



جامعة محمد البشير الإبراهيمي - برج بوعريريج-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام



العنوان:

دور الجماعات المحلية في حماية البيئة

مذكرة مقدمة استكمالا لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون التهيئة و التعمير

تحت إشراف:

الدكتور : زاوي رفيق

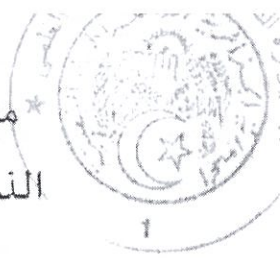
من إعداد:

سلاحجة اسماعيل

لجنة المناقشة

الاسم و اللقب	الرتبة	الصفة
رفاف لخضر	أستاذ محاضر صنف أ	رئيسا
بن نوي خالد	أستاذ محاضر صنف أ	مناقشا

السنة الجامعية 2024 - 2025



* ملحق بالقرار رقم 10821... المؤرخ في
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي:

نموذج التصريح الشرفي
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

(الطالب الثاني)

أنا الممضي أسفله،

السيد(ة): سلاحيّة انصاعيل
الصفة: طالب، أستاذ، باحث طالب
الحامل(ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم 105192186 والصادرة بتاريخ 16-12-2020
المسجل(ة) بكلية / معهد الحقوق
قسم تعليمية وتعليمية
والمكلف(ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه)،
عنوانها: دور الجماعات المحلية في حماية البيئة

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: 2020.06.10

توقيع المعني (ة)

كلمة شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين و الصلاة و السلام على خاتم الأنبياء و المرسلين سيدنا محمد عليه
الصلاة و السلام و على آله و صحبه أجمعين
أما بعد:

أتقدم بجزيل الشكر للاستاذ المشرف زاوي رفيق على تكرمه بالاشراف على هذه المذكرة
بداية من اختيار العنوان إلى الخاتمة، له مني كل الشكر و الامتنان، و كذا لجنة الأساتذة
المحترمين الدكتور رفاف لخضر و الدكتور بن نوي خالد على إشرافهم والوقت الذي منحوه
لي في مناقشة و تقييم مذكرة تخرجي
كما أتقدم بالشكر الى أسرة قسم الحقوق تخصص تهيئة و تعمير جامعة محمد البشير
الابراهيمى.

الاهداء:

الى روح أمي الطاهرة رحمة الله عليها
الى زوجتي العزيزة الغالية
الى إبنتي و إبني مريم و يوسف حفظهم الله عز و جل
تخصص التهيئة و التعمير فوج 02 دفعة 2025 إلى كل العائلة الكريمة و زملاء الدراسة
إلى أصدقائي الاوفياء: زاوي رفيق، كرفة عبد الباسط، حسناوي يونس و داود يزيد
إلى كل من ساعدني في كتابة هذه المذكرة و إلى كل الأشخاص الذين أكن لهم المحبة و التقدير

مقدمة

مقدمة:

يعد موضوع البيئة من أهم الموضوعات التي تطرح على الصعيدين الدولي والوطني وهذا راجع لارتباطها الوثيق بحياة الإنسان والحيوان والنبات، فسلوكات الأفراد يمكن أن يكون لها تأثير سلبي على الوسط الطبيعي إذا ما ضببت بقواعد ترسم حدودها، وفي أغلب الأحيان ما تعود أسباب هذا الاختلال المساس بالوسط البيئي لنشاطات الإنسان لاسيما النشاط الصناعي، وما ينتج عنه من ملوثات وأضرار تؤدي إلى المساس بالعناصر البيئية.

ولقد كانت الجزائر تعدل في التقسيم الإداري لرفع عدد الولايات والبلديات كي تقرب الإدارة أكثر للمواطن، وخلق مرفق عمومي ذو نفع عام وتصل مشاريع التنمية كل أقاليم الدولة وتسيير الشؤون المحلية لكل إقليم، من خلال هذه الدراسة سنسعى إلى تبيان إحدى اختصاصات وأدوار الجماعات المحلية خاصة في مجال حماية البيئة، والصلاحيات التي منحتها إياها السلطة المركزية، وتوسيع نطاق حماية البيئة على المستوى المحلي لإبراز دور الدولة في حماية البيئة من أخطار التلوث على المستوى الوطني والمحلي، مع إبراز أهم التشريعات والقوانين القائمة في ظل الإمكانيات التي تملكها هذه الجماعات التي وضعت الجزائر في إطاره مشاكل البيئة ضمن اهتماماتها، وذلك من خلال سعيها إلى إعادة الاعتبار للبيئة ومحاولة حل مشاكلها والآثار السلبية التي تخلقها على الرهانات الاقتصادية والاجتماعية.

على الرغم من الجهود المبذولة والتدابير المتخذة في مجال حماية البيئة من أخطار التلوث، إلا أن مشكلة مازالت تشكل تهديدا حقيقيا للبيئة على الصعيد الوطني بشكل عام وعلى الصعيد المحلي بشكل خاص، ومن خلال تناولنا لهذا الموضوع نأمل تسليط الضوء على الدور الفعال الذي تلعبه الجماعات المحلية لحماية البيئة.

أهمية الموضوع:

تظهر أهمية الموضوع في الجانب العلمي والعملية من خلال:

الجانب العلمي الأكاديمي: يتمثل في ضبط المفاهيم المتعلقة بقضايا البيئة، ودور الجماعات المحلية في هذا الإطار مع تسليط الضوء على التشريعات الصادرة في مجال حماية البيئة، وإبراز المعالم التي تركز عليها السياسة البيئية المتبعة في الجزائر، إلى جانب تقييم نجاعة آليات تنفيذ السياسة البيئية في إطار التنمية المستدامة على المستوى المحلي، من خلال قياس مدى تأثير الجماعات المحلية وقدرتها على حل المشاكل البيئية المطروحة، ولإثراء وتدعيم البحث العلمي بهذه الدراسة في مجال حماية البيئة بالجزائر.

أما الجانب العلمي التطبيقي: فيتمثل في مدى وعي الجماعات المحلية والسلطات المحلية بدورها ومسؤولياتها في معالجة قضايا البيئة، ومعرفة مهام الجماعات المحلية ومدى مساهمتها في هذا المجال، ومدى سعيها لإيجاد حلول عملية للمشاكل البيئية.

مبررات اختيار الموضوع: لقد تم اختيار الموضوع بناء على جملة من الاعتبارات أهمها:

1. يعتبر هذا الموضوع حديث الساعة والاهتمامات الراهنة لمختلف الدول سواء على المستوى الدولي أو الوطني أو المحلي.
2. تحديد دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، ومدى قدرتها على التدخل وحل المشاكل البيئية الراهنة وفق القوانين السارية.
3. إثراء البحث العلمي بمواضيع الساعة والتوجه نحو المشكلات الواقعة، والتي لها الأثر البالغ على الأفراد والمجتمع بصفة عامة باعتبار المشكلات البيئية عالمية، والتلوث من أهم المشكلات وأبرزها، بعد أن أصبح بلا حدود يمس كل البيئات ويشكل عثرة التنمية خاصة للدول النامية والجزائر على وجه الخصوص.
4. محاولة توعية الأفراد وتقديم ثقافة بيئية واجتماعية.

أهداف الموضوع:

تهدف هذه الدراسة إلى إبراز دور الجماعات المحلية في حماية البيئة كآليات الرقابة القانونية، ودور الضبط الإداري في مجال حماية البيئة.

صعوبات الدراسة:

- الصعوبات التي كانت عائق لنا في أداء مهامنا تتمثل في:
- نقص الدراسات التي تتناول هذا الموضوع.

منهجية الدراسة:

إن طبيعة الموضوع الذي نعالجه ونوع المعلومات المتوفرة لدينا، أوجبت علينا استخدام منهج الوصف والتحليل، حيث أن المنهج الوصفي يتمثل في وصف واقع المشكلات البيئة، والمنهج التحليلي مكننا من تحليل طبيعة التدخلات التي نفذها في مجال حماية البيئة على المستوى العالمي والوطني والمحلي.

إشكالية الموضوع:

نظرا لأهمية موضوع حماية البيئة أثره على الفرد والمجتمع والواقع، نجد بأن الإدارة المحلية قد توجهت لدراسة أساسيات التنمية بحيث يستحيل أن نتصور سياسات تنمية دون مشاركة الجماعات المحلية، بل هي المحك الرئيسي لنجاح التنمية الشاملة ويكون قدرة السياسة العامة في إدارة تنمية محلية، وغاية للوصول إلى تنمية محلية هادفة وذلك لا يأتي بالدور الذي تلعبه هذه الجماعات، مما يدفعنا إلى طرح الإشكالية التالية:

- ما هي الآليات القانونية التي وضعتها الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة؟

كل هذه التساؤلات وأخرى سنجيب عنها وفق الخطة المقسمة إلى فصلين:

تناولت في الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للبيئة و الجماعات المحلية، وتم التعرض فيه إلى مفاهيم عامة حول البيئة ومشكلاتها الراهنة كمبحث أول، وكذلك حماية البيئة في التشريع الجزائري وضعناه كمبحث ثاني، أما المبحث الثالث فقد تناولت فيه الحماية البيئة كأحد أهم مؤشرات التنمية المستدامة.

أما الفصل الثاني تم من خلاله دراسة صلاحيات الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة.

يحتوي هذا الفصل على مفهوم الجماعات المحلية كمبحث أول، أما المبحث الثاني نتحدث فيه عن الحماية الإدارية للبيئة من خلال دور الهيئات المركزية والمجالس المختلفة، في حين ترك المبحث الثالث لدراسة الأدوات المستخدمة من الجماعات المحلية لحماية البيئة.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للبيئة و الجماعات المحلية

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للبيئة و الجماعات المحلية

في هذا الفصل سنتعرف على مفاهيم عامة حول البيئة ومشكلاتها الراهنة، وكذا حماية البيئة في التشريع الجزائري، إضافة إلى حمايتها باعتبارها أحد مؤشرات التنمية المستدامة وسيكون ذلك في ثلاث مباحث وعلى النحو التالي:

المبحث الأول: مفاهيم عامة حول البيئة ومشكلاتها الراهنة.

المبحث الثاني: حماية البيئة في التشريع الجزائري.

المبحث الثالث: حماية البيئة كأحد مؤشرات التنمية المستدامة.

المبحث الأول:

مفاهيم عامة حول البيئة

سنتناول في هذا المبحث مفهوم البيئة وهذا من خلال المطلب الأول، أما المطلب الثاني سنتحدث عن المشكلات التي تمس البيئة.

المطلب الأول: تعريف البيئة

إن للبيئة عدة مفاهيم ومصطلحات تستوجب منا تفصيلها بحسب التقسيم الذي تندرج فيه.

1-تعريف البيئة لغة: فمن الناحية اللغوية هي من الفعل الماضي (باء، تبوأ، بوا)، والبيئة والباءة المنزل، وقيل منزل القوم حيث يتبأون والمباءة منزل القوم في كل موضع، ويقال كل منزل ينزله القوم، أي اتخذه لقوله تعالى: " والذين تبوأوا الدار والأمان " أي جعل لهم محلا لهم.¹

أما تعريف البيئة في اللغة الفرنسية: "وهي تترادف مع الكلمة الإنجليزية (Environment) وتستعمل مفردة (L'environnement) للدلالة على الظروف أو المحيط أو الشرائط التي تؤثر على وجود الكائنات الحية، أو مجموع الظروف الخارجية والطبيعية المحيطة بالإنسان في المكان، أو الوسط الذي يتواجد فيه سواء كانت هواء أو ماء أو كائنات حية أخرى".²

2-تعريف البيئة في المفهوم القانوني:

مما لا شك فيه أن البيئة بصفة عامة تستحوذ على الكثير من الاهتمام، وما يترجم ذلك اهتمام الكثير من رجال القانون والعديد من الاتفاقيات والقوانين التي تصب جميعها في قالب واحد، وهو الدعوى إلى حماية البيئة وذلك من خلال بعض القواعد والأحكام لتنظيم الأنشطة الإنسانية من جهة، والتقليل من الأضرار البيئية من جهة أخرى من خلال القيام بتعاريف للبيئة لزيادة الوعي بها، فلو توجهنا إلى منظور المشرع الجزائري فنجد أنه لم يقم بإعطاء تعريف دقيق للبيئة، فحسب ق 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وفي المادة 02 نص على أهداف حماية البيئة، أما المادة 03 فتكلمت على مكونات البيئة، ورغم هذا فإنه يمكننا من استنتاج تعريف البيئة طبعاً بالرجوع إلى القانون 10/03 على أنها: " ذلك المحيط

¹ - ابن الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الفريقي المصري، لسان العرب، بيروت: دار صادر، 1999، ص 39.

² - إسماعيل نجم الدين زنكة، القانون الإداري البيئي، بيروت: متصورات الحلبي الحقوقية، 2012، ص 27.

الذي يعيش فيه الإنسان بما يشمل من ماء، هواء، تربة، كائنات حية ومنشآت مختلفة"، وبذلك فالبيئة تضم كل من البيئة الطبيعية والاصطناعية".

أما المشرع الفرنسي قد تبني تعريف مصطلح البيئة لأول مرة في القانون الذي صدر في 1976/07/10 الذي يتعلق بحماية الطبيعة، الفصائل الحيوية والنباتية، الهواء، الأرض. الثروة المنجمية والمظاهر الطبيعية المختلفة".

فهذا التعريف يقتصر على البيئة فقط دون أن يشمل أي عناصر أخرى، والجدير بذكرها أن المشرع الفرنسي وفقا لهذا القانون حدد لنا البيئة بشكل أكثر وضوحا، إذ جعلها تتعلق بالطبيعة مع استبعاد الأماكن والمواقع الطبيعية السياحية.

وهناك من التشريعات التي تأخذ مسلكا موسعا لتحديد مفهوم البيئة بحيث يشمل الوسط الطبيعي التي وجد قبل ان يوجد الإنسان، فضلا عن الوسط الطبيعي المشيد بفعل الإنسان وما استحدثه من عناصر وأنشأه من خلال أنشطته الإنسانية، ومن التشريعات التي تأخذ بمفهوم البيئة الموسع نجد القانون الفرنسي المصري الجزائري.

فالقانون الفرنسي الصادر بشأن حماية الطبيعة عام 1976 وطبقا لأحكامه فإن البيئة تشمل ثلاث عناصر:

- الطبيعة (مجالات حيوانية، نباتية، توازن بيئي).
- الموارد الطبيعية (ماء هواء أرض مناخ).
- الأماكن والمواقع الطبيعية السياحية.

والجدير بالذكر أن تبني المشرع الفرنسي في تشريعاته البيئية للمفهوم المضيق تارة، والمفهوم الموسع تارة أخرى قد أضفى على مصطلح البيئة غموضا أكثر من الناحية القانونية مما زاد الأمر تعقيدا¹.

¹ - سناء نصر الله، الحماية القانونية للبيئة من التلوث في ضوء القانون الدولي الانساني، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجيستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، سنة 2010/2011، ص 11، 12.

أما إذا توجهنا إلى القانون المصري رقم 4 لسنة 1994 الذي عرف البيئة بأنها: " المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية وما يحتويه من مواد وما يحيط بها من هواء، وماء، وتربة، وما يقيمه الإنسان من منشآت "وهكذا جعل المشرع المصري البيئة تشمل الوسطين الطبيعي والصناعي، ولكنه عندما تصدى لتعريف حماية البيئة ذكر أنها تعني " المحافظة على مكونات البيئة والارتقاء بها ومنع تدهورها أو تلوثها أو الإقلال من حدة التلوث، وتشمل هذه المكونات الهواء، والبحار، والمياه الداخلية متضمنة نهر النيل، والبحيرات، والمياه الجوفية، والأراضي والمحميات، والموارد الطبيعية الأخرى.

ويلاحظ أن هناك تفرقة بين البيئة والطبيعة، فالبيئة تعني أوضاعا ناشئة من حصيلة التفاعل المستمر بين الإنسان والعلم والبيئة المحيطة به، ومن ثمة تشمل ما طوره الإنسان من مصادر للطاقة في سبيل خدمته في الأرض والبحر والجو، كما أن مدلول البيئة قد يشمل عناصر ومكونات لا تدخل في مدلول الطبيعة مثال ذلك المنشآت الأثرية والحضارية وغيرها¹. ونخلص من الامثلة سالفة الذكر في تحديد معنى البيئة أنها كست من ناحية وجهة نظر الفقه القانوني، والكثير من التشريعات الوضعية لعدد من الدول في مفهومها للبيئة من خلال عناصرها التي تشملها الحماية، كما كشفت من ناحية ثانية عن اختلاف الأنظمة القانونية عند تناولها لعناصر البيئة المقصودة في القانون، إذ يقصد بها العناصر الطبيعية أم يضاف إليها العناصر المنشأة بواسطة الإنسان، ويمكن القول مع ذلك أن الغالبية العظمى من التشريعات لم تهتم بتحديد مفهوم البيئة، وإنما عالجت عناصرها المختلفة بقوانين أو نصوص خاصة دون أن تتجه إلى وضع تعريف جامع خاص بالبيئة أو إلى تحديد عناصرها التي يتكفل القانون بحمايتها، ولم يقتصر بوضع مفهوم قانوني للبيئة على نطاق التشريعات الوطنية فقط بل شمل النطاق الدولي أيضا من خلال الجهود الدولية الرامية إلى حماية البيئة، حيث تعرضت بعض المؤتمرات الدولية التي تتعلق بدراسة عوامل تلوث البيئة وحمايتها إلى وضع بعض التعريفات لاصطلاح البيئة من بينها مؤتمر استوكهولم سنة 1972، والذي نظمتة الأمم المتحدة حيث أقر فيه حق الإنسان في التمتع ببيئة سليمة ووسط بيئي متوازن، ووضع أول تعريف رسمي للبيئة

¹ - سناء نصر الله، الحماية القانونية للبيئة من التلوث في ضوء القانون الدولي الانساني، مرجع نفسه، ص 11، 12.

على أنها: "جملة الموارد المادية والاجتماعية المتاحة في وقت ما وفي مكان ما لإشباع حاجات الإنسان وتطلعاته"¹.

- تعريف البيئة اصطلاحاً:

وإذا اتجهنا إلى التعريف الاصطلاحي للبيئة فنجد أنه بالرغم من تعدد التعاريف إلا أن التعريف الدقيق لها لا يزال غامضاً، فهناك عدة اتجاهات تعرفها محاولة بذلك إعطاء المعنى الأقرب، فنجد أن هناك ما يعرفها على أنها: " ذلك الإطار الذي يعيش فيه الإنسان ويتأثر بظروفه، وينعكس ذلك على أحواله الصحية والنفسية والاجتماعية ".

- وكذلك عبرت المادة 01 من النظام العام للبيئة في المملكة السعودية بقولها: " البيئة كل ما يحيط بالإنسان من ماء، هواء، ويايسة وفضاء خارجي، وكل ما يحتويه هذه الأوساط من جماد ونبات وحيوان وأشكال مختلفة من طاقة، ونظم، وعمليات طبيعية، وأنشطة بشرية"².

" وكذلك تعتبر البيئة مجموعة الظروف والمؤثرات الخارجية والداخلية بأي كائن من إنسان أو حيوان أو نبات، وهي تشمل الظروف السلبية والآثار الطبيعية والكيمائية والصحراوية والبحرية، والجوية، وهي وحدة متكاملة تتجمع فيها الكثير من العلوم التي اكتشفها الإنسان من سياسة واجتماع، واقتصاد ... إلخ "³.

ويقول الأستاذ محمد رفعت رمضان " المقصود بالبيئة كل ما يحيط بالكائن من ظروف وعوامل تؤثر فيه، فالكائن الحي لا يستطيع أن يعيش إلا إذا حصل على مقومات حياته من البيئة، فما يحصل عليه الكائن الحي من غذاء، هواء ومسكن إلى غير ذلك إنما هو جانب من البيئة، وعليه فإن البيئة ليست مجرد مقومات تنهياً للإنسان دون أن يكون له دخل في توافرها بل هي أيضاً دراسة للعلاقات التي تربط الإنسان والبيئة "⁴.

¹ - سناء نصر الله، الحماية القانونية للبيئة من التلوث في ضوء القانون الدولي الانساني، مرجع نفسه، ص 13.

² - محمد جبر الألفي، البيئة والمحافظة عليها من منظور إسلامي، الرياض: دار الميسرة 1998، ص 44.

³ - محمد الحسيني الشرازي، البيئة، بيروت: مؤسسة الوعي الاسلامي للتحقيق والترجمة والطباعة والنشر 2008، ص 5.

⁴ - فؤاد عبد اللطيف السرطاوي، البيئة والبعد الإسلامي، عمان: دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1999، ص 26.

- أما تعريف علم البيئة: فهو " علم يعني بدراسة التفاعل بين الكائن الحي والوسط الذي يعيش فيه، وكذا تحديد التأثير المتبادل بين أي كائن حي والعوامل المؤثرة في الحيز المكاني، كما أنه علم يبحث في المحيط الذي تعيش فيه الكائنات الحية أي المحيط الحيوي، والذي يشمل العوامل الطبيعية والاجتماعية والثقافية والإنسانية المؤثرة على الأفراد ومجموعة الكائنات الحية بتحديد شكلها وعلاقاتها"¹.

- ومن تعقيب آخر لتعريف علم البيئة فنجد أنه يعرف على أنه: "أحد فروع علم الأحياء الهامة وهو يبحث في الكائنات الحية ومواطنها البيئة، وهو كذلك العلم الذي يبحث في علاقة العوامل الحية من حيوانات ونباتات وكائنات دقيقة مع بعضها البعض ومع العوامل الغير الحية المحيطة بها"².

المطلب الثاني: المشكلات التي تتعرض لها البيئة

1- التلوث:

إن مشكلة التلوث ظاهرة بارزة في مجتمع يهتم لتطوير المجال الصناعي بحثا عن التقدم والنهوض باقتصاد البلاد، والذي بدوره خلق من هذا المجال فأصبح هذه من ناحية أخرى، وكذلك أصبح التلوث المشكلة الرئيسة للبيئة ومحل للعديد من الدراسات للحد منه، ولمعرفة هذه الظاهرة أكثر جاءت العديد من التعريفات التي تسعى لنشر الوعي البيئي والتعريف الدقيق لهذه المشكلة التي يكون سببها الأكبر هو الإنسان.

أ-تعريف التلوث:

هناك من عرفه على أنه مظهر من مظاهر أثر الإنسان على البيئة التي غير الكثير من معالمها، مما يترتب على ذلك اختلاف أنماط الحياة في الكثير من مناطق العالم، كلما زاد الإنسان تقدما في ميادين الاختراع والابتكار زاد خطر التلوث، وكذا تعد وسائل النقل من المصادر الرئيسية لتلوث جو المدينة بالغازات والدخان³.

¹ - عماد محمد ذياب الحفيظ، البيئة، حمايتها ومخاطرها، الأردن: دار الصفاء للنشر والتوزيع، 2005، ص 30.

² - علياء حاتوغ بوران ومحمد حمدان أبودية، علم البيئة، عمان: دار الشروق للنشر والتوزيع 2009، ص 42.

³ - أحمد النكلاوي، أساليب حماية البيئة العربية من التلوث مدخل إنساني تكاملي، الرياض: أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 1999، ص 23.

"وأیضا إن التلوث هو كل تغير كمي أو كیفی فی مكونات البيئة الحية وغير الحية لا تقدر الأنظمة البيئية على استيعابه دون أن یختل اتزانها، ويرى الكثيرون أن التلوث هو وجود أية مادة أو طاقة في غير مكانها وزمانها وكميتها المناسبة"¹.

فبازدياد عدد سكان العالم وتركزهم في مناطق محدودة من سطح الأرض والتقدم العلمي والتكنولوجي واتساع نطاق النشاط الصناعي والزراعي والعمراني، واستغلال الموارد الطبيعية مع عدم الأخذ في الاعتبار البيئة التي حوله إلى نشوء عدد من المشاكل البيئية، كتلوث الهواء والتربة والمياه ونقصان الغطاء النباتي والموارد الطبيعية الأخرى.

وقد نتج عن النشاط الإنساني المختلف إضافة مكونات جديدة للبيئة الهوائية والمائية والتربة، مما غير من خصائصها الطبيعية وجعلها لا تؤدي وظيفتها التي من أجلها وجدت، وحدث خلل في النظام البيئي انعكس على أمن واستقرار صحة الإنسان وغيره من الكائنات الحية، ولم يقتصر سوء إدارة البيئة على الأرض بل تعداها إلى طبقة الأوزون التي تحمي الكائنات الحية من الأشعة الشمسية الضارة، ويحصل التلوث البيئي عندما تغير المواد المضافة من عناصر تركيب البيئة أو تغير من نسبها، وتلحق الأذى بالكائنات الحية وتخل بتوازن النظام البيئي وقد لا يكون التلوث نتيجة للتغير في المواد المكونة للنظام البيئي، ولكنه نتج عن تغير في طاقة النظام فإذا ألقينا مثلا بعض المواد المشعة في مياه البحر أو المحيط فإن المادة المضافة لن تكون ذات أثر في تركيبه الكيميائي، ولكن إشعاعاتها قد تغير كليا في خواص الماء الفيزيائية وبالذات كمية الطاقة فيه، ويعرف التلوث أنه وجود مادة أو مواد غريبة في أي مكون من مكونات البيئة يجعلها غير صالحة للاستعمال أو يحد من استعمالها. والملوثات هي المواد أو الميكروبات أو الطاقة التي تلحق الأذى بالإنسان، وتسبب له الأمراض أو تؤدي به إلى الهلاك.

وقد كانت النظم البيئية في الماضي قادرة على استيعاب الملوثات سواء كانت في الماء أو الهواء أو التربة، وذلك لقلّة تركيز الملوثات وعدم وجود مواد غريبة عن صحة البيئة صعبة أو عديمة التحلل، أما اليوم فقد أصبحت النظم البيئية الطبيعية غير قادرة على استيعاب الملوثات والتخلص منها، وذلك لزيادة درجة تركيزها ودخول مواد غريبة عن البيئة غير قابلة للتحلل

¹ - رشيد الحمد ومحمد سعيد صاري، البيئة ومشكلاتها، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، أكتوبر 1979، ص 120.

وتجدر الإشارة إلى أن أعداد هذه المواد الغريبة عن البيئة كبير جدا، ويضاف لها سنويا حوالي 1000 مركب كيميائي جديد، ويعتمد تأثير هذه المواد على درجة تركيزها في البيئة وخصائصها الكيماوية و الفيزيائية والحيوية، وطبيعة تفاعلها مع بعضها البعض ومع البيئة¹.

ب- صور التلوث:

ب.1) من حيث مصدره: يتم تقسيم التلوث وفقا لهذا المعيار

* **التلوث الطبيعي:** هذا النوع من التلوث ينتج من العوامل الطبيعية كالزلازل والبراكين والصواعق وغيرها دون أن يكون للإنسان دخلا فيه، إذ تنتج بسبب الأنواع الضارة من الغازات التي تتدفق من البراكين والكميات الهائلة من الحمم والرماد الضخمة الناتجة عن توازنها، والتي تحملها الرياح والعواصف وتسبب في إتلاف النبات وتلحق بالإنسان أضرار في صحته، وتنتج كذلك عن النيتروجين الضار الناتج من السحب الرعدية. وهناك من يرى أن التلوث البيئي الذي ينتج من الظواهر الطبيعية قديم قدم البشرية، ومع ذلك لم يشكل ظاهرة مقلقة.

* **التلوث الصناعي:** هذه الصورة من التلوث تنتج بسبب الأنشطة الإنسانية وممارسات الإنسان في تنظيم حياته في المجالات المختلفة سواء كانت زراعية أم صناعية، والإنسان بسبب اعتماده في معظم المجالات على مظاهر التقنيات الحديثة ومبتكرات التكنولوجيا أسهم بصورة فاعلة في تلوث البيئة، خاصة في مجال الصناعة والذي يعد العامل الرئيسي في وصول ظاهرة التلوث إلى الحد الذي أوصله لهذا الحد من الخطورة والتي هددت الحياة البشرية.

ب.2) التلوث من حيث نطاقه الجغرافي: يقسم التلوث بموجب هذا المعيار إلى تلوث محلي وآخر عابر للحدود.

* **التلوث المحلي:** يقصد بهذه الصورة من صور التلوث ذلك الذي لا يتعدى آثاره النطاق الإقليمي لمكان صدوره، بمعنى أن عناصره تكتمل في النطاق الجغرافي للدولة من غير أن تتعدى ذلك لتشمل مناطق جغرافية لدول أخرى، وهذه تنتج فعل الإنسان أو بفعل الطبيعة².

¹ - إبراهيم بن سليمان الأحيدب، أمن وحماية البيئة، الرياض: أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 1998، ص 18.

² - إسماعيل نجم الدين زنكة، القانون الإداري البيئي، المرجع السابق، ص 73، 75.

* **التلوث العابر للحدود:** يقصد به التلوث الذي ينشأ في مكان صدوره ولكن تمتد آثاره إلى أمكنة أخرى غير التي أصدرته، وعرفته اتفاقية جنيف لسنة 1979 بأنه: "هو الذي يكون مصدره العضوي موجودا كليا أو جزئيا من منطقة تخضع للاختصاص الوطني لدولة أخرى. - وعرفته منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD بأنه: "أي تلوث عمدي أو عفوي يكون مصدره أو أصله العضوي خاضعا أو موجودا كليا أو جزئيا في منطقة تخضع للاختصاص الوطني للدولة، تكون آثاره في منطقة خاضعة للاختصاص الوطني لدولة أخرى. - وهذه الصورة من التلوث تعد مصدر لحدوث الكثير من الإشكالات في مجال القانون الدولي العام، إذ شهدت العلاقات الدولية قضايا متعددة في هذا الصدد بين الدول كندا والولايات المتحدة بين ألمانيا وهولندا وبين فرنسا وهولندا وكذلك بين المكسيك والولايات المتحدة¹.

2-التصحّر:

إن لمصطلح التصحر تصورا مختلفا هو أن الأرض المنتجة خارج الحدود الطبيعية للصحراء تتدهور وتفقد قدرتها على الإنتاج وتتحول إلى ما يشبه صحراء شحيحة الإنتاج، بحيث التدهور في أول الأمر نقاط متباعدة ما تزال تكبر وتصبح كالرقع المتنامية حتى تتلاقى، وتندمج ويشكل منها نطاق قاحل يضاف إلى صحاري المناطق المجاورة.

فغزو الرمال الصحراوية هو حالة خاصة جدا من التصحر، وينتج عن تعرية الرمال بعد زوال الغطاء النباتي عنها والتي تسبب تشكل الكثبان الرملية ترحف باتجاه الرياح، وقد أولت الدراسات والملاحظات المتعددة في الطبيعة تأكيدها الكامل السبب الرئيسي للتصححر هو سوء إدارة واستغلال الأنظمة البيئية من قبل الإنسان، وسوء استغلال موارد التربة والمياه والنبات، إن التغيرات المناخية التي تصيب المناطق الجافة وشبه الجافة خاصة من حيث الأمطار، وهي عوامل مساعدة للتصححر إلا أنها ليست السبب الأساسي له، وتعتبر البيئات العربية أكثر تهديدا بظاهرة التصحر إذا اختلف فيها التصحر إلى:

- **تصححر خفيف:** وتبدأ ظهور ملامح التدهور البيئي في تغير كمي ونوعي لمكونات الغطاء النباتي وكذلك تدهور التربة.

- **تصححر متوسط:** ويظهر هذا التدهور في الغطاء النباتي من حيث كثافته وتنوعه وضعف الخصوبة في التربة بسبب التعرية الريحية والمائية أو الملوحية أو التلوث

¹ - إسماعيل نجم الدين زنكة، القانون الإداري البيئي، مرجع نفسه، ص 76.

الكيميائي أو أساليب غير ملائمة، ويقدر الخبراء تدني القدرات الإنتاجية في هذه المرحلة إلى أكثر من 2.5 % من القدرات الأولية قبل التدهور، وتعتبر هذه المرحلة مرحلة حرجية يجب تطبيق طرق وأساليب مكافحة التصحر بطريقة عقلانية.

- **تصحّر شديد:** وهو امتداد لكل مظاهر ومسببات التصحر المتسارعة بحيث يفوق تدني القدرات الإنتاجية في هذه المرحلة أكثر من 50% من القدرات الأولية قبل التدهور.

- **تصحّر شديد جدا:** وهو المرحلة الأخيرة التي تصبح الأراضي جرداء وغير منتجة ويستحيل معها إرجاعها إلى ما كانت عليه سابقا، واستصلاحها يكون بتكاليف عالية جدا في مساحات محدودة.

ففي الجزائر تمثل المناطق الجافة وشبه الجافة المهددة بالتصحّر بدرجات مختلفة مناطق الواحات والمناطق السهبية¹.

أ-تعريف التصحر: هو تعرض الأرض للتدهور في المناطق القاحلة وشبه القاحلة والجافة وشبه الرطبة، مما يؤدي إلى فقدان الحياة النباتية والتنوع الحيوي بها ويؤدي ذلك إلى فقدان التربة الفوقية ثم فقدان الأرض على الإنتاج الزراعي.

- وتعريف التصحر كما جاء في مؤتمر الأمم المتحدة 1977 حول التصحر في العالم هو تدهور مقدرة التربة على الإنتاج البيولوجي، مما يؤدي إلى خلق أوضاع صحراوية.

- وتعرفه اتفاقية الأمم المتحدة بأنه تدهور إنتاجية الأراضي في المناطق الجافة لأسباب طبيعية مثل توالي فترات الجفاف، وعدم انتظام سقوط الأمطار بالمعدلات المعهودة أو لأسباب مشتركة مثل التعرية الهوائية والمائية.

- أما التعريف العلمي للظاهرة فهو: "التدهور الكلي أو الجزئي الذي يحدث في عنصر أو أكثر من عناصر الأنظمة البيئية الأرضية مؤديا إلى تراجع خصائصها النوعية وتدني قدرتها الإنتاجية".

¹ - سميرة سنوسي، التصحر في الزيبان وانعكاساته على التهيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية علوم الأرض الجغرافية والتهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006، 2007، ص 05.

ب-أسباب التصحر:

ب1-التغيرات المناخية: يعد المناخ ظاهرة طبيعية معقدة تتشكل نتيجة التفاعل والتداخل بين العمليات الداخلية والخارجية لنظام الغلاف الجوي، ويؤدي أي تغير في خصائص تلك العمليات إلى تغيير النظام المناخي نفسه.

- وكما أشارت الأدلة والشواهد الحفرية إلى أن مناخ الأرض قد تغير مرات متعددة منذ بدأ التاريخ الجيولوجي وحتى الآن، ويعد التغير والتذبذب في ثبات الإشعاع الشمسي هو السبب الرئيسي الذي يؤدي إلى تغير المناخ، وأكدت الدراسات المناخية التي تناولت ثبات الإشعاع الشمسي ورصده عن طريق الأقمار الاصطناعية أن كمية الإشعاع الشمسي، تتذبذب بسبب تذبذب النشاط الشمسي وثباته والنشاط البركاني والغبار الجوي، وانبعاث الغازات والغبار من مصادر بشرية¹.

ب 2-تدهور التربة: يؤدي انجراف التربة وتعريتها وتصلبها وتملحها إلى تدهورها وتلفها وانخفاض إنتاجيتها وتحولها إلى أراضي جرداء متصحرة، ولأن معظم العناصر المغذية للنبات من مواد عضوية ومعدنية تتركز في الجزء العلوي من مقطع التربة، فإن انجراف التربة أو تعريتها يؤدي إلى فقرها وضعف إنتاجها.

ب 3- الضغط السكاني والاستغلال السيئ للموارد: تعني الزيادة المطردة للسكان تزايد الحاجة للمواد الطبيعية والضغط الشديد على استخدام الموارد المتاحة، والبحث عن موارد أخرى، وتكون المحصلة تزايد إنتاج النفايات السائلة والغازية والصلبة، وهو ما يعني زيادة استنزاف الموارد وتدهور البيئة، ونتيجة للضغط المتزايد لاستخدام الأرض في إنتاج الغذاء تتدهور التربة بسبب تعرضها للملح والانجراف، ويدفع الضغط السكاني في كثير من الدول النامية التي تشمل أراضيها بطاقات غابية إلى قطع الأخشاب وإزالة الغابات لاستخدامها في الإحراق كوقود، مما يؤدي تعرض التربة للانجراف وتصحرها.

3-الاحتباس الحراري:

أ-تعريف الاحتباس الحراري: هي ظاهرة أطلق عليها أيضا جملة الإحترار(الدفء العالمي) وسبب هذه الظاهرة احتباس غاز ثاني أكسيد الكربون، والغازات الأخرى في المناطق المحيطة بسطح الأرض وعدم تشتته في عموم الغلاف الجوي، وهذا يزيد من الحرارة فوق سطح الأرض

¹ - كاظم المقدادي، المشكلات البيئية المعاصرة في العالم، السويد: الأكاديمية في الدنمارك، سبتمبر 2007 ص376-378.

يؤدي إلى ذوبان الجليد في قمم الجبال الشاهقة المغطاة بالثلوج، وهذا الذوبان للثلوج سوف يتحول إلى مياه تصب في البحار والمحيطات، ومن ثم سيرتفع منسوبها مما سيؤدي إلى غرق جزر وسواحل في مدن كثيرة¹.

ب-آثار الاحتباس الحراري: تشكل هذه الظاهرة مصدر قلق حقيقي على النطاق العالمي، وفي حالة عدم اتخاذ إجراءات حاسمة لخفض انبعاث الغازات المسببة للظاهرة، فإن ذلك يؤدي إلى تفاقم هذه الظاهرة ومن بين أهم الآثار التي سببها هذه الظاهرة:

- ذوبان الجليد وتراجع الغطاء الثلجي في الكثير من المناطق خاصة في المنطقة القطبية والجبليّة.

- ارتفاع مستوى مياه البحر الذي يمثل أكثر انعكاسات التغير المناخي مأساوية، إذ يؤدي إلى اختفاء الكثير من الجزر الصغيرة المهددة كجزر المالديف.

- تزايد حدة الكوارث المناخية كالجفاف والعواصف والفيضانات خاصة في الدول النامية من موجات الجفاف التي تضرب شرق إفريقيا إلى الفيضانات التي تجتاح جنوب آسيا وما ينجم عنها من خسائر مادية وبشرية.

يؤدي ارتفاع الحرارة إلى تفاقم المشاكل الصحية فحسب التقرير الثالث لفريق تقييم المناخ التابع لبرنامج الأمم المتحدة الصادر في 2001، يتوقع ارتفاع في عدد الوفيات المرتبطة بالحرارة، إضافة إلى زيادة تركيز الملوثات المضرة بالصحة المرتبطة بالحرارة، كالأوزون مثلاً وتفاقم الأمراض المعدية مثل الملاريا في الدول النامية التي ستعرف مشاكل إضافية تتعلق بالآثار الصحية لنقص الأغذية بسبب تدني الإنتاج الزراعي الناجم عن التغيرات المناخية الذي يضاف إلى العجز الموجود أصلاً.

إضافة إلى المشاكل السابقة سيواجه العالم ظاهرة جديدة تتمثل في اللجوء البيئي الذي يمثل نزوح السكان عن المناطق التي تتعرض للكوارث البيئية غير القابلة للانعكاس، لاسيما الهجرة من المناطق التي من المحتمل أن تختفي نتيجة ارتفاع مستوى البحر².

¹ - محمد إبراهيم محمد شرف، المشكلات البيئية المعاصرة، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2010، ص 186.

² - فاتح بن نونة سياسة الطاقة والتحديات البيئية في ظل التنمية المستدامة حالة الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، سنة 2006/2007، ص 55.

المبحث الثاني:

حماية البيئة في التشريع الجزائري

المطلب الأول: الحماية الجزائية للبيئة

نجد بأن المشرع الجزائري لم يكتف بالحماية المقررة بموجب أحكام القانون الإداري ولا تلك المنصوص عليها في أحكام القانون المدني، بل ذهب إلى أبعد من ذلك ووضع الحماية الجنائية للبيئة من خلال وضع جزاءات جنائية تطبق على المخالفين للقانون والنصوص المتعلقة بحماية البيئة.

أ-تعريف جريمة البيئة:

على غرار المشرعين المصري والفرنسي فإن المشرع الجزائري يعرف لنا ما المقصود بالجريمة البيئية بشكل عام، واكتفى بتحديد أركان كل جريمة بيئية بصفة منفردة، وغالبا ما تكون مهمة وضع التعريف من اختصاص الفقه.

ويمكننا تعريف الجريمة البيئية بأنها ذلك السلوك الذي يكلف من يرتكبه مخالفة للقانون والمشرع بجزاء جنائي، والذي من شأنه أن يحدث تغييرا في خواص البيئة بطريقة إرادية أو غير إرادية أو غير مباشرة، ويؤدي هذا التغيير إلى الإضرار بالكائنات الحية والمواد الحية أو غير الحية مما يؤثر على ممارسة الإنسان لحياته الطبيعية¹.

وسمات الجريمة البيئية تتمثل في:

- أنها سلوك إرادي أو غير إرادي يخالف به من يرتكبه تكليفا إيجابيا أو سلبيا يحميه المشرع بجزاء جنائي.
- ذلك السلوك غير مشروع أو يكون في بعض الأحيان مشروعا لكنه تعدى القدر المسموح به فخالف بذلك نمودجا تشريعا تضمنته قاعدة جنائية مجرمة.
- أن ذلك السلوك يصدر عن شخص مسؤول جنائيا سواء كان شخصا عاديا أو شخصا مغنويا.
- أن ذلك السلوك يسبب ضررا يلحق بالبيئة وبالتالي يلحق بالكائنات الحية ويعرضها للخطر.

¹ - نجوى لحمر، الحماية الجنائية للبيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير جامعة منتوري، قسنطينة، كلية الحقوق، سنة 2011/2012، ص68.

والجرائم البيئية هي من صنع الإنسان فهو يتعامل مع البيئة وكأنه عدوا لها يرتكب جرمه، وهو بكامل وعيه فالإنسان بما أعطى من وعي وإدراك لما حوله يستطيع أن يميز ما قد ينتج عن أعماله من إضرار بهذه البيئة، وبالتالي ما قد يجره فعله ليس على البيئة فحسب بل وعلى كل كائن حي على هذه الأرض.

ب- أركان الجريمة البيئية:

ب-1: الركن الشرعي للجريمة البيئية:

إن الشرعية الجنائية تقتضي وجوب وجود نص قانوني سابق لفعل الاعتداء، وفي هذا إقرار لأهم مبادئ القانون الجنائي ألا وهو مبدأ شرعية الجريمة والعقوبة والذي يقتضي أن يكون النص الجنائي المجرم لاعتداء على البيئة مبينا بصورة واضحة ودقيقة، الأمر الذي سيضمن تحقيق فعالية أكبر أثناء تطبيقه إلا أننا نجد أن هذا الأمر مستبعد في التشريع الجنائي البيئي إلى حد كبير، بل إن التشريع البيئي أصبح يشكل في حد ذاته عائقا نحو تفعيله نتيجة كثرة التشريعات في هذا المجال، إلى جانب الطابع التقني الغالب على القانون البيئي في حد ذاته، كما أن إقرار المشرع الجزائري لمبدأ الحيطة والذي يقتضي توفير الحماية الجنائية للبيئة بصفة مسبقة عن وقوع الضرر البيئي، بالرغم من غياب النص الجزائي يجعل من مفهوم مبدأ شرعية التجريم يعرف توسعا في هذا المجال لاسيما عند وجود احتمال وقوع الضرر البيئي والذي غالبا ما يكون ضرر مستمرا يجعل من النص الجنائي البيئي الصادر في المستقبل يسري بأثر رجعي، وهذا لقمع الاعتداء على البيئة من جهة وعدم تمكين المجرم من الإفلات من العقاب من جهة أخرى¹.

ب-2: الركن المادي للجريمة البيئية:

هو المظهر الخارجي لأية جريمة وهو سلوك مادي يقوم به الشخص مع علمه بأنه ممنوع قانونا أو يمتنع عن القيام به رغم إلزامه من طرف القانون، أو يمتنع عن القيام به رغم إلزامه من طرف القانون نتيجة ذلك سواء كان سلبيا أم إيجابيا يحدث تغير مضر بالبيئة، بالإضافة إلى وجود علاقة سببية بين الفعل المحظور قانونا والنتيجة التي أدت إلى الإضرار بالبيئة أو التلوث، فالركن المادي يعد أهم أركان الجريمة البيئية التي تتميز بضعف ركنها المعنوي فطبيعة

¹ - نجوى لحمر، الحماية الجنائية للبيئة، مرجع نفسه، ص 71.

النصوص البيئية التنظيمية تجعل من مجرد الامتناع عن تنفيذ أحكامها جريمة قائمة في حد ذاتها، أي جرائم بيئية بالامتناع أو قد تكون أحيانا عبارة عن جرائم بيئية بالنتيجة. ونجد للركن المادي ثلاثة عناصر يقوم بها باعتبار أن البيئة تتكون من الوسط الذي يتصل بحياة الإنسان وصحته في المجتمع، وبالتالي فهو مجموعة من العناصر المختلفة التي توجد ويجب المحافظة عليها بصورتها الطبيعية حتى لا تضر بصحة الإنسان بصفة عامة داخل مجتمع معين، وبطبيعة الحال تتكون هذه القيمة من عدة عناصر مختلفة فهي قيمة مركبة الصفات والمجالات وليست كأي قيمة بسيطة، مما تدخل القانون الجنائي لحمايتها مثل الحق في الحياة أو في سلامة الجسد أو حماية الملكية الخاصة... إلخ من مختلف القيم التي يسعى القانون الجنائي لحمايتها، ولكن في جميع الأحوال هذه العناصر المختلفة تتضافر جميعا للوصول إلى تكوين البيئة كقيمة من القيم التي يسعى النظام القانوني للحفاظ عليها والقانون الجنائي إلى حمايتها¹.

وإذا حاولنا بصفة عامة تحديد هذه العناصر بالرغم من تعددها، فسوف نجد أنها لا تخرج من المجالات التي تحيط بالإنسان هواء وماء وغابات وأراضي وحيوانات وطيور ومدن وأحياء وغذاء وآثار تاريخية.

وهذه المجالات المختلفة تبلغ من التعدد والتعقيد حدا بعيدا وحمايتها وتحديد أنواع السلوك الذي يضر بها مسألة دقيقة، حيث تخضع للكثير من البحوث العلمية الحديثة والمتطورة لأن العلم يكشف كل يوم عن الجديد، ويحدد لنا ما يمكن أن يضر بهذه البيئة من مختلف الأنشطة الصناعية والتجارية والتي يعتمد عليها الاقتصاد في مجتمع معين، ومع هذا فقد حاول المهتمون بدراسة هذا المجال بتقسيم مختلف عناصر البيئة في عدة أبواب كل منها يشمل على قسم معين يمكن أن يكون الاعتداء عليه إضرار بالبيئة، ولكن على العموم يمكن أن نضيف هذه العناصر إلى نوعين أساسيين من العناصر أولهما العناصر الطبيعية من أرض وماء وهواء وحيوان ونبات، وثانيهما العناصر المضافة التي تنشأ عن نشاط الإنسان في تعامله مع تلك العناصر .

¹ - نجوى لحر، الحماية الجنائية للبيئة، مرجع نفسه، ص 72.

بعبارة أخرى ينظر إلى عناصر البيئة من جانب إمكانية الإضرار بها، وبالتالي يشمل "التلوث" ما يمكن أن يسببه من أضرار للفضاء وللماء والإضرار بالطبيعة، لما يمكن أن تتأثر به سواء كان من الغابات، الحيوانات البرية، الطيور، الأراضي الصالحة للزراعة ... إلخ.

وباعتبار أن الركن المادي للجريمة هو كل سلوك إنساني يترتب عليه نتيجة يعاقب عليها القانون الجنائي، ويلزم فضلا عن ذلك وجود رابطة سببية بين السلوك الإنساني وبين النتيجة التي يجرمها القانون، وهذه العناصر كلها تمثل الواقعة الإجرامية وهي التي تشكل الجانب المادي للجريمة ويقسم الركن المادي إلى ثلاثة أقسام:

- **السلوك الإجرامي:** ويقصد به كل حركة أو مجموعة من الحركات الفصلية التي تصدر من جانب الجاني ليتوصل بها إلى ارتكاب جريمة ما والسلوك الإجرامي في جرائم الإضرار بالبيئة، يتميز بخصائص معينة تحدد ماهيته وطبيعته وتساهم في تمييز هذه الطائفة من الجرائم عن غيرها.

وعليه فإن الجريمة الإضرار بالبيئة تتحقق بكل نشاط مادي يأتيه الجاني سواء اتخذ هذا النشاط صورة الفعل الإيجابي عن طريق إتيان فعل نهى عنه القانون أو عن طريق صورة الفعل السلبي أي عن طريق الامتناع عن القيام بفعل أمر به القانون.

- **النتيجة في جرائم البيئة (النتيجة الإجرامية):** من المسائل الدقيقة التي يصعب إثباتها في جرائم الاعتداء على البيئة هو عنصر النتيجة التي يمكن أن يتحقق من جراء ارتكابها فعل من الأفعال المضرة بالبيئة، ويرجع ذلك إلى طبيعة هذه الجرائم وما يترتب عليها من نتائج فهو بعكس الجرائم التقليدية التي يترتب عنها نتائج مادية ملموسة مباشرة مثل إزهاق روح إنسان أو إصابته بعاقة دائمة أو اختلاس أمواله، فإن الأمر يختلف في جرائم البيئة لأنها تتحقق بعد فترة من الزمن قد تطول أو تقصر وهذه النتيجة قد تتحقق في مكان حدوث الفعل وقد تتحقق في مكان آخر داخل نفس الدولة أو قد تتعداها إلى حدود دولة أخرى، كما هو الحال في جرائم تلوث البيئة سواء تلوث الأنهار أو البحار أو الفضاء.

وأخيرا قد لا يكون مكونا لنتيجة معينة ولكن مجرد تعريض إحدى عناصر البيئة للخطر، وعلى هذا الأساس يمكن أن نقسم النتيجة إلى: النتيجة من الناحية الزمنية والنتيجة من الناحية المكانية¹.

¹ - نجوى لحمر، الحماية الجنائية للبيئة، مرجع نفسه، ص 74.

فالنتيجة من الناحية الزمنية يمكن أن تأتي في الجرائم البيئية متأخرة من ناحية الزمن على فعل ارتكاب الجريمة، ولكن هذا لا يمنع من اعتبار أغلب جرائم البيئة من الجرائم الوقتية لأن مناط ذلك هو السلوك الإجرامي، ومدى الاستمرارية في ارتكابه فلا يعتمد القانون على النتائج بقدر ما يعتمد ويهتم بالسلوك، لأن النتيجة في كثير من الأحيان يصعب إثباتها زمنيا أو مكانيا، وعلى هذا الأساس يمكننا تقرير أن الاعتداء على البيئة يتحقق بمجرد إثبات السلوك الإجرامي حتى ولو تحققت النتيجة في تاريخ لاحق، فعلى سبيل المثال في جرائم تلويث البيئة غالبا ما تحدث النتيجة في تاريخ لاحق من الفعل المجرم، فتلوث الفضاء من جراء دخان المصانع ومخلفاته هل يظهر بعد فترة زمنية معينة، ولكن هذا لا يمنع من اعتبار أن ذلك النشاط غير مشروع كذلك بالنسبة لتلوث مجاري الأنهار.

وما يمكن استخلاصه هو أن حدوث النتيجة فور وقوع الاعتداء أو النشاط الإجرامي أو بعد فترة معينة منه طالت أو قصرت لا يؤثر في اعتبار أن معظم الاعتداءات هي جرائم وقتية بالنظر إلى السلوك وليس بالنظر إلى حدوث النتيجة.

أما النتيجة من الناحية المكانية فيمكن للفعل المجرم أن يتم في مكان معين، ولكن النتيجة المترتب عنه تتحقق في مكان آخر سواء كان هذا المكان في نفس الدولة أو في دولة أخرى، وهذا ما يميز جرائم الاعتداء على البيئة عن غيرها من الجرائم، ففي جرائم التلوث قد تتم بفعل تلوث البحار في عرض البحر أي في المياه الإقليمية لدولة معينة، ومع هذا تصل آثاره ونتائجه إلى شواطئ دولة أخرى وكذلك بالنسبة للتلوث الفضائي، فقد يسافر أثر التلوث ونتائجه إلى أماكن تبعد كثيرا عن منبع النشاط الملوث فيصل أحيانا إلى دولة أخرى، وقد يصحبه أضرار مناخية وطبيعية كثيرة وكذلك بالنسبة إلى أفعال تلويث الأنهار التي يمر مجراها بأكثر من دولة.

كل هذه الأمثلة تظهر بوضوح مدى إمكانية حدوث النتيجة الإجرامية في مكان آخر غير مكان النشاط، سواء كان داخل نفس الدولة أو يتخطاها ليتعدى إلى حدود دولة أخرى. وفي حال حدوث ذلك دعت الدول لمحاولة حل هذه المشكلة، وذلك بعقد الاتفاقيات الدولية المختلفة لتنظيم سبل مكافحة هذا النوع الجديد من الإجرام¹.

¹ - نجوى لحمر، الحماية الجنائية للبيئة، مرجع نفسه، ص 76.

- **العلاقات السببية:** يشترط لتحقيق العنصر المادي للجريمة وجود رابطة بين السلوك الإجرامي أي الفعل وبين النتيجة أي أن يكون الفعل هو سبب وقوع النتيجة، أما إذا كانت النتيجة مستقلة عن الفعل وأمكن فصلها عنه فإن الكيان المادي للجريمة لا يتحقق، وبالتالي فلا يصبح ممكناً إسناد هذه النتيجة إلى مرتكب الفعل، لكن الصعوبات الثائرة حول جرائم البيئة فيما يخص العلاقة السببية بين الفعل والنتيجة تقود إلى أنها تقوم على أساس أن الضرر البيئي غالباً ما يكون بطبيعته ضرراً غير مباشر، فإذا استطعنا بطريقة ما معرفة أحد أنواع التلوث قد ألحق الضرر بالعناصر الطبيعية فمن شبه المستحيل إثبات أن الضرر قد لحق بأحد الأشخاص بطريقة غير مباشرة، بالإضافة إلى أن التلوث غالباً ما يكون متعدد المصادر، فالأضرار قد تحدث غالباً باجتماع عدة مسببات وعناصر وتضافر بعضها ببعض، لذلك فقد زهت عدة نظريات حاولت كل واحدة منها وضع معيار للعلاقة السببية بين الفعل والنتيجة نذكر أهمها :

- نظرية السبب المباشر.

- نظرية السبب الأقوى.

- نظرية السبب الملاءم.

ب-3-الركن المعنوي للجريمة البيئية:

- **تعريف الركن المعنوي للجريمة:** إن الركن المعنوي لأية جريمة يعني به القصد الجنائي أي اتجاه النية (نية الشخص) إلى الإضرار بالغير أو بالملكات مع إمامه بأركان الجريمة، إلا أن أغلب النصوص البيئية نجدها تخلو من الركن المعنوي، مما يجعل أغلب الجرائم البيئية هي جرائم مادية، تستخلص المحاكم الركن المعنوي فيها من السلوك المادي نفسه وتكتفي النيابة بإثبات الركن الشرعي والمادي للجريمة يترتب عليها قيام المسؤولية، فلقد تم تمديد قاعدة عدم ضرورة إثبات وجود الخطأ الجنائي من مادة المخالفات، والتي تعد كثير في المجال البيئي إلى بعض الجناح البيئية .

وللجريمة البيئية عدة أنواع فأي كان فاعل الجريمة البيئية فإن مسؤولية تتوقف على الحالة المعنوية التي كان عليها وقت إتيان السلوك المجرم، هل كان على علم بماديات الجريمة ويريدها حتى تكون جريمة عمدية، أم أنه أهمل فقط ما كان يجب عليه القيام به لتفادي حدوث

الجريمة وبناءا عليه تكون مسؤوليته غير عمدية، وبالتالي يمكننا التعرض لهذا الموضوع في عنصرية جرائم البيئة العمدية وجرائم البيئة غير العمدية¹.

- **جرائم البيئة العمدية:** طبقا للأحكام العامة في القصد الجنائي يجب أن يعلم المتهم بماديات الفعل المرتكب، ويجب أيضا أن تتجه إرادته نحو تحقيق النتيجة الإجرامية بل قد يتطلب المشرع نية خاصة لدى الفاعل في بعض الجرائم، وفي مجال الإجرام البيئي يمكننا أن نلاحظ في عدة جرائم أن المشرع يشترط توافر العمد في إتيان الفعل دون توافر نية خاصة، ففي جرائم التلويث مثلا يكفي أن يقوم الجاني بإلقاء مواد في مجاري الأنهار دون أن يتطلب ذلك توافر نية التلويث لديه، فهنا الشخص لا يقصد الإضرار بالكائنات الحية التي تعيش في مجرى النهر وإنما يريد فقط التخلص مما لديه من مواد ملوثة ونفايات.

كذلك بالنسبة لإلقاء المخلفات من السفن نفس الشيء فإن الربان يقصد التخلص من هذه المخلفات دون أن يكون قاصدا تلوث الشواطئ، وبناءا على ذلك يتضح لنا أن معظم جرائم البيئة لا يشترط فيها نية خاصة أو قصد خاص، وإنما مجرد القصد العام أي إرادة إتيان السلوك الإجرامي.

- **جرائم البيئة الغير عمدية:** في الواقع فإن معظم جرائم البيئة يشترط فيها القانون ضرورة توافر العمد، وذلك لأهمية هذه الجرائم في المجتمع ومع ذلك يمكن أن ينسب للفاعل أحيانا الجريمة غير العمدية إذا كان النص القانوني المنظم بها، والمطلوب هنا هو أن يتسبب الشخص في إحداث الفعل المجرم ولكن لكل قاعدة استثناء، فهناك بعض الحالات التي لا يسأل فيها الفاعل عنا لجريمة الغير العمدية حتى لو نص عليها القانون بوضوح، وذلك في حالات القوة القاهرة كالكوارث الطبيعية أو حالة الحادث الفجائي عندما يتوفر عنصر استحالة الدفع وهناك حالة أخرى وهي حالة الضرورة القصوى .

وتقسم الجريمة البيئية إلى ثلاث جرائم:

- **الجنایات الماسة بالبيئة :** هذا النوع يتطرق إليه المشرع الجزائري في قانون حماية البيئة ولكن تطرق إليه في التشريعات التي لها علاقة بالبيئة مثل القانون البحري الجزائري، ولابد من توفر الأركان حتى يتحقق هذا النوع من الجرائم².

¹ - نجوى لحمر، الحماية الجنائية للبيئة، مرجع نفسه، ص77.

² - نجوى لحمر، الحماية الجنائية للبيئة، مرجع نفسه، ص79.

ويمكن القول أن الجنايات البيئية تجد تطبيقاتها في نصوص قانون العقوبات الجزائري، وكذلك القانون البحري ففي قانون العقوبات نجد المادة 396 منه تنص على أنه: " تعتبر الجريمة جنائية ويعاقب عليها بالحبس المؤقت من 10 إلى 20 سنة في حالة قيام شخص بوضع النار عمدا في الأموال التي تكون ملكا له كالغابات والحقول والمزرعة وقطع الأشجار".

أما القانون البحري فنجد المادة 500 منه تنص على أنه: " تعتبر جنائية قيام ربان السفينة الجزائرية أو الأجنبية يرمي نفايات مشعة عمدا في المياه التابعة للتراب الوطني.

• **الجنح الماسة بالبيئة:** من خلال قراءتنا لنصوص قانون حماية البيئة الصادر سنة 2003¹.

وكذلك القوانين الأخرى التي تضمنت الحماية القانونية للبيئة نلاحظ أن أغلب الجرائم الماسة بحماية البيئة صنفّت إلى جنح ومخالفات²، تقوم على أركان ثلاث شأنها شأن الجرائم الأخرى وهي الركن الشرعي، الركن المادي، الركن المعنوي.

• **المخالفات الماسة بالبيئة:** تعد المخالفات كثيرة في المجال البيئي فلقد وردت هذه الجرائم في العديد من النصوص القانونية الخاصة بحماية البيئة، بل إن أغلب الجزاءات المقررة لمخالفة أحكام هذه النصوص تخص الجنح والمخالفات.

والمخالفة في الجرائم البيئية تتحقق بتوافر أركانها الثلاثة: الركن الشرعي، الركن المادي والركن المعنوي.

ج-تجسيد الحماية الجنائية للبيئة:

ج-1-الهيئات ذات التدخل العام في حماية البيئة:

- **المجلس الوطني للبيئة:** وهو أول هيئة بيئية في الجزائر ونشأت بمقتضى المرسوم رقم 156/74 المؤرخ في 12 جويلية 1974، وهو هيئة استشارية مكونة من لجان مختصة تمثلت مهامها الأساسية في اقتراح السياسة العامة للبيئة على الحكومة، وذلك في إطارا لتهيئة

¹ -قانون 10/03 المتعلق بالتنمية المستدامة، المؤرخ في 2003 المواد من 81 إلى 110.

² - نجوى لحمر، الحماية الجنائية للبيئة، مرجع سابق، ص80.

العمرائية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما قام هذا المجلس بتنظيم ملتقيات حول مشاركة السكان.

ويعتبر هذا المجلس المؤسسة المركزية الوحيدة المتخصصة في حماية البيئة عام 1976.
- الوكالة الوطنية لحماية البيئة:

أنشأت بموجب المرسوم رقم 457/83 المؤرخ في 23/07/1983 كمؤسسة عمومية ذات طابع إداري تحت وصاية كتيبة الدولة للغابات، وكذلك فتحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة عام 1988 ثم تحت الوزارة المنتدبة لدى وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة عام 1994.

ج-2-الوكالات المكلفة بحماية البيئة:

- الوكالة الوطنية للنفايات: لها أهمية كبيرة لأن فكرة التخلص من النفايات تغيرت إلى إعادة استعمال النفايات كمادة أولية تستخدم في الصناعات، وبذلك وحسب المرسوم التنفيذي 175/02 استخدمت الوكالة الوطنية للنفايات.

- الوكالة الوطنية الجيولوجيا والمراقبة المنجمية: تعد هذه الوكالة من أهم الهيئات الإدارية التي تسمح بالاستغلال الأمثل للموارد الباطنية المستعملة كمادة خاصة أي حماية الموارد الجيولوجية مع ما يتماشى وحماية البيئة، هذه البيئة استحدثت حسب قانون المناجم رقم 10/01 المؤرخ في 03 يوليو 2001، وحسب المادة 45 منه فتعد الوكالة الوطنية للجيولوجي وهي تسير بواسطة مجلس إدارة يتكون من خمس (05) أعضاء يقترحون من الوزير المكلف بالمناجم ويعينون من طرف رئيس الجمهورية¹.

المطلب الثاني: الحماية الإدارية للبيئة

لتسيير شؤون البيئة لا بد من وجود مؤسسات في أعلى درجة من الكفاءات باعتبار أن النصوص القانونية تكون وحدها غير كافية، إذا لم يتم تدعيمها بأجهزة وهيئات تحرص على تنفيذ هذه القوانين.

أولا: الإطار الهيكلي للهيئات المركزية

أ- الهيكل التنظيمي لوزارة العمرائية والبيئة والمدنية قبل سنة 2001 لم تكن هناك وزارة خاصة تهتم بشؤون البيئة، فقد تناوب على تسيير قطاع البيئة عدة لجان وكتابات

¹ - نجوى لحمر، الحماية الجنائية للبيئة، مرجع نفسه، ص95، 97.

دولة، وزارات، و بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-09 المؤرخ في 07/01/2001، تم إنشاء لأول مرة وزارة خاصة مكلفة بشؤون البيئة تحت اسم وزارة تهيئة الإقليم والبيئة وما بين سنة 2001 و 2012 استبدل اسمها عدة مرات، فقد صيغت تحت اسم وزارة التهيئة العمرانية والبيئة، وأخيرا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 10-258 المؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1431 الموافق لـ 21 أكتوبر سنة 2010.

- تناوب هياكل الإدارة المركزية على مهمة حماية البيئة، حيث عرف هذا القطاع تشكيلات متعددة، ولهذا يمكننا لقول بأن هذا القطاع لم يعرف الاستقرار القطاعي وذلك منذ نشأة أول هيئة تتكفل بالبيئة.

وقد أدى عدم الاستقرار الهيكلي لقطاع البيئة إلى إضفاء حالة عدم تواصل النشاط البيئي طيلة مدة تتجاوز عشرين متكاملتين (من منتصف السبعينات إلى منتصف التسعينات من القرن الماضي)، وهو الشيء الذي أثر سلبا في تطبيق سياسة بيئية واضحة المعالم بسبب انتقال البيئة عبر القطاعات المختلفة "الري، الغابات، الفلاحة، الداخلية، البحث العلمي، التربية ثم الداخلية مرة ثانية....".

أضفنا نوعا من عدم وضوح الرؤيا في انطلاق سياسة حقيقية في مجال البيئة من جهة، وعدم بلوغ الأهداف البيئية التي كانت مسطرة من جهة ثانية. إلا أن هذه الرؤيا بدأت تتضح تماشيا مع انطلاق سياسة بيئية إلى إدارات وهيئات وطنية سنقوم بإبرازها وتوضيح دورها في حماية البيئة من خلال:

- اللجنة الوطنية للبيئة.

- تحويل مصانع المديرية العامة للبيئة إلى كتابة الدولة للغابات واستصلاح الأراضي.

- صنع المصالح المتعلقة بحماية البيئة إلى وزارة الري والبيئة والغابات.

- تحويل مصانع البيئة من وزارة الري إلى وزارة الداخلية والبيئة¹.

ب- التنظيم الإداري لوزارة التهيئة العمرانية والبيئية والمدنية: صدر مرسوم تنفيذي رقم 12-433 المؤرخ في 11 صفر عام 1434 الموافق لـ 25 ديسمبر سنة 2012 وتتكون الوزارة تحت سلطة الوزير من:

¹ - أحمد سالم، الحماية الإدارية للبيئة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري،

جامعة محمد خيضر بسكرة، سنة 2013-2014، ص 17، 18

- الأمين العام.

- رئيس الديوان.

- المفتشية العامة.

- المديرية العامة للبيئة والتنمية المستدامة¹.

ج- مهام وزارة التهيئة العمرانية والبيئية والمدنية:

- هناك مرسوم تنفيذي رقم 10-258 المؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1431 يحدد صلاحيات وزير التهيئة العمرانية والبيئية من خلال ما يلي:
- اقتراح السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها.
 - إعداد الاستراتيجيات الوطنية لتهيئة الإقليم والبيئة واقتراحها وتنفيذها.
 - إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية والمتعلقة بالبيئة وتهيئة الإقليم واقتراحها.
 - دعم تطوير علاقات التعاون على صعيد الإقليمي والدولي ذات الصلة بصلاحيات الوزارة.

ثانيا: دور القطاعات الوزارية الأخرى في حماية البيئة

أ- وزارة الصحة والسكان: تقوم وزارة الصحة بدور فعال في حماية البيئة من خلال حماية المواطن من الأمراض والأوبئة التي تكون في الأغلب نتيجة أو أثر للتلوث التي تعصف بعنصر من عناصر البيئة، ويتجسد دورها في هذا المجال من خلال الاهتمام بتوفير بيئة صحية ونظيفة للمواطن²، ويعتبر تعاون وزارة الصحة والسكان مع وزارة البيئة من الأهم للسكان خاصة أمام الازدياد السكاني وزيادة المناطق العشوائية و كثرة المشاريع الصناعية، وهذا يبني عليه ضرورة تقديم الخدمات الصحية مع المتطلبات الصحية للسكان، كما تمنح الحوافز البيئية عن كل تخلص آمن من المخلفات الطبية.

ب- وزارة الموارد المائية: يقع عليها دور كبير في مجال حماية البيئة لاحتوائها على عنصر الماء، ومن أهداف الوزارة ضبط وأحكام توزيع مياه الري والشرب وإقامة وتشغيل، وتمارس

¹ - أحمد سالم، الحماية الإدارية للبيئة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص22.

² - عيد محمد العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، القاهرة: دار النهضة العربية، 2009، ص 227.

الوزارة لتحقيق أهدافها المذكورة جملة من الاختصاصات من ضمنها التنسيق مع المنظمات الدولية، والإقليمية والعربية والمنظمات غير الحكومية المتخصصة في الموارد المائية والبيئية¹.

ج-وزارة السكن والعمران: تساهم وزارة السكن والعمران بدور كبير في التقليل من خطر التلوث عن طريق الدور الذي تلعبه في مجال التخطيط العمراني، ويدخل ضمن مسؤولية الوزارة "إصدار القرارات والتشريعات التي تنظم سلامة البيئة السكانية من مساكن وحدائق ومرافق، لذلك فهي مسؤولة عن دراسة ومتابعة الاشتراطات الخاصة بمختلف أنواع الأبنية سواء كانت سكنية أم صناعية أم تجارية محدد لكل نوع منها الاشتراطات الواجب توافرها فيها، سواء أمنية أو إنارة أو تهوية أو ضمانات صحية واجب مراعاتها في تصميم البناء حفاظا على الصحة².

ثالثا: الأجهزة والهيئات الأخرى للحماية الإدارية البيئية:

لتجسيد النظام القانوني على أرض الواقع يجب أن يتوفر على وجود أجهزة تنفيذية متخصصة فعالة من القاعدة إلى القمة لعمل في كتف الشرعية، وتسهر على التطبيق السليم للقانون.

أ-الأجهزة والهيئات المتخذة على شكل وكالات:

- **الوكالة الوطنية للنفايات:** هي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة.

وتكلف الوكالة بتطوير نشاطاتها وفرز النفايات وجمعها ومعالجتها وتأمينها وإزالتها وتكلف في إطار مهامها على الخصوص بما يلي:

* تقديم المساعدة للجماعات المحلية في ميدان تسيير النفايات.

* معالجة المعطيات والمعلومات الخاصة بالنفايات، وتكوين بنك وطني للمعلومات حول النفايات.

- **الوكالة الوطنية للتغيرات المناخية:** هي مؤسسة ذات طابع إداري مقرها الجزائر العاصمة، وتهدف هذه الوكالة إلى ترقية إدماج إشكالية الوكالة في إطار الاستراتيجية الوطنية في مجال التغيرات المناخية في كل مخططات التنمية والمساهمة في حماية البيئة، كما تقوم

¹ - أحمد سالم، الحماية الادارية للبيئة، مرجع سابق، ص 31، 33.

² - إسماعيل نجم الدين زنكة، القانون الإداري البيئي، مرجع سابق، ص 201

الوكالة بتنسيق الأنشطة القطاعية في ميدان التغيرات المناخية والسهر على التعاون مع الميادين البيئية الأخرى لاسيما في مجال المحافظة على التنوع البيولوجي، ومكافحة التصحر وترقية كل الدراسات والأبحاث وكل الأشغال المرتبطة بموضوعها والمشاركة فيها¹.

ب-الأجهزة المتخذة على شكل مراكز:

- المركز الوطني لتكنولوجيات إنتاج أكثر نقاء:

يعتبر هذا المركز مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويخضع المركز للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقته مع الدولة ويعد تاجرا في علاقته مع الغير، بوضع المركز تحت وصاية الوزير المكلف بالبيئة. ويمكن أن يستعين مجلس الإدارة كل شخص من شأنه أن يثيره في مداولاته أو لمناقشة مسائل خاصة بحكم كفاءته، ويشارك المدير العام للمركز في اجتماعات مجلس الإدارة بصوت استشاري ويتولى أمانة مجلس الإدارة المدير العام للمركز.

- مركز تنمية الموارد البيولوجية:

يعد هذا المركز مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهذا المركز يوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالبيئة ومقره الجزائر.

ج-الأجهزة والهيئات المتحدة على شكل مرصد:

• المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة:

أنشئ بموجب المرسوم 115-02 المؤرخ في 3 أفريل 2002 ويخضع المرصد بموجب المادة 02 من المرسوم 115-02 للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقاتها مع الدولة، ويعد تاجرا في علاقاته مع الغير ويوضع المرصد تحت وصاية الوزير المكلف بالبيئة، ويكلف

¹ - أحمد سالم، الحماية الإدارية للبيئة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 36، 38.

بالتنسيق مع المؤسسات الوطنية والهيئات بجمع المعلومات البيئية على الصعيد العلمي، والتقني والإحصائي ومعالجتها وإعدادها وتوزيعها¹.

ويكلف المرصد في إطار مهامه على الخصوص بما يلي:

- وضع شبكات الرصد وقياس التلوث وحراسة الأوساط الطبيعية وتسيير ذلك.
- نشر المعلومات وتوزيعها.
- معالجة المعطيات والمعلومات البيئية قصد إعداد أدوات الإعلام.

• المرصد الوطني للمدينة: يضطلع بالمهام التالية:

- متابعة تطبيق سياسة المدينة.
- إعداد مدونة المدن وضبطها وتحسينها.
- متابعة كل إجراء تقرره الحكومة في إطار ترقية سياسية وطنية للمدينة².

¹ - أحمد سالم، الحماية الإدارية للبيئة في التشريع الجزائري، مرجع نفسه، ص 39، 40.

² - أحمد سالم، الحماية الإدارية للبيئة في التشريع الجزائري، مرجع نفسه، ص 42.

المبحث الثالث:

حماية البيئة كأحد مؤشرات التنمية المستدامة

المطلب الأول: ماهية التنمية المستدامة

يعتبر مصطلح التنمية المستدامة مصطلح يشير إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية، فقد لاقى هذا المفهوم العديد من التعاريف واختلفت حوله الآراء والاتجاهات، فلكل تعريف خاص فهو من بين المواضيع المهمة التي لاقت انتباه واهتمام الباحثين في مختلف الميادين، واعتبرته المنظمات الدولية من الحقوق التي تسعى كل دولة لتحقيقها.

وبمناسبة الاحتفال بالعيد العاشر لمؤتمر استوكهولم أجريت مناقشات في برنامج الأمم المتحدة للبيئة، وفي المؤتمر العام الذي عقد لهذه المناسبة حول استخدام مصادر الثروة الطبيعية المتاحة لأي دولة من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بدون استنزاف الموارد الطبيعية، بل الحفاظ عليها بحيث تضل متاحة للاستعمال في المستقبل، وفي ظل هذا ظهرت فكرة التنمية المستدامة بمكوناتها الثلاث: حماية البيئة ممثلة في الثروة الطبيعية، تحقيق النمو الاقتصادي، وتحقيق التنمية الاجتماعية.

وفي ظل الحاجة لتقديم شرح مفصل للتنمية المستدامة شكلت لجنة دولية، وهي اللجنة الدولية للبيئة والتنمية وأصدرت اللجنة تقريرها علم 1987 بعنوان مستقبلنا المشترك، واشتمل التقرير على تعريف التنمية المستدامة ووضع اقتراحات عن كيفية تطبيقها وعرفها على أنها: "التنمية التي تضمن الاستجابة لاحتياجات الجيل الحاضر مع عدم التعدي على حقوق الأجيال القادمة في المعيشة بمستوى يعادل الجيل الحالي أو يوافقه إن أمكن.

لقد عرضت مقترحات اللجنة على الجمعية العامة للأمم المتحدة وأقرتها، وكانت الخطوة التالية اعتماد مفهوم التنمية المستدامة كالتزام من جانب كل الدول وقد جاء ذلك في مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية¹.

¹ - خديجة عصماني والغالية عمومن، إشكالية التنمية المستدامة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، 2013، ص 07، 08.

واعتمد مؤتمر قمة الأرض والذي عقد في ريو دي جانيرو من 3 إلى 11 يوليو 1992 على التنمية المستدامة كسياسة تلتزم بها كل الدول حتى لا يحدث أضرار بالبيئة أو بصحة الإنسان، والاقتصاد نتيجة للأشغال الغير الرشيدة لمصادر الثروة الطبيعية ويتم التوصل إلى ما يسمى بأجندة القرن 21.

ويعتبر مفهوم التنمية المستدامة مفهوما جديدا أو مبتكر في الفكر التنموي، إذ لا يوجد تعريف متفق عليه عالميا بالنسبة لهذا المصطلح، وللتطرق لتعريفه ينبغي تحديد تعريف لكل من مصطلح التنمية على حدا ومصطلح الاستدامة على حدا.

- **تعريف التنمية:** هي عملية شاملة مستمرة اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية تهدف إلى تحقيق تقدم مستمر في حياة الأفراد ورفاهيتهم، وذلك من خلال مساهمة جميع أفراد المجتمع وعلى أساس التوزيع العادل لعائداتها.

- **أما معنى الاستدامة:** هو ضمان ألا يقل الاستهلاك مع مرور الزمن وتدفقه وتحقيق المنفعة العامة، كما تعرف كذلك بأنها: "استمرارية الموارد الطبيعية لأجيال الحاضر والمستقبل والمحافظة على خصائصها".

كذلك نجد الأمم المتحدة عرفتتها من خلال تقرير اللجنة العلمية للبيئة والتنمية سنة 1987 بأنها: " تلك التنمية التي تلبي حاجيات الحاضرون والمساومة على قدرة الأجيال المقبلة في تلبية حاجياتهم".

والتنمية المستدامة حسب تعريف الدكتور مصطفى قاسم أنها: "هي تلك التي تلبي احتياجات الحاضرون دون الإخلال بقدرات الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها".

وجاء التعبير عن التنمية التي تتصف بالاستقرار وتسلب عوامل الاستمرار والتواصل، وحسب قمة الأرض لعام 1992 بالبرازيل هي التي تحدد المعايير الاقتصادية والاجتماعية، والبيئية لكيفية تحقيق التنمية المستدامة كبديل تنموي للبشرية لمواجهة احتياجات القرن 21.¹

وعرفها كذلك مؤتمر ريودي جانيرو لسنة 1992 في المبدأ بين الثالث والرابع حسب المبدأ الثالث بأنها: " ضرورة إنجاز الحق في التنمية بحيث تتحقق على نحو متساوي، والحاجيات التنموية البيئية للأجيال في الحاضر والمستقبل.

¹ - خديجة عصماني والغالية عمومن، إشكالية التنمية المستدامة في الجزائر، مرجع نفسه، ص 09، 10.

كما ينبغي لتحقيق التنمية المستدامة أن تشمل حماية البيئة جزء لا يتجزأ من عملية التنمية ولا يمكن التفكير بمعزل عنها.

وهي أيضا عملية يتناغم فيها استغلال الموارد وتوجيهات الاستثمار ومناحي التنمية التكنولوجية، وتغيير المؤسسات على نحو يعزز كلا من إمكانيات الحضر والمستقبل للوفاء بحاجيات الإنسان وتطلعاته.

ومن خلال كل هذه التعاريف أمكننا القول أن التنمية المستدامة تسعى لتحقيق نوعية لحياة الإنسان واستغلال الموارد الطبيعية بطريقة عقلانية، ومحاولة إبقائها لمدة زمنية بعيدة وضمان متطلبات الأجيال المقبلة، بحيث أنه لا يمكن تجاوز هذا الاستغلال والاستخدام للموارد الخاصة في حالة الموارد غير المتجددة، وفي حالة الموارد المتجددة يجب الترشيد في استخدامها مع محاولة وجود بدائل لهذه الموارد لتستغل لفترة زمنية طويلة الأجل، ويجب أن تستخدم هذه الموارد في كلتا الحالتين بطريقة مناسبة لا تؤدي إلى عجز بيئي، وذلك للعلاقة الوطيدة بين التنمية المستدامة والبيئة.

أولا-تعريفها:

يعتبر مفهوم التنمية المستدامة من المفاهيم المستحدثة بالنسبة لإطار العمل البيئي بالدول المختلفة، ويرجع ذلك إلى أن الدول بادئ الأمر كانت تهتم وترتكز على الحد من التلوث البيئي بأنواعه المختلفة، ونقصد بالتنمية المستدامة تحقيق معدلات من التنمية في الموارد المتاحة بما يتجاوز معدلات النمو السكاني، مما يؤدي إلى توفير الاحتياجات الخاصة بالأجيال القادمة من هذه الموارد¹.

- تعريف التنمية المستدامة في التشريع الجزائري: جاء في م 4 من الباب الأول من القانون رقم 03/10 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق ل 19 جويلية 2003م المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة "التنمية المستدامة تعني التوفيق بين تنمية اجتماعية واقتصادية قابلة للاستمرار وحماية البيئة، أي إدراج البعد البيئي في إطار تنمية تتضمن تلبية حاجات الأجيال الحاضرة والأجيال المستقبلية.

¹ - أحمد فرغلي، البيئة والتنمية المستدامة، القاهرة: مركز تطوير الدراسات العليا والبحوث، 2007، ص 18.

وكذلك هي التنمية التي تلبي احتياجات الحاضر دون الإخلال بقدرات الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها، أو هي تعبير عن التنمية التي تنطق بالاستقرار وتملك عوامل الاستمرار والتواصل أو هي تنمية قابلة للاستمرار، وهي عملية تتفاعل بين ثلاث أنظمة: نظام حيوي اقتصادي ونظام اجتماعي¹.

ثانيا: أساليب تحقيق التنمية المستدامة

في إطار النمو المتسارع الذي يشهده العالم المصاحب لاستنزاف الموارد البيئية، وما حل بالبيئة نتيجة ذلك حيث أصبح هذا المشكل هاجسا لدول العالم الدول المتقدمة والنامية على السواء، فقد أصبحت هذه الدول تفكر في إيجاد حلول تتماشى ومتطلباتها دون التأثير على البيئة، حيث حولت نظرتها من الاهتمام بالتقييم الاقتصادي والاجتماعي للقطاعات المختلفة عن الفترات الماضية إلى إجراء ذلك التقييم عن الفترات المستقبلية، ومن هنا ظهر مفهوم التنمية المستدامة.

وتعتبر الآثار البيئية السالبة التي انعكست على البيئة وعلى الموارد الاقتصادية والبشرية من أهم العوامل التي أدت إلى ظهور مفهوم التنمية المستدامة لما لها من تأثير بالغ على الناتج الوطني، وأيضا على إنتاجية الشركات والمؤسسات وقدرة الأفراد الصحية على العمل والإنتاج كما تتأثر معدلات التنمية المستدامة بمجموعة من العوامل ومن أجل الحلول الدائمة واللائمة لتنمية النظم الأرضية تقع في مفترق الطرق بين المجالات التي تمثل العناصر الثلاثة الرئيسية للتنمية المستدامة، والتي تعبر عن وجهات نظر كل من الاقتصاديين والإيكولوجيين وعلماء الاجتماع، ويتم تحقيق التنمية المستدامة ومعالجة العوامل التي تؤثر على مؤشرات التنمية المستدامة من خلال:

أ-مدى كفاءة نظم الإدارة البيئية: إن تطبيق نظام إدارة فعال يعمل على الحد من التلوث البيئي بالمصانع والوحدات الإنتاجية بالمرافق والوحدات الخدمائية، ويعمل على زيادة حجم الإنتاج نتيجة انخفاض حجم المخلفات الهوائية وصلبة والسائلة، وإعادة تدوير الجزء الذي لا يتم

¹ - لعبيدي مهاوت، أهمية التكاليف البيئية في تحقيق التنمية المستدامة، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الوادي، لسنة 2010/2009، ص43.

التخلص منه عن طريق أساليب الحد من عناصر التلوث البيئي المختلفة، ويقوم نظام الإدارة البيئية على إعداد سياسة بيئية تهدف إلى تعديل نظام التعامل مع الموارد والخدمات والموارد الطبيعية، مما يؤدي إلى الحد من استخدامها لتخفيض حجم الملوثات الضارة.

ب- استخدام الأكثر كفاءة للمدخلات: من أهم السمات الاقتصادية السائدة في دول العالم المختلفة هي محدودية الموارد المتجددة وغير المتجددة، مما يؤدي إلى ضرورة البحث عن أساليب ملائمة لتحقيق الاستخدام الأمثل لهذه الموارد، وهذا ما أدى إلى إخفاء نوع من التركيز على عمليات التصنيع الأكثر كفاءة التي تستخدم المدخلات بكفاءة متزايدة، وإخراج قدر أقل من النفايات لكل وحدة منتجة، وتتمتع برقابة جودة أفضل وتنتج قدرا قليلا من النفايات بحيث أصبح تصميم المنتج نفسه وحجمه وعبوته أحد الوسائل الهامة لخفض موارد المدخلات.

ج- تطبيق نظم فعالة للإدارة البيئية لمنع التلوث وتقليل النفايات إلى أدنى حد: لقد كان تحقيق معدلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية يعتمد في فترة قد مضت على زيادة تلك المعدلات عن طريق زيادة الحجم في القطاعات الاقتصادية المختلفة، بحيث صاحب هذه الزيادة استنزاف في الموارد الطبيعية، مما أدى إلى انخفاض في حجم الناتج الوطني وتدهور المراكز المالية للشركات ولمؤسسات الأعمال.

فعملية استخدام النفايات وكذلك إعادة استخدامها يستلزم مواد تستخدم بكفاءة وتنتج أدنى حد من النفايات، ويمكن الإسهام في عملية إعادة التشغيل بعيدا عن الموقع حينما ستهم الشركة في نفاياتها إلى منتج ثانوي¹.

ثالثا: عناصر التنمية المستدامة

تتألف التنمية المستدامة من ثلاث عناصر رئيسية: النمو الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وأخيرا البعد التقني.

¹ - لعبيدي مهاوات، أهمية التكاليف البيئية في تحقيق التنمية المستدامة، مرجع نفسه، ص 50.

أ- البعد الاقتصادي:

ويستند هذا العنصر إلى المبدأ الذي يقضي بزيادة رفاهية المجتمع إلى أقصى حد والقضاء على الفقر من خلال استغلال الموارد الطبيعية على النحو الأمثل، حيث نجد أن سكان البلدان الصناعية يستغلون قياساً على مستوى نصيب الفرد من الموارد الطبيعية في العالم أضعاف ما يستخدم سكان البلدان النامية، ويندرج تحت هذا البعد:

- إيقاف تبديد الموارد الطبيعية.
- تقليص تبعية البلدان النامية.
- مسؤولية البلدان المتقدمة عن التلوث ومعالجته.
- المساواة في توزيع الموارد.
- الحد من التفاوت في مستوى الدخل.
- تقليص الإنفاق العسكري¹.

ب- البعد الإنساني والاجتماعي:

ويشير هذا العنصر إلى العلاقة بين الطبيعة والبشر وتحقيق الرفاهية وتحسين سبل الرفاهية من خلال الحصول على الخدمات الصحية والتعليمية ووضع المعايير الأمنية واحترام حقوق الإنسان في المقدمة، ويشير هذا العنصر إلى التنمية الثقافية المختلفة والتنوع والتعددية والمشاركة الفعلية للقواعد الشعبية في وضع القرار.

ويعتمد هذا البعد على الجانب البشري بالعناصر الآتية:

- تثبيت النمو السكاني.
- الاستخدام الأمثل للموارد البشرية.
- دور المرأة.

¹ - خالد مصطفى قاسم، إدارة البيئة والتنمية المستدامة، القاهرة، الدار الجامعية الاسكندرية، 2010، ص 27، 28.

- الصحة والتعليم.

- حرية الاختيار والديمقراطية".

ج-البعد البيئي:

ويتعلق بالحفاظ على الموارد المادية والبيولوجية مثل الاستخدام الأمثل للأراضي الزراعية والموارد المائية في العالم، وذلك من خلال الأساس التي تقوم عليها التنمية المستدامة من حيث الاعتبارات البيئية وهي:

د-البعد التقني والإداري:

وهو البعد الذي يهتم بالتجول إلى تكنولوجيات أنظف وأكثر تنظيلا للمجتمع إلى عنصر يستخدم أقل قدر من الطاقة والموارد، وأن يكون الهدف من هذه النظم التكنولوجية إنتاج حد أدنى من الغازات والملوثات، واستخدام معايير معينة تؤدي إلى الحد من تدفق النفايات وتعيد تدوير النفايات داخليا وتعمل مع النظم الطبيعية أو تساندها". ولكي يتم تحقيق التنمية المستدامة يجب مراعاة عدة أمور أهمها:

- استخدام تكنولوجيا أنظف.

- الحد من انبعاث الغازات.

- استخدام قوانين البيئة للحد من التدهور البيئي.

- إيجاد وسائل بديلة أو طاقة بديلة للمحروقات مثل الطاقة الشمسية وغيرها.

- الحيلولة دون تدهور طبقة الأوزون¹.

المطلب الثاني: العلاقة بين البيئة والتنمية المستدامة

أولا: الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة

لقد اهتمت الدراسات الاقتصادية والتنموية بالموارد القادرة واعتبرتها ذات قيمة اقتصادية وأهملت الموارد الحرة في الهواء والماء واعتبرتها ليست ذات قيمة اقتصادية، وبالتالي فإن عدم الأخذ بكل من البيئة والموارد الطبيعية في الحسبان عند رسم السياسات الاقتصادية للدول، والإسراف في استعمالها يشكل مشكلة تستحق الاهتمام، ويرجع إهمال الموارد الحرة إلى

¹ - خالد مصطفى قاسم، إدارة البيئة والتنمية المستدامة، مرجع نفسه، 34، 35.

أن التحليل الاقتصادي التقليدي قد اقتصر على تناول الظواهر المتعلقة بالسوق فقط، وأهمل الجوانب الأخرى، وفي داخل إطار السوق فإن الأثمان هي المؤشر الذي يعبر عن الندرة النسبية للموارد التي لها ثمن في السوق، أما الموارد الحرة أو المجانية فإن استخدامها يكون غير مقيد، وبالتالي تستهلك بدون حرص سواء في الكمية المستخدمة منها أو في أسلوب استخدامها، الذي قد يترتب عليه الإضرار بها إلا أن هذه النظرة للموارد الحرة أو المجانية قد تغيرت تماما وذلك وفقا لما يلي:

- إن التصنيع المتنامي والتزايد السكاني قد جلب صورا كثيرة للتلوث البيئي تتعلق معظمها بالموارد الحرة فبدأت تظهر معالم الندرة والعرض والطلب على هذه الموارد، فبعد أن كانت ليست محلا للتملك وليست لها قيمة، يترتب عليه تكاليف باهضة سواء في إزالة هذا التلوث أو في تدبير البديل الذي يعوض هذه القيمة في استعمال المياه النظيفة عند تلوثها يحمل الدولة تكلفة إزالة التلوث من المياه أو بديل آخر يوفر هذا الاستعمال.

- إن التحليل الاقتصادي قد انشغل بإنتاج واستهلاك الموارد أما ما يتخلف من عملية الاستهلاك من مخلفات وفضلات فلم يكن محل اهتمام لأنه لا يشكل ظواهر نقدية رغم ما يسبب من تلوث بيئي وآثار سلبية على الرفاهية العامة الحقيقية، وقد عرفت التنمية الاقتصادية ذلك النوع من الرفاهية حديثا بعد أن كانت منشغلة تماما بالرفاهية المقومة في شكل نقدي فقط¹.

ثانيا: مؤشرات التنمية المستدامة

أ- برنامج الأمم المتحدة لمؤشرات التنمية المستدامة في دورتها الثانية عام 1995: وافقت لجنة التنمية المستدامة لإدارة الشؤون الاجتماعية والاقتصادية للأمم المتحدة التي أنشأت في ديسمبر 1992 لضمان المتابعة الفعلية لمؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية على برنامج عمل بشأن مؤشرات التنمية المستدامة ويعطي الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والمؤسسية للتنمية المستدامة، وقد أسهمت منظمات حكومية وجماعات أساسية وكالات مسؤولة عن

¹ - لعبيدي مهاوت، أهمية التكاليف البيئية في تحقيق التنمية المستدامة، مرجع نفسه، ص 65.

مؤشرات معينة في بلورة هذا البرنامج ويحتوي هذا البرنامج العمل على قائمة مكونة من 134 مؤشر للتنمية المستدامة نشرت في شهر أغسطس من عام 1966 في وثيقة تعرف باسم "الكتاب الأزرق" هذه المؤشرات مجمعة في أربع فئات كبيرة هي الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والمؤسسية، ومنظمة طبقا للإطار الكلاسيكي.

ب-معايير إعداد مؤشرات جيدة للتنمية المستدامة:

- أن تعكس شيئا أساسيا وجوهريا لصحة المجتمع الاقتصادي والاجتماعي، أو بيئة طويلة الأمد على مر الأجيال.
- أن تكون واضحة ويمكن تحقيقها أي ببساطة يستطيع المجتمع تقبلها وفهمها.
- أن تكون قابلة للقياس ويمكن التنبؤ بها.
- أن تكون ذات قيم جدية متاحة.
- أن توضح ما إذا كانت المتغيرات قابلة للقلب ويمكن التحكم فيها أم لا¹.

¹ - هاجر بوزيان الرحماني وفاطمة بكدي، محاضرات في التنمية المستدامة في الجزائر بين حتمية التطور وواقع التدبير، المركز الجامعي خميس مليانة، ص 2، 3.

الفصل الثاني:

صلاحيات الجماعات المحلية
في مجال حماية البيئة

الفصل الثاني:

صلاحيات الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة.

عندما نتحدث عن الجماعات المحلية ودورها في مجال حماية البيئة نجد بأن محاورها كثيرة ومتنوعة نظرا لأهمية التي يعتبرها الموضوع فقد درس من كل جانب، حيث سنتناول في هذا الفصل ما يلي:

المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية.

المبحث الثاني: الحماية الإدارية للبيئة من خلال دور الهيئات المركزية والمجالس المنتخبة في مجال حماية البيئة.

المبحث الثالث: وسائل وأدوات الجماعات المحلية لحماية البيئة.

المبحث الأول:

ماهية الجماعات المحلية

المطلب الأول: تعريف الجماعات المحلية

أولا تعريف البلدية:

أ - مرحلة قانون البلدية لسنة 1967

عرفت المادة الأولى البلدية بأنها: " البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، ولا شك أن هذا التعريف يعكس الوظائف الكثيرة للبلدية ومهامها المتنوعة في ظل الفلسفة الاشتراكية.

ب - مرحلة قانون البلدية لسنة 1990 (في ظل القانون رقم 08/90)

عرف المشرع البلدية بموجب المادة الأولى من القانون رقم 80/90 المؤرخ في 17 أفريل 1990 التعلق بقانون البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

ج - مرحلة قانون البلدية لسنة 2011 (في ظل القانون رقم 10/11)

وعرفها من خلال المادة الأولى "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وعليه نسجل تماثلا كبير في تعريف البلدية بين قانون 1990 والقانون الجديد. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".

وتنشأ طبقا للمادة الأولى من القانون 10/11 بموجب قانون وهو ما يضيف عليها طابعا خاصا ويغطي بها أساسا قانونيا قويا، وكفي القول أن الوزارة وهي تنظيم إداري أعلى وتتمتع بسمو المكانة إلا أنها لا تنشأ بقانون، بل بتنظيم ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية للدولة وتمتلك البلدية قانونا اسم ومقر رئيس، ويجوز تغيير اسمها ومقرها بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي، ويخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك، وهذا ما نصت عليه المادة 06 من القانون 10/11 المذكور¹.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري الجزائري، جسور للنشر والتوزيع، 2015، ص 345.

ثانيا: تعريف الولاية

أ - مرحلة قانون الولاية لسنة 1969:

عرفت المادة الأولى من الأمر 38-69 المؤرخ في 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية بأنها: " جماعة عمومية إقليمية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة " ونصت المادة 02 عل تحدد الولاية بقانون، ويحدد اسمها ومركزها بموجب مرسوم ولا شك أن هذا التعريف يعكس الوظائف الكثيرة للولاية ومهامها المتنوعة في ظل المرحلة الاشتراكية.

ب-مرحلة قانون الولاية لسنة 1990 (في ظل القانون 09/90):

عرف المشرع الولائي بموجب المادة الأولى من القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بقانون الولاية " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي " وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، تنشأ الولاية بقانون.

ج - مرحلة قانون الولاية لسنة 2012 (في ظل القانون الجديد 07/12):

عرف المشرع الولائي من خلال المادة الأولى "هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة "، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية، والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذا حماية البيئة وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون شعارها هو " بالشعب وللشعب "¹.

ومن الملاحظ أن التعريف الأخير بالتفصيل مقارنة مع تعريف 1990 فبعد الإعلان أن الولاية جماعة إقليمية إضافة المادة الجديدة عبارة الدولة، وهذا الإبراز الرابط بين الولاية كتنظيم إداري والدولة باعتبارها الجسم الأم والوحيدة الأساسية.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع نفسه، ص 236.

وفصلت المادة الأولى أكثر بالقول أن الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وأسندت إليها بهذه الصفة تنفيذ السياسات العمومية في شتى المجالات التي تعود إليها بالاختصاص، وأضافت المادة الأولى شعار الولاية وهو بالشعب وللشعب للتأكيد مكانة السلطة الشعبية في التنظيم الإداري الجزائري.

وتنشأ الولاية طبقا للمادة الأولى من القانون 07/12 بموجب قانون وهو ما أضفى عليها طابعا خاصا، ويعطي لها أساسا قانونيا قويا ويكفي القول أن الوزارة وهي تنظيم إداري أعلى وتتمتع بسمو المكانة، إلا أنها لا تنشأ بقانون بل بتنظيم، ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية بل تستعمل الشخصية الاعتبارية للدولة.

وتمتلك الولاية قانونا، اسم ومقر رئيس طبقا للمادة 09 من القانون 07/12 ويجوز تغيير اسمها ومقرها بموجب مرسوم ويعدل بذات الكيفية¹.

المطلب الثاني: هيئات الإدارة المحلية

أولا: هيئات البلدية: نجدها تنقسم ثلاثة وتتمثل في:

1- المجلس الشعبي البلدي

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي

3- إدارة البلدية

1- المجلس الشعبي البلدي:

لقد عمدت الفقرة الثانية من المادة 107 من القانون البلدي إلى تعداد الموضوعات التي لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة عليها من السلطة العليا المسؤولة، ويعني هذا أنه فيما عدا تلك الموضوعات المتعددة تعدادا، فإن تصرفات وأعمال المجلس الشعبي البلدي تصبح سارية ونافذة منذ المصادقة والتصويت عليها من أعضاء المجلس الشعبي البلدي ورئيسه².

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري مرجع نفسه، ص 236

² - أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر: دار الخلدونية، ص 386.

أ- تكوين المجلس الشعبي البلدي:

إن البحث في موضوع تكوين أو تشكيل المجلس الشعبي البلدي يؤدي بالضرورة إلى دراسة النظام الانتخابي البلدي اعتباراً من أن هذا المجلس هو "مجلس منتخب" جعلت منه أحكام الدستور:

"الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية، كما اتخذته قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

يطرح النظام الانتخابي البلدي، البحث في جملة من القواعد القانونية كدور أساساً حول المسائل الرئيسية الآتية:

- **الناخب:** وهو الشخص المسجل بالقائمة الانتخابية والتي تتضمن أسماء جميع الأشخاص الذين يحق لهم ممارسة حق التصويت أو الاقتراع بالبلدية، ويكون ذلك بتوفر جملة من الشروط فيه حتى يتمكن من الحصول على بطاقة الناخب.
 - **المنتخب (المترشح):** يتكون المجلس الشعبي البلدي من عدد الأعضاء يتراوح بين 13 و43 منتخبا بلديا حسب عدد سكان البلدية، يتم انتخابهم لمدة خمسة سنوات، تمتد -وجوبا- لدى تطبيق المواد 90 في حالة حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته و93 (الحالة الاستثنائية) و96 (حالة الحرب) من الدستور كما تشير المادة 65 من قانون الانتخاب.
- يتم الانتخاب بطريقة الأغلبية النسبية حيث توزع المقاعد حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى والمعامل الانتخابي¹.
- **العملية الانتخابية:** يقصد بها في مدلولها الضيق: مجموعة الإجراءات والتدابير والتصرفات المتعلقة بالانتخاب، وذلك بدءاً بإعداد القائمة الانتخابية ومروراً بالاقتراع وما يليه من فرز إلى غاية إعلان النتائج.

وإضافة إلى المبادئ والقواعد الدستورية فإن قانون الانتخابات (القانون العضوي

رقم 01-12) قد سن من الأحكام ما بسط على العملية الانتخابية، إذا أحاط

¹ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية مرجع نفسه، ص 58.

بموجة من الضمانات إلى حد تجريح المساس، والإخلال بمجرياتها والمعاقبة عليها جنائيا (المواد من 210 إلى 236) من القانون العضوي رقم 12-01.

- المنازعات الانتخابية: يعد الأخذ بنظام الازدواجية القضائية وفقا لدستور 89 (المعدل 1996)، وذلك بموجب النص على إنشاء هيئات مستقلة ومنفصلة للقضاء الإداري (المحكم الإدارية ومجلس الدولة) كان من المجدي فسخ المجال للطعن القضائي أمامها في موضوع المنازعات الانتخابية على غرار ما هو سائد بدور القضاء المزدوج، وهو ما تم فعلا من خلال تعديل الأمر رقم، 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات بموجب القانون العضوي رقم 04-01 المؤرخ في 07 فبراير 2004¹.

ولتسيير أعمال المجلس الشعبي البلدي يقوم بعقد عدة دورات، ويجري خلالها مداولات كما يشكل لجانا متخصصة.

ب- تسيير المجلس الشعبي البلدي:

لتسيير أعماله يقوم المجلس الشعبي البلدي بعقد عدة دورات ويجري خلالها مداولات، كما يشكل لجانا متخصصة.

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

أ- تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي:

جاء في المادة 64 من قانون البلدية يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال الخمسة عشر يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، وتنص المادة 65 يعلن رئيس المجلس الشعبي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين.

وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيس المرشحة أو المرشح الأصغر سنا.

ما يلاحظ على هذه المادة أن المشرع لم يعالج الغموض فيما يخص تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي، ما عدا الفقرة الثانية التي عالجت مشكلة تساوي الأصوات فأكد لها المشرع للأصغر سنا.

¹ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع نفسه، ص 63، 71، 72.

وقد كانت كيفية تعيين رئيس المجلس محل جدل كبير بين أعضاء البرلمان، والذين أسقطوا نص المادة الأصلي الذي ورد في مشروع قانون البلدية الذي أعدته السلطة التنفيذية. إلا أن المشرع استدرك الأمر ووضح هذه المادة أكثر في قانون الانتخابات الجديد 01/12 في المادة 80 منه، حيث نصت على أنه في حالة ما إذا لم توجد أي قائمة حازت على الأغلبية المطلقة يمكن للقوائم الحائزة على 35% من المقاعد تقديم مرشح. ولقد طرح المشرع آخر في حالة عدم حصول أي قائمة على 35% على الأقل من المقاعد فإنه يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح، وهذا يكون الانتخابات سري ويعلن رئيس المجلس المترشح الذي تحصل على أكثر الأصوات¹.

وفي حالة تساوي الأصوات يجري دورتان في اليومين المواليين، وإذا ما تساوت الأصوات في هذه المرة يعلن المترشح الأصغر سنا رئيس للمجلس الشعبي البلدي.

والسؤال المطروح في هذا المجال هو إلى أي قواعد تعيين نحتكم هل تلك الواردة في المادة 65 من قانون البلدية باعتباره الشريعة العامة في جميع المسائل المتعلقة بالبلدية، ومنها كيفية تعيين الرئيس؟ أم المادة 80 من قانون الانتخابات باعتباره أيضا الشريعة العامة في كل ما يتعلق بكيفية الانتخابات وشروطه وقواعده بما فيها كيفية انتخاب أعضاء المجلس الشعبي؟ وفي الحقيقة فإن الاستناد إلى قاعدة اللاحق يلغي السابق، وإلى كون نظام الانتخابات قد صدر بموجب قانون عضوي وهو أعلى درجة وإلزامية من القانون البلدي، والذي صدر بموجب قانون عادي فإننا نرجح تطبيق أحكام المادة 80 من قانون الانتخابات، كما يتضح كذلك أن المشرع عالج الفراغ القانوني الذي كان في المادة 48 من القانون 08/90، واعتمد في الأخير على معيار الأصغر سنا لأنه يتماشى نوعا ما مع مبدأ المساواة باعتبار أنه يمكن أن يكون المترشح الأصغر سنا أكثر كفاءة وذو مؤهلات وتؤهله لأن يكون رئيسا، وهذا حتى لا تكون الإدارة بصفة عامة حكرًا على الكبار بحجة الخبرة.

¹ - لطيفة عشاب، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، سنة 2012/2013، ص 40.

ولقد نصت المادة 63 على وجوب إقامة الرئيس بصفة دائمة وفعلية بإقليم البلدية، وهذا ضمان أكثر للتواصل بين المواطنين ورئيس البلدية وللتكفل عن قرب بمصالح المواطنين وتحسين يومياتهم.

وبعد أن يتم اختيار رئيس المجلس فرض المشرع إجراءات تتم من خلالها تنصيب الرئيس الجديد وذلك في حفل رسمي، وهذا الإضفاء صبغة الرسمية على مراسيم تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبار البلدية القاعدة الأساسية في الدولة ينبغي إعطائه المكانة التي تستحقها، واعتبار للمركز الذي يتمتع به رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتم الحفل الرسمي بحضور منتخب المجلس أثناء جلسة علنية برأسها الوالي أو ممثليه خلال 15 يوم التي تلي إعلان النتائج.

وتنص المادة من قانون البلدية على أنه يتم إعداد محضرين رئيس المجلس المنتهية ولايته والرئيس الجديد خلال الأيام التي تلي تنصيبه، وترسل نسخة من المحضر إلى الوالي أما في حالة ما إذا كان رئيس المجلس قد حددت عهده فإنه يقدم عرض حال عن واقعة البلدية، وهذا لإضفاء الشفافية أكثر في تسيير الشأن المحلي وضمان الاستمرارية فيحمل الموقف العام.

ويختار الرئيس نائبان أو عدة نواب ويكون عددهم محصور بين 2 و6 نواب حسب عدد سكان البلدية، وبالأحرى حسب عدد المقاعد التي يتكون منها المجلس الشعبي البلدي. وهذا ما وضعه المشرع في المادة 69 من قانون البلدية "يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب ويكون عددهم كما يأتي:

- نائبان (2) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي المتكون من سبعة إلى تسعة أشخاص.
 - ثلاثة (3) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي المتكون من أحد عشر مقعدا.
 - أربعة (4) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي المتكون من خمسة عشر مقعدا.
 - خمسة (5) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي المتكون من ثلاثة وعشرين مقعدا.
 - سته (6) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي المتكون من ثلاثة وثلاثين مقعدا¹.
- بعدها يعرض رئيس المجلس قائمة النواب الذين اختارهم على المجلس الشعبي البلدي في أجل 15 يوم التي تلي تنصيبه، وذلك لمنح الوقت الكافي للرئيس لاختيار عمن يجوز على

¹ - لطيفة عشاب، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مرجع نفسه، ص 42.

ثقتهم، ومن يراهم مناسبين لمساعدته في إدارة شؤون البلدية خاصة عملية تنفيذ مداولات المجلس أو نشر القوانين، والتي تتطلب من الهيئة التنفيذية عملا جبارا يقتضي الانسجام والثقة، وتتم المصادقة عليهم بالأغلبية المطلقة ويعين الرئيس نوابه للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي أي (5) سنوات.

وما يلاحظ على هذه المادة هو تناقضها مع ما تنصه المادة 79 من القانون العضوي للانتخابات، حيث أن هذه المادة لم تنص على وجود مجالس بها 7 مقاعد و9 أو حتى 11 مقعد، كما أن المشرع عدد النواب في حالة ما إذا كان المجلس به 43 مقعدا.

ب-إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:

استنادا للأحكام الواردة في قانون البلدية يمكن حصر حالات إنهاء المهام في الحالات التالية:

- **الاستقالة:** وتتمثل في تغيير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي إراديا عن رئاسة المجلس، وحسن فعل المشرع في المادة 37 من قانون البلدية حيثما أوجب على رئيس المجلس دعوة المجلس البلدي للاجتماع، وتقديم الاستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من قبل الوالي، ويتم إلصاق الاستقالة بمقر البلدية.

- **التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة:** وهي حالة جديدة لم يتم النص عليها في قانون 1990، وقد وصفت المادة 74 من قانون البلدية لسنة 2011 التخلي عن المنصب بأنه الحالة التي يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي مستقلا، ولم يجمع المجلس طبقا للمادة 73، ويتم لإثبات التخلي عن المنصب في أجل 10 أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله.

- **التخلي عن المنصب بسبب غياب المبرر:** وهي حالة جديدة تضمنتها المادة 75 من قانون البلدية، وتتعلق أساسا بحالة تخلي عن المنصب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر، ويعلن الغياب من قبل المجلس الشعبي البلدي¹.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص386، 387.

3- إدارة البلدية:

تنص المادة 125 من القانون البلدي على ما يأتي:

" للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وينشطها الأمين العام للبلدية ".

ومن ثم فإن الأجهزة الإدارية الدائمة للبلدية تتمثل في الهياكل الآتية الأمين العام، المندوبية البلدية، المصالح البلدية.

أ- الأمين العام للبلدية:

-التعيين: نصت عليه المادة 128 من القانون البلدي بأنه تحدد كيفية وشروط تعيين الأمين العام للبلدية عن طريق التنظيم.

وطبقا للمرسوم رقم 83-127 المؤرخ في 12 فيفري 1983 فإن الأمين العام للبلدية يتم تعيينه بموجب مرسوم.

-الاختصاصات: تتجلى الاختصاصات الأمين للبلدية طبقا للمادة 129 من القانون البلدي في علاقة بمختلف هيئات وأجهزة البلدية.

ب- المندوبات وملحقات البلدية:

-الإنشاء: يمكن للبلدية أن تحدث مندوبات بلدية أو ملحقاتها في حدود اختصاصاتها. تحدد قواعد تنظيم المندوبات والملحقات البلدية وسيرها عن طريق التنظيم، يحدد بموجب مرسوم عدد المندوبات البلدية المنصوص عليها في المادة 134، وحدودها بالنسبة لكل بلدية كبرى اعتمادا بصفة خاصة على الطابع الجغرافي والحضري لإقليمها ومقتضيات المرفق العام¹.

تحدد كفايات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم:

-الاختصاصات: تتولى المندوبية البلدية ضمان مهام المرفق العام، وتوفير الوسائل الضرورية للتكفل بها.

¹ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع نفسه، ص 97، 98.

-المندوب البلدي: ويوجد فيه التعيين والاختصاص.

فالتعيين ينشط المندوبية البلدية منتخب يدعي المندوب البلدي، ويعين بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيس المجلس. أما الاختصاص فيتصرف المندوب البلدي تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي، وباسمه ويتلقى منه تفويض بالإمضاء.

ج-مصالح البلدية: ونجدها منصوص عليها في المادة 126 من القانون البلدي.

ثانيا: هيئات الولاية

طبقا للمادة 2 من قانون الولاية رقم 07-12 تقوم الولاية على هيئتين هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي إلى جانب أجهزة وهيكل الإدارة العامة للولاية¹.

1-المجلس الشعبي الولائي:

يشرف على إدارة شؤون الولاية مجلس منتخب، وهو عبارة عن هيئة مداولة، وتقتضي دراسة الهيئة التطرق لتشكيلتها وقواعد عملها وتسييرها².

أ-التكوين (التشكيل):

إن البحث في موضوع تكوين وتشكيل مجلس شعبي ولائي، يؤدي بالضرورة إلى دراسة النظام الانتخابي الولائي اعتبارا من أن هذا المجلس هو مجلس منتخب جعلت منه أحكام الدستور الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية.

- كما اتخذته " قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

-يطرح النظام الانتخابي الولائي البحث في جملة من القواعد القانونية تدور أساسا حول

المسائل الرئيسية الآتية: الناخب - والمنتخب المترشح).

-العملية الانتخابية.

-المنازعات الانتخابية³.

¹ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع نفسه، ص 102.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 271.

³ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 103.

ب-التسيير:

ويتمثل في انتخاب الرئيس كما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي ينتخبه أعضاء المجلس للفترة الانتخابية (خمس سنوات) من طرف جميع أعضاء المجلس، حيث أوردت المادة 9 من قانون الولاية عدة حالات¹.
ونجد كذلك الدوران حيث يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات عادية، وغير عادية وبقوة القانون.

ويجري المجلس الشعبي الولائي خلال دوراته مداولات تنص على إحدى صلاحياته وتخضع كما هو الشأن بالنسبة للبلدية (سابقا الفقرة 91)، وهناك لجان متخصصة لدراسة مسائل تهم الولاية.

ج-الاختصاصات:

كما هو الحال في قانوني الولاية السابق رقم 90-09، جاء قانون الولاية الجديد رقم 12-07 متوافقا مع الأسس والمبادئ الواردة بدستور 1989، وهو ما يتجلى من خلال تحديد صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي، وذلك بعد التخلي مذهبيا على الاختيار الاشتراكي الذي كان يكرسه دستور 1976.

وعلى كل فإن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي تشمل جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة².

2-الوالي:

أ- التعيين وانتهاء المهام:

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 89-44 الصادر في 16-04-1989 وغيره من النصوص، وخاصة المرسوم التنفيذي رقم 90-25 المؤرخ في 25/07/1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية، ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزارة بناء على اقتراح من وزير الداخلية³.

¹ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع نفسه، ص 107.

² - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع نفسه، ص 110

³ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع نفسه، ص 113

أما بالنسبة لانتهااء مهامه فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه.

ب-الصلاحيات:

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص حيث يحوز على سلطات بصفته ممثلا للولاية، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة.

3- إدارة الولاية: تنص المادة 128 من قانون الولاية رقم 07-12 على ما يأتي:

-تكييف إدارة الولاية حسب أهمية وحجم المهام المتورطة بها، وكذا طبيعة كل ولاية وخصوصياتها.

أ-الكتابة العامة:

نجد تشكيلها يتمثل في مجموعة من المصالح حسب أهمية الولاية، مقسمة إلى مكاتب، يشرف على الكتابة العامة الأمين العام أو الكاتب العام للولاية، أما اختصاصاتها فنصت المادة 5 من المرسوم رقم 94-215 السابق على ما يأتي " تتمثل مهمة الكاتب العام تحت سلطة الوالي فيما يأتي : يسهر على العمل الإداري ويضمن استمراريته، يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية، ينسق أعمال المديرين في الولاية بالإضافة إلى عدة مهام أخرى".

ب-المفتشية العامة:

تكوينها ينشأ بكل ولاية مفتشية عامة كجهاز داخل إدارة الولاية، يسير المفتشية مفتش عام بمساعدة مفتشين مساعدين تحت السلطة الرئاسية للوالي، أما بالنسبة لاختصاصات فقد حدد النص مجال اختصاص المفتشية من ناحية كما نص على السلطات المخولة لها من ناحية أخرى.

ج-مصالح التفتيش والشؤون العامة والإدارة المحلية:

تنشأ داخل إدارة الولاية أجهزة ومصالح تتمثل أساسا في المديرية التالية¹:

¹ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع نفسه، ص118، 120.

- مدير التفتيش والإدارة: وقد حددت المادة 03 من المرسوم التنفيذي 217-94 بالتفصيل صلاحيات هذه المديرية.
 - مديرية الإدارة المحلية: وتتمثل مهمتها الأساسية في التنسيق بين الولاية والبلديات وممارسة الوصاية عليها¹.
- كما نجد في إدارة الولاية الديوان والدائرة ومجلس الولاية.

¹ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع نفسه، ص118، 120.

المبحث الثاني:

الحماية الإدارية للبيئة من خلال دور الهيئات المركزية والمجالس المنتخبة

في مجال حماية البيئة.

المطلب الأول: دور الهيئات المركزية في حماية البيئة

أولاً: وزارة التهيئة العمرانية والبيئة:

في سنة 2007 طرأ تغير حكومي بموجب المرسوم الرئاسي رقم 07-173 المؤرخ في 04 جوان 2007 المتمثل في إلحاق وزارة التهيئة العمرانية والبيئة بالسياحة لتصبح بذلك وزارة التهيئة العمرانية، والبيئة والسياحة وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 07-350 المؤرخ في 18 نوفمبر 2007 حددت صلاحيات وزير التهيئة العمرانية والبيئة والسياحة، الذي يمارس صلاحيات بالاتصال مع القطاعات والهيئات المعنية ومن بينها:

- إعداد الاستراتيجيات الوطنية لتهيئة الإقليم والبيئة والسياحة واقتراحها وتنفيذها.
 - التخطيط ورفع أدوات التحكم في تطوير المدن، وكذا التوزيع المتوازن للنشاطات والتجهيزات والسكان.
 - إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتهيئة الإقليم والبيئة والسياحة واقتراحها.
 - يتولى رصد حالة البيئة ومراقبتها.
- وتبعاً لذلك يعد وزير التهيئة العمرانية والبيئة والسياحة أنظمة الإعلام المتعلقة بالنشاطات التابعة لاختصاصات، ويعد أهدافها وتنظيمها ويحدد وسائلها البشرية والمادية والمالية اللازمة للقيام بصلاحياته وتحقيق الأهداف المسندة إليه، ويمكن أن يقترح أي إطار مؤسسي للتشاور والتنسيق بين القطاعات أو هيكل آخر أو جهاز ملائم من شأنه أن يسمح بتكفل أحسن بالمهام الموكلة إليه، وفي سياق تكوين وتنظيم وزارة التهيئة العمرانية والبيئة والسياحة صدر المرسوم التنفيذي رقم 07-351 مؤرخ في 18 نوفمبر 2007 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة التهيئة العمرانية والبيئة والسياحة. وتتكون الوزارة من أمين عام ورئيس ديوان من بين مهامه الأساسية وخاصة متابعة العلاقات مع الحركة الجمهورية والشركاء الاجتماعيين الاقتصاديين¹.

¹ - عبد المنعم بن أحمد، الوسائل القانونية الادارية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع نفسه، ص 151، 152.

ثانيا: المديرية العامة للبيئة والتنمية المستدامة

إن الإدارة المركزية تتكون من عدة مديريات أهمها المديرية العامة للبيئة، والتنمية المستدامة ومن بين مهامها:

- تقترح عناصر السياسة الوطنية للبيئة.
- تبادر بإعداد النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحماية البيئة وتساهم في ذلك.
- تبادر بإعداد كل الدراسات وأبحاث التشخيص والوقاية من التلوث والأضرار في الوسط الصناعي والحضري.
- تساهم في حماية الصحة العمومية وترقية الإطار المعيشي.
- تضمن رصد حالة البيئة ومراقبتها.
- تصدر التأشيرات والرخص في مجال البيئة.
- تقوم بترقية أعمال التوعية والتربية في مجال البيئة

إن هذه المهام تظهر بصورة واضحة الضبط البيئي الذي تمارسه المديرية من خلال الرخص التي تصدرها وتضم هذه المديرية " مدير السياسة البيئية الحضرية، مدير السياسة البيئية الصناعية، مدير تقييم الدراسات البيئية، مدير التوعية والتربية البيئية والشراكة، مدير المحافظة على التنوع البيولوجي، والوسط الطبيعي والمواقع والمناظر والساحل"، كل مديرية من هذه المديريات تضطلع بجملة من مهام الخاص بها¹.

المطلب الثاني: مهام واختصاصات الجماعات المحلية في مجال البيئة في ظل القانون الجديد

أولاً: دور البلدية في مجال حماية البيئة (في ظل القانون 10/11)
أ- اختصاصات رئيس مجلس الشعبي البلدي في مجال حماية البيئة:

يتمتع رئيس مجلس الشعبي البلدي فيما يتعلق بحماية البيئة بصلاحيات واسعة، إذ نصت المادة 88 من قانون البلدية 10/11 على أن يقوم رئيس مجلس الشعبي البلدي بـ:

- السهر على النظام والسكنية والنظافة العمومية.

¹ - محمد غريبي، الضبط البيئي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2013/2014، ص 57.

- كما نصت المادة 94 على أنه يكلف رئيس مجلس الشعبي البلدي بالسهر على نظافة العمارات، وضمان سهولة السير في الشوارع.
 - اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة والمعدية.
 - السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.
- إلا أنه وبالعودة إلى النصوص القانونية الأخرى لاسيما المرسوم المتعلق بالتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة مثلا نجدها قد نصت على صلاحيات عديدة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في المجال البيئي، ومثال ذلك مهمة تسليم رخصة استغلال المؤسسة المصنفة من الدرجة الثالثة.

أ- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

يرتبط مدى اتساع الصلاحيات والاختصاصات الموكلة للمجلس الشعبي البلدي بطبيعة الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في البلاد.

يتولى المجلس الشعبي البلدي إدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية، فهو يمثل أبناء المنطقة المحلية في تجسيد هذه الانشغالات والطموحات.

ويساهم المجلس الشعبي البلدي بصفة خاصة إلى جانب الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن، وكذلك الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، فالمتنمّن في قانون البلدية 10-11 يجد أن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي جاءت مطلقة ولا عامة، كما وردت متأثرة على أطراف المنظومة التشريعية والتنظيمية المختلفة¹.

سنحاول حصر أهم اختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجالات التالية:

1- التهيئة والتنمية:

من المهام الأساسية للمجلس الشعبي البلدي إعداد برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده، ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشيا مع الصلاحيات المخولة له

¹ - محمد غريبي، الضبط البيئي في الجزائر، مرجع نفسه، ص 58.

قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذلك المخططات التوجيهية القطاعية.

كما يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة من خلال وضع المخططات التسوية العمرانية على الصعيد المحلي، والمشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء.

كما أعطى المشرع للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة أو عمل ما من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، ولهذا الغرض يتخذ المجلس كافة التدابير التي من شأنها تشجيع المتعاملين الاقتصاديين، وتشجيع الاستثمار وترقية خاصة في مجالات الصحة والسكن والشغل¹.

2- التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:

يلعب المجلس الشعبي البلدي دوراها في مراقبة احترام تخصيصات الأراضي، وقواعد استعمالها والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناءات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن ومكافحة البناءات الهامة غير القانونية، وذلك باشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة إضافة إلى حماية التراث العمراني بالعمل على:

- المحافظة على المواقع الطبيعية والآثار نظرا لقيمتها التاريخية والجمالية.
- حماية الطابع الجمالي والمعماري وانتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية والشوارع والفضاءات المتواجدة داخل إقليم البلدية.
- كما تساهم إلى جانب الدولة في تحضير الاحتفال بالأعياد الوطنية، لاسيما منها تلك المتعلقة بالثورة التحريرية.

3- مجال التربية والحماية الاجتماعية والنشاطات الثقافية:

تقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وتعمل على صيانتها كما تعمل على توفير النقل المدرسي، وإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والعمل على تشجيع وترقية النشاطات التعليمية والدراسية في حدود إمكانياتها.

¹ - عبد الحليم تينة ، تنظيم الإدارة البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، سنة 2014/2013، ص 21، 22.

كما تساهم في تقديم المساعدات للهياكل المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسليّة، وكل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية، وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها من خلال الشهر على تطبيق القوانين والأنظمة الرامية إلى تقديم السياحة ولها في سبيل تحقيق ذلك أن تحدث كل هيئة ذات منفعة محلية يكون لها طابع سياحي، كما تتخذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على المعالم السياحية والمناطق التاريخية والآثار، وتشجيع ترقية الحركة الجموعية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليّة وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لا سيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.

4- النظافة وحفظ الصحة والطرق:

جاء قانون البلدية 10-11 المتعلق بالبلدية في نص مادته 123 على أن مهام البلدية الأمامية في مجال الصحة والنظافة العمومية والطرق:

توزيع المياه الصالحة للشرب وصرف ومعالجة المياه القذرة والنفايات الجامدة الحضرية كما يتعين عليها مكافحة الأمراض المعدية والأوبئة ومكافحة نواقلها والحفاظ على صحة الأغذية، ومكافحة التلوث بالإضافة إلى صيانة الطرق وإشارات المرور التابعة لشبكة الطرق المتواجدة داخل إقليمها¹.

ب- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

تتمثل صلاحية المجلس الشعبي البلدي في مجال حماية البيئة في تلك التي حددها قانون البلدية 10/11 في الفصل الرابع تحت عنوان النظافة وحفظ الصحة والطرق، حيث نصت المادة 123 منه على أنه: " تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع، والتنظيم المعمول به المتعلق بحفظ الصحة والنظافة العمومية خاصة² .

توزيع المياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، ومعالجتها بالإضافة إلى جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة.

كما جاء في الفصل الأول تحت عنوان التهيئة والتنمية، وفي نص المادة 109 على أنه تخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أي مشروع يندرج في إطار

¹ - عبد الحليم تينة، تنظيم الإدارة البلدية، مرجع نفسه، ص 23، 24.

² - محمد خروبي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، سنة 2012/2013، ص 25.

البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي، ولاسيما في مجال حماية الأرض الفلاحية والتأثير على البيئة.

كما جاء في المادة 110 منه على: " أنه يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية، والمساحات الخضراء ولاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على اقليم البلدية" كما أشارت المادة 112 على أنه: "تساهم البلدية في حماية التربة والموارد المائية وتسهر على الاستغلال الأمثل لهما"¹.

ثانيا: دور الولاية في مجال حماية البيئة في ظل القانون 07/12 أ-صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال حماية البيئة:

لقد صرحت المادة 77 من قانون الولاية 07/12 ما يهتم بالجانب البيئي التي يخص بالذكر الصحة العمومية، السياحة، السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية، الفلاحة والري والغابات وكذلك حماية البيئة، حتى أن المجلس الشعبي الولائي يساهم في إعداد مخطط تهيئة الإقليم والبيئة وهذا ما تنص عليه المادة 78 من قانون الولاية 07/12.

فالمجلس يهتم بحماية البيئة عموما وبجوانبها الخاصة لحماية وترقية الأراضي الفلاحية، المادة 84 من قانون 07/12 إلى جانب حماية التربة وإصلاحها حسب المادة 58، وكذا الوقاية من الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية، المادة 86 من القانون نفسه، أما في مجال الري فهو يساهم تقنيا وماليا بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير، وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية، وهذا ما نصت عليه المادة 87 من قانون الولاية 07/12.²

ب-اختصاصات الوالي في مجال حماية البيئة:

لو اتجهنا إلى قانون الولاية فإننا نجد أنه لم يحدد اختصاصات الوالي في مجال حماية البيئة، إلا أنه و بالرجوع إلى المادة 114 نجد أنها أشارت إلى أن الوالي مسؤول على المحافظة عن النظام والأمن والسلامة السكنية العمومية كما نصت المادة 102 من القانون 07/12 على أن الوالي يسهر على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، كما نصت

¹ -محمد خروبي، الآليات القانونية لحماية البيئة، مرجع نفسه، ص 26.

² -عفاف لعوامر، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماستر كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة

محمد خيضر، بسكرة، سنة 2014/2013، ص 34، 35.

المادة 103 من القانون المذكور على أن يتقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريراً عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة، كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنوياً على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية .

وذلك يكون الوالي ملزماً بمتابعة وتنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي لاسيما تلك المتعلقة بمجال حماية البيئة، وإذا كان قانون الولاية لم يمكن الوالي من ممارسة اختصاصات كافية في المجال البيئي نجد في المقابل أن النصوص التنظيمية قد منحت الوالي اختصاصات واسعة في هذا المجال، لاسيما القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الذي نص على اختصاص الوالي في مجال الوقاية من التلوث، حيث أنه يمكن أن يقوم الوالي بإعذار صاحب المنشأة ويحدد له أجل اتخاذ كل التدابير اللازمة من أجل إزالة كل الأخطار أو الأضرار الناجمة عن نشاط المنشأة والتي يمكن أن تعرض الوسط البيئي للتدهور، وفي حالة عدم اتباع المستعمل للأمر فإن الوالي وبحكم القانون يقوم بتوقيف يسير المنشأة مؤقتاً إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة مع اتخاذ كل التدابير الضرورية، واللازمة في ذلك كي تضمن دفع مستحقات المستخدمين مهما كان نوعها¹.

¹ - محمد خروبي، الآليات لحماية البيئة في الجزائر، مرجع نفسه، 23، 24.

المبحث الثالث:

وسائل وأدوات الجماعات المحلية لحماية البيئة

المطلب الأول: الآليات القانونية لإدارة المحلية لحماية البيئة

أولاً: الحظر والمنع.

" نعني بالحظر والمنع أن تصدر سلطة الضبط الإداري قراراً فردياً يلتزم فيها شخصاً أو مجموعة أشخاص بالامتناع عن القيام بعمل ما وتلجأ إلى هذا الأسلوب في كثير من الأحيان القوانين الإدارية في حماية البيئة بشكل عام، ويكون ذلك بخطر الإتيان ببعض التصرفات التي يقدر القانون خطورتها وضررها وبالعودة إلى المادة 33 من القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة يتم من خلالها فرض نظام خاص يقضي بخطر كل عمل داخل المجال المحمي، وتمنع المادة 40 منه إتلاف البيض والأعشاش أو سلبها، وتشويه الحيوانات من هذه الفصائل أو إبادتها أو مسكها أو تحنيطها أو استعمالها وعرضها للبيع أو شرائها كما جاءت سلطات الخطر والمنع متعددة في التشريع البيئي الجزائري، وبغرض حماية طبقة الأوزون تخطر المادة 03 من المرسوم التنفيذي 207/07 إنتاج المواد الخاضعة للرقابة وتصديرها، وهي مجموعة من المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وكذا تمنع المادة 06 من القانون رقم 19/01 تسويق المواد المنتجة للنفايات غير القابلة للانحلال البيولوجي، ويمنع كذلك استعمال المواد التي من شأنها أن تشكل خطراً على الإنسان لاسيما عند صناعة منتجات التغليف¹.

وبما أن الحظر وسيلة قانونية تقوم بتطبيقه الإدارة عن طريق القرارات الإدارية تهدف من خلاله منع اتیان بعض التصرفات بسبب الخطورة التي تنجم عن ممارستها، فالحظر صورة من صور القواعد الآمرة التي تقيد كل من الإدارة والأشخاص اللذين يزاولون نشاطات مضرّة بالبيئة، وقد يكون هذا الحظر مطلقاً كما قد يكون نسبياً.

¹ - لخضر رباح، اختصاص البلدية في مجال حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية العلوم السياسة والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، سنة 2013/2014، ص 106.

- **الحظر المطلق:** يتمثل في منع الإتيان بأفعال معينة لما لها من آثار ضارة بالبيئة منعا باتا تماما لا استثناء فيه، ولا ترخيص بشأنه وكأمثلة على ذلك: منع القيام بأي عمل من شأنه أن يضر بالتنوع الطبيعي أو يشوه طابع المجالات المحمية، كون أن المشرع قد أخضعها لأنظمة خاصة للحماية فالمشرع الجزائري يستعين بالحظر كلما توقع وجود خطر على البيئة.
- **الحظر النسبي:** يتجسد الحظر النسبي في منع القيام بأعمال معينة يمكن أن تلحق آثار ضارة بالبيئة في أي عنصر من عناصرها إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من السلطات المختصة، وبرجعنا إلى قوانين حماية البيئة فإننا نجد كثير من القواعد كأمثلة عن الحظر النسبي فنص المادة 69 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه لا يتم تقديم ترخيص بالبناء أو الهدم من شأنه أن يمس بالتراث الطبيعي والتاريخي والثقافي، كذلك ما اشترطه القانون 10/03 في عمليات الشحن و تحميل المواد والنفايات الموجهة للغمر في البحر للحصول على ترخيص يسلمه الوزير المكلف بالبيئة، وعليه فإن ما تنص عليه المادة هو حظر نسبي مادام يخضع لشروط الرخصة¹.

ثانيا الإلزام:

هو عكس الحظر لأن لهذا الأخير إجراء قانوني وإداري يتم من خلاله منع إتيان النشاط، فهو بذلك يعتبر إجراء سلبي في حين أن الإلزام هو ضرورة القيام بتصرف معني فهو إجراء إيجابي.

لذلك تلجأ الإدارة لهذا الأسلوب من أجل إلزام الأفراد على القيام ببعض التصرفات لتكريس الحماية والمحافظة على البيئة.

وفي التشريعات البيئية هناك العديد من الأمثلة التي تجسد أسلوب الإلزام، ففي إطار حماية الهواء والجو نصت المادة 46 من قانون 10/03 على أنه يجب على الوحدات الصناعية اتخاذ كل التدابير اللازمة للتقليل أو الكف من استعمال المواد المتسببة في إفقار طبقة الأوزون، وفيما يخص النفايات ألزم المشرع في قانون 19/01 كل منتج أو حائز

¹ - رباب منيع، الحماية الإدارية للبيئة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، سنة 2014، ص 23، 24.

للفنايات أن يتخذ كل الإجراءات الضرورية لتفادي إنتاج النفايات بأقصى قدر ممكن، وذلك باعتماد واستعمال تقنيات أكثر نظافة وأقل إنتاجا للنفايات، كما يلزم بالتصريح للوزير المكلف بالبيئة بالمعلومات المتعلقة بطبيعة وكمية، وخصائص النفايات المنزلية فأصبح إلزاما على كل حائز للنفايات، وما شابهها استعمال نظام الفرز والنقل للموضوع تحت تصرفه من طرف البلدية والتي ينشأ على مستواها مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية .

وبرجعنا إلى القانون 02/03 المحدد للقواعد العامة لاستغلال الشواطئ، فنجد نص على مجموعة من الالتزامات تقع على صاحب امتياز الشاطئ منها حماية الحالة الطبيعية وإعادة الأماكن إلى حالاتها بعد انتهاء موسم الاصطياف، كما يقع عليه عبئ القيام بنزع النفايات¹.

ثالثا: نظام التقارير

يعد أسلوبا جديدا استحدثه المشرع بموجب النصوص القانونية الجديدة المتعلقة بحماية البيئة، حيث يهدف هذا النظام إلى فرض رقابة لاحقة ومستمرة على النشاطات والمنشآت أو ما يسمى بالمراقبة البعدية، لهذا فهو يعد أسلوب مكمل لنظام الترخيص: ما أنه يقترب من الإلزام كونه يفرض على صاحبه تقديم تقارير دورية عن نشاطاته حتى تتمكن السلطة الإدارية من فرض رقابتها.

فأسلوب التقارير سهل على الإدارة عملية متابعة التطورات الحاصلة على النشاطات والمنشآت التي تشكل خطرا على البيئة، فبدلا من أن تقوم الإدارة بإرسال أعوانها للتحقيق عن السير العادي للنشاط المرخص به يتولى صاحب النشاط بتزويد الإدارة بالمعلومات، والتطورات الجديدة ويرتب القانون على عدم القيام بهذا الإلزام جزاءات مختلفة.

وما نخلص إليه أن نظام التقارير له أهمية بالغة في المراقبة المستمرة للأنشطة والمنشآت التي تشكل خطرا على البيئة، كما أنه يساهم في دعم باقي أساليب الرقابة الإدارية

¹ - أحمد سالم، الحماية الإدارية للبيئة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 65، 66.

إلا أن الملاحظ أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على نظام التقارير في قانون حماية البيئة 10/03، وذلك بنصه عليه بطريقة غير مباشرة بنص المادة 08 من القانون نفسه.

فكان من الأجدر على المشرع إخضاع استغلال المنشآت المصنفة إلى نظام التقارير، وذلك حتى يسهل على الإدارة المختصة مراقبة التقيد واحترام شروط استغلالها من طرف أصحاب المؤسسات المصنفة¹.

المطلب الثاني: وسائل وآليات الجماعات المحلية لحماية البيئة

أولاً: التخطيط البيئي المحلي

تعتبر وثائق التهيئة والتعمير أولى أدوات التخطيط البيئي غير أنها أثبتت قصورها نتيجة للسياسة العامة، وعدم تحقيق الأهداف المرجوة منه.

ولهذا السبب أعيد التفكير في نمط جديد للتسيير وإعداد التخطيط المحلي في مجال حماية البيئة بشكل يستوعب كل الاهتمامات المحلية المتميزة من جهة، والاهتمامات الجهوية المتجانسة بالنسبة للأقاليم، ولهذا أظهر نوعان من التخطيط المحلي هما:

أ- الميثاق البلدي للبيئة والتنمية المستدامة: اشتمل الميثاق على ثلاثة أجزاء هي:

الجزء الأول: الإعلان العام للنوايا والالتزام الأخلاقي للمنتخبين:

تضمن هذا الإعلان جملة من المبادئ الأخلاقية التي يجب على المنتخب التحلي بها وهي:

- الوعي بالمسؤولية الجماعية لحماية البيئة.
- ضرورة المحافظة على الموارد الطبيعية من أجل تحقيق التنمية المستدامة.
- اشتراك جميع الفاعلين من إدارات وجمعيات في الحفاظ على البيئة.
- الالتزام بعدم نقل المشاكل البيئية الحالية للأجيال القادمة.

¹ - رباب منيع، الحماية الإدارية للبيئة مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، مرجع سابق، ص 24، 25.

كما شمل الإعلان الالتزام بتنفيذ برنامج للإعلام والتربية حول حماية البيئة، والتنمية المستدامة لصالح المنتخبين المحليين، وأعوان الإدارات المحلية وعموم المواطنين وإشراك المجتمع المدني في تسيير البيئة.

الجزء الثاني: المخطط المحلي للعمل البيئي

"هذا الجانب لا يعتمد على جانب التدخل بل على التنبؤ والتصور في العمل المحلي البيئي، والذي نص عليه الميثاق البلدي للبيئة والتنمية المستدامة، ويهدف هذا المخطط إلى:

- تحسين الوضع البيئي وضمان تنمية مستدامة للبلدية.
- إثراء أسلوب التسيير المحلي البيئي من خلال المشاركة والمشاركة مع الشركاء الفاعلين والمجتمع المدني.
- تبني الجماعات المحلية المتجانسة طبيعيا برنامج مشترك من خلال آليات للتعاون.
- ضمان التسيير المستديم للموارد الطبيعية والبيولوجية.
- تهيئة المناطق الصناعية ومناطق التوسع السياحي والمناطق المحمية والمواقع الأثرية والثقافية والتاريخية.

الجزء الثالث: المؤشرات الخاصة بتقييم البيئة.

وتتضمن قيام البلديات بعمليات جرد وإحصاء لجملة من البيانات البيئية وتقييمها خلال الفترة الممتدة من 2001-2004 وتخصيص عائدات مالية لكل برنامج مقترح للتدخل على المستوى المحلي، غير أن السؤال يبقى مطروح حول طبيعة هذه العائدات وكيفية تقديرها هل يرجع إلى حجم المشاكل البيئية أم لمساحة أو لعدد السكان.

ومازال هذا النظام يطرح جملة من التساؤلات ويثير غموضا من خلال كيفية تمويله وكيفية انجازه، وهذه الإشكاليات تحكمها العلاقة بين الهيئات المحلية والمركزية بشأن حماية البيئة¹.

ب- النظام القانوني للمخططات المحلية:

بالنظر لحدثة هذا النظام في التسيير المحلي يطرح العديد من التساؤلات ويبقى الغموض في العديد من الجوانب، غير أن التجارب للدولة المقارنة ومثال الحال في فرنسا أين اعتمدت

¹ محمد لموسخ، محاضرات بعنوان دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014/2015، ص 153، 154.

على أسلوب عقود البرامج بين الدولة من جهة، وبين الجهات المحلية من جهة أخرى بواسطة اتفاقية تفاوضية وليس بأسلوب المنحة كما هو الحال عندنا.

ومن خلال هذا النمط يحدث انسجام وتكامل بين المخططات المحلية في الجانب اللامركزي مع عدم التركيز في النمط المركزي المتمثل في مديريات البيئة على المستوى المحلي والتي تحمل تطلعات وتوجهات مركزية شاملة.

وبالرجوع إلى قانون حماية البيئة 10/03 خصوصا المادتين 13،14 منه نجد كرس اعتمادا مخطط بيئي متخصص، وأمر بعد نجاعة السياسات الإقطاعية في كل مجال (مخطط لتسيير المياه، مخطط لتسيير النفايات، مخطط للعمران، مخطط للغابات). وهذه القناعة ترجمت من خلال:

- المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة.
- المخططات المحلية للبيئة.

وهذه المخططات تثير الكثير من الغموض واللبس قانون للاعتبارات التالية:

- من حيث القيمة القانونية: فهي لم تصدر بقانون أو مرسوم تنفيذي مثل ما هو عليه الحال بالنسبة لمخططات التهيئة، بل جاءت بعد نقاش عام فتحته وزارة البيئة وتهيئة الإقليم.

- أنه لا يمكن الادعاء بها أمام القضاء نظرا لعدم الزاميتها كونها ذات طابع أخلاقي ومعنوي، ولا تفرض على الجماعات المحلية التزامات قانونية.

وخلاصة القول، أنه يجب إعادة النظر في هذا النظام من خلال تحضير لجان عمل متعددة القطاعات وإشراك فعال لكل الشركاء وفعاليات المجتمع المدني، بالإضافة إلى توضيح نظامها القانوني عن طريق تقنينها بنصوص قانونية واضحة¹.

ثانيا: التخطيط الجهوي، أسلوب يلائم الأنظمة البيئية وانتشار ظاهرة التلوث
أ- كيفية تبلور فكرة التخطيط الجهوي:

لقد أشار المخطط الأزرق إلى الآثار السلبية لتطبيق نظام التوزيع الإقليمي للاختصاصات المحلية لمكافحة التلوث، وعرض التلوث الذي يتعرض له واد الشلف والذي يستقبل المياه المستعملة الناتجة من 24 تجمعاً عمرانياً موزعة على (5) ولايات، وقد بين التقرير قصور

¹ - محمد لموسخ، محاضرات بعنوان الجماعات المحلية في حماية البيئة، مرجع نفسه، ص 154، 155.

السياسة اللامركزية التقليدية في مواجهة تدهور الأنظمة البيئية، وصعوبة حماية الأوساط الطبيعية في ظل هذا النظام الإداري، وكذلك بالنسبة للأنظمة البيئية الأخرى التي تعاني من التقطيع الإداري وبناء على ذلك ثم استحداث نظام التخطيط الجهوي الذي يشمل مجموعة الجماعات المحلية المتجانسة طبيعياً، والذي يهدف إلى توحيد تدخلها بما يتلاءم مع الخصوصيات الطبيعية والفيزيائية للعناصر الطبيعية المتواجدة ضمن نفس الوسط، كما يهدف من ناحية أخرى إلى توحيد التدخل المحلي لمواجهة انتشار مظاهر التلوث، ويقوم نظام التخطيط الجهوي على إيجاد مخططات وبرامج متكاملة للتدخل ضمن وسط طبيعي معني مثل المناطق الغابية أو الجبلية أو السهلية أو الساحلية أو الصحراوية.

وإذا كان تفعيل التخطيط الجهوي يقوم على وجود تنسيق محكم ودقيق بين مختلف المقررين المحليين، فإن عملية التنسيق تعد العقبة التي تواجه المنتخبين المحليين الذين تعودوا على طريقة التسيير الانفرادي، والإقليمي بسبب غياب إطار قانوني واضح في قانون البلدية والولاية يؤثر العلاقات التنسيقية على المستوى المحلي.

ب- الندوة الجهوية لتهيئة الإقليم والتنمية:

أقر المشرع الجزائري بعد فترة مخاض طويلة نظام الندوة الجهوية لتهيئة الإقليم الذي تأسس على مستوى برنامج الجهة لتهيئة الإقليم وتنميته، وترك تشكيلتها، ومهامها وكيفية سيرها للتنظيم، وعرف برنامج الجهة لتهيئة الإقليم بأنه: " الإقليم الذي يتكون من عدة ولايات لها خصوصيات فيزيائية ووجهات إنمائية مماثلة أو متكاملة، يوافق هذا التعريف ما ذهب إليه الفقه في تعريف الجهة بأنها "تغير عن التنوع الجغرافي والاقتصادي والطبيعي والثقافي، وبذلك فإنها موجودة ومحددة بذاتها وما عل رجال القانون إلا إعطاء الصبغة القانونية اللازمة لهذه الفئة المتجانسة إقليمياً لضمان حمايتها وبقائها¹.

واعتبر برنامج تهيئة جزائر 2020 أن الفضاء الجهوي يشكل الفضاءات التي يمكن ان تتبلور فيها تنمية ذاتية، من خلال التجنيد العقلاني والمنسق للموارد والإمكانيات الخاصة بكل فضاء جهوي، وأشار بأن التخطيط الجهوي يهدف إلى القضاء على السلبات والنقائص التي

¹ يحيى وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، لسنة 2007، ص 66، 68.

تعترى نظام التخطيط القطاعي والاختلالات الناجمة عن عدم المساواة في معالجة المشاكل الجهوية، وأوضح بأنه لم يتم بعد هيكلة كل الفضاءات الجهوية وهي في طريقها لذلك. كما يتضمن أسلوب التخطيط الجهوي مراجعة وسائل التخطيط المحلية، من أجل تفعيل مبدأ التخطيط فيما بين المجموعة البلدية وإعادة النظر في المخططات البلدية للتنمية، لصالح نظام تحيط أكثر شمولية وأكثر تناسبا مع الفضاء ما بين البلديات، وضمان التجسيد الفعلي للتوجيهات والتصورات التي ترد في المخططات الجهوية، ثم تدعيمه بالمخطط الولائي لتهيئة الإقليم وتنمية المستدامة، والذي يشكل المرجعية الأساسية للتنمية المحلية، وإطار الترابط القانوني للفضاء الجهوي ما بين الولاية، وهو بذلك يشكل أداة للتنسيق على المستوى الجهوي لتنفيذ التوجيهات العامة الجهوية، وإعادة الاعتبار للخصوصيات المحلية الموجودة على المستوى البلدي أو ما بين البلديات¹.

ثالثا: المخططات البيئية المركزية الشمولية

أ-المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة 1996: PNAE

عرف التخطيط البيئي المركزي تأخر كبيرا وذلك رغم المطالبة المبكرة باعتماد تخطيط بيئي مستقل خلال الندوة الوطنية التحضيرية للمشاركة في ندوة ستوكهولم 1972، والانشغالات الواضحة التي تضمنها الميثاق الوطني لسنة 1976، والمتمثلة في إلزام السلطات العامة بتبني المحافظة على البيئة والقضاء على المضار، وحفظ الصحة العامة في إطار التخطيط الوطني والملتقى الوطني حول " البيئة في الجزائر معاناة وآفاق " المنعقد سنة 1985، وأدت محدودية وسائل التخطيط الاقتصادي والقطاعي والمحلي، وعدم تبني سياسة بيئية واضحة وإجراءات عملية لتنفيذها، وما نتج عنها من تفاقم المشاكل البيئية وتدهور الإطار المعيشي ومختلف العناصر الطبيعية إلى اقتناع السلطات العامة بأهمية اعتماد نظام تخطيط بيئي متخصص يتسم بالمركزية، والشمولية ودون التخلي عن التخطيط القطاعي واللامركزي لحماية مختلف العناصر الطبيعية.

نظرا لمؤشرات التدهور البيئي الخطير الذي عرفته الجزائر اعتمدت السلطات العامة المخطط الوطني العملي للبيئة الذي تضمن جملة من الأهداف، والتوجيهات تتعلق بالثغرة على المشاكل البيئية الأساسية والكشف عنها، وتحديد الأسباب المباشرة وغير المباشرة لظاهرة

¹ - يحيى وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع نفسه، ص 69، 70.

التلوث، واعتماد نظام الأولوية لمعالجتها، وترتبا على هذه التوجيهات شرع في استعمال البناء المؤسسي المحلي لحماية البيئة بإحداث مفتشيات البيئة على مستوى كل ولاية، وتم تعزيز سلطاتها الإدارية والقضائية.

ولعرض تنفيذ توجيهات المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة حدد البرنامج الوطني للنشاطات البيئية مرحلتين أساسيتين عرفت المرحلة الأولى بمرحلة "الحصيلة والتشخيص" والتي انطلقت سنة 1997، وتم إنجاز تقرير التشخيص المتعلق بها وتكفل بهذه العملية مجموعة من الخبراء، وغطت مجموعة من الموضوعات منها تطوير الجانب المؤسسي والقانوني للبيئة وموضوع الصحة والبيئة وموضوع التلوث بالتدفقات السائلة والنفائات، وموضوع التلوث الجوي والأضرار السمعية وموضوع حالة الموارد المائية وموضوع تدهور التربة والغابات والسهوب والتصحّر والتنوع البيولوجي، وتسيير المناطق الساحلية وموضوع التراث الأثري والتاريخي. وعرفت المرحلة الثانية " بتحديد الاستراتيجية الوطنية للبيئة " والتي انتهت في السداسي الثاني من سنة 1999، وتم إنجازها باللجوء إلى الخبرة الدولية وانتهت بتقرير حول حالة البيئة سنة 1998 والذي أصبح موضوع تحديث كل سنة.

وبعد الانتهاء من مرحلة التشخيص والدراسة وتحديد الأولويات تم اعتماد المخطط الوطني من أجل الأعمال البيئية، والتنمية المستدامة سنة 2001 لإدخال السياسة الوطنية للبيئة في مرحلتها النشطة.

ب-المخطط الوطني من أجل الأعمال البيئية و التنمية المستدامة 2001 PNDD :

تم التحضير لإعداد المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة بعد عرض التقرير الوطني حول حالة البيئة ومستقبلها لسنة 2000، واعتمد من قبل مجلس الوزراء بتاريخ 12 أوت سنة 2001، نظرا لما كشف عنه التقرير من تدهور خطير للبيئة وضرورة القيام باتخاذ تدابير استعجالية لوقف هذا التدهور البيئي الخطير التزمت الحكومة بإعداد استراتيجية وطنية للبيئة ومخطط وطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة، وتخصيص استثمارات بيئية هامة في إطار المخطط الثلاثي للإنعاش الاقتصادي (2001-2004)¹.

¹ يحيى وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع نفسه، ص50، 52، 53.

وبغرض متابعة تحضير هذا المخطط نصبت وحدة تنفيذية في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة وتأسست لجنة وطنية لمتابعة المشروع، وفتح نقاش وطني موسع حول البيئة على مستوى البلديات والولايات، وتشمل كل الشركاء الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين وعموم المواطنين وضع المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة، والتنمية على الأمدين القصير والمتوسط وتضمن منهجية لتحديد المشاكل البيئة وترتيبها وأعد لها استراتيجية للقضاء عليها. لذلك يعتبر الفقه أنم وضع مخططات حماية وتسيير البيئة يتم من خلال التحديد المسبق لشغل المجال والتي تتماشى مع حساسية الوسط الطبيعي والثقافي، وكرس المشرع مبدأ التخطيط البيئي الشمولي المركزي والمحلي من خلال قانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة الذي نص على أن الوزارة المكلفة بالبيئة تعد مخططا وطنيا للنشاط البيئي والتنمية المستدامة بصفة دورية، وتحدد فيه مجمل الأنشطة التي تعترم الدولة القيام بها في مجال البيئة، كما نص قانون تهيئة الإقليم وتنمية مستدامة على اعتماد مخطط وطني لتهيئة الإقليم باعتباره أداة لترجمة التوجيهات والترتيبات والاستراتيجية الأساسية، فيما يخص السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة بالنسبة لكافة التراب الوطني إلى جانب اعتماد مخططات محلية شمولية للبيئة¹.

وبغرض متابعة تحضير هذا المخطط نصبت وحدة تنفيذية في وزارة تهيئة الإقليم، والبيئة وتأسست لجنة وطنية لمتابعة المشروع وفتح نقاش وطني موسع حول البيئة على مستوى البلديات والولايات، وتشمل كل الشركاء الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين وعموم المواطنين وضع المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة بعد الدراسة والنقاش وشكل برنامج عمل الحكومة في ميدان البيئة على الأمدين القصير والمتوسط، وتضمن منهجية لتحديد المشاكل البيئية وتوطينها وأعد لها استراتيجية للقضاء عليها.

لذلك يعتبر الفقه أن وضع مخططات حماية وتسيير البيئة يتم من خلال التحديد المسبق لشغل المجال، والتي تتماشى مع حساسية الوسط الطبيعي والثقافي وكرس المشرع مبدأ التخطيط البيئي الشمولي المركزي والمحلي من خلال قانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة الذي نص على أن الوزارة المكلفة بالبيئة تعد مخططا وطنيا للنشاط البيئي، والتنمية المستدامة

¹ يحيى وناس الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع نفسه، ص 54، 55.

بصفة دورية وتحدد فيه مجمل الأنشطة التي تعتزم الدولة القيام بها في مجال ، كما نص قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة على اعتماد مخطط وطني لتهيئة الإقليم باعتباره أداة لترجمة التوجيهات والترتيبات والاستراتيجية الأساسية، فيما يخص السياسة الوطنية تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة بالنسبة لكافة التراب الوطني إلى جانب اعتماد مخططات محلية شمولية للبيئة.

وفيما يتعلق بترتيب المشاكل البيئية حدد المخطط الوطني مجموعة من الأهداف ذات الأولوية على الأمد القصير جدا صنفها إلى صنفين، يشمل الصنف الأول منها الأعمال التي تستهدف تحسين التصرف السليم في البيئة والتعزيز المؤسساتي، ويشتمل الصنف الثاني القيام بأعمال نموذجية مواكبة ذات القيمة التباينية العالية.

لقد اعتمد المخطط الوطني في وضع السياسة الوطنية لحماية البيئة طريقة تدرجية من خلال اعتماد المخطط العشري 2001-2011، والذي ينتظر أن يحقق نتائج على الأمدين المتوسط والطويل وخلافا للتوجيهات السابقة التي وردت ضمن المخططات القطاعية، والبيئية التي غلب عليها الطابع الإعلاني، مما جعلها مجرد توصيات وأدبيات فقد اتسمت التوجيهات التي وردت ضمن المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة لعام 2001 بالطابع العلمي، إذ يلاحظ أنه عند النص على أي هدف استراتيجي يسعى المخطط إلى تحقيقه كحالة النص على ترقية الصحة، ونوعية الحياة مثلا يتم عرض النتائج المنتظرة لهذا الهدف على الأمد الطويل، وتوضع التدابير المؤسسية والمرافقة الملزمة لتحقيق هذه النتائج ويحدد لها الغلاف المالي الخاص¹.

وبالموازات مع الأهداف البيئية الاستراتيجية الطويلة المدى نص المخطط من أجل البيئة والتنمية المستدامة على مخطط للأهداف قصيرة ومتوسطة المدى من خلال مخطط الأعمال ذات الأولوية 2001-2004، وقد تحددت هذه الأهداف في تحسين تزويد المواطنين بمياه الشرب وتحسين الخدمة العمومية في مجال التطهير، وتسيير النفايات الصلبة والمنزلية والخاصة ومحاربة التلوث الصناعي ... الخ وسعيا منه لتحقيق هذه الأهداف نص المخطط القصير المدى على جملة من التدابير المؤسسية، والتدابير المواكبة لكل هدف على حدا وحجم الاستثمارات المرصودة لتحقيق هذه الأهداف، والنتائج المنتظرة المؤشرات ومصدر تمويل جميع هذه العمليات .

¹ - يحيى وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع نفسه، ص 56.

ويتضح من خلال تحديد أولويات التدخل لمعالجة المشاكل البيئية أن المخطط الوطني اتبع المنهج التدرجي في تحديد الأهداف البيئية بالتناسب مع الحاجة الاستعجالية إليها، والقدرات المالية المتوفرة والإطار المؤسسي والتنظيمي المتاح، وحدد جملة من الأهداف طويلة الأمد ومتوسطة الأمد وقصير الأمد.

ورغم الواقعية التي يتميز بها المنهج التدرجي في صنع السياسة البيئية إلا أن جانب من الفقه يعتبر بأن اعتماد المنهج التدرجي في مجال حماية البيئة لا يتلاءم مع الطبيعة المتغيرة والمتقلبة لقضايا البيئة والتي تتطلب معالجة تتسم بالمرونة والابتكار، وهي الخاصية التي يفتقدها المنهج التدرجي حيث أن هذا الأسلوب ينجح بصورة أكبر في دراسة وتحليل الظواهر التي تتسم بالاستقرار والاستمرارية، وإلى جانب المنهجية التدرجية في معالجة المشاكل البيئية اعتمد المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة على مبدأ التكامل مع المخططات القطاعية لمعالجة المشاكل البيئية، إذ على الرغم من شموله لمجمل موضوعات المخططات القطاعية فإنه لم يلغها غير أن تحقيق التكامل بين التخطيط البيئي الشمولي والقطاعي يتوقف على وجود جهاز تنسيقي قوي ذي إطار قانوني واضح يضم كل القطاعات الوزارية المعنية بالعناصر البيئية لتتمكن كل الأطراف المعنية بالمساهمة في وضع التصورات والسياسات الخاصة بالبيئة، وتسهر على متابعتها وتنفيذها هيئة مختلطة¹.

ومن ناحية أخرى وحتى لا تضل التصورات المعبر عنها في المخطط الوطني للبيئة مجرد توجيهات عامة وجب مناقشة التجسيد القانوني لهذه التوجيهات لتصبح قابلة للتطبيق لتخرج من الإطار التصوري المجرد إلى التطبيق الفعلي، ولأجل معالجة المشاكل البيئية وفق المنهج التدرجي استند المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة، والتنمية المستدامة على الآليات الاقتصادية لحماية البيئة مثل التحفيزات المالية والدعم والإعانات وتأهيل السياسة الضريبية لحماية البيئة من خلال اعتماد مبدأ الملوث الدافع، وبذلك يكون التخطيط البيئي قد ضم الآليات الاقتصادية لحماية البيئة التي تعد وسيلة لتحقيق التنمية المستدامة، والتي يعتبرها الفقه بأنها إرادة جديدة لإخضاع الاقتصاد لمبادئ قانونية ذات صبغة إيكولوجية .

وإلى جانب الآليات الاقتصادية جاء قانون 10/03 بجملة من المبادئ تجسد مضمون التنمية المستدامة مثل مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي، ومبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية

¹ - يحيى وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع نفسه، ص 58.

ومبدأ الاستبدال ومبدأ الإدماج ومبدأ النشاط الوقائي ومبدأ الاحتياط ومبدأ الملوث الدافع، وكذلك من خلال النص على مجموعة من الآليات التي تؤمن تحقيق الموازنة بين البيئة والتنمية مثل دراسة مدى التأثير على البيئة، وموجز التأثير على البيئة، وتوسيع الرقابة الشعبية من خلال تخويل الجمعيات حق الادعاء ومقاضاة أي مشروع يحدث التلوث.

وعلى الرغم من الإقرار التشريعي والسياسي لمفهوم التنمية المستدامة يشكك الفقه في قيمته القانونية الفعلية لأن مطلب الموازنة بين متطلبات الأجيال الحاضرة، والمستقبلية الشائع ضمن هذا المفهوم يعد مجرد فكرة نظرية يصعب تجسيدها.

ولذلك يواجه القضاء أو الإدارة صعوبة في معاقبة المخالفين لهذه المبادئ أو إلغاء المشاريع، والاستثمارات الوطنية الكبرى التي قد تخالف أحد المبادئ التي تشكل التنمية المستدامة.

هذه الصعوبة في تطبيق مفهوم التنمية المستدامة كرسها قانون 03-10 من خلال تأصيله لمنافذ قانونية للتهرب من تطبيق بعض المبادئ المرتبطة بتجسيد التنمية المستدامة، كالنص مثلا في تطبيق مبدأ النشاط الوقائي ومبدأ النشاط الوقائي ومبدأ الاحتياط على المنشآت المصنفة بمراعاة التكلفة الاقتصادية المقبولة، تقتضي عرض المؤشرات السياسية والقانونية لتطبيق توجيهات المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة، تقديم تقييم موضوعي لنتائج التخطيط البيئي المركزي، إلا أنه يتعذر القيام بذلك نظرا للتحويل العميق والجذري الذي تشهده السياسة البيئية في الجزائر، وبهذا يبقى تقييمها ممكنا بعد مرور المدة الزمنية المخصصة لتنفيذ التوجيهات الطويلة الأمد أو المتوسطة أو القصيرة الأمد.

ولتجسيد السياسة الوطنية للبيئة ركز المخطط الوطني للبيئة على تطوير التخطيط والتنسيق المحلي، وإشراك الجماعات المحلية في تنفيذ التوجيهات التي تضمنها¹.

¹ - يحيى وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع نفسه، ص 59.

خاتمة

خاتمة:

من خلال دراستي لموضوع البيئة وتبيان دور الجماعات المحلية فإنه يمكن القول أن البيئة مهما اختلفت معانيها وتعريفها فهي كل ما يحيط بالإنسان من عوامل طبيعية ومصطنعة التي تؤثر فيه ويؤثر فيها، غير أن هذه الأخيرة تعاني مشاكل تؤدي إلى تدهورها لدى تسعى جل الدول لحمايتها بشتى الطرق، مما لا شك فيه أن الدولة الجزائرية من بين هذه الدول إذ تقوم بمجهودات كبيرة في ميدان حماية البيئة، وذلك من خلال اعتمادها على الترسانة القانونية التي تمتلكها في هذا المجال، بالإضافة إلى الدور الجبار الذي تقوم به الأجهزة والهيئات الإدارية للدولة في حماية البيئة على المستوى المحلي، وهذا التدخل يكون من خلال الصلاحيات والمهام الموكلة إليهم والتي خولها لهم المشرع.

هذا ما يضع المسؤولية على عاتق الجماعات المحلية للقيام بدورها على أكمل وجه بالإضافة إلى تفعيل مشاركة المواطنين من خلال استعمال سياسة التقريب لتحقيق حماية البيئة والتنمية المستدامة، ولكن هذا غير كافٍ لحماية البيئة إذ تواجه الجماعات المحلية مجموعة من المشاكل والتحديات تحول من تحقيق أهدافها خاصة في التنمية الشاملة، نخص بالذكر:

- ضعف التنسيق بين الإدارة المركزية وغير مركزية والجماعات المحلية.
- نقص التعاون بين الجماعات المحلية والمجتمع المدني الذي يعد الركيزة لتفصيل سياسة حماية البيئة.
- محدودية الموارد المالية للوحدات المحلية وهو ما يفسر وجود بلديات تعاني من عجز في ميزانيتها.
- وفي ضل دراستي لهذه المشاكل نقترح بعض الحلول منها:
- تكاثف الجهود اللامركزية والمركزية.
- توفير الوسائل المادية الضرورية للجماعات المحلية وتوسيع صلاحياتها في وضع القرار البيئي.

- ترسيخ ثقافة بيئية في المجتمع والحد من مختلف التلوثات وإنتاج النفايات.
- وعليه فإن حماية البيئة تتطلب تكاثف كل الجهود من طرف الأفراد والإدارات وعدم الاستهانة أو التخاذل في حمايتها، والحد من كل ما يؤدي إلى الخلل في توازنها، وذلك لخلق بيئة نظيفة ومجتمع بيئي واعي، وهذا لا يكون إلا بالتشجيعات التوعوية وتوفير الاعتمادات

المالية لخلق ترسانة بيئية قوية وكذا تحديد وتصنيف المهام، والصلاحيات البيئية المحلية وإشراك الجماعات المحلية عند صياغة ورسم السياسة العامة للبيئة.

فلا وجود لتنمية اقتصادية أو اجتماعية دون حماية حقيقية للوسط البيئي الذي نعيش فيه، فبالرغم من وجود فائض في الإدارات إلا أنه لا يمكننا أن ننكر الدور الفعال التي تقوم بالجزائر في مجال حماية البيئة، فهي من أهم البلدان التي أولت أهمية بالغة في هذا المجال من خلال سنها القوانين تحد من مشاكلها، وتحافظ على المحيط البيئي هذا ما تعمل عليه الجماعات المحلية (البلدية، الولاية) كونها مؤسستان رئيسيتان لحماية البيئة خاصة البلدية، اعتبارها الأقرب للمواطن.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولا/ الكتب العامة:

1. أحمد النكلاوي، أساليب حماية البيئة العربية من التلوث، مدخل إنساني تكاملي، الرياض، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 1999.
2. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر، دار الخلدونية.
3. إسماعيل نجم الدين زنكة، القانون الإداري البيئي، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2012.
4. خالد مصطفى قاسم، إدارة البيئة والتنمية المستدامة، القاهرة، دار الجامعية، الإسكندرية، 2010.
5. رشيد الحمد ومحمد سعيد صباريني، البيئة ومشكلاتها، الكويت، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، أكتوبر 1979.
6. علياء حاثوغ بوران ومحمد حمدان أبودية، علم البيئة، عمان، دار الشروق للنشر والتوزيع، 2009.
7. عماد محمد ذياب الحفيظ، البيئة حمايتها ومخاطرها، الأردن، دار الصفة، للنشر والتوزيع، 2005.
8. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري الجزائري، جسر للنشر والتوزيع، ابن الفضل جمال الدين محمد ابن مكرم ابن منظور الفاروقي المصري، لسان العرب، بيروت، دار صادر، 1999.
9. عيد محمد العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، القاهرة، دار النهضة العربية العليا والبحوث، 2007.
10. فؤاد عبد اللطيف السرطاوي، البيئة والبعد الإسلامي، عمان: دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1999.
11. كاظم المقدادي، المشكلات البيئية المعاصرة في العالم، السويد، الأكاديمية في الدنمارك، 2007.
12. محمد إبراهيم محمد شرف، المشكلات البيئية المعاصرة، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، 2010.

13. محمد الحسيني الشيرازي، البيئة، بيروت، مؤسسة الوعي الإسلامي للتحقيق والترجمة والطباعة، 1999.
 14. محمد جبر الألفي، البيئة والمحافظة عليها من منظور إسلامي، الرياض، دار الميسرة، 1998.
 15. محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، عنابة، دار العلوم، 2013.
- ثانيا/ الرسائل والمذكرات:

1/ الرسائل:

1. عبد المنعم بن أحمد، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، 2009/2008.
2. يحي وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بوبكر بلقايد، تلمسان، 2007.

2/ المذكرات:

1. أحمد سالم، الحماية الإدارية للبيئة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013.
2. خديجة عصماني والغالية عمومن، إشكالية التنمية المستدامة في الجزائر لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013/2012.
3. رباب منيع، الحماية الإدارية للبيئة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014.
4. سميرة سوسي، التصحر في الزيبان، انعكاساته على التهيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية علوم الأرض والحفر والتهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007/2006.

5. سناء نصر الله، الحماية القانونية للبيئة من التلوث في ضوء القانون الدولي الإنساني، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2011/2010.
6. عبد الحليم تينة، تنظيم الإدارة البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2014.
7. عفاف لعوامر، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013.
8. فاتح نونة، سياسة الطاقة والتحديات البيئية في ظل التنمية المستدامة، حالة الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2007/2006.
9. لخضر رياح، اختصاص البلدية في مجال حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2014/2013.
10. لطيفة عشاب، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013/2012.
11. لعبيدي مهاوات، أهمية التكاليف البيئية لتحقيق التنمية المستدامة، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الوادي، 2010/2009.
12. محمد خروبي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013/2012.
13. محمد غريبي، الضبط البيئي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014/2013.
14. نجوى لحر، الحماية الجنائية للبيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، كلية الحقوق، 2012/2011.

المراجع القانونية:

1. المرسوم الرئاسي رقم 89-44 الصادر في 16/04/1989
2. المرسوم الرئاسي رقم 07-173 المؤرخ في 04 جوان 2007
3. المادة 90 في حالة حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو إستقالته و 93 (الحالة الإستثنائية) و 96 (حالة الحرب) من الدستور و كذلك المادة 65 من قانون الإنتخاب
4. القانون العضوي رقم 12-01
5. تعديل الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 بموجب القانون العضوي رقم 04-01 المؤرخ في 07 فبراير 2004
6. المادة 64 و 65 من قانون البلدية
7. القانون 10/03 المتعلقة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة
8. المادة 02 نص على أهداف حماية البيئة في القانون 10/03
9. المادة 03 تكلمت على مكونات البيئة
10. القانون البحري في المادة 396 من قانون العقوبات
11. القانون البحري في المادة 500 من قانون العقوبات
12. الجرح الماسة بالبيئة نص القانون حماية البيئة الصادر سنة 2003
13. المرسوم رقم 156/74 المؤرخ في 12 جويلية 1974 (المجلس الوطني للبيئة)
14. الوكالة الوطنية لحماية البيئة أنشأت بموجب المرسوم رقم 457/83 المؤرخ في 1983/07/23
15. الوكالة الوطنية للنفايات أنشأت حسب المرسوم التنفيذي 175/02
16. الوكالة الوطنية الجيولوجيا و المراقبة المنجمية استحدثت حسب قانون المناجم رقم 10/01 المؤرخ في 03 يوليو 2001 في مادته 45
17. المرسوم التنفيذي رقم 01-09 المؤرخ في 07/01/2001 أنشأت وزارة خاصة مكلفة بشؤون البيئة تحت إسم وزارة تهيئة الإقليم و البيئة
18. التنظيم الإداري لوزارة التهيئة و العمرانية و البيئية و المدنية مرسوم تنفيذي رقم 433/12

المؤرخ في 25 ديسمبر 2012

19. مرسوم تنفيذي رقم 10-258 المؤرخ في 13 ذي القعدة 1431 يحدد صلاحيات وزير التهيئة العمرانية و البيئة

20. المرصد الوطني للبيئة و التنمية المستدامة أنشأ بموجب المرسوم 02-115 المؤرخ في 03 أبريل 2022

21. المادة 04 من الباب الأول من القانون 03/10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 (عرفت التنمية المستدامة في التشريع الجزائري)

22. قانون البلدية لسنة 1990 (في ظل القانون رقم 08/90)

23. قانون البلدية لسنة 2011 (في ظل القانون 10/11)

24. المادة الأولى و الثانية من الأمر 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية

25. المادة الأولى من القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990

26. قانون الولاية لسنة 2012 (في ظل القانون الجديد 07/12)

27. المرسوم رقم 83-127 المؤرخ في 12 فيفري 1983

28. المادة 02 من قانون الولاية رقم 07-12

29. المرسوم التنفيذي رقم 25/90 المؤرخ في 25/07/1990

30. المادة 05 من المرسوم رقم 94-215

31. المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 94-217

32. المرسوم التنفيذي رقم 07-350 المؤرخ في 18 نوفمبر 2007

33. المرسوم التنفيذي رقم 07-351 المؤرخ في 18 نوفمبر 2007

34. المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 207/07

35. المادة 06 من القانون رقم 19/01

36. القانون 02/03

المحاضرات:

1. محمد لموسخ (بن محمد محمد)، محاضرات بعنوان دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015/2014.
2. هاجر بوزيان الرحماني وفاطمة بكدي، محاضرات في التنمية المستدامة في الجزائر بين حتمية التطور وواقعة التدبير، المركز الجامعي، خميس مليانة.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

04	مقدمة
	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للدراسة
10	المبحث الأول: مفاهيم عامة حول البيئة ومشكلاتها الراهنة.
10	المطلب الأول: المعاني المختلفة للبيئة.
10	أولاً: التعريف اللغوي.
10	ثانياً: التعريف القانوني.
13	ثالثاً: التعريف الاصطلاحي.
14	المطلب الثاني: المشكلات البيئية الراهنة.
14	أولاً: التلوث.
17	ثانياً: التصحر.
19	ثالثاً: الاحتباس الحراري.
21	المبحث الثاني: حماية البيئة في التشريع الجزائري
21	المطلب الأول: الحماية الجزائرية للبيئة.
21	أولاً: تعريف الجريمة البيئية.
22	ثانياً: أركان الجريمة البيئية
28	ثالثاً: تجسيد الحماية الجنائية للبيئة
29	المطلب الثاني: الحماية الإدارية للبيئة.
29	أولاً: الإطار الهيكلي للهيئات المركزية.
31	ثانياً: دور القطاعات الوزارية الأخرى في حماية البيئة.
32	ثالثاً: الأجهزة والهيئات الأخرى للحماية الإدارية البيئية.
35	المبحث الثالث: حماية البيئة كأحد مؤشرات التنمية المستدامة
35	المطلب الأول: ماهية التنمية المستدامة.
37	أولاً: تعريف التنمية المستدامة.
38	ثانياً: أساليب تحقيق التنمية المستدامة.

39	.....	ثالثا: عناصر التنمية المستدامة
41	.....	المطلب الثاني: العلاقة بين البيئة والتنمية المستدامة
41	.....	أولا: الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة
42	.....	ثانيا: مؤشرات التنمية المستدامة
		الفصل الثاني: صلاحيات الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة
46	.....	المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية
46	.....	المطلب الأول: تعريف الجماعات المحلية
46	.....	أولا: تعريف البلدية
47	.....	ثانيا: تعريف الولاية
48	.....	المطلب الثاني: هيئات الإدارة المحلية
48	.....	أولا: هيئات البلدية
55	.....	ثانيا: هيئات الولاية
		المبحث الثاني: الحماية الإدارية للبيئة من خلال دور الهيئات المركزية والمجالس
59	.....	المنتخبة في مجال حماية البيئة
59	.....	المطلب الأول: دور الهيئات المركزية في حماية البيئة
59	.....	أولا: وزارة التهيئة العمرانية والبيئة
60	.....	ثانيا: المديرية العامة للبيئة والتنمية المستدامة
		المطلب الثاني: مهام واختصاصات الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة في
60	.....	ضل القانون الجديد
60	.....	أولا: دور البلدية في مجال حماية البيئة
64	.....	ثانيا: دور الولاية في مجال حماية البيئة
66	.....	المبحث الثالث: وسائل وأدوات الجماعات المحلية لحماية البيئة
66	.....	المطلب الأول: الآليات القانونية للإدارة المحلية لحماية البيئة
66	.....	أولا: الحظر والمنع
67	.....	ثانيا: الإلزام
68	.....	ثالثا: نظام التقارير
69	.....	المطلب الثاني: وسائل وآليات الجماعات المحلية لحماية البيئة

69	أولاً: التخطيط البيئي المحلي
71	ثانياً: التخطيط الجهوي
73	ثالثاً: المخططات البيئية المركزية الشمولية
80	خاتمة
83	قائمة المراجع
87	فهرس المحتويات

الملخص

سعت الدولة الجزائرية إلى خلق سياسة بيئية شاملة وذلك من خلال محاربة المشاكل الراهنة التي تمس البيئة، بالإضافة إلى تعزيز الإطار القانوني المؤسسي من أجل حماية البيئة باعتبارها أحد مؤشرات التنمية المستدامة مع إبراز دور الجماعات المحلية ومساهمتها في هذه الحماية من خلال المهام المكلفة للبلدية والولاية؛ والدور الردعي الوقائي الذي تقوم من خلال السلطة الممنوحة لهم والوسائل القانونية المستعملة في حماية البيئة من خطر وإلزام وفرض نظام التقارير هذا فضلا عن الأدوات والمخططات الموضوعية التي تترجم الدور الفعال لهذه الجماعات المحلية. كل هذه النقاط وأخرى ستتطرق إليها دراستنا من خلال هذه المذكرة.

Résumé :

L'état algérien a cherché à créer une politique environnement globale, en luttant contre les problèmes actuels affectant l'environnement, en plus de renforcer le cadre institutionnel juridique pour la protection de l'environnement comme des indicateurs de développement durable mettant en évidence le rôle des collectivités locales et leurs contribution à cette protection grâce à des fonctions municipales et étatiques coûteuses ; et le rôle dissuasion préventive menée par l'autorité légale qui leur est accordée et les moyens utilisés pour protéger l'environnement contre l'interdiction et d'exiger l'imposition du système de rapports ainsi que des outils et des systèmes développés qui se traduisent dans le rôle effectif de ces groupes locaux. Chacun de ces points et d'autre face à travers notre étude de ce mémoire.