإقليم، خاصة القانون رقم 01-20 المتضمن تهيئة الإقليم في إطار التنمية المستدامة⁽⁴⁰⁾، والتأكيد على دور الوسيط الذي تلعبه الولاية في هذا الإطار⁽⁴¹⁾، كما تضمن قانون الولاية "الجديد" المساهمة في تهيئة إقليمها طبقًا للمادتين 01 و78.

ويُشكّل مجال التعمير أيضًا أهمية كبيرة على مستوى الولاية في حماية البيئة، من خلال مساهمة المجلس الشعبي الولائي في إنجاز برامج السكن والتدخل من أجل القضاء على السكن الهش وغير الصحي وتأهيل الحضيرة العقارية المبنية والحفاظ على الطابع المعماري، وذلك بالتنسيق مع المصالح التقنية في البلديات وعلى مستوى الولاية عن طريق المديرية الولائية للتعمير⁽⁴²⁾.

1. 3- حماية الموارد الطبيعية

يفرض مفهوم التنمية المستدامة تلبية حاجات الأجيال الحالية دون أن يكون ذلك على حساب حاجات الأجيال المستقبلية⁽⁴³⁾، والإلحاح على إسناد صلاحيات للولاية في المحافظة على الموارد الطبيعية هو التراجع الشديد والمخيف لهذه الموارد حسب الإحصائيات الرسمية⁽⁴⁴⁾.

يُعتبر تدخل الولاية في إطار المحافظة على الموارد الطبيعية كمساعد للجهات المركزية، وما ورد من صلاحيات فهو تحت عنوان الفلاحة والري، إذ يبادر المجلس الشعبي الولائي بكل عمل يهدف إلى ترقية الأراضي الفلاحية، تشجيع أعمال الوقاية من الكوارث ومحاربة الجفاف والفيضان، تنقية

مجري المياه⁽⁴⁵⁾، والمبادرة بالأعمال في سبيل تنمية وحماية الأملاك الغابية والتربة وإصلاحها طبقاً للمادة 85 من قانون الولاية "الجديد"، بالإضافة إلى العمل على تنمية الري المتوسط والصغير. بالرغم من اتّساع دور المجلس الشعبي الولائي في المجال البيئي لكن العبارات المستعملة في قانون الولاية غير تقريرية بلغة القانون فهي مجرد استشارة ومساهمة ومشاركة⁽⁴⁶⁾.

1. 4- تحسين الإطار المعيشي للمواطن

تلعب الولاية دوراً أساسياً في سبيل تحسين الإطار المعيشي للمواطن⁽⁴⁷⁾، وذلك طبقاً للمادة الأولى من قانون الولاية "الجديد" وهذه الصلاحية جديدة لم ينص عليها قانون الولاية لسنة 1990، ويبرز اهتمام قانون الولاية "الجديد" بتحسين إطار معيشية المواطن من خلال المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتعاون مع البلديات وتشجيع كل مبادرة تهدف إلى تحقيق التنمية المنسجمة والمتوازنة لإقليمها⁽⁴⁸⁾ والقيام بتهيئة الطرق وصيانتها والحفاظ عليها⁽⁴⁹⁾، وكذا القيام بتشجيع التنمية الريفية خصوصاً في مجال الكهرباء⁽⁵⁰⁾، وفي المجال التربوي تقوم الولاية بإنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وصيانتها والمحافظة عليها⁽⁵¹⁾، أمّا في مجال النشاط الاجتماعي والثقافي يُشجّع المجلس الشعبي الولائي البرامج الموجّهة للشباب، مساعدة الطفولة والمسنين وذوي الاحتياجات الخاصة، وحماية التراث الثقافي والفني والتاريخي⁽⁵²⁾.

أشار قانون الولاية "الجديد" إلى إمكانية إنشاء المساحات الخضراء طبقاً للمادة 141 منه، لكن ما تعلّق بالتصنيف وإعادة التصنيف فهو مُنظّم بموجب قانون خاص⁽⁵³⁾، ورغم ذلك فالولاية لا تملك أيّ صلاحية في تصنيف أو إعادة تصنيف المساحات الخضراء فهي جدّ مُركزة⁽⁵⁴⁾، في حين أنّ الواقع يكشف عدم توفّر غالبية الولايات على المساحات الخضراء.

2- استحواذ الوالي على المجال البيئي بعنوان النظام العام

يُعدّ الوالي الجهاز الثاني في الولاية، وإن كان لقانون الولاية "الجديد" الجرأة في النص على حماية البيئة، فإنّ الصلاحيات لأبّد أن تُوزّع بين الجهاز التداولي والوالي الذي يتدخّل باعتباره ممثلاً للولاية من جهة وممثلاً للدولة من جهة أخرى، ويتجلّى دوره في المحافظة على النظام العام⁽⁵⁵⁾.

1.2- انعدام صلاحيات بيئية للوالي باعتباره ممثلاً للولاية

يتمتع الوالي بازدواجية الصفة، فباعتباره ممثلاً للولاية تتمثّل صلاحياته في أنّها تقنية، منها السهر على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها⁽⁵⁶⁾، وعلى العموم لا تعدو أن تخرج صلاحياته عن تنظيم مداوات المجلس الشعبي الولائي، أمّا بخصوص المجال البيئي فهي غير واردة باعتباره ممثلاً للولاية وإنّما باعتباره ممثلاً للدولة، وتُعدّ مهمة تنفيذ المداوات التي يتّخذها المجلس الشعبي الولائي من اختصاص الوالي حصراً.

2.2- تأكيد دور الوالي في حماية البيئة: المحافظة على النظام العام

رجوعاً لأحكام قانون الولاية "الجديد" تنعدم صراحة صلاحيات الوالي في مجال حماية البيئة، وتتحقق فقط من خلال حفظ النظام العام، والوالي يُعتبر كسلطة رئيسية على مستوى الولاية وله اختصاص ضبط عام⁽⁵⁷⁾.

تبنيّ المشرع صراحة مبدأ المحافظة على النظام العام من طرف الوالي عملاً بالمادة 114 من قانون الولاية "الجديد" والتي تنص "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية". ويقوم في هذا الإطار بالتنسيق مع مصالح الأمن على مستوى الولاية وإعلامهم بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي، وقد أحال المشرع تحديد هذا الاختصاص إلى التنظيم الذي لم يصدر بعد⁽⁵⁸⁾، علماً أنّه على الرغم من عدم صدور النص التطبيقي فإنّ اختصاص الوالي في هذا المجال مُنظّم بموجب المرسوم رقم 374-83 المُحدّد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام⁽⁵⁹⁾، ويُعدّ هذا المرسوم سداً للفراغ الموجود في قانون الولاية الجديد.

بالعودة إلى قانون الولاية "الجديد" فإنّ الوالي يسهر أثناء ممارسة مهامه على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم طبقاً للمادة 112، ويحق له أن يُمارس سلطة الحلول في بلديات الولاية عند امتناع السلطات البلدية عن التدخل من أجل المحافظة على الأمن والنظافة والسكينة العمومية⁽⁶⁰⁾، كما أنّ صلاحياته تزداد في الظروف غير العادية⁽⁶¹⁾.

ثانياً: قصور قانون الولاية في مجال حماية البيئة: تبنيّ صريح ومعالجة غير كافية

سبقت الإشارة إلى أنّ قانون الولاية "الجديد" يُعتبر قفزة نوعية بتأكيد صراحة لاختصاصه في حماية البيئة، وتبنيّه لمفاهيم لم تكن موجودة في القانون الملغى مثل الخطر التكنولوجي والتعاون الدولي وتحسين الإطار المعيشي، ورغم ذلك فإنّ هذا القانون لا يخلو من معوّقات تعرقل دور الولاية في مجال حماية البيئة (أ)، بالمقابل يستدعي هذا القصور ضرورة البحث عن أسباب عدم الفعالية في أداء دور بيئي على أحسن وجه (ب).

أ/ الإشكالات القانونية في مجال حماية البيئة

رغم التبنيّ الصريح لقانون الولاية للانشغالات البيئية لكن يبقى هذا القانون قاصراً عن أداء دور فعّال في هذا الإطار، فبُنيّ هذا القانون جملة من الإشكالات: كالاختلال في الصلاحيات المُرجّحة لكفّة الوالي (1)، عجز الولاية عن التدخل لمواجهة مختلفة المشاكل البيئية (2)، ضعف الهياكل المستحدثة في قانون الولاية وتهميش الهياكل المنشأة بموجب نصوص خاصة (3)، كما أنّ عجزها المالي يحول كعائق في أداء دورها (4) وأخيراً انعدام الانسجام مع مختلف القوانين القطاعية (5).

1- عدم توازن الصلاحيات بين المجلس الشعبي الولائي والوالي

يتّضح من خلال دراسة صلاحيات كلّ من الجهة التداولية ودور الوالي في المجال البيئي، أنّ هذا الأخير يستحوذ على صلاحيات المحافظة على النظام العام باعتباره ممثلاً للدولة، وهذا رغبة من المشرع بتغليب دور ممثل الجهاز المركزي، كما أنّ دوره كممثل للولاية لا تعدو أن تكون صلاحيات تقنية، وإن

كانت صلاحيات المجلس الشعبي الولائي واسعة في هذا المجال لكنها وردت في المُجمل في عبارات تخلو من طابع الإلزام، وهو ما يؤكّد استحواذ الوالي على هذه الصلاحيات نظرا لكونه يُمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي من تأدية مهامه⁽⁶²⁾، لكن ما هو مُلاحظ أنّ تدخّله في مجال الضبط الإداري العام غير ملائم لمهمة حماية البيئة⁽⁶³⁾.

2- عجز الولاية على مواجهة المشاكل البيئية: بُعد وطني بتحدّي محلي

رغم تأكيد قانون الولاية "الجديد" على اختصاص هذه الأخيرة في حماية البيئة، لكن دورها يبقى قاصرا في مواجهة مختلف المشاكل المحدقة بالبيئة، فغالبيتها تتعدّى إقليم الولاية وتتجاوز حدودها، فمشكل التصحّر الزاحف نحو الشمال جعلها عاجزة عن مواجهته فهو مشكل وطني، وعليه يجب تكريس الجهود وطنيا والمساهمة مع البلديات بتأطير مركزي في مواجهة هذا العائق، كما يُعتبر خطر تلوث البيئة البحرية أيضا والذي يمسّ كافة الولايات الساحلية من العراقيل التي أدّت إلى تراجع دورها في هذا الإطار، سواء من خلال خصوصيّة هذا المشكل من جهة وانعدام سياسية موحّدة لحماية الساحل من جهة أخرى⁽⁶⁴⁾.

بالإضافة إلى ذلك، يُعدّ اختلاف الطبيعة الجغرافية من خلال خصوصيات المشاكل البيئية للولايات الساحلية والصحراوية، من العوامل التي أدّت أيضا بالولاية إلى العجز عن مواجهة هذه المشاكل⁽⁶⁵⁾.

وفي هذا الإطار، فإنّ أسلوب التقسيم الإداري التقليدي⁽⁶⁶⁾ يطرح إشكالا من حيث عدم فعاليته في مواجهة المشاكل البيئية⁽⁶⁷⁾، حيث نتج عن عدم اكتراث الإدارة بالأقاليم البيئية عدم مواكبة الأقاليم الإدارية للحكامة البيئية⁽⁶⁸⁾، لكن هناك من يرى إمكانية اعتماد نظام الجهة في هذا المجال⁽⁶⁹⁾، وإن كان قد كُرس في بعض القوانين⁽⁷⁰⁾ إلا أنّ هذا الأسلوب رُفض عند إعداد قانون الولاية "الجديد" لكونه مخالف للدستور الذي لا يعترف سوى بالبلدية والولاية⁽⁷¹⁾.

3- تهميش وضعف الهياكل المختصة بحماية البيئة

من بين الأهداف والمضامين التي جاء بها قانون الولاية "الجديد" مجال حماية البيئة، لكن ما هو مُلاحظ أنّه لم يُبيّن دور الأجهزة المتخصصة بحمايتها على مستوى الولاية؛ فالمديرية الولائية للبيئة تلعب دورا أساسيا في ذلك لكن لم يتم إدراجها في هذا القانون، كما تجاهل أيضا دور اللّجنة الولائية لمراقبة المنشآت المصنّفة والتي يرأسها الوالي⁽⁷²⁾.

بالتالي، يُعتبر الاعتراف الصريح بمجال حماية البيئة هامشيا إذا لم يتم توضيح دور وصلاحيات هذه الهياكل، وعليه يبقى قانون الولاية "الجديد" عاجزا عن أداء دور فعّال في هذا المجال، نتيجة لذلك لا يمكن الاعتماد فقط على هذا الأخير وإنّما بتجنيّد ترسانة من القوانين القطاعية.

4- العجز المالي للولاية كعائق لحماية البيئة

يُعتبر مشكل نقص الموارد المالية وعدم قدرة الجماعات الإقليمية على تمويل مشاريعها التنموية والبيئية التي تتطلّب أموالا كبيرة، من العوامل التي جعلت الولاية عاجزة عن حماية البيئة، وفي ظلّ

عدم قدرة الولاية من إيجاد موارد مالية ذاتية خارج الأموال المخصصة من قبل الدولة، فتدخل هذه الأخيرة لتقديم المساعدات لها وهو ما يؤثر على استقلاليتها⁽⁷³⁾، لذلك يتطلب مجال حماية البيئة أموالاً ضخمة، لكن في ظلّ العجز المالي للولاية يتم تحويل الإنفاق خارج مجال حماية البيئة⁽⁷⁴⁾، إضافة إلى العجز الذي تعاني منه البلديات وعدم قدرتها من إيجاد موارد مالية ثابتة يُشكّل عبئاً على الولاية ممّا يعرقل هذه الأخيرة في أداء دورها.

5- إشكالية النصوص التنظيمية

لا يكفي في مجال حماية البيئة توسيع الصلاحيات بموجب القوانين وإنما يجب أن تُتبع بإصدار النصوص التطبيقية، فوجود هذه النصوص تُترجم فحوى القانون بالتالي إمكانية تطبيقه، والإشكال الذي يُثار في مسألة حماية البيئة في الجزائر هو عدم إصدار النصوص التطبيقية في هذا الشأن.

وفي هذا السياق، لا يُلزم قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ولا قانون الولاية السلطة التنفيذية من إصدار النصوص التطبيقية، وإنما تخضع هذه الأخيرة لهوى الحكومة⁽⁷⁵⁾.

تضمّن قانون الولاية "الجديد" 31 إحالة للنصوص التنظيمية منها 12 إحالة متعلّقة بمجال حماية البيئة، لكن منذ صدوره لم يتبعه أيّ تنظيم في هذا الإطار، وفي غياب أي إلزام للسلطة التنفيذية، تُعدّ الأهداف التي جاء بها مجرد حبر على ورق، كما أنّ إشكالية الإحالة في الممارسة المتعلّقة بمجال البيئة في الجزائر منذ سنة 1983 إلى يومنا هذا، لا تُترجم الإرادة لدى السلطة التنفيذية وعليه فالقانون مجرد مساعي خالية من الإلزام، وذلك ما يدل على عدم اهتمامها بهذا المجال، بالمقابل تبقى مجالات أخرى في قانون الولاية لسنة 1990 لم تصدر نصوصها التنظيمية كبنك المعلومات.

يُلاحظ إلى جانب عدم إصدار النصوص التطبيقية المتعلّقة بحماية البيئة، مواصلة العمل بنصوص تنظيمية قديمة فيما يخص صلاحيات الولاية، أغلبها صدرت سنة 1981⁽⁷⁶⁾ والإشكال ليس في قدمها وإنما صدورها في فترة كانت الفلسفة لدى السلطات العمومية قائمة على التنمية وإهمال الجانب البيئي، فكثرة الإحالة إلى التنظيم ليس بالضرورة نتاجاً للصلاحيات الواسعة للولاية⁽⁷⁷⁾، وإنما رغبة من السلطة التنفيذية في عرقلة تنفيذ القانون.

6- غياب الانسجام مع القوانين القطاعية ذات الصلة بمجال حماية البيئة

شكّل قانون الولاية "الجديد" قفزة نوعيّة من حيث الاعتراف الصريح بمجال حماية البيئة، لكنه يبقى قاصراً في أداء هذا الدور بمعزل عن القوانين الأخرى، كون هذا المجال يتميز بتدخل العديد من النصوص القطاعية، ويُلاحظ أنّ المشرع اكتفى فقط بالإشارة لهذه القوانين ضمن تأشيرة قانون الولاية "الجديد"⁽⁷⁸⁾، دون الأخذ بالمفاهيم المقررة فيها.

وفي هذا الإطار، نجد أنّ قانون الولاية "الجديد" لم يتطرق إلى مجال حماية الساحل والنفائيات رغم إدراجهما في القوانين المنظّمة لها، إضافة إلى انعدام الانسجام مع قانون البلدية الذي يُقرّ في المادة 114 منه على ضرورة موافقة المجلس الشعبي البلدي عند إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة

والصحة العمومية ما عدا المشاريع ذات المنفعة الوطنية، بينما لا نجد في قانون الولاية "الجديد" أي إشارة إلى ذلك.

وفي الأخير، فإن النتيجة التي يُمكن التوصل إليها فيما يخصّ عدم الانسجام بين قانون الولاية "الجديد" والقوانين القطاعية المتعلقة بحماية البيئة؛ تتمثل في وجود مشرّعين الأوّل مهتمّ بالجانب الإداري التقليدي وآخر مهتمّ بجانب حماية البيئة.

ب/ أسباب عدم نجاعة قانون الولاية في مجال حماية البيئة

يُمكن إرجاع قصور قانون الولاية "الجديد" في تحقيق هدف حماية البيئة إلى وجود عدّة عوائق، لكن وجب البحث عن أسباب عدم فعاليته في أداء دور إيجابي في هذا المجال، سواء من خلال غموض المبادئ المتعلقة بحماية البيئة (1)، وكذا تغليب دور الأجهزة المركزية (2)، غياب جانب المسؤولية (3) كل ذلك يتلخّص في غياب إرادة سياسية لدى السلطات العمومية في المجال البيئي (4).

1- غموض مبادئ حماية البيئة

يتبيّن من خلال دراسة قانون الولاية "الجديد" غياب المبادئ المتعلقة بحماية البيئة من جهة (79)، كما أنّ بعضها ورد بصفة غامضة خالية من الوضوح من جهة أخرى، ممّا يصعب تطبيقها في الواقع.

رغم ما كانت تدافع عنه السلطة التنفيذية بأنّ قانون الولاية "الجديد" جاء لتحقيق متطلبات التنمية المستدامة والحكم الرشيد، من خلال مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية – البيئية خاصة – إلاّ أنّه لم يُترجم ذلك مطلقاً؛ فمبدأ الإعلام جاء تكراراً لما كان في القانون رقم 90-09، وكذا مبدأ الحيطة الذي يُعدّ أساسياً في قانون حماية البيئة لكن لم يتم التطرّق إليه في قانون الولاية "الجديد".

تُعتبر المبادئ البيئية في الأصل غير قانونية؛ وإنّما مصطلحات حديثة وغير مألوفة في القانون الإداري، لذا وجب النص عليها وليس تركها في قانون حماية البيئة، لأنّ هذا الأخير غير كافٍ لحمايتها (80) والشيء ذاته فيما يتعلّق بالتنمية المستدامة حيث تمّ تغيير هذا المصطلح أيضاً.

2- تغليب دور الأجهزة المركزية

يجب أن يكون تدخّل الجماعات الإقليمية في مجال حماية البيئة متّصفاً بالاستقلالية، لكن يُلاحظ أنّ مُجمل القوانين القطاعية تكشف غياب هذه الاستقلالية، فالممارسة المركزية المتعلقة بحماية البيئة تُثبت سيطرتها على ذلك، وهو ما يظهر من خلال إبعاد دور الولاية في القانون الجديد مقارنة بقانون حماية البيئة لسنة 1983.

تأثرت تدخّل الجماعات الإقليمية سلبياً في مجال حماية البيئة بحكم تداول العديد من الوزارات على هذا القطاع، وكفي الإطلاع على النصوص التطبيقية المُحدّدة لصلاحيات الوزير المكلف بالبيئة ليتّضح انعدام أي دور تنسيقي مع الجماعات الإقليمية، إضافة إلى الهياكل الضخمة على مستوى

وزارة البيئة، وفي المقابل تمّ تهميش دور الأجهزة الولائية المتخصصة في حماية البيئة، ويُعدّ الاختصاص الواسع للوالي بصفته صورة من عدم التركيز دليل على تغليب ممثل الجهاز المركزي.

3- انعدام جانب المسؤولية في قانون الولاية

إنّ ما يقف كعائق في حماية البيئة ضمن أحكام قانون الولاية "الجديد" هو انعدام جانب المسؤولية، فرغم تمتّع المنتخبين المحليين بصلاحيات واسعة إلاّ أنّه لا يوجد نص يُلزمهم القيام بعمل أو معاقبتهم عند الامتناع عن التدخّل أثناء حدوث ضرر يمسّ بالبيئة، وما يُفسّر انعدام جانب المسؤولية غياب طابع الإلزام في الصلاحيات المقرّرة للمنتخب على مستوى المجلس الشعبي الولائي. وفي هذا السياق، يُعدّ الوالي مسؤولاً حسب الشروط المحددة في القوانين والتنظيمات على وضع وتنفيذ تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعاً عسكرياً، وذلك طبقاً للمادة 117 من قانون الولاية "الجديد"، لكن ما يُمكن ملاحظته هو غياب مسؤولية الوالي بصفة صريحة في المجال البيئي، وعدم قيامها إلاّ بموجب القوانين والتنظيمات الخاصة.

وفي هذا الإطار، لا يُمكن إثارة المسؤولية الجنائية للمنتخب المحلي إلاّ بموجب القوانين الخاصة، عند عدم مطابقة التراخيص للشروط أو الامتناع عن اتخاذ تدابير الاحتياط⁽⁸¹⁾.

4- انعدام إرادة سياسية في مجال حماية البيئة

أكّد مشروع قانون الولاية "الجديد" بأنّه سيكون مترجماً لأهداف التنمية المستدامة والحكم الرشيد، إلاّ أنّ هذا الخطاب لم يرد ضمن هذا القانون في المجال البيئي، وكانت الجزائر في بداية السبعينيات معارضة لتوجّه حماية البيئة باعتباره أسلوب موقف لعملية التنمية، لذلك أُعتبرت الانشغالات البيئية ثانوية والتنظيم الإداري يكشف عن هذا الطابع الثانوي⁽⁸²⁾، كما تأكّد بعد سنة 2003 من خلال قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة عدم رغبة السلطة السياسية في منح دور للجماعات الإقليمية في المجال البيئي. ورغم تفوّق قانون الولاية "الجديد" في الإقرار الصريح بهذا الاختصاص، إلاّ أنّه لم يصل إلى درجة وجود إرادة حقيقية لدى المشرّع في مجال البيئة.

يتبيّن ممّا ورد أعلاه، أنّه رغم أهميّة مجال حماية البيئة إلاّ أنّه لم يلق اهتمام السلطات العمومية، خاصة أنّ المعالجة الدستورية لهذا الموضوع تبقى جدّ سطحية⁽⁸³⁾، كما أنّ الجزائر تُعطي الأولوية لجانب التنمية على حساب الانشغالات البيئية⁽⁸⁴⁾.

خاتمة:

يتّضح من خلال ما سبق دراسته أنّ قانون الولاية "الجديد" أولى اهتماماً كبيراً بمجال حماية البيئة، وتبيّن هذا المفهوم بشكل صريح، لكن رغم الصلاحيات الواسعة للمجلس الشعبي الولائي إلاّ أنّها تبقى عديمة الأثر لغياب طابع الإلزام فيها، إضافة إلى استحواذ الوالي عليها في إطار المحافظة على النظام العام باعتباره صورة من عدم التركيز، إلى جانب وجود جوانب تحول كعائق في حماية البيئة خاصة أمام انعدام جهاز مختص في هذا الشأن وتهميش الأجهزة المنشأة بموجب النصوص الخاصة، إضافة إلى عدم تناسق هذا القانون مع القوانين القطاعية ذات البعد البيئي، زيادة إلى نقص الموارد

المالية المحلية والعجز المالي الذي تعاني منه الولايات، كل هذا يُفضي إلى عدم قدرتها من التدخل بأحسن وجه.

ونظرًا لأهمية تدخل الولاية كوسيط بين الدولة والبلديات من أجل حماية البيئة، إلا أن قانون الولاية "الجديد" في المادة البيئية جاء بشكل غامض خاصة فيما يتعلق بمجال مشاركة المواطنين في حماية البيئة، بالتالي وجب الإسراع في إصدار النصوص التطبيقية، وعليه يبقى هذا المجال من الأولويات الأساسية وفي هذا الإطار، فإن أي تقاعس سواء من الدولة أو الجهات المحلية يؤدي إلى إبعاد المواطن في اتخاذ القرار، والإقدام على مظاهر العنف كغلق الطرق من أجل المطالبة بحق مشروع كإيصال خدمة المياه أو المطالبة بغلق مفرغة عشوائية.

يُضاف إلى ما سبق، ضرورة وجود ثقافة ووعي بالبيئة لدى المنتخب المحلي والمواطن كون هذا الأخير هو الهدف الأساسي في حماية البيئة.

وفي الأخير يجب التنويه أن هناك قرارات شجاعة تُتخذ من طرف المنتخبين المحليين من أجل حماية البيئة، كقرار المجلس الشعبي الولائي لولاية بجاية الذي رفض إقامة مصنع للإسمنت لآثاره السلبية على البيئة⁽⁸⁵⁾، إلا أن مثل هذه القرارات جدّ ضئيلة مقارنة مع ما يقع من أضرار على البيئة.

الهوامش:

1- انعقدت ندوة ستوكهولم في العاصمة السويدية بتاريخ 5 إلى 10 يونيو سنة 1972. ولمزيد من التفاصيل حول هذه الندوة، راجع:

زيد المال صافية، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون الدولي، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 2013-02-27، ص ص. 58-63.

2- حول هذا الموضوع، راجع:

PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, 5^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2004, p.238.

3- يذهب الأستاذ "أحمد رداف" إلى ضرورة حماية البيئة على مستوى الجماعات الإقليمية وذلك لعاملين؛ فالأول يتمثل في المكانة الأساسية التي تحتلها الجماعات الإقليمية في التنظيم الإداري من خلال هيمنة الحديث عن اللامركزية، بينما السبب الثاني يعود إلى طبيعة المشاكل البيئية والتي تنصّب على مستوى الجماعات الإقليمية، ممّا يفرض ضرورة منح صلاحيات للجماعات الإقليمية في مجال حماية البيئة. تفاصيل أكثر، راجع:

REDDAF Ahmed, *Politique et droit de l'environnement en Algérie*, Thèse pour le doctorat en droit, Université du Maine, 18 juin 1991, pp.217-221.

4- يرجع السبب في عدم تبني التشريعات المحلية لمسألة حماية البيئة إلى اعتبارين حسب الأستاذ "يوسف بن ناصر"، فالأول هو حداثة الجزائر بالاستقلال بحيث سعت بعد الاستقلال للخروج من التخلف والتركيز على مسألة التنمية ولو على حساب حماية البيئة، بينما يعود السبب الثاني إلى حداثة موضوع حماية البيئة والذي بدأ في أوائل السبعينات من القرن الماضي. راجع:

بن ناصر يوسف، "معطية جديدة في التنمية المحلية: حماية البيئة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزء 33، رقم 03، 1995، ص. 702.

- 5- قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلّق بالولاية، ج ر عدد 12 صادر في 29 فبراير 2012.
- 6- وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، جويلية 2007، ص. 22.
- 7- كراجي مصطفى، "كيفية تطبيق التشريع المتعلّق بتسيير المحيط وحماية البيئة"، إدارة، المجلد 06، العدد 01، 1996، ص. 05.
- 8- وعلي جمال، الحماية القانونية للبيئة البحرية من أخطار التلوّث (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، كليّة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص. 170.
- 9- يبرز ذلك من خلال إدراج حماية البيئة في متن المادة الأولى فقرة 03 من القانون رقم 07-12 والتي تنص "(...) وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين(...)".
- 10- عند تقديم التقرير التمهيدي لمشروع قانون الولاية صرح مقرر لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، أنّ من بين المضامين التي جاء بها قانون الولاية: "إضافة صلاحية "حماية البيئة" إلى مهام الولاية كجماعة إقليمية للدولة لما يكتسبه هذا المجال في التنمية والحفاظ على المحيط وصحة المواطن، انسجاما مع سياسة بلادنا المنخرطة في الجهود الدولية لحماية البيئة والمحيط في إطار التنمية المستدامة". راجع: الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية التاسعة، السنة الخامسة، رقم 283، صادر في 14 مارس 2012، ص. 06.
- 11- قانون رقم 10-03 مؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43 صادر في 20 يوليو 2003، ملغى جزئيا بالقانون رقم 02-11 مؤرخ في 17 فبراير 2011 يتعلّق بحماية المجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 13 صادر في 28 فبراير 2011.
- 12- راجع المادة 07 من القانون رقم 03-83 مؤرخ في 05 فبراير 1983 يتعلّق بحماية البيئة، ج ر عدد 6 صادر في 08 فبراير 1983، (ملغى).
- 13- وناس يحيى، المرجع السابق، ص. 26-27.
- 14- وردت في تأشيرة قانون الولاية رقم 07-12 غالبية النصوص المتعلقة بحماية البيئة سواء قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، أو النصوص القطاعية المتعلقة بحماية البيئة، على عكس قانون الولاية الملغى رقم 09-90 بحيث لم يُدرج ضمن تأشيرته قانون حماية البيئة. للتفصيل في هذا الموضوع، راجع: بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، 2009، ص. 174.
- 15- راجع المادة 21 من القانون رقم 09-90 مؤرخ في 07 أبريل 1990 يتعلّق بالولاية، ج ر عدد 15 صادر في 11 أبريل 1990، معدّل ومتمّم، (ملغى).
- 16- راجع المواد 15، 16 و 17 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 مؤرخ في 18 يونيو 2013، يتضمّن النظام النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج ر عدد 32 صادر في 23 يونيو 2013.
- 17- راجع المادة 32 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.
- 18- مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 04 يوليو 1988 يُنظّم علاقة الإدارة بالمواطن، ج ر عدد 27 صادر في 06 يوليو 1988.
- 19- راجع في هذا الصدد:

PRIEUR Michel, op.cit. p. 112.

- 20- انتقد أحد النواب في المجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشة مشروع قانون الولاية مبدأ المشاركة بقوله أنه "يدخل هذا التغيير في إطار الديمقراطية التشاركية، وإذا قرأنا مشروع هذا القانون لا نجد هذا المفهوم". راجع: مداخلة النائب "حديدي امحمد"، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية التاسعة، السنة الخامسة، رقم 287، صادر في 25 يناير 2012، ص. 05.
- 21- ورد مبدأ المشاركة في نصوص قطاعية متفرقة منها القانون رقم 90-29 مؤرخ في أول ديسمبر 1990، يتعلّق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52 صادر في 02 ديسمبر 1990، معدّل و متمم بالقانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 غشت 2004، ج ر عدد 51 صادر في 15 غشت 2004، مستدرك ج ر عدد 71 صادر 10 نوفمبر 2004. راجع أيضا: مرسوم تنفيذي رقم 07-145 مؤرخ في 19 مايو 2007، يحدّد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على محتوى وموجز التأثير على البيئة، ج ر عدد 34 صادر في 22 مايو 2007.
- 22- عرف إنشاء أول جهاز مختص بحماية البيئة على مستوى الولاية تأخرا كبيرا إلى غاية سنة 1996، حيث أُستحدث أول جهاز بتسمية "المفتشية الولائية للبيئة" ثم غيّرت تسميتها إلى "مديرية البيئة الولائية". راجع: مرسوم تنفيذي رقم 96-60 مؤرخ في 27 يناير 1996 يتضمن إحداث مفتشية للبيئة في الولاية، ج ر عدد 7 صادر في 28 يناير 1996، معدّل و متمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-494 مؤرخ في 17 ديسمبر 2003، ج ر عدد 80 صادر في 21 ديسمبر 2003.
- 23- تضمّن قانون الولاية الملغى رقم 90-09 في نص المادة 22 منه، تشكيل المجلس الشعبي الولائي ثلاث لجان دائمة في مجالات: الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية والتجهيز، الشؤون الاجتماعية والثقافية، وأشار إلى إمكانية تشكيل لجنة مؤقتة لدراسة مسألة تهم الولاية، يُمكن أن يُفهم منه تشكيل لجنة مؤقتة في مجال حماية البيئة، لكن الواقع والاهتمام بموضوع البيئة كان مُهمّشاً، وهو ما يجعل من تشكيلها صعبا خاصة في ظل غياب مستوى علمي للمنتخب الولائي في غالب الأحيان إضافة لانعدام ثقافة بيئية لدى المنتخبين المحليين، هذا وإن شكلت اللجنة فهي مؤقتة.
- 24- ما يؤكّد الطابع السياسي للجان المجلس الشعبي الولائي نص المادة 34 من قانون الولاية رقم 12-07 والتي تنص "(...) ويجب أن يضمن تشكيل هذه اللجان تمثيلاً نسبياً يعكس التركيبة السياسية للمجلس (...)", بمعنى عدم إمكانية مشاركة مختصّين في مجال حماية البيئة إذا كانوا من خارج التوجه السياسي لغالبية أعضاء المجلس في مجال البيئة نظرا للطابع السياسي لتشكيل اللجنة.
- 25- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2012، ص. 218.
- 26- وهذا ما تضمّنته المادة 81 من القانون رقم 12-07 خلافا للقانون رقم 90-09 في المادة 61 والتي تضمّنت إنشاء بنك معلومات وإحصائيات اجتماعية والعملية المتعلقة بالولاية دون الإشارة لمجال حماية البيئة.
- 27- راجع في هذا الموضوع: عبد المنعم بن أحمد، المرجع السابق، ص. 211 وما يليها. راجع أيضاً: **KHELLOUFI Rachid**, « Les instruments juridiques de la politique de l'environnement en Algérie », *Idara*, Vol 15, N° 29, 2005, p. 51.
- 28- ذلك ما دفع بأحد نواب المجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشة مشروع قانون الولاية، المطالبة بحصر مجال التعاون الدولي بين ولاية جزائرية وولاية أجنبية في مجال حماية البيئة، بقوله أن .."حصر مجالات هذه العلاقات في مضمون هذه المادة كالتعاون في مجال حماية البيئة وتهيئة الإقليم والتعمير والسياحة". راجع: مداخلة النائب "بن الشيخ عبد الحميد"، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية التاسعة، السنة الأولى، رقم 284، صادر في 19 مارس 2012، ص. 38.
- 29- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظلّ نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدّم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص. 225.

- 30- راجع المادة 02 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.
- 31- أثناء مناقشة مشروع قانون الولاية أمام الغرفة الأولى للبرلمان صرّح أحد النواب عند الحديث عن جانب عدم التركيز الإداري في مشروع قانون الولاية، بأن الدستور تعرّض للأمركزية فقط دون عدم التركيز، ومع ذلك فإنّ هذا الأخير يطغى على حساب اللامركزية. راجع: مداخلة النائب "شهبوب مسعود"، الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، رقم 283، المرجع السابق، ص. 11.
- 32- وذلك خلافا لقانون البلدية لسنة 2011 الذي تضمّن فصلا بعنوان "النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية"، راجع الفصل الرابع من الباب الأول من القسم الأول من القانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يوليو 2011 يتعلّق بالبلدية، ج ر عدد 37 صادر في 03 يوليو 2011.
- 33- لم يُعرّف قانون الولاية رقم 07-12 المقصود بالخطر التكنولوجي، حيث تمّ التطرّق لمفهوم الخطر الكبير على أنّه: "يُوصف بالخطر الكبير في مفهوم هذا القانون، كل تهديد محتمل على الإنسان وبيئته، يمكن حدوثه بفعل مخاطر طبيعية استثنائية و/أو بفعل نشاطات بشرية". راجع: المادة الأولى من القانون رقم 20-04 مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلّق بالأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 84 صادر في 29 ديسمبر 2004.
- 34- راجع المادتين 94 و95 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.
- 35- راجع في هذا الصدد:
- LEMOYENE DE FORGES Jean-Michel**, « Collectivités locales et protection de santé public », in PETIT Jaques (S /dir.), Les collectivités locales (mélanges en l'honneur de MOREAU Jaques), Economica, Paris, 2003, pp. 254-261.
- 36- راجع المادة 42 من القانون رقم 05-85 مؤرخ في 16 فبراير 1985 يتعلّق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر عدد 08 صادر في 17 فبراير 1985، معدّل وامتّم بموجب القانون رقم 13-08 مؤرخ في 20 يوليو 2008، ج ر عدد 44 صادر في 03 غشت 2008.
- 37- راجع في هذا الصدد المواد من 06 إلى 19 من أحكام المرسوم رقم 274-81 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يُحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، ج ر عدد 52 صادر في 29 ديسمبر 1981.
- 38- راجع المادة الأولى من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.
- 39- وذلك خلافا لقانون الولاية رقم 09-90 الذي نصّ في المادة 62 على التهيئة العمرانية والمساهمة في التهيئة العمرانية ذات البعد الجهوي والوطني.
- 40- جاء في المادة 7 من القانون رقم 20-01، المتعلّق بتهيئة الإقليم في إطار التنمية المستدامة، أنّ المخطط الولائي لتهيئة الإقليم يوضع بالتوافق مع المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم، ومن بين الترتيبات الواجب مراعاتها مجال البيئة. راجع: قانون رقم 20-01 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلّق بتهيئة الإقليم في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 77 صادر في 15 ديسمبر 2001.
- 41- من خلال اعتبار الولاية فضاء وسيطا بين الجهات المركزية من جهة والمحليّة من جهة أخرى، وذلك بالدور الذي يلعبه الوالي باعتباره مُنسقا للمصالح الخارجية للدولة، في حين يقتصر دور المجلس الولائي في تقديم الاقتراحات والآراء حول مشاريع التنمية، في شبكة من الفاعلين يرأسها الوالي. راجع:

قانون رقم 10-02 مؤرخ في يونيو 2010، يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لهيئة الإقليم، ج ر عدد 61 صادر في 21 أكتوبر 2010، ص.106.

42- راجع المادتين 100 و101 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.

43- راجع الفقرة 04 المادة 03 من القانون رقم 10-03، المرجع السابق.

44- لا يتسع المقام لذكر كافة الإحصائيات الرسمية فعلى سبيل المثال، بلغت حصة الفرد من الماء الشروب 600م³ سنويا وهي حصة ضعيفة جدا، في حين تراجعت حصة الفرد من المساحة الصالحة للزراعة 0.24 هكتار سنة 2008 بعدما كانت تُشكّل 1 هكتار سنة 1960، أضف إلى ذلك زحف التصحر، والصحراء التي تُشكّل 87 بالمائة من مساحة الجزائر لا يعيش فيها إلا نسبة 9 بالمائة والباقي موزعين بين الشمال والهضاب العليا. لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، راجع:

قانون رقم 10-02، المرجع السابق، ص. 11 وما يليها.

45- راجع المادة 84 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.

46- وردت العبارات المستعملة سواء في مشروع القانون أو القانون وهي " يُشجّع، يعمل، يُساهم، يشارك" تنعدم فيها صفة الإلزام بلغة القانون، عند الحديث عن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي. راجع: مداخلة النائب "شهبوب مسعود"، الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، رقم 283، المرجع السابق، ص.11.

47- يُميّز الأستاذ "Michel PRIEUR" بين نوعية الحياة «La qualité de vie» التي تعني الاهتمام بالطابع الكيفي للحياة، والإطار المعيشي «Le cadre de vie» الذي يهدف إلى الاهتمام بالمجال الذي يعيش في الانسان في المحيط العمراني. للتفصيل أكثر، راجع:

PRIEUR Michel, op.cit. pp.4-5.

48- راجع المادة 75 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.

49- راجع المادة 88، المرجع نفسه.

50- راجع المادة 91، المرجع نفسه.

51- راجع المادة 92، المرجع نفسه.

52- راجع المواد 93، 96، 97 و 98، المرجع نفسه.

53- قانون رقم 06-07 مؤرخ في 13 مايو 2007، يتعلّق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج ر عدد 31 صادر في 13 مايو 2007.

54- حول هذا الموضوع، راجع:

KANOUN Nacira, « La loi n° 07-06 du 13 mai 2007 relative à la gestion, à la protection et au développement des espaces verts : une vision ambitieuse », *Revue critique de droit et sciences politiques*, faculté du droit, université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, N° 01, 2010, pp. 20-21.

55- يتم تحقيق النظام العام عن طريق ممارسة الضبط الإداري، ويتكون من الثلاثية التقليدية؛ السكنية، الأمن، والصحة العامة، إلى جانب وجود عنصر الآداب العامة. تفاصيل أكثر، راجع:

ZOUAÏMIA Rachid et ROUAULT Marie Christine, *Droit administratif*, Berti éditions, Alger, 2009, pp. 200-201.

56- راجع المادة 102 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.

57- راجع في ذلك:

REDDAF Ahmed, op.cit. pp. 227-228.

58- راجع المادة 115 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.

- 59- مرسوم رقم 83-374 مؤرخ في 28 مايو 1983، يحدّد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج ر عدد 22 صادر في 31 مايو 1983.
- 60- راجع المادة 100 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق.
- 61- بوضياف عمار، المرجع السابق، ص. 241.
- 62- رغم أنّ المادة 67 من القانون رقم 07-12 ألزمت الوالي بضرورة تمكين رئيس المجلس الشعبي الولائي من كل الوسائل لتأدية مهامه، إلا أنّ ذات المادة لم تنص في حالة امتناعه عن توفير الوسائل للمجلس.
- 63- لمزيد من التفاصيل، راجع:
- REDDAF Ahmed, op.cit. pp. 258.
- 64- وعلي جمال، المرجع السابق، ص. 173.
- 65- سعيدان علي، الحماية القانونية للبيئة من التلوّث بالمواد الخطرة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دوله في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، 2007، ص. 217.
- 66- وهو ما جاء به القانون رقم 09-84 الذي تضمن رفع عدد الولايات إلى 48 راجع:
- قانون رقم 09-84 مؤرخ في 04 فبراير 1984، يتعلّق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر عدد 6 صادر في 07 فبراير 1984.
- 67- تعتبر الأستاذة شانتال كانس "Chantal CANS" أنّ لا يوجد تقسيم إداري يقوم على أساس مراعاة العناصر البيئية المكونة لهذا التقسيم، حيث تقول:
- « *Il n'existe donc pas de découpage administratif fondé sur la réalité des éléments environnementaux qui composent le territoire concerné* ».
- CANS Chantal, « Les territoires pertinences de l'administration de l'environnement : critères et variables », in FOUCHER Karine et ROMI Raphaël (S/dir.), La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance, Presse Universitaires D'Aix – Marseille, 2006, p. 42.
- Ibid. pp. 38-41. -68
- 69- وناس يحيى، المرجع السابق، ص ص. 72-73. وقد أشار كذلك تقرير صادر عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي سنة 1997، عن إمكانية تبني التنظيم الجهوي مما يُساعد دور الجماعات الإقليمية. راجع:
- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، "لجنة التهيئة العمرانية والبيئة"، رأي في ملف الجزائر غدا، الدورة العامة الرابعة أكتوبر 1995، ج ر عدد 21، صادر في 9 أبريل 1997. ص ص. 13، 41 و42.
- 70- راجع المادتين 7 و 48 من القانون رقم 20-01، المرجع السابق.
- 71- أثناء مناقشة مشروع قانون الولاية تمّ اقتراح إنشاء ما يُسمى بالناحية والجهة لكن هذين المقترحين رُفضا، فالأول بحكم تعارضه مع فلسفة قانون الولاية الذي يقوم على إنشاء جهازين فحسب، بينما رُفضت الجهة بحجّة تعارضها مع الدستور. راجع: الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، رقم 287، المرجع السابق، ص. 5-7.
- 72- راجع المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 مؤرّخ في 31 مايو يضبط التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 37 صادر في 4 يونيو 2006.
- 73- لسوس مبارك، "الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتميّة التوازن المالي"، إدارة، العدد 02، 2010، ص ص. 16-26.
- 74- وناس يحيى، المرجع السابق، ص. 33.
- 75- تتأخّر السلطة التنفيذية كثيرا في إصدار النصوص التطبيقية، لكن ما يُمكن ملاحظته، أنّها لا تولي كل المجالات الاهتمام نفسه؛ حيث لا تتأخّر في إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بالمجال السياسي كعلاوات المنتخبين المحليين،

في حين تتأخر كثيرا في المسائل الأخرى كالبيئة إلى درجة يطرح الجدوى من وجود النص، وهو دلالة على أنّ مجال حماية البيئة لا يشغل اهتمامها، وعليه تكتفي فقط بإصدار القوانين. راجع على سبيل المثال:

مرسوم تنفيذي رقم 90-13 مؤرخ في 12 فبراير 2013، يحدّد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، ج ر عدد 12 صادر في 27 فبراير 2013.

76- من بين هذه النصوص التطبيقية المتعلقة باختصاصات البلدية والولاية ما يلي؛

مرسوم رقم 81-379 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المياه، ج ر عدد 52 صادر في 29 ديسمبر 1981.

مرسوم رقم 81-382 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة، ج ر عدد 52 صادر في 29 ديسمبر 1981.

مرسوم رقم 81-387 مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الغابات واستصلاح الأراضي، ج ر عدد 52 صادر في 29 ديسمبر 1981.

77- حسب الأستاذ "عمار بوضياف"، فإنّ كثرة الإحالة إلى التنظيم في قانوني البلدية والولاية الجديدين مرده اتساع اختصاص البلدية والولاية، ولم يُفسّر "الأستاذ" تأخر السلطة التنفيذية في إصدار المراسيم التنفيذية. راجع:

بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2012، ص. 121. راجع أيضا: بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص. 138.

78- عند صياغة تأشيرة قانون الولاية رقم 12-07 تمّ الاعتماد على ثلاثة وعشرين (23) قانونا قطاعيا ذات صلة بمجال حماية البيئة.

79- وردت المبادئ المتعلقة بحماية البيئة في المادتين 03 و 04 من القانون رقم 10-03، المرجع السابق.

80- بخصوص هذا الموضوع، راجع:

KHELLOUFI Rachid, op.cit. p. 51.

81- وناس يحيى، المرجع السابق، ص. 340-345.

82- راجع في هذا الصدد:

REDDAF Ahmed, op.cit. p.232 .

83- اكتفى المؤسس الدستوري في إطار النص على موضوع حماية البيئة بما ورد في نص المادة 122 من الدستور والمُبيّنة لمجال اختصاص تشريع البرلمان. راجع:

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76 صادر في 08 ديسمبر 1996، معدّل ومتمّم بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25 صادر في 14 أبريل 2002، المعدل بموجب القانون 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63،

صادر في 16 نوفمبر 2008.

84- تفاصيل أكثر حول هذا الموضوع، راجع:

REDDAF Ahmed, op.cit. p. 248.

85- انتقد وزير الداخلية والجماعات المحلية أثناء مناقشة مشروع قانون الولاية، قرار المجلس الشعبي الولائي لولاية بجاية عند رفضه تجسيد مشروع الحكومة بإقامة مصنع للإسمنت، وقد اعترف الوزير بأضرار المشروع (المصنع) على

البيئة، لكنّه دافع عن الطابع التنموي على حساب حماية البيئة، ممّا استدعى نقل المصنع نحو الصحراء. راجع:

الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية التاسعة، السنة الخامسة، رقم 285، صادر في 16 يناير 2012، ص. 22.