

عن الاختصاص البيئي للجماعات الإقليمية في ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 *

Dr. ASSIAKH Samir,
Laboratoire de Recherche sur l'Effectivité
de la Norme Juridique (LARENJ),
Faculté de Droit et des Sciences Politiques,
Université de Bejaia, 06000 Bejaia, Algérie.

د. أسيخ سمير،
مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية،
كلية الحقوق والعلوم السياسية،
جامعة بجاية، 06000 بجاية، الجزائر.

الملخص:

ظلّ الاعتراف بدور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة من المسائل التي لم يول لها المؤسّس الدستوري الجزائري جانباً كبيراً من الأهمية، رغم الكم الهائل من النصوص التشريعية والتنظيمية التي تمّ إقرارها منذ بداية الثمانينات. وترتبط نجاعة السياسة البيئية بمدى الاعتراف للمستوى المحلي باختصاصات واسعة واعتراف دستوري بدوره، فإنّ هذا الأخير لم يُكرّس إلّا في سنة 2016 بمناسبة التعديل الدستوري.

يهدف هذا البحث إلى دراسة التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال تبين الجوانب التي أُقرّ للجماعات الإقليمية التدخّل لحماية البيئة، وفي المقابل التطرّق إلى الحدود التي تكتنف دور الهيئات المحلية في أحكام هذا التعديل.

الكلمات المفتاحية:

الجماعات الإقليمية، حماية البيئة، المؤسّس الدستوري، مبادئ حماية البيئة.

About the environmental competence of local and regional authorities in the light of the constitutional amendment of 2016

Abstract:

In the field of environmental protection, the role of local authorities has remained marginalized by the Algerian constituent, despite the arsenal of legislative and regulatory texts enacted since the 1970s. The effectiveness of environmental policy must pass By the consecration of broad constitutional prerogatives and recognition of these communities. However, it was necessary to wait until 2016 that this recognition was recognized as part of the constitutional amendment.

This research seeks to study the constitutional amendment of 2016, through the competences granted to local and regional authorities regarding the protection of the environment as well as the limits of the intervention of these communities.

Key words:

Local authorities, environmental protection, the constituent, principles of environmental protection.

* تمّ استلام المقال بتاريخ 2016/09/04 وتمّ تحكيمه بتاريخ 2017/02/16 وقُبل للنشر بتاريخ 2017/06/12.

De la compétence environnementale des collectivités territoriales à la lumière de la révision constitutionnelle de 2016

Résumé :

Le rôle des collectivités territoriales en matière environnementale a été toujours marginalisé par le constituant algérien malgré l'existence d'un important arsenal législatif s'y rapportant depuis l'années 80. L'efficacité de la politique environnementale est tributaire d'une reconnaissance constitutionnelle, au profit des collectivités territoriales, de larges compétences en la matière. Une telle reconnaissance s'est réalisée en 2016 à l'occasion de la révision constitutionnelle.

La présente recherche vise à étudier la modification constitutionnelle de 2016 et ce, à travers les compétences accordées aux collectivités territoriales en matière de protection de l'environnement ainsi que les limites de leur compétences.

Mots clés :

Collectivités territoriales, protection de l'environnement, le constituant, principes de protection de l'environnement.

مقدمة

لم تكن حماية البيئة من المسائل التي نالت اهتماماً بالغاً في الجزائر بعد الاستقلال وذلك بسبب تركيز انشغال السلطات العمومية على تحقيق التنمية الاقتصادية، هذا ما أدى إلى استبعاد الجانب البيئي ضمن أحكام النصوص التشريعية التي أغفلت دورها هذا الجانب بشكل شبه تام، واقتصر المشرع على سنّ بعض النصوص القطاعية.

تميّز التكريس التشريعي لحماية البيئة في الجزائر بالتأخر في الإقرار والذي لم يكن إلا في سنة 1983⁽¹⁾، هذا التاريخ الذي شكّل نقطة تحوّل حاسمة في المنظومة التشريعية بالتبني الصريح للجانب البيئي ووضع آليات وهياكل مكلفة بالتدخل ميدانياً حيث أُلقيت بشكل أساسي على الجماعات الإقليمية التي اعتبرت بمثابة المؤسسات الرئيسية لتنفيذ السياسة البيئية.

إلى جانب التكفل التشريعي بحماية البيئة، أضحت الانشغال بهذه الأخيرة محلّ اهتمام النصوص التأسيسية التي تصنّفها ضمن حقوق المواطن من فئة الجيل الثالث، ويتجلى الهدف من إدراجها ضمن أحكام الدستور بصفته النصّ الأسّي⁽²⁾ الذي يكفل ويفرض حمايتها، غير أنّ الدساتير الجزائرية على اختلاف فترات صدورها لم تشر إلى هذا الحق واكتفت بجعله ضمن المسائل المخصصة للبرلمان.

غير أنّه بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016⁽³⁾ عدّل المؤسس الدستوري الجزائري عن موقفه اتجاه البيئة التي اعترف بها صراحة في مضمون هذا التعديل، وجعلها من الحقوق الأساسية للمواطن التي ينبغي حمايتها وترقيتها كما ألقى واجب حمايتها على عاتق الدولة والأشخاص الطبيعية والمعنوية⁽⁴⁾.

يُشكّل التكريس الدستوري الصريح للحق في البيئة توجّهاً إيجابياً من المؤسس الدستوري، إضافة إلى إلزام الدولة وجميع الأشخاص المعنوية بحماية هذا الحق، وإذا كانت

الجماعات الإقليمية - البلدية والولاية- أبرز المتدخلين بحكم قربها من المواطن والمشاكل البيئية إلا أن دورها لم يرد بشكل صريح في هذا التعديل.

نبحث من خلال هذا المقال في الاختصاص البيئي للجماعات الإقليمية في ظلّ التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي كان صريحاً في تكريس الحق في البيئة، غير أنه تميّز بالسطحية في تحديد الأشخاص المكلفين بحمايتها، وهذا ما يستدعي طرح إشكالية مدى تكفل التعديل الدستوري في تعزيز الدور البيئي للجماعات الإقليمية.

يكشف التعديل الدستوري عن توجه نحو إشراك الجماعات الإقليمية في المجال البيئي من خلال الاعتراف بالحق في البيئة وإلزام الأشخاص المعنوية بحمايتها (أولاً)، غير أن هذا الإقرار ليس كافياً إذ جاء بصفة سطحية كما لم يتم تعزيزه بوسائل تضمن تدخل الجماعات الإقليمية على أحسن وجه ما يجعل هذا التعديل محاولة محدودة (ثانياً).

أولاً: نحو إشراك دستوري للجماعات الإقليمية في حماية البيئة

رغم غياب أية إشارة صريحة لاختصاص الجماعات الإقليمية في حماية البيئة في ظلّ التعديل الدستوري الأخير إلا أن ذلك لا يعني انعدام دورها في هذا المجال، ويتجلى ذلك من خلال الاعتراف بالحق بالبيئة بشكل عام (1) وإلزام الأشخاص المعنوية بواجب التدخل لحماية البيئة (2) كما يفهم أيضاً مساهمة المستوى المحلي من خلال جعلها قاعدة للديمقراطية التشاركية التي تعد البيئة فضاءً رحباً لها (3).

1/ الاعتراف بالحق في البيئة: أساس لتدخل الجماعات الإقليمية

ظلّ الاعتراف القانوني بالحق في البيئة في الجزائر حصراً على الجانب التشريعي بشقيه القطاعي والمتخصص، أما التكريس الدستوري فقد شهد تأخراً كبيراً في الإقرار حيث سارت الجزائر على نهج الدول المتأخرة في هذا الاعتراف مثل فرنسا التي اكتفت لفترة طويلة بإسناد هذا الدور للمشروع⁽⁵⁾.

تميّز التعديل الدستوري لسنة 2016 بإحداث تغيير جذري فيما يتعلق بإقرار الحق في البيئة مقارنة بالنصوص التأسيسية السابقة التي تجاهلته⁽⁶⁾، أما هذا التعديل فقد كرّس الحق في البيئة في متن ديباجته التي تضمنت العمل والسعي لتحقيق التنمية الاقتصادية والتنافسية في إطار التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة.

أضف إلى ذلك، أشار التعديل الدستوري المذكور أعلاه في الفقرة الأولى من المادة 68 إلى أن للمواطن الحق في بيئة سليمة، ويُسكّل هذا الإقرار تغييراً للممارسة القانونية التي كانت تحصر تحديد القواعد المتعلقة بالتهيئة العمرانية والبيئة في السلطة التشريعية، ليرتقي المؤسس الدستوري بالبيئة ويجعلها بمثابة حق دستوري.

كما وضع هذا التعديل حداً للتأويل الذي كان يعتبر أنّ المؤسّس الدستوري الجزائري في ظلّ الدساتير السابقة اعترف بالحق في البيئة، وذلك تحت مفهوم التفتّح والاعتراف بالحق في الصحة⁽⁷⁾، غير أنّ ما يُعاب على هذا الرّأي أنّه إذا كان التمتع بصحة جيّدة يستلزم توفر بيئة سليمة غير ملوثة، فإنّه لا تقترن وجود بيئة سليمة بضرورة حماية الصحة لوحدها⁽⁸⁾. لهذا، فإنّ التعديل الدستوري لسنة 2016 ارتقى بالبيئة إلى درجة الحق الدستوري⁽⁹⁾، حيث اعترف بشكل صريح للمواطن بحقه في التمتع ببيئة سليمة، كما كلّف الدولة والأشخاص الطبيعية والمعنوية بحماية هذا الحق بعد أن كان المشرّع الجهة الوحيدة المخوّلة لمعالجة هذا الموضوع.

أكثر من ذلك، فإنّ الاعتراف للمواطن بالحق في البيئة، لا يمكن أن يُبقى هذا الحق دون أيّة حماية، فإذا كان المؤسّس الدستوري أقرّ به وأنشأ مؤسسات دستورية ممثلة في المجلس الدستوري الذي يتولى حماية حقوق المواطن وحياته الأساسية، فإنّ الجماعات الإقليمية مدعوة هي الأخرى للمساهمة في حماية هذا الحق من خلال العمل على مكافحة كافة أشكال الملوثات وتحقيق إطار معيشي لائق للمواطن وحماية الحق في الموارد الطبيعية بما يُلبي الاحتياجات الراهنة دون إغفال حاجيات الأجيال المستقبلية.

يعود السبب وراء تحوّل المؤسّس الدستوري الجزائري نحو الاعتراف بالحق بالبيئة إلى تنامي هذه الفكرة لدى السلطات العمومية وجعلها ضمن الإصلاحات الأساسية التي تم المبادرة بها، وتماشياً مع الرّأي العام العالمي اتجاه مسألة البيئة التي اعتبرتها الجزائر من التهديدات التي لا تعترف بالحدود⁽¹⁰⁾.

2/ تكليف ضمني للجماعات الإقليمية بواجب حماية البيئة

لم يكتفِ المؤسّس الدستوري عند حدّ الاعتراف بحق المواطن في التمتع ببيئة سليمة فحسب، بل قام بإقرار حماية لهذا الحق وذلك من خلال التنصيب على إلزام الدولة وسعيها للحفاظ على البيئة، فضلاً عن منح المشرّع سلطة تحديد واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة⁽¹¹⁾.

تكشفُ القراءة الأولى لنص المادة 68 من القانون المتضمن التعديل الدستوري أنّ المؤسّس الدستوري لم يُشر صراحة إلى اختصاص الجماعات الإقليمية في مهمّة حماية البيئة، رغم اعتبارها الهيئات الملائمة لتولّي هذا الدور بحكم قربها من المواطن ومن مختلف المشاكل البيئية التي تُهدّده.

إنّ انعدام إشارة صريحة لدور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة لا يعني تغييب مساهمتها في هذا الشأن، لأنّ المؤسّس استخدم تعبيراً عاماً، إذ يفهم من اعتماد المؤسّس على مصطلح "الدولة" التي تشمل كافة المؤسّسات بما فيها المركزية واللامركزية.

يتعزّز هذا الموقف أكثر، من خلال التمعّن في أحكام الفقرة الأخيرة من المادة 68 التي أشارت إلى أنّ المشرّع يختص بتحديد واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين اتجاه البيئة، فعلى الرّغم من أنّ هذه المادة أحالت إلى التشريع تحديد الالتزامات البيئية إلا أنّ المؤسّس الدستوري كيف حماية البيئة بمثابة الواجب من جهة، وكلف الجماعات الإقليمية بالمشاركة في هذا الدور كونها من بين الأشخاص المعنوية التي ينبغي أن تقوم بهذا الدور من جهة أخرى. أخذ المؤسّس الدستوري الجزائري في تكريسه لتدخّل الجماعات الإقليمية في حماية البيئة بذات التوجّه الذي اعتمده المؤسّس الفرنسي والذي ورد بصفة عامة وسطحيّة⁽¹²⁾ وذلك بموجب الميثاق الدستوري لحماية البيئة الصادر سنة 2005⁽¹³⁾.

3/ إقرار الديمقراطية التشاركية: الجماعات الإقليمية فضاء للمشاركة البيئية

لا ينكر أحد أنّ حماية البيئة أضحت من المسائل التي لم تعد حكراً على الإدارة سواء المحلية أو المركزية، إذ هنالك فاعل وشريك أساسي في مسار حماية البيئة والمتمثّل في المجتمع المدني، الذي يعتبر بمثابة جهة رقابة على أعمال الإدارة⁽¹⁴⁾ وصورة للديمقراطية التشاركية التي تعني إشراك ومساهمة المواطن في اتّخاذ وإعداد القرارات الإدارية بما فيها تلك المتعلقة بالبيئة⁽¹⁵⁾.

منذ ظهور فكرة الديمقراطية التشاركية وهي في تطوّر مستمر وذلك تحت تأثير العديد من العوامل والمفاهيم أهمّها التنمية المستدامة والحوكمة⁽¹⁶⁾، هذا ما جعل فكرة الديمقراطية التشاركية تنال قدراً كبيراً من التكفّل القانوني الذي وصل إلى غاية إدراجها في أحكام الدستور من أجل ضمان مشاركة المواطن في صنع القرار.

أقرّ المؤسّس الدستوري الجزائري في تعديل سنة 2016 فكرة الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي بموجب المادة 15 التي تنص على تشجيع الدولة للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، والملاحظ أنّ هذه المادة لم تحدد مجالات مشاركة المواطن في اتّخاذ وصنع القرار، غير أنّ ذلك لا يعني استبعاد وإقصاء حماية البيئة ضمن هذه المجالات، كون صياغة هذه المادة جاءت بشكل عام، وهو ما يعني امتداد نطاق المشاركة لتشمل العديد من المواضيع بما في ذلك حماية البيئة.

أكثر من ذلك، فرغم عدم تحديد المؤسّس الدستوري لمجالات المشاركة وعدم ذكر البيئة بصفة صريحة، غير أنّ هذه الأخيرة تعتبر المحور والانشغال الأساسي للمشاركة، كما أنّ مبدأ المشاركة يستند أيضاً إلى المادة 68 المتعلّقة بحق المواطن في العيش بيئة سليمة؛ فإقرار الحق في البيئة ليس كافياً لوحده بل ينبغي مرافقته بحق المشاركة في اتّخاذ القرار.

زيادة على ما سبق، فإنّ مبدأ المشاركة يرتبط بشكل وثيق بحق المواطن في الإطلاع والحصول على المعلومات التي تكون بحوزة الإدارة والهيئات العمومية، وذلك بهدف تعزيز

الشفافية في العمل الإداري وإحاطة المواطنين بحالة البيئة، وعلى عكس الدساتير السابقة للجمهورية الجزائرية اعترف المؤسس الدستوري بحق المواطن في الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات وأحال إلى التشريع تحديد كيفية ممارسة هذا الحق⁽¹⁷⁾.

ورد كذلك الحق في الإعلام المشار إليه أعلاه بشكل عام دون الإشارة إلى الهيئات المخاطبة بتقديمها للمواطن عند طلبها، رغم ذلك فإنّ الجماعات الإقليمية ملزمة بموجب هذا التعديل بضمان حق الأفراد والأشخاص المعنوية في الحصول على المعلومات والوثائق المتعلقة بحالة البيئة وتسهيل الوصول إليها، وذلك باحترام الشروط التي يحددها المشرع.

يُلاحظ أنّ الجماعات الإقليمية كُلفت بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 بأن تكون مجالاً للمشاركة البيئية وضمان حق الحصول على المعلومات البيئية وذلك بشكل غير مباشر، فضلاً عن ذلك فإنّ المؤسس أحال على التشريع تحديد كيفية تطبيق هذين الإجراءين، بمعنى أن المؤسس كفل هذين الإجراءين بموجب التعديل وعزّزه عن طريق الإحالة للقانون.

ثانياً: محاولة دستورية محدودة لتدخل الجماعات الإقليمية في حماية البيئة

يُعتبر التعديل الدستوري لسنة 2016 خطوة إيجابية فريدة من نوعها مقارنة ببقية الدساتير السابقة من حيث التكريس الصريح للحق في البيئة وتكليف مختلف الهيئات بواجب حمايتها، غير أنه بالنسبة لدور الجماعات الإقليمية في هذا الشأن يُعد محاولة محدودة نظراً للتكريس السطحي لاختصاصها (1) وعدم إدراج العديد من المبادئ التي تقوم عليها حماية البيئة (2)، وانفراد السلطتين التشريعية بتحديد دور الهيئات المحلية (3) فضلاً عن غياب بعض المبادئ الدستورية التي تسمح للجماعات الإقليمية التدخل لحماية البيئة كمبدأي التفريع والتدبير الحرّ للشؤون المحلية (4).

1/ معالجة سطحية لدور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة

غنيّ عن التذكير أنّ المؤسس الدستوري بموجب تعديل 2016 كرّس صراحة الحق في البيئة، غير أنّ هذا الإقرار رغم صراحته إلّا أنّه يبقى محدوداً اتجاه دور الجماعات الإقليمية الذي يُفهم بشكل غير مباشر من خلال تكليفها ضمناً بواجب حماية البيئة.

إنّ التعديل السالف الذكر مقارنة بالتطور الدستوري الذي بلغته العديد من الدول التي أقرّت هذا الحق منذ سنوات السبعينات⁽¹⁸⁾، وذلك بتأثير من التوجّهات التي جاءت في إعلان ستوكهولم المنعقد سنة 1972⁽¹⁹⁾ وتطوّرت فيما بعد بإدراج الفاعلين والمبادئ الأخرى، غير أنّ التعديل الدستوري في الجزائر يُعتبر مُخيّباً للآمال والتوقعات حيث تمّ الانتظار إلى غاية سنة 2016 ليتم تكريس هذا الحق الذي قامت العديد من الدول بإقراره في سنوات السبعينات.

يُمكن تفسير قيام المؤسّس الدستوري الجزائري بالمعالجة السطحية لدور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة، إلى التأثير بالتوجّه الفرنسي الذي جاء بشكل عام دون تحديد الأشخاص المكلفين بالتدخل⁽²⁰⁾ على خلاف بعض الدول مثل دستور المملكة المغربية لسنة 2011 الذي خطى خطوة جدّ متقدّمة بتخويله صراحة الجماعات الترابية اختصاص حماية البيئة والتنمية المستدامة⁽²¹⁾.

جدير بالإشارة أنّ المجلس الدستوري الجزائري عند فحصه لدستورية مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، اعتبر أنّ إدراج الحق في البيئة ضمن هذا التعديل يُعدّ من بين حقوق الانسان من فئة الجيل الثالث، ويخص الحفاظ على الموارد الطبيعية وحماية البيئة اللذان يُعتبران شرطاً أساسياً للتنمية المستدامة.

أمّا بخصوص الإشارة للأشخاص المعنوية فلم يُشر المجلس الدستوري إليها واكتفى بالتطرّق فحسب للأشخاص الطبيعية "الانسان" مُعتبراً أنّ هذا التعديل لا يمسّ البتة حقوق الإنسان وحريات المواطن، متجاهلاً في المقابل الأشخاص المعنوية بما فيها الجماعات الإقليمية⁽²²⁾.

2/ تجاهل تام لمبادئ حماية البيئة

لم يُعدّ التوجّه الدستوري لحماية البيئة ينحصر في تكريس هذا الحق فحسب بل يذهب أبعد من ذلك من خلال إقرار أبرز المبادئ التي تقوم عليها حماية البيئة التي تمّ تجاهلها في هذا التعديل، أمّا في الأنظمة المقارنة فيُشكل الميثاق الدستوري الفرنسي لحماية البيئة لسنة 2004 أبرز النماذج التي تضمّنت هذه المبادئ كالمشاركة والحق في الاعلام، الوقاية، الحيطّة، وإن لم يربطها المؤسّس الفرنسي صراحة بالجماعات الإقليمية إلّا أنّها ذات علاقة وثيقة بها.

تتصل المبادئ الواردة أعلاه بشكل وثيق بدور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة؛ فبالنسبة لمبدأ المشاركة، تشكل الهيئات المحلية فضاء أساسياً في تفعيل المشاركة البيئية، فبموجبه -مبدأ المشاركة- لا يسمح للإدارة اتّخاذ القرار المتعلق بالبيئة بصفة منفردة بل ينبغي عليها إشراك المواطن في اتّخاذه⁽²³⁾، وفي هذا السياق سبق للمجلس الدستوري الفرنسي الإعلان بعدم دستورية حكم تشريعي لم يتضمّن في أحكامه الاعلان عن مشروع المنشأة المرخصة أو المعلنة، لكونه بهذا الشكل يتعارض مع مبدأ المشاركة الذي يُتيح للمواطن المساهمة في اتّخاذ القرار⁽²⁴⁾.

تبوّى كذلك الميثاق الفرنسي الدستوري لحماية البيئة مبدأ الحيطّة بموجب المادة الخامسة (05) والتي أشارت إلى أنّه عند حدوث أي ضرر لا يُمكن التنبؤ به علمياً ومن شأنه التأثير بشكل جدّي على البيئة، فعلى جميع السلطات العامة كلّ في إطار اختصاصاتها تطبيق مبدأ الحيطّة وتنفيذ إجراءات تقييم الأخطار والملائمة لمنع وقوع الضرر.

نتيجة لتكريس مبدأ الحيطة في الميثاق السالف الذكر فإنّ المجلس الدستوري الفرنسي يعتبره بمثابة كافة الحقوق والواجبات الواردة في الميثاق، ويُعدّ ملزماً لجميع السلطات العامة والهيئات الإدارية في الدولة، كما يفرض على المشرّع ضرورة الاعتراف به ووضع آليات تضمن احترامه من قبل كافة الهيئات والسلطات الإدارية⁽²⁵⁾.

تكشف هذه المبادئ التي تمّ تكريسها دستورياً في بعض الأنظمة المقارنة وتجاهلها في المقابل في التعديل الدستوري الجزائري عن ارتباطها الوثيق بدور الجماعات الإقليمية، إذ تفرض على هذه الأخيرة ضرورة التقيد بها باعتبارها أسمى نصّ قانوني.

كما أنّ غياب هذه المبادئ في الدستور الجزائري يجعل الحق في البيئة المعترف به دستورياً مفروغاً من قيمته القانونية ومجرد إعلان صوري، إذ أنّ التكريس العام والسطحي لهذا الحق وعدم مرافقته بإقرار أهم المبادئ التي تقوم عليها حماية البيئة، يجعل الاستناد إليه من قبل الجماعات الإقليمية والمواطن أمراً جدّ صعب، بالتالي التأثير بشكل سلبي على حق من حقوق المواطن المكفولة دستورياً في حال تمّ خرقها أو التعدي عليها.

3/ استحواذ السلطتين التشريعية والتنفيذية بتحديد الدور البيئي للجماعات الإقليمية

رغم الصّحوة الدستورية إزاء موضوع حماية البيئة والنّزعة المتزايدة في الاعتراف به ضمن مختلف النصوص التأسيسية، فإنّ هذا التوجّه لا يُعدّ توجّهاً بديلاً ومُغنياً عن الاعتراف التشريعي الذي كان له السبق في التكريس، ولا يزال الوسيلة المثلى لإقرار مختلف التدابير المتعلقة بالبيئة نظراً للمرونة التي يتميّز بها كالمسّولة في إدراج الأحكام القانونية مقارنة بالأسلوب الدستوري الذي يتّصف بالتعقيد وطول الاجراءات.

رغم ما تمّ الإشارة إليه سابقاً، فإنّ الإقرار الدستوري للحق في البيئة يُعدّ الركيزة الأساسية وحتمية لا غنى عنها في السياسة البيئية، باعتباره يضمن احترام هذا الحق من قبل كافة المؤسسات والسلطات والأشخاص في الدولة، لكن ورود هذا الاعتراف بشكل عام يجعل الاستناد إليه والتحكّج به بمثابة أمر صعب.

نتيجة لذلك، تتولّى السلطتين التشريعية والتنفيذية مهمّة سنّ ووضع القواعد القانونية المتعلقة بالبيئة وكيفيات تطبيقها من قبل الهيئات المحلية، ولما كان تخويل المشرّع والمنظّم هذا الدور لا يُثير أي إشكال بل يُعبّر ويترجم فكرة توزيع الاختصاصات المنصوصة دستورياً بين السلطات، إلّا أنّ التساؤل الذي يتبادر إلى الأذهان يتمثّل في فعالية الإلزام الدستوري للهيئات المحلية بضرورة التدخل لحماية البيئة.

لا جدال بأنّ القواعد المتعلقة باختصاصات الجماعات الإقليمية في حماية البيئة يتولى سنّها كل من المشرّع والسلطة التنفيذية وليس المؤسّس الدستوري الذي يكتفي فحسب بتكريس القواعد والمبادئ العامة، رغم ذلك، فإنّه يمكن للجماعات المحلية عند ممارسة

اختصاصاتها البيئية الاستناد الى أحكام الدستور باعتباره أسمى نص، غير أنّ المؤسس الدستوري اكتفى فقط بإلزام الأشخاص المعنوية دون الاعتراف لها بممارسة دورها استناداً لأحكام الدستور.

في المقابل، فإنّ غياب مبادئ حماية البيئة ضمن التعديل الدستوري يجعل السلطة التشريعية غير مُقيّدة بضرورة إدراج هذه المبادئ في أحكام القانون، ففي حالة تمّ سنّ نصّ تشريعي يستبعد ويقصي إحدى المبادئ كالمشاركة أو الحيطّة أو الملوّث الدافع، فإنّه لا يُمكن إلغاء ذلك النصّ لانعدام نصّ دستوري في هذا الشأن على خلاف الوضع في فرنسا أين يتمّ اللجوء إلى إلغاء النصوص التشريعية التي لا تلتزم بتكريس هذه المبادئ.

بالتالي، فإنّ تحديد الاختصاصات البيئية المتعلقة بالجماعات الإقليمية في الجزائر يُترك للإرادة والسلطة التقديرية للمشروع، وفي حالة امتناعه أو إقصائه لأحد أسس تدخل المستوى المحلي، فلا يُمكن إلغاء ذلك النصّ، بالتالي التساؤل عن الجدوى والغاية من إلزام المؤسس الدستوري للجماعات الإقليمية بواجب حماية للبيئة⁽²⁶⁾.

أكثر من ذلك، فإنّ الوضع في الجزائر يتميّز بنوع من الخصوصية فيما يتعلق بدور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة؛ فمن جهة ألزم التعديل الدستوري كافة الأشخاص المعنوية -بما فيها البلدية والولاية- بواجب حماية البيئة، لكن من جهة أخرى فإنّ القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة⁽²⁷⁾ يكشف عن تراجع المشروع في اعتبار المستوى المحلي قاعدة لتطبيق السياسة البيئية وهذا ما يعتبر تناقضاً مع التعديل الدستوري، وكذا النصوص القطاعية التي أولت لها دوراً رائداً⁽²⁸⁾ علماً أنّ المؤسس أحال وكلف المشروع بتحديد هذا الدور⁽²⁹⁾.

إضافة إلى ما سبق، فإنّ تحديد كفاءات تطبيق الأحكام التشريعية المتعلقة بالبيئة يُترك للسلطة التنفيذية بموجب النصوص التنظيمية، غير أنّ هذه الأخيرة تتميّز غالباً بتأخر في الصدور أو عدم صدورهما إطلاقاً في بعض الأحيان نظراً لانعدام أيّ إلزام دستوري للسلطة التنفيذية، كما يطرح هذا الأسلوب إمكانية استبعاد المنظم للجماعات الإقليمية وذلك خلافاً للمقتضيات التشريعية والدستورية.

4/ غياب مبادئ دستورية كفيلة بضمان تدخل بيئي محلي

يُعدّ غياب مبادئ حماية البيئة ضمن أحكام التعديل الدستوري الجانب الذي يحول دون تدخل فعال للجماعات الإقليمية إلّا في الإطار الذي يُحدّده المشروع والسلطة التنفيذية، كما أنّ خلو هذا التعديل من أبرز المبادئ المتعلقة بتسيير الجماعات المحلية يُؤثر سلباً على دورها في المجال البيئي.

من المعلوم أنّ حماية البيئة ليست مهمّة موكلة للجماعات الإقليمية لوحدها أو للسلطة المركزية فقط بل هي مشتركة بين المستويين⁽³⁰⁾، غير أنّه ينبغي أن يكون معيار لتوزيع الاختصاصات بين المستويين الذي يتم بموجب مبدأ التفرع «*Principe de subsidiarité*» القائم على تعزيز اختصاصات الهيئات القريبة من المواطن⁽³¹⁾ كما يقضي هذا المبدأ بأنّه لا يُمكن لجماعة إقليمية من مستوى أعلى أن تتدخل في اختصاصات جماعة إقليمية من مستوى أدنى إلاّ إذا لم تتّضح اختصاصات هذه الأخيرة⁽³²⁾.

كما يقضي المبدأ الوارد أعلاه أن تتمتع الجماعات الإقليمية باختصاصات أصلية لا يمكن للمستوى الجهوي أو المركزي أن يمارسها إلاّ إذا بررتها المصلحة وحسن سير الإدارة، ويكون تحديد هذا المبدأ بموجب الدستور الذي يحدده ثم يحيل على التشريع، ويعود الفضل للقانون الأوروبي في إقراره وذلك بموجب الاتفاقية المنشأة للاتحاد والميثاق الأوروبي للحكم المحلي⁽³³⁾.

وعليه، فإنّه من خلال مبدأ التفرع يكون للجماعات الإقليمية اختصاصات أصلية وخاصة بها وأخرى مشتركة مع الدولة، أي بتطبيق هذا المبدأ تتحدّد اختصاصات المستوى المحلي ولا يمكن للوصاية أن تتدخل في صلاحياتها، غير أنّ المؤسس الدستوري الجزائري لم يتضمن هذا المبدأ على خلاف الدستور الفرنسي الذي أقره سنة 2003⁽³⁴⁾ وكذا دستور المملكة المغربية الذي أقره صراحة⁽³⁵⁾.

من جهة أخرى، يُعتبر مبدأ التدبير الحرّ للشؤون المحلية «*Principe de libre administration*» أبرز المبادئ التي تتولى النصوص التأسيسية إقراره من أجل دعم تسيير الجماعات الإقليمية لشؤونها المحلية بشكل يتسم بالاستقلالية، ويعني هذا المبدأ أن الجماعات المحلية تتمتع بقدر من الحرية في تسيير شؤونها المحلية.

أقرّ المؤسس الدستوري الفرنسي المبدأ المشار إليه أعلاه بموجب المادة 72 التي تنص على أنّه بمراعاة الشروط الواردة في التشريع فإنّ الجماعات الإقليمية تتولى تسيير شؤونها بموجب التدبير الحر، عن طريق المجالس والمنتخبة كما تتمتع بسلطة تنظيمية من أجل ممارسة اختصاصاتها، وهو ما أقرّه الدستور المغربي لسنة 2011 بموجب الفصل 132 منه.

لا يعني مبدأ التدبير الحرّ للشؤون المحلية استقلالية تامة للجماعات الإقليمية أو ممارستها اختصاصات متعارضة مع التوجه العام المنتهج في الدولة، وإنّما تمتعها بقدر واسع من الاستقلالية بمناسبة تسيير شؤونها وذلك بمراعاة الشروط التي يضعها المشرع وعدم تجاوز الاختصاصات الممنوحة للسلطات الأخرى.

لهذا، فإنّ تجاهل المؤسس الدستوري الجزائري في تعديل سنة 2016 لمبدأ التدبير الحرّ للشؤون المحلية يكون قد تخلف عن تعزيز أسلوب تسيير الجماعات الإقليمية التي ينبغي أن

تتصف بالاستقلالية ومنح المنتخبين والمجالس المحلية الحرية في تسيير الهيئات المحلية بعيداً عن أساليب الرقابة المشددة.
خاتمة

خلص هذا المقال إلى أنّ الاعتراف القانوني بحماية البيئة في الجزائر ظهر بداية من فترة الثمانينات بموجب النصوص التشريعية التي تضمنت إنشاء هياكل وأجهزة مكلفة بحماية البيئة وإقرار آليات قانونية للتصدي لخطورة الوضع البيئي.

بتنامي الوعي اتجاه موضوع البيئة تجلّت بشكل بارز نزعة نحو إدراج هذا الأخير كحق من حقوق الإنسان ضمن أحكام النصوص الدستورية، وخلافاً للعديد من الدول التي اعترفت بدساتيرها بشكل مبكر وصريح بهذا الحق، لم تتضمن الدساتير الجزائرية الحق في البيئة واكتفت بجعله كمجال مخصص للبرلمان عن طريق التشريع بقوانين.

لكن، بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2016 اتّجه المؤسّس الدستوري الجزائري إلى الاعتراف بالحق في البيئة، غير أنّه لم يُشر صراحة إلى الهيئات المحلية التي تعتبر المستوى الملائم لمعالجة الانشغالات البيئية، إذ ورد دورها بصفة عامة ضمن مفهوم الأشخاص المعنوية التي ألزمت بالقيام بهذه المهمة.

زيادة على ما تقدّم، يتعرّز دور الجماعات الإقليمية في الشأن البيئي من خلال إشارة التعديل الدستوري إلى تشجيع الدولة للديمقراطية التشاركية، إذ يعتبر المستوى المحلي فضاء أمثلاً لمشاركة المواطن في حماية البيئة، والسعي لإضفاء الشفافية في عمل الهيئات المحلية من خلال إقرار حق الحصول على الوثائق والمعلومات التي بحوزتها.

رغم الجوانب الإيجابية التي أقرها التعديل الدستوري فيما يخص موضوع البيئة، إلّا أنّه لا يُعدّ كافياً فيما يتعلق بدور الجماعات الإقليمية، إذ اكتفى بالإشارة لدورها بصفة سطحية دون تحديد الفاعلين والهيئات المكلفة بالتدخل على عكس بعض الدول التي اعترفت صراحة بالمستوى المحلي.

كما يعدّ التعديل الوارد أعلاه قاصراً في تحديد دور المستوى المحلي من خلال عدم تضمينه للمبادئ التي تقوم عليها حماية البيئة، بالتالي غياب أساس دستوري تستند إليه الجماعات الإقليمية عند ممارسة اختصاصاتها.

كما أنّ هذا التعديل اكتفى بالإحالة للتشريع لتحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية، وهنا تثور إشكالية غياب ضمانات دستورية تلزم المشرع وتفرض عليه ضرورة الاعتراف بدور للهيئات المحلية، وانعدام أي جزاء دستوري عند مخالفته أو إقصائه للدور المحلي.

كما أنّه وبعد مرور أكثر من سنة على إصدار هذا التعديل الدستوري الذي جاء متأخراً في تكريس الحق في البيئة، ومصادقة الجزائر على اتفاق باريس حول التغيرات المناخية⁽³⁶⁾، لم تبرز أيّة ملامح لإصلاح كفاءات تدخل الجماعات الإقليمية في حماية البيئة، وإذا كانت فرنسا قد قامت بتعزيز وتوسيع صلاحيات هيئاتها المحلية بشكل مسبق لهذا الاتفاق⁽³⁷⁾، فإنّ الأمر في الجزائر متروك لإرادة ورغبة المؤسس الدستوري في اعتماد ميثاق وطني لحماية البيئة يكون ملحقاً بالدستور يُفصح صراحة عن الدور البيئي للجماعات الإقليمية ويقرّ كافة المبادئ المتعلقة بحماية البيئة ويوضح واجبات الأشخاص الطبيعية والمعنوية لحماية البيئة.

(1) قانون رقم 03-83 مؤرخ في 05 فبراير 1983، يتعلق بحماية البيئة، ج. ر. ج. ج، عدد 06 صادر في 08 فبراير 1983، (مُلغى).

(3) قانون رقم 01-16 مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ج.ج. عدد 14 صادر في 07 مارس 2016. (استدراك في ج.ج.ج. عدد 46 صادر في 03 غشت 2016).

(4) أنظر المادة 68، المرجع نفسه.

(6) لم تُشر الدساتير الجزائرية بشكل صريح للحق في البيئة، إذ اكتفت بجعله ضمن المجالات التي يختص البرلمان بالتشريع فيها بموجب القوانين، في حين أشارت الميثاق الوطنية لسنة 1976 و 1986 لهذا الحق، غير أنّ غياب الطابع الإلزامي لهذين الميثاقين أفرغهما من قيمتهما القانونية. راجع:

وناس يحيى، *الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر*، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، ص. 38.

(7) KAHLOULA Mohamed, « Environnement et droit de l'homme en Algérie », *SADIC*, troisième congrès annuel, Arusha, 2-5 Avril 1991, p. 28.

(8) PRIEUR Michel, « L'importance de la réforme constitutionnelle », *RJE*, n° spécial, 2003, p.09.

(9) بمناسبة إخطار رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري لإبداء رأيه حول مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، وبخصوص إضافة مادة جديدة تتعلق بحق المواطن في بيئة صحية (المادة 54 مكرر 02 من مشروع التعديل، والتي تقابلها المادة 68 من القانون المتضمن التعديل الدستوري)، اعتبر المجلس الدستوري أنّ إضافة هذه المادة المتعلقة بدسترة الحق في البيئة تتعلق بحق من حقوق الإنسان من الجيل الثالث ويخص حماية البيئة والحفاظ على الموارد الطبيعية اللذان يعتبران شرطاً أساسياً للتنمية المستدامة. راجع:

رأى رقم 16/01 ر. ت م / م د مؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج. ر. ج. ج. عدد 06 صادر في 03 فبراير 2016.

(10) صرح الوزير الأول السيد "عبد المالك سلال" بمناسبة ترأسه لوفد الجزائر المشارك في قمة فرنسا حول التغير المناخي المنعقدة بالعاصمة باريس بين 30 نوفمبر إلى 11 ديسمبر 2015، أن الجزائر عانت من ويلات الأزمة الأمنية، كما صرح أن المشاكل البيئية لا تقل خطورة عن آفة الارهاب وهي من المشاكل التي لا تعترف بالحدود الفاصلة بين الدول: راجع: <http://www.premier-ministre.gov.dz/ressources/front/files/pdf/discours/intervention-du-premier-ministre-adelmalek-sellal-ala-cop21.pdf>, consulté le 01/09/2016.

(11) أنظر الفقرة 03 من المادة 68، من القانون 01-16، يتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.

(12) BILLET Philippe et DUROUSSEAU Michel, « Principes constitutionnels et principes généraux d'attribution des compétences entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de l'environnement », *RJE*, n° spécial, 2013, pp.19-20. Voir aussi : DE BRIANT Vincent, « Collectivités territoriales et environnement en 2013 », *RJE*, n° 01, 2014, p. 78.

(13) Art. 02 de la LOI constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *JORF* n° 51 du 2 mars 2005, [En ligne] : www.legifrance.gouv.fr, consulté le 01/03/2016.

(14) LAMBERT-HABIB Marie-Laure, « Décentralisation constitutionnelle et environnement », *RJE*, n° 01, 2004, pp. 19-26.

(15) PRIEUR Michel, « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », *RJE*, n° 4, 1988, p. 398.

(16) VAN LANG Agathe, « Le principe de participation : un succès inattendu », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 43, 2014, pp. 26-27.

(17) أنظر المادة 51 من القانون رقم 01-16، يتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.

(18) MORAND-DEVILLER Jacqueline, op.cit., p. 85 et ss.

(19) PRIEUR Michel, « Promesses et réalisations de la charte de l'environnement », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 43, 2014, p. 11.

(20) تنص المادة 02 من الميثاق الدستوري الفرنسي لحماية البيئة لسنة 2004 على ما يلي:

« Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ».

(21) أنظر المطة 09 و 10 من المادة 31 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، المنشور بموجب الظهير الشريف رقم 1.11.91 مؤرخ في 29 يوليو 2011، بتنفيذ نص الدستور، ج. ر. م. م. عدد 5967 مكرر، صادر في 30 يوليو 2011 [متوفر على الموقع]: <http://www.sgg.gov.ma> تم الاطلاع عليه بتاريخ 2015/05/25.

(22) أما في فرنسا فقد اعتبر المجلس الدستوري بمناسبة إخطاره سنة 2011 في إطار "مسألة الدستورية ذات الأولوية" والنظر في دستورية مادة من تقنين البناء والسكن (Art L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation) أن المادتين الأولى (01) والثانية (02) من الميثاق الدستوري المتضمنتان الحق في البيئة وواجب حماية البيئة، تخصان جميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية، كما لا تتوقف عند الهيئات فحسب بل تمتد إلى جميع الأشخاص. أنظر: Conseil constitutionnel décision n° 2011-116 QPC du 08 avril 2011, M. MICHEL Z. et autre, *JORF* n° 84 du 9 avril 2011 [En ligne] : www.legifrance.gouv.fr, consulté le 20/08/2016.

(23) لا تنحصر مشاركة المواطن في المشاريع الخاضعة للرخصة والتحقيق العمومي فحسب، بل تشمل كذلك كافة المخططات والمشاريع ومختلف التنظيمات. أنظر:

VAN LANG Agathe, op. cit., p. 30.

(24) Conseil constitutionnel décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, Association France Nature Environnement, *JORF* n° 240 du 15 octobre 2011 [En ligne] : www.legifrance.gouv.fr, consulté le 20/08/2016.

(25) Voir, § 18 du décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, LOI relative aux organismes génétiquement modifiés, *JORF* n° 148 du 26 juin 2008, [En ligne] : www.legifrance.gouv.fr, consulté le 22/08/2016.

(26) بعد التكريس الدستوري للبيئة في فرنسا، قام المشرع الفرنسي وبدون إلزام من المجلس الدستوري بتعزيز نطاق تدخل الجماعات الإقليمية في حماية البيئة، فبعد أن كان القانون المؤرخ في 27 ديسمبر 2012 المتضمن مشاركة المواطنين في حماية البيئة تطبيقاً لأحكام المادة 07 من الميثاق الدستوري لحماية البيئة لسنة 2004، يحصر مجال المشاركة في السلطات الإدارية المستقلة والمؤسسات العمومية، تم تعديل هذا القانون سنة 2013 حيث وسّع من نطاق المشاركة لتشمل جميع الهيئات بما فيها الإقليمية: أنظر:

Art. 01 de l'ordonnance n° 2013-714 du 05 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, *JORF* n° 302 du 28 août 2013, 2011 [En ligne] : www.legifrance.gouv.fr, consulté le 30/08/2016.

(27) قانون رقم 10-03 مؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 43 صادر في 20 يوليو 2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 06-07 مؤرخ في 13 مايو 2007، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 31 صادر في 13 مايو 2007، والقانون رقم 02-11 مؤرخ في 17 فبراير 2011 يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 13 صادر في 28 فبراير 2011.

(28) أسيخ سمير، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، فرع الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص. 184، 192.

(29) تنص الفقرة الثالثة من المادة 68 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري على ما يلي: " (...) يُحدد القانون واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة."

(30) BILLET Philippe et DUROUSSEAU Michel, op. cit., p. 24.

(31) FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2009, p. 10.

(32) Ibid. p. 88.

(33) Ibid.

(34) Ibid. p. 89.

(35) ينص الفصل 140 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على ما يأتي: "للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة (...)."

(36) اتفاق باريس حول التغيرات المناخية المعتمد بباريس في 12 ديسمبر سنة 2015، الذي صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-262 مؤرخ 13 أكتوبر 2016، الوارد في ج. ر. ج. ج. ج. عدد 60 صادر في 13 أكتوبر 2016.

(37) DE BRIANT Vincent, « Collectivités territoriales et environnement-chronique 2015 », *RJE*, n° 03, 2016, p. 570 et ss.