

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أحمد دراية - أدرار



القيمة القانونية للمبادئ العامة في المجال البيئي

رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون: تخصص عقود ومسؤولية

تحت إشراف :

أ. د. وناس يحيى

من إعداد الطالب:

الحبيب بن خليفة

لجنة المناقشة:

رئيساً	جامعة أدرار	أستاذ	أ. د. كيجل كمال
مشرفاً ومقرراً	جامعة أدرار	أستاذ محاضر. أ.	أ. د. وناس يحيى
مناقشاً	جامعة أدرار	أستاذ محاضر. أ.	د فتاحي محمد
مناقشاً	جامعة أدرار	أستاذ محاضر. أ.	د اقصاصي عبد القادر
مناقشاً	جامعة أدرار	أستاذ محاضر. أ.	د بحماوي الشريف

السنة الجامعية: 2014-2015



الإهداء



إلى روح أمي الطاهرة - رحمها الله -

إلى والدي الغالي - أطال الله عمره -

إلى أسرتي الكبيرة والصغيرة

إلى أبنائي الأعمام: يس/ يونس/ أيوب/ وليد/ سلمى

إلى كل من ساهم في أن يرى هذا العمل النور

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي

الحبيب بن خليفة

شكر وامتنان

أقدم بالشكر والعرفان والامتنان

إلى الله على نعمة العلم

إلى من رباني على الاعتماد على النفس

إلى كل من علمني حرفا

وبالخصوص

أستاذي المشرف على تصويباته وتوجيهاته

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ج.ر: الجريدة الرسمية

ص: صفحة

ثانياً: باللغة الفرنسية

Art	Article
éd.	Edition.
Ibid	Même référence
Idem	Même référence, même page
N °	Numéro
OCDE	Organisation de coopération et de Développement économique
Op.cit.	Ouvrage Précité
P	Page
R.D.P	Revue de Droit Public

مقدمة

من أهم تحديات العصر الحديث المحافظة على الطبيعة وحمايتها من التلوث، هذا التحدي كان ولازال الشغل الشاغل لجلّ دول العالم، حيث كُرس ذلك في عدة ملتقيات ومؤتمرات عالمية اتصفت بالصيغة الإعلانية أكثر منها الإتفاقية الإلزامية، ولما كان من أبرز إشكالات هذه المؤتمرات إبرام اتفاقيات ملزمة والانضمام إليها، وبالتالي جاءت بصيغة إعلانات تتضمن مبادئ عالمية يتم تجسيدها في القوانين الداخلية، ومن أبرز هذه المؤتمرات مؤتمر ستوكهولم 1972¹، والذي صدر في ختام أعماله إعلاناً عن البيئة الإنسانية، متضمناً أول وثيقة دولية بمبادئ العلاقات بين الدول في شأن البيئة وكيفية التعامل معها والمسؤولية عما يصيبها من أضرار، بالإضافة إلى خطة العمل الدولي في هذا المجال والتي تتكون من مائة وتسع توصيات وستة وعشرون مبدأ، من أهمها: أن للإنسان حقاً أساسياً في الحرية والمساواة، وفي ظروف حياة في بيئة تسمح نوعيتها بالحياة في ظل الكرامة وتحقيق الرفاه، وأن على الإنسان واجباً مقدساً لحماية وتحسين بيئته من أجل الجيل الحاضر والأجيال المقبلة، وأقر أن للدول حق سيادي في استثمار مواردها طبقاً لسياستها البيئية الخاصة، وهي تتحمل مسؤولية ضمان أن الأنشطة المضطلع بها داخل حدودها أو تحت رقابتها لا تضر بيئة دول أخرى أو بيئة مناطق تقع خارج حدودها.

من أهم الأهداف التي حققها هذا المؤتمر هي تعبئة الرأي العام العالمي ولفت انتباهه لقضايا البيئة، وبدأت هذه التعبئة تُؤتي ثمارها بتوقيع عدة اتفاقيات ضمن هذا السياق²، وصولاً لمؤتمر "قمة الأرض"³ بريو دي جانيرو في البرازيل عام 1992 عشرون سنة بعد

¹ - مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية في ستوكهولم 05 . 16 حزيران/يونيو 1972.

² - ابتداء من سنة 1977 عندما دعا برنامج الأمم المتحدة لاجتماع حول طبقة الأوزون، ثم توقيع اتفاقية جنيف حول طبقة الأوزون في 1979، تلاها تبني اتفاقية إطارية حول حماية طبقة الأوزون في 1985، لتتوالى بعد ذلك المعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بحماية البيئة عموماً أو حماية أحد عناصرها.

³ - Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable adoptée en 1992, www.ecologie.gouv.fr/IMG/agenda21/textes/rio.

من بينها: الاتفاقية الطارئة حول التغيرات المناخية المتنبئة بنيويورك في 9 ماي 1992 ودخلت حيز النفاذ في 21 مارس 1993، صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99/93 مؤرخ في 10 أبريل 1993 يتضمن المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة الطارئة بشأن تغيير المناخ 09 ماي 1992، ج.ر عدد 24، سنة 1993، واتفاقية

مؤتمر ستوكهولم، تمّ عقده للتأكيد على ضرورة حماية البيئة، وقد كان لهذا المؤتمر الصدى البالغ حيث أبرمت في نفس السنة العديد من الاتفاقيات الدولية مكرّسة المبادئ التي تبناها. فقد صدر عنه سبع وعشرون مبدأ، يجب الإستناد إليها في إدارة الكرة الأرضية باعتبارها دار الإنسانية لأجل الحفاظ على البيئة في عملية التنمية، من أهمها المبدأ الثاني الذي يوجب على الدول ألا تخلق أنشطتها أضراراً بيئية لدول أخرى، كما نصّ المبدأ السابع على أن: "تتعاون الدول بروح المشاركة العالمية في عمليات حماية البيئة والمحافظة على سلامة النظام الايكولوجي للأرض، لذلك يتوجب على الدول الصناعية الاعتراف بالمسؤولية الواقعة على عاتقها على صعيد الأبحاث الدولية من أجل تنمية ثابتة وفقاً لقدراتها المالية".

كما نصّ هذا المؤتمر بصيغة إعلانية على جملة من المبادئ العامة المتعلقة بالإدارة المستدامة للبيئة، إذ يعتبر هو النواة الحقيقية لهذه المبادئ، ورغم أنها جاءت بصيغة غير ملزمة إلا أنها وجدت صدى واسعاً، إذ بدأ تدريجياً الأخذ بها في الاتفاقيات الدولية وكذا التشريعات الداخلية.

والتشريع الجزائري ساير هذا التطور الحاصل على مستوى المبادئ العامة في القانون الدولي والتشريعات المقارنة، بدءاً بعدم إصباح المبادئ المعلن عنها بالطابع القانوني، والتي جاء بها قانون البيئة لسنة 1983 وسلسلة القوانين القطاعية الأخرى، وصولاً لإضفاء القوة القانونية لبعضها دون الآخر في قانون حماية البيئة 03-10¹.

ونشير في هذا الصدد لاختلاف المبادئ العامة في قانون البيئة عن المبادئ العامة للقانون الأخرى، كون هذه الأخيرة ليست لها قوة القاعدة القانونية، فقط دورها استثنائي بالنسبة للقاضي، عكس الأولى التي أضحت حديثاً تضاهي القواعد القانونية السلوكية من حيث القوة القانونية، مشتركة معها في نفس خصائصها من عمومية وتجريد وإلزام.

التنوع البيولوجي الموقع عليها في ريو دي جانيرو بتاريخ 05 جوان 1992 ودخلت حيز النفاذ في 29 ديسمبر 1993، صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 95-163 مؤرخ في 6 يونيو 1995 يتضمن المصادقة على الاتفاقية بشأن التنوع البيولوجي المصادق عليها بريو دي جانيرو في 5 يونيو 1992، ج.ر. عدد 32، سنة 1995 .

¹ - المادة 03 من قانون 03-10، المؤرخ في 19/07/2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر. عدد 43 الصادرة بتاريخ 20/07/2003.

وتماشيا مع الأسلوب الحديث في التشريع عن طريق المبادئ العامة، فقد كرسّ المشرّع ذلك بإضفاء الطابع القانوني على هذه المبادئ، وهذا من خلال قانون البيئة لسنة 2003، الذي تضمن مجموعة من المبادئ العامة المتفاوتة من حيث القوة القانونية، حيث نصّ على مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي الذي بموجبه يتوجب الحفاظ على التعدد في أنواع الكائنات الحية وعددها والتباين بين هذه الأنواع، هذا المبدأ تمّ إدراجه في الكثير من الإتفاقيات والمؤتمرات الدولية، ليتم تكريسه كما ذكرنا في قانون البيئة، وتضمنته العديد من القوانين الخاصة، كقانون الصيد وقانون الصحة النباتية.

وكذا مبدأ الإدماج الذي يقضي بإدراج البعد البيئي ضمن أولويات المخططات والبرامج القطاعية، ويتجسد إدماج البعد البيئي في التخطيط البيئي الذي ظهر كطريقة جديدة لتسيير البيئة حديثا، حيث أن عمليات التدخل لحماية البيئة كانت تتم بأساليب قطاعية منفصلة، كالغابات والمياه والصيد، ولأن المخططات لا تعدو أن تكون سوى خطوط عريضة لرسم سياسة معينة كان لزاما إيجاد آليات تجسدها في أرض الواقع، أهم هذه الآليات هي دراسات التقييم البيئي.

بيد أن الإعلام البيئي يُعتبر أحد أهم وسائل التوعية البيئية، وهو أداة إذا أحسن استثمارها، كان لها المردود الايجابي للرفي بالوعي البيئي وبناء قنوات معينة تجاه البيئة، بدأ في البروز على المستوى العالمي منذ انعقاد المؤتمر الدولي للبيئة البشرية المنعقد في ستوكهولم عام 1972، ثم أكد مؤتمر ريو دي جانيرو عام 1992 على أهمية وسائل الإعلام في الترويج لقضايا البيئة وحمايتها من كافة مظاهر التدهور¹، تمّ تكريسه كحق عام في جلّ المنظومات القانونية الوطنية، كذلك الحال في الجزائر إذ تمّ النص عليه سواء صراحة أو ضمنا في العديد من النصوص القانونية، لكن عند تجسيد تلك النصوص على أرض الواقع تواجهنا عدة عقبات، وحتى يؤدي الإعلام البيئي مهمته لا بد أن تتبعه مشاركة جدية من الفئات الفاعلة في مجال البيئة عند اتخاذ القرارات التي تمس بها.

ولأن المحافظة على الموارد يضمن استدامة استغلالها للأجيال المتعاقبة، نصّ المشرّع على حمايتها من خلال مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية، فالتطور العلمي والتكنولوجي

¹ - بن مهرة نسيم، دور الإعلام البيئي في حماية البيئة، المجلة القانونية المعيار، المركز الجامعي تيسمسيلت، الجزائر، عدد 08، 2013، ص 93.

الكبير أدى إلى سوء استغلال الموارد الطبيعية وسرعة إستنزافها، والتي كان تواجدها يعتبر من المسلّمات إلا أن حالياً أصبح يحتاج لحماية تضمن تجدد واستمراريته، أي تحقيق توازن بين التنمية الاقتصادية وبين الحفاظ على الموارد الطبيعية.

كما أن هناك مبادئ قضائية يتصدرها مبدأ الحيطة الذي يُعدّ بعداً جديداً لحماية البيئة والمجتمع من الأخطار غير المعروفة، نظراً لاستجابته للتخوفات من الآثار الضارة التي تنجم عن استعمال التكنولوجيا المتطورة والمواد الخطيرة، ويتم إعماله عند عدم ثبوت يقين علمي حالي، مع احتمالية وقوع أضرار تكون سببها الجسامة، وقد اختلف الفقه في الطبيعة القانونية لهذا المبدأ بين من اعتبره قاعدة عرفية وبين منكر للصفة الإلزامية له.

وعند تحقق اليقين العلمي يُستبعد مبدأ الحيطة ليحل محله مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر، وهذا لتفادي حدوث الأضرار ومن ثمّ إصلاحها، فالمبدأ يعتبر مرشداً لقانون البيئة وموجّهاً للتنمية المستدامة، وهنا تكمن أهميته حيث غالباً ما تكون تكاليف الوقاية منخفضة عن تكاليف الإصلاح والعلاج.

ولتحميل من قام بتلويث البيئة بالمساهمة في إصلاح الأضرار وإعادة الأماكن وبيئتها لحالتها الأصلية، يتوجب إيجاد آلية سابقة لحدوث الأضرار ألا وهي الجباية البيئية التي تتجسد بالخصوص في مبدأ الملوّث الدافع، الذي جاء في بداية الأمر كمبدأ اقتصادي من أجل منع حدوث اختلال في مبدأ المنافسة بين المؤسسات، وبعد التطور الذي لحقه، أصبحت وظيفته ضمان تعويض كلي للأضرار البيئية.

وتهدف هذه الدراسة إلى:

- التعرف على القيمة القانونية للمبادئ العامة في مجال البيئة.
- تبيان كيفية تطبيق هذه المبادئ.
- تمهيد الطريق لإيجاد حلول أكثر مرونة ونجاعة في مجال البيئة.

الدراسات السابقة: تجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من وجود العديد من الدراسات التي عالجت موضوع البيئة بشكل عام سواء في النظم المقارنة أو على مستوى التشريع الجزائري، إلا أننا نسجل قلة الدراسات التي تناولت هذا المجال بالتحديد، ومن الدراسات التي

اعتمدنا عليها نشير إلى رسالة دكتوراه بعنوان الآليات القانونية لحماية البيئة للأستاذ الباحث يحي وناس والذي أثناء معالجته للجانبين الوقائي والردعي لحماية البيئة، تطرق لدور عدة مبادئ في ذلك، كذلك رسالة دكتوراه للباحثة زيد المال صافية بعنوان حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، تناولت كل من مبدأ الحيطة ومبدأ الوقاية ومبدأ الملوث الدافع، ونرصد أيضا رسالة دكتوراه عنوانها الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة للباحث حسونة عبد الغني الذي تناول بعض المبادئ، كما أن الباحث بركات عبد الكريم في رسالته لنيل شهادة الدكتوراه بعنوان مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة تناول بالتفصيل حق المشاركة، وهناك أيضا عدة رسائل ماجستير استعنت بها في إعداد هذا البحث، منها رسالة بعنوان المنشآت المصنفة لحماية البيئة للباحثة مدين آمال التي تناولت بعض المبادئ عند معالجتها لمسؤولية الملوث، كما تناولت الآليات التقنية التي تستخدم في الرقابة الإدارية على المنشآت المصنفة، كذلك رسالة ماجستير للباحثة ليلي زياد جامعة مولود معمري تيزي وزو، بعنوان مشاركة المواطنين في حماية البيئة، واقتضت دراستها على حق المشاركة، وأيضا مذكرة لنيل شهادة الماجستير بعنوان مبدأ الحيطة في القانون الدولي للبيئة، للباحثة فريدة تكارلي، حيث تناولت المبدأ على ضوء أحكام القانون الدولي، كذلك مذكرة ماجستير للباحثة حروشي أم الخير جامعة أدرار تحت عنوان المسؤولية المدنية على المواد المعدلة جينياً، تناولت الاحتياط من الأضرار المعدلة وراثيا في الفصل الأول، أيضا مذكرة ماجستير بعنوان مبدأ الإحتياط ودوره في قيام المسؤولية المدنية في التشريع الجزائري، للباحثة عمير مريم جامعة أدرار، فتناولت مضمونه من خلال مقومات أعماله ودوره في قيام المسؤولية، كما بينت كيفية تهيئة قواعد الإجراءات المدنية لاحتضانه.

أهمية البحث: يستمد البحث أهميته من كون حماية البيئة مسألة إنسانية عالمية وتلوّثها يمس الجميع، مما يحتم علينا اعتماد أسلوب قواعد مرنة تسمح لكل من الإدارة والقضاء بمسايرة طبيعة هذه المخاطر، وإيجاد الحلول الملائمة لها ويتأتى ذلك بإعطاء القيمة القانونية لهذه المبادئ، وذلك لإيجاد الحلول لأكثر عدد ممكن من الإشكالات البيئية، وهو ما تمّ الأخذ به في القوانين المقارنة، إذ أصبحت تعتبر وسيلة فعّالة لحماية البيئة.

كما أن الظواهر البيئية السلبية الملاحظة بشكل يومي كالتلوّث المائي والهوائي بالإضافة إلى تراكم النفايات الصلبة في الشوارع والساحات العامة، فضلا عن فوضى

العمران توحى بعدم وجود أطر قانونية تنظمها وتحدد المسؤول عنها، مما يدفعنا لإعطاء بعث ونفس جديد لبعض المبادئ لمعالجة ذلك.

أسباب اختيار الموضوع: نظرا لحدائثة موضوع حماية البيئة ودور المبادئ العامة في ذلك وإثارته للعديد من الإشكاليات والتحديات، ارتأيت اختيار هذه الدراسة لمسايرة التطورات الحاصلة في هذا الحقل العلمي، ومحاولة نفض الغبار على هذه المبادئ لتؤدي دورها في حل المشكلات البيئية.

تجدر الإشارة أنه عند استقراء نصوص هذه المبادئ نلاحظ درجة التجريد العالية، مع عدم وجود صيغة إلزامية واضحة فيها مما يثير التساؤل عن كيفية تطبيقها واستنباط الحكم المناسب منها، خصوصا لما يحدث تداخل لمختلف المبادئ في معالجة واقعة واحدة.

وإزاء القضايا المستجدة يجد القاضي نفسه أمام خيارات أو مفاضلة بين هذه المبادئ، حيث يتدخل لإعطاء تفسير أو تأويل لصلاحيه تطبيق مبدأ دون الآخر، وقد يصطدم بحالات يطبق عليها أكثر من مبدأ فيأخذ بالأنسب منها والأكثر حماية للبيئة.

وهذا ما يدفعنا لطرح الإشكال التالي:

ما هي القوة الإلزامية للمبادئ العامة في المجال البيئي؟ وكيف يمكن للقاضي والإدارة تطبيقها واستنباط الحكم منها؟.

ومعالجة هذا الإشكال تكون وفق خطة تقسم لفصلين وفق القوة القانونية لهذه المبادئ، يعالج الأول المبادئ العامة التوجيهية التصورية في المجال البيئي التي جاءت في صيغة إعلانية، بدءا بالحث على المحافظة على الأصناف والأنواع الحيوية، ويتأتى ذلك بالحفاظ على التنوع البيولوجي الموجود والزيادة فيه إن أمكن (المبحث الأول)، ثم التعرّيج على كيفية إعلام الشركاء الاجتماعيين من جمعيات وأفراد بمستجدات القضايا البيئية حتى يتسنى لهم بعد إطلاعهم، إبداء رأيهم والمشاركة في اتخاذ القرار (المبحث الثاني)، كما أن التقدم يتطلب التخطيط المسبق، كذلك الحال بالنسبة للمجال البيئي ويكون ذلك بإدماج البعد البيئي عند وضع الخطط التنموية باستعمال الآليات المناسبة (المبحث الثالث)، ولأن الموارد والثروات الطبيعية هي أساس كل تقدم صناعي يتوجب الحفاظ عليها من أي تدهور يصيبها وينقص من قيمتها (المبحث الرابع).

في الفصل الثاني نتناول المبادئ ذات القيمة القانونية العالية والتي تمكن القاضي من استنباط الحلول إزاء القضايا البيئية المستجدة والمتشعبة، فعند غياب اليقين العلمي نظراً لما هو موجود من معارف، نكون أمام أعمال مبدأ الحيطة لاتخاذ التدابير الضرورية ذات التكلفة الاقتصادية المعقولة لحماية البيئة (المبحث الأول)، أما عند وجود اليقين العلمي فنكون أمام حتمية توقي الخطر وتطبيق مبدأ الوقاية (المبحث الثاني)، وتقتضي قواعد العدالة أن من يقوم بالتلويث هو الملزم بالدفع، فتمّ إقرار مبدأ الملوّث الدافع حتى يساهم الملوّثين في إصلاح الأضرار التي يُسبّبونها (المبحث الثالث).

في حين يستند هذا البحث على المنهج التحليلي والمقارن الذي بواسطته يمكننا تبيان التطور الحاصل في الفقه والقضاء المقارن.

مبحث تمهيدي

التعريف بالمبادئ العامة في المجال البيئي

عرفت المرحلة التي تلت قمة ستوكهولم حول البيئة سنة 1972 اهتمام دولي بمشاكل البيئة صاحبه تقنين واسع النطاق تبلور في إبرام عدة اتفاقيات إقليمية ودولية، وصولاً لقمة الأرض بريو دي جانيرو، أين توجت بإرساء مبادئ أساسية تشكل دعائم القانون الدولي للبيئة¹، جاءت عبارة عن مزيج بين المبادئ السياسية والقانونية مستوحاة من فكرة القانون المرن، سرعان ما انتقلت للتشريعات الداخلية للدول، ساير التشريع الجزائري الوضع الدولي في اهتماماته بالبيئة، فبداية صدور قانون 83-03 وبعض القوانين القطاعية، حيث اشتملت على بعض المبادئ ذات طابع تصوري تفتقر للقيمة القانونية لا ترتقي أن يرتكز عليها قانون البيئة في مواجهة مشاكل البيئة المستجدة، وبعد الإعلان الدولي عن هذه المبادئ غير المشرع نظرتة حول أصول التشريع في البيئة لسد الثغرات التي ظهرت في القانون 83-03²، وذلك من خلال وضع سياسة حماية البيئة في إطار مقارنة جديدة، تهدف لتحديد المبادئ الأساسية وقواعد تسيير البيئة³، أي أن المشرع الجزائري ساير أسلوب التشريع الحديث عن طريق المبادئ العامة استجابة لمتطلبات البيئة ومشاكلها التي يستحيل حصر حالاتها وفرض لها حكم محدد، نظراً للتقدم العلمي والتكنولوجي السريع من جهة، ومن جهة أخرى ثبت في كثير من الحالات أن ما كان شكاً بالأمس أصبح حقيقة اليوم، وما كان يعتبر ممنوعاً لخطورته كشف العلم أنه لا أساس له من الصحة بل ومفيد أحياناً، وهذا ما دعا لوضع مبادئ مرنة لها خصائص القاعدة القانونية وتضاهيها في القوة، تسمح للإدارة

¹ - علال عبد اللطيف، تأثير الحماية القانونية للبيئة في الجزائر بالتنمية المستدامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011، ص 39.

² - نص مشروع قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة أن أسباب تعديل القانون 83-03 تعود إلى ضرورة تحديد المبادئ القانونية التي تحكم البيئة، وكذلك خلو القانون القديم من أي مبدأ من شأنه توجيه الإدارة في وضع السياسة البيئية وقانون البيئة حيز التنفيذ انظر في ذلك: علال عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 39.

³ - المادة 02 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

والقضاء بعدم الجمود أمام هذه المستجدات وإعمال سلطتهما التقديرية في إيجاد الحل المناسب.

نصت المادة 03 من قانون حماية البيئة "ينأسس هذا القانون على المبادئ العامة التالية" عند الإمعان في صياغة هذه المادة ندرك أنها نص صريح لارتكاز قانون البيئة على هذه المبادئ فلا تخرج قواعده عن نطاقها، مسئلة منها ما تم إغفاله أو استجد وظهر بعد تقريرها، فهي حلول لما هو موجود ولما سيوجد من حالات تضر بالبيئة، وهذا ما يجعلها تختلف عن المبادئ العامة في المجالات الأخرى التي لا يلجأ إليها إلا عند عدم وجود نص، فطبقاً للمادة الأولى من القانون المدني الجزائري التي تنصّ على: "يسري القانون على جميع المسائل التي تتناولها نصوصه في لفظها أو في فحواها، وإذا لم يوجد نص تشريعي حكم القاضي بمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية، فإذا لم يوجد بمقتضى العرف، فإذا لم يوجد بمقتضى مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة"¹.

المستتبط من هذه المادة أن المبادئ العامة في المجال المدني هي مصدر احتياطي، تختلف عن القاعدة القانونية من حيث الإلزام والجزاء، بخلاف مبادئ المجال البيئي إذ لها نفس درجة القوة مع القاعدة القانونية إلا أنها تتميز عليها بدرجة المرونة العالية، في حين أن الجمود هو القاسم المشترك بين القاعدة القانونية ومبادئ القانون الأخرى، فضلا على اختلافهما في الأسس والأهداف، فالأولى أغلبها تقوم على أساس المذهب الفردي الذي يهدف لحماية الملكية الخاصة، في حين أن مبادئ قانون البيئة تسعى لتحقيق المصلحة العامة².

كما ذكرنا أن لهذه المبادئ نفس القيمة القانونية للقواعد القانونية السلوكية، الأمر الذي يستلزم أن يكون لها نفس خصائصها من عمومية وتجريد وإلزام.

فعمومية القاعدة القانونية يسمح لها باحتضان عدد غير محدد من التطبيقات لكن دقة صياغتها تمنع من تعدد تأويلها، أما خاصية العموم التي تميز هذه المبادئ تجعلها مؤهلة

¹ - الأمر رقم 58/75، المؤرخ في 1975/06/20، المتضمن القانون المدني، ج.ر عدد 78، سنة 1975، المعدل والمتمم.

² - علال عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 39.

لإحتضان مختلف التحولات والتغيرات والحالات المستجدة وتسمح للإدارة والقضاء إتخاذ التدابير المناسبة والمواكبة للتطور العلمي.

كذلك تمكنها هذه الميزة من التطبيق على عدد غير محدود من القضايا، كونها تضم عدد هائل من القواعد تجعلها تلاءم كثير من الوضعيات وتواكب التطور العلمي والتقني، وهذا ما يعطي كل من القاضي والإدارة مجالاً للتقدير والتفسير الملائمين لكل الفرضيات المحتملة¹.

تتشارك هذه المبادئ خاصة القضائية منها مع القواعد القانونية في خاصية الإلزام، مع الاختلاف في طبيعة هذا الإلزام الذي يظهر في القاعدة القانونية في صورة حكم محدد يقابل فرض محدد، بينما يكون غير محدد في المبدأ العام ومتمثل في كل التدابير المتخذة للمحافظة على البيئة فهي متروكة للكشف والإفصاح عنها بما يلائم كل حالة عن حدى².

يمكن القول أن الخصائص التي تميز هذه المبادئ تجعل منها مكمل ومصحح للاختلالات الناجمة عن التطبيق القطاعي لمختلف القوانين، التي تتداخل وتتشارك في أحد عناصر البيئة، وهذا ما يجعل منها صالحة للتطبيق في شتى المجالات كالصحة والغابات والمياه والمناجم والتهيئة العمرانية والفلاحة والمواد المعدلة جينياً... الخ، وبذلك تصحح وضعيات الإختلال في شتى القوانين القطاعية عند تطبيقها، والجزء ليس مشروط بأن ينص عليه المبدأ نفسه بل باستقراء كل القواعد المتعلقة بالبيئة بما فيها القوانين القطاعية الأخرى.

هذا الأسلوب الحديث في التشريع جاء نتاجاً لخصوصية هذا المجال، الذي يصعب حصر كل حالاته بجزء، نظراً لتشعبها وتداخل عناصرها من جهة، وللتطور التكنولوجي السريع والرهيب من جهة أخرى، إذ يستحيل تشريعاً إدراكها نظراً لما يتطلبه من مراحل لصدوره، لذا كان لزاماً إيجاد قواعد سمتها المرونة والعموم، تظهر بصورة مبادئ تعالج جلّ الحالات الموجودة والمستجدة في المجال البيئي.

¹ - وناس يحي، مداخلة بعنوان: "المسؤولية المدنية عن المواقع الملوثة في القانون الجزائري والقانون المقارن"، مقدمة خلال الملتقى الوطني الأول "حول الحماية المدنية للبيئة"، يومي 05 و06 أفريل 2010، جامعة قلمة، ص 07.

² - نفس المرجع، ص 08.

وتساعد في ذلك أيضا وظيفة هذه المبادئ التي من خلالها توّجّه القانون الوضعي الخاص بشتى القطاعات وتسد الثغرات القانونية التي تظهر أثناء تطبيقه، لأنها تسمح بالإبداع في تطوير حلول ملائمة للمشكلات المستجدة -وما أكثرها في مجال البيئة- وهذا هو دورها التنظيمي المكمل للقواعد القانونية السلوكية.

كما تتميز هذه المبادئ أيضا بالتداخل حيث يمكن أن نطبق أكثر من مبدأ على نفس الحالة، وهنا يأتي دور القضاء والإدارة في إيجاد توازن في تطبيق هذه المبادئ، وتفضيل أحدها عن الآخر بما يحقق حماية أفضل للبيئة، وعدم الإضرار بالنشاط المتسبب قدر الإمكان أي احترام حرية ممارسة النشاط الاقتصادي، فبدل التدخل لمنع النشاط مثلا يمكن تحويل وتحسينه إلى ترتيبات عملية ايجابية تساهم في حماية وترقية البيئة، كما يمكن أن يكون كلا المبدأين ملائمين للحالة إلا أن أحدهما أكثر نجاعة في حماية البيئة، سواء في إيجاد حلول أسهل وأسرع في التطبيق، أو تكون أقل تكلفة أو أكثر تطور وأحسن تكنولوجيا، فيكون الكشف عن ذلك من مهمة المفسرين (الإدارة والقضاء)¹.

إن مضمون هذه المبادئ يعتريه بعض الغموض، إلا أن ذلك يعد ميزة ايجابية تمنحها المرونة اللازمة لتستجيب لمتطلبات مواجهة التحديات التي يطرحها التطور العلمي والتقني، وبذلك تؤدي وظيفتها بناء على السلطة التقديرية لكل من الإدارة والقضاء في تحديد التدابير الملائمة وفقاً لمستجدات وتطورات شتى الحالات، وهذا ما يجعلها مميزة على القواعد القانونية السلوكية المتسمة بالجمود².

¹ - وناس يحي، مداخلة بعنوان: "المسؤولية المدنية عن المواقع الملوثة في القانون الجزائري والقانون المقارن" المرجع السابق، ص 08 و09.

² - نفس المرجع، ص 10.

الفصل الأول

المبادئ العامة التوجيهية في المجال البيئي

ساير المشرع الجزائري الركب الدولي بنصه على مبادئ عامة يستند إليها قانون البيئة، وفي صياغته لهذه المبادئ أعطى لبعضها قيمة قانونية تعادل القواعد القانونية، بينما اكتفى في البقية بالصيغة الإعلانية التوجيهية.

ومن المعروف أن افتقارها للقيمة القانونية يجعلها مجرد أهداف أو مبادئ توجيهية، تساهم في تحسيس الأفراد وبعث وإنماء الشعور الجماعي للحفاظ على البيئة، بدءًا بلفت الانتباه حول ضرورة المحافظة على التنوع البيولوجي وذلك للحفاظ وتنمية الموارد الطبيعية التي هي أساس الاقتصاد (المبحث الأول)، ولأن كل عمل لا بد له من دراية كافية لينجح، كذلك الحال بالنسبة للبيئة فلا بد من توفر الوعي لدى الأفراد والسلطات ليساهموا في حمايتها بتغيير سلوكياتهم السلبية، ولما لا المشاركة في اتخاذ القرارات التي تفيد في هذا المجال (المبحث الثاني)، بيد أن بُعد النظر بالتخطيط المسبق بعيد الأمد يجسد ثقافة وحرص السلطات المعنية بإدماج البعد البيئي لحماية البيئة (المبحث الثالث)، ونظرا لأن الموارد الطبيعية هي أساس كل تنمية، وجب الحفاظ عليها ومنع كل نشاط يسبب تدهورها لاستدامة هذه التنمية (المبحث الرابع).

المبحث الأول

مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي

تبنت غالبية الدول في النصف الثاني من القرن العشرين طريق التقدم المتنامي في العلم والتقنية وأساليب الإنتاج، إلا أنها أهملت في سبيل ذلك المشاكل المتعلقة بفرص بقاء الإنسانية، مما أدى لتنامي سلسلة من المشاكل ذات الطابع البيئي¹، ساهمت في تزايد معدلات انقراض الكائنات الحية واختفاءها، والتي دون أدنى شك تؤثر على السلسلة الغذائية ومن ثم على التنوع البيولوجي²، الذي له من الأهمية بما كان في شتى المجالات، فللتعريف به يستلزم توضيح المقصود منه وتبيان أقسامه (المطلب الأول)، كما أن معرفة مدى استيعاب القواعد القانونية لهذا المبدأ مع استبيان مضمونه وعدم إغفال تكريسه القانوني دولياً ومحلياً ضروري للوقوف عند تأطيره القانوني (المطلب الثاني)، ولأن المحافظة عليه لا بد لها من طرق قانونية لتجسيدها فإنَّ حَصُّ كل مجال بنظام نطاق خاص به، وتفعيل الرقابة الإدارية من خلال آلية دراسة الخطر يعتبران الأنجع والأصلح لذلك (المطلب الثالث).

المطلب الأول

مفهوم التنوع البيولوجي

ونعني به التنوع الموجود في الكائنات الحية والذي يتراوح بين التركيب الجيني للنباتات والحيوانات وبين التنوع الثقافي، فهو الذي يدعم الحياة على كوكب الأرض. تعتمد معظم الدول وخاصة النامية منها على المصادر الطبيعية في الغذاء والعلاج، حيث تستخدم النباتات البرية في العلاج والعلف، كما أن معظم اقتصاديات هذه الدول تقوم على الإنتاج النباتي والحيواني والسكي .

¹ - عبد الرحمن محمد الحسن، التنمية المستدامة ومتطلبات تحقيقها، بحث مقدم لملتقى إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة المسيلة، 15-16/11/2011، ص 01 و 02.

² - في الولايات المتحدة الأمريكية تم الإحتفال بالقضاء على آخر ذئب في ثلاثينيات القرن الماضي لحماية حيوانات منتره يلستون، بعد مدة لوحظ تراجع مخيف للنباتات والأشجار نظراً لتزايد أعداد الحيوانات العاشبة، وبعد عدة دراسات تم مؤخرًا في تسعينات القرن الماضي استيراد ذئاب من كندا، لتعود هذه الغابات في النمو من جديد. انظر: منتره يلستون الوطني <http://ar.wikipedia.org/wiki>، تم الإطلاع عليه في 20/04/2015، على الساعة 16,45.

ولإدراك ذلك نبين المقصود بالتنوع البيولوجي، ولأن له أهمية كبيرة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا فلا بد من توضيحها (الفرع الأول)، ويختلف التنوع وينقسم إلى عدة أنواع سواء طوليا أو عرضيا كما أن للعامل الثقافي نصيب في تنوعه (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المقصود بالتنوع البيولوجي

يقصد بالتنوع البيولوجي التعدد في أنواع الكائنات الحية وعددها والتباين بين هذه الأنواع، وكذلك الاختلافات بين أفراد النوع الواحد.

عرفته المادة 02 من اتفاقية التنوع البيولوجي على أنه: "التباين بين الكائنات الحية من جميع المصادر، ومن بينها النظم الايكولوجية أرضية وبحرية وغيرها من النظم الايكولوجية المائية والمنظومات الايكولوجية التي تشكل هي جزءا منها ويشمل ذلك التنوع في داخل الأنواع والتنوع فيما بين الأنواع وتنوع النظم الايكولوجية"¹.

أما المشرّع الجزائري فقد عرفه في قانون حماية البيئة 03-10 على أنه: "قابلية التغيير لدى الأجسام الحية من كل مصدر بما في ذلك الأنظمة البيئية البرية والبحرية وغيرها من الأنظمة البيئية المائية والمركبات التي تتألف منها وكذا تنوع النظم البيئية"².

التنوع البيولوجي له قيمة وأهمية كبيرة لذا يجب على المجتمعات والأفراد الاهتمام به، فهو مفيد من النواحي الاقتصادية والثقافية والبيئية، إذ يعتبر مصدراً للمواد الأولية، كما أنه ينظم عمل المحيط الحيوي حيث توجد الحياة، وتمدنا الموارد الحيوية بكثير من منتجات الغذاء والملابس، ومواد البناء والأخشاب، والمواد الصناعية وخاماتها، والدواء وغيرها³. تُعتبر مكونات وعناصر التنوع البيولوجي ذات أهمية كبيرة لصحة الإنسان، الذي اعتمد على النباتات والحيوانات في الحصول على الدواء، ويعتمد الطب الحديث على هذه

1 - اتفاقية التنوع البيولوجي بريو دي جانيرو، المذكورة سابقاً.

2 - المادة 04 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

3 - موسوعة البيئة، انظر الموقع الالكتروني التالي:

<http://www.bee2ah.com/%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%82%D8%B5%D9%88%D8%AF>

[-D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%86%D9%88%D8%B9-](http://www.bee2ah.com/%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%86%D9%88%D8%B9-)، تم الإطلاع عليه في

2015/04/14، على الساعة 17,00.

الموارد في اكتشاف أدوية لعلاج الأمراض، لذا من الضروري صون جميع الأنواع الحية. لقد ثبت أن كثيراً من أنواع النباتات والحيوانات لها فائدة في الأغراض الطبية، إذ مازال للطب التقليدي الشعبي دور أساسي في الرعاية الصحية وخصوصاً الأولية، وتشير التقديرات أن 60% من سكان العالم يستخدمون هذا الطب، ويُعتبر استعمال النباتات الطبية أشيع أداة دوائية في الطب الشعبي والطب التكميلي على مستوى العالم، ويعتمد لهذا الغرض على المنتجات الطبيعية التي تُجمع من النظم الايكولوجية. وبالرغم من توفر الأدوية المصنعة إلا أن الاحتياج إلى المنتجات الطبيعية مستمر، وذلك لاستعمالها كمنتجات دوائية، واستعمالها في بحوث الطب الحيوي التي تعتمد على النباتات والحيوانات والميكروبات لفهم وظائف أعضاء الإنسان وعلاج الأمراض التي تصيبه¹. يرتبط تباين التنوع البيولوجي بالنسبة للمكان ارتباطاً وثيقاً بطبيعة الموائل التي تشغلها الكائنات الحية، فصفة عامة يزيد في الأماكن الدافئة ويقبل في الأماكن الباردة، ويزيد كذلك في الأماكن غزيرة الأمطار ولذا فإننا نجد أن المناطق الاستوائية هي الأغنى في التنوع البيولوجي والأقل تنوعاً هي الصحراء الجافة والصحراء الجليدية، وتحتل الغابات الاستوائية 7% من مساحة الكرة الأرضية، بينما تحتوي على 90% من الأنواع البيولوجية، وظهر هذا الكم الهائل من التنوع في الكائنات الحية فيها واستدامة هذا التنوع، مرده لقلة السكان في هذه المناطق ولطبيعتها الصعبة التي تمتاز بها، حيث يصعب الوصول لأغلب مناطقها².

الفرع الثاني

أقسام التنوع البيولوجي

يمكن تقسيم التنوع البيولوجي إلى ثلاث فئات موزعة حسب التسلسل الهرمي، بدءاً بالتنوع الوراثي (أولاً)، كما أنها تختلف نوعياً في وسط بيئي معين (ثانياً)، كذلك الأنظمة البيئية تختلف هي أيضاً (ثالثاً)، ويضاف نوع آخر باعتباره يمثل ثقافة البشرية وجزءاً من حضارتها (رابعاً).

¹ - تقرير منظمة الصحة العالمية انظر في ذلك للموقع:

<http://www.who.int/globalchange/ecosystems/biodiversity/ar>، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2015/04/27، على الساعة 20.00.

² - الموسوعة الجغرافية أنظر الموقع: <http://www.4geography.com/vb/showthread.php?t=374>، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2015/04/30، على الساعة 22.00.

أولاً - التنوع الوراثي

ويقصد به الاختلاف في نفس النوع وهذا وفقا لتنوع الموروثات، بيد أنه يختلف في الشدة بين نوع وآخر، هذا التنوع له أهميته الاقتصادية والاجتماعية والصحية، حيث يمكن بناءً عليه قياس إنتاجية المنطقة الموجود فيها¹، كما أن من خلال الذخيرة الوراثية الموجودة في نظام بيئي معين يمكن أن نعرف إنتاجية هذا النظام، وينظر الاقتصاد البيئي الحديث إلى مناطق التنوع الوراثي على أنها بنوك بيولوجية، لذلك اهتم العلم بها وبدأ بتصنيفها منذ بداية هذا القرن².

ثانياً - اختلاف الأنواع

ويقصد به اختلاف الأنواع في وسط بيئي معين، وكذا اختلاف توزيعها من مكان لآخر في نفس الوسط البيئي، مع الأخذ بعين الاعتبار درجة ارتباط كل نوع بالأنواع الأخرى³، وعليه فتعدد الأنواع ضمن الجنس الواحد لا يعد غنى بالتنوع البيولوجي، فمثلا وجود أنواع من الطيور في وسط بيئي معين أكثر من جميع الأنواع الأخرى فهذا لا يعتبر تعددا في الأنواع لأنها مرتبطة ببعضها ارتباطا وثيقا. فعند المقارنة بين وسطين بيئيين مختلفين كاليابسة والبحر، نجد أن الأولى أكثر أنواع من الثانية، إلا أن الأنواع البرية أكثر ارتباطا فيما بينها من الأنواع البحرية، وعليه فتعد البيئة البحرية أكثر تنوعا، لأن التنوع لا يعتمد على كثرة الأنواع فحسب، بل يعتمد أيضا على العلاقات الحيوية القائمة بينها⁴.

ثالثاً - تنوع الأنظمة البيئية

يختلف تنوع الكائنات الحية باختلاف الوسط الذي تعيش فيه، فلكل نظام خصوصيته التي تسمح للكائنات بالتأقلم والعيش فيه، كاختلاف نظامي اليابسة والمياه، إلا أن قياس هذا

1 - فمثلا مجتمع الطيور البرية والدجاج البري مقاوم لمعظم الأمراض وظروف انخفاض وارتفاع درجات الحرارة ونقص الغذاء، بينما لا يتحمل نفس النظام الكثير من الأمراض إذا كان مربي بشكل قطعان كما في المداجن أو مزارع الطيور.

2 - عبد الله الهاشم، مقال تحت عنوان أنواع ومناطق التنوع البيولوجي، كلية التربية، جامعة الكويت، <http://www.khayma.com/madina/m2-files/beaa1.htm>، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2015/04/28، على الساعة 17.00.

3 - إذا كان في جزيرة نوعان من الطيور ونوع من السحالي وآخر من الحشرات، يكون فيها تنوع تصنيفي أكثر من جزيرة فيها خمسة أنواع من الحشرات، ولا توجد فيها طيورا ولا سحالي.

4 - عبد الله الهاشم، المرجع السابق.

التنوع صعب نظرا للتداخل بين الأنظمة البيئية، فاليابسة والمياه يشهدان تداخل في التنوع البيولوجي يقوم على أكتاف البرمائيات التي تشكل القاسم المشترك بين النظامين البيئيين، وحتى ضمن النظام الأساسي الواحد فهناك نباتات مائية تعيش في المياه المالحة والعذبة¹.

رابعاً - التنوع الثقافي

يعتبر التنوع الثقافي البشري مؤثر في التنوع البيولوجي، حيث تمثل بعض الثقافات البشرية راعية لبقاء بعض الأنواع الحيوية المختلفة، فثقافة البادية وعاداتها تختلف عن نظيرتها في الريف أو في المدينة، حيث تساهم كل ثقافة في الحفاظ وازدياد بعض الأنواع نتيجة لحاجة الإنسان إليها، فالريف حيث الأنواع غير المحددة من المحاصيل والأشجار الاقتصادية والأعشاب الأخرى، بينما تنقل هذه الأنواع في المدينة تبعاً لثقافة الإنسان، وينصب الاهتمام على الأنواع المنتقاة من الأشجار والأزهار²، كما توجد فروق نوعية بين المجتمعات المختلفة في تناول هذا الموضوع فيجب أن نأخذ في الاعتبار العادات والتقاليد وسمات كل مجتمع وكم تطوره، وما لديه من تكنولوجيا ومستوى دخل الفرد، فذو الدخل المحدود أقل اهتماماً بالطبيعة أو الحفاظ على حقوق الأجيال القادمة، لأنه منشغل دائماً بالبحث عن مصدر لزيادة دخله³.

المطلب الثاني

التأطير القانوني للمبدأ

نظراً لبروز أهمية المحافظة على التنوع البيولوجي التي تؤدي بالطبع للحفاظ على البيئة، دأبت القوانين لتطوير جملة من القواعد التي تحافظ على النظام البيئي كوسط تعيش فيه عناصره بدل التركيز على الحماية المنفصلة، وقد تدرج المبدأ في الاتفاقيات والإعلانات الدولية إلى أن تم الأخذ به في القوانين الوطنية (الفرع الأول)، ولمعرفة كيف ساير المشرع التطور القانوني في الحفاظ على النظام البيئي، نبحث في مدى استيعاب القواعد البيئية

1 - عبد الله الهاشم، المرجع السابق.

2 - فالشاعر علي بن الجهم الذي قدم من البادية إلى الخليفة في المدينة مدحه بقوله: أنت كالكلب في حفاظك للود - وكالتيس في قراع الخطوب، وبعد أن عاش الشاعر ردحا من الزمن في المدينة ونتيجة للتفاعل بينه وبين مكونات البيئة الحضرية هو نفسه الذي أشد الخليفة: كن كالنخيل عن الأحقاد مرتفعا - بالطوب يرمى ويرمي أطيب الثمر.

3 - عبد الله الهاشم، المرجع السابق.

للحفاظ على المسارات الإيكولوجية (الفرع الثاني)، ولمناقشة وتقييم مضمون المبدأ يكون من الضروري الوقوف عند المعالجة القانونية للعلاقات البيولوجية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

التكريس القانوني للمبدأ

قبل التطرق لذلك يمكن الإشارة إلى أن الشريعة الإسلامية كانت السبابة للنص عن الحفاظ على التنوع البيولوجي في العديد من النصوص سواء في القرآن أو السنة، ففي القرآن الكريم يقول الحق عز وجل: ﴿هُوَ الَّذِي أَنْزَلَ مِنَ السَّمَاءِ مَاءً لَكُمْ مِنْهُ شَرَابٌ وَمِنْهُ شَجَرٌ فِيهِ تُسِيمُونَ، يُنْبِتُ لَكُمْ بِهِ الزَّرْعَ وَالزَّيْتُونَ وَالنَّخِيلَ وَالْأَعْنَابَ وَمِنْ كُلِّ الثَّمَرَاتِ إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَةً لِّقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ﴾¹، وفي الآيتين عرض واضح للتنوع البيولوجي وأهميته للإنسان وضرورة المحافظة عليه، كما أنّ هناك عدة أحاديث نبوية تحت على التنوع منها: "إن قامت الساعة وبيد أحدكم فسيلة أن استطاع ألا يقوم حتى يغرسها فليفلح"².

على المستوى الدولي بدأ الإهتمام حديثا بهذا المجال، حيث تناولت الاتفاقيات بعض أنواع الكائنات نظراً لوضعها المزري، بداية ب: اتفاقية واشنطن لسنة 1973 بشأن منع الاتجار الدولي في الأجناس الحيوانية المهددة بالانقراض، وكذلك اتفاقية برن لسنة 1979 بشأن حفظ الأحياء البرية والبيئات الطبيعية، في نوفمبر 1988 دعا برنامج الأمم المتحدة للبيئة، فريق عمل متخصص مفتوح العضوية بشأن التنوع البيولوجي، لاستكشاف الحاجة لاتفاقية دولية بشأن التنوع البيولوجي، وبعدها بفترة وجيزة، في مايو 1989، أعدّ الفريق صك قانوني دولي لحفظ التنوع البيولوجي واستخدامه مستداما، آخذين في الاعتبار الحاجة إلى تقاسم التكاليف والمنافع بين البلدان المتقدمة والنامية، فضلا عن سبل ووسائل لدعم ابتكار السكان المحليين³.

1 - الآيتين (10-11) من سورة النحل.

2 - رواه أحمد في المسند، وللتوضيح أكثر انظر: يوسف القرضاوي، أصول العمل الخيري في الإسلام في ضوء النصوص والمقاصد الشرعية، دار الشروق، الطبعة الثانية، القاهرة مصر، 2008، ص 88.

3 - اليوم الدولي للتنوع البيولوجي، <http://www.un.org/ar/events/biodiversityday/convention.shtml>، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2015/04/27، على الساعة 18.30.

وبحلول فبراير 1991، كان الفريق العامل قد بات يُعرف بـ "لجنة التفاوض الحكومية الدولية"، وقد تُوجت أعمالها في 22 ماي 1992 مع مؤتمر نيروبي، لاعتماد النص المتفق عليه لاتفاقية التنوع البيولوجي .

وافتح باب التوقيع على الاتفاقية في 5 يونيو 1992 في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية "قمة الأرض"، وظلت الاتفاقية مفتوحة للتوقيع حتى 04 يونيو 1993، حيث كان عدد التوقيعات عليها هو 168 توقيعاً، ودخلت حيز النفاذ في 29 ديسمبر 1993¹.

وفي مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة الذي عقد في عام 2002، أخذت الدول على عاتقها التزاماً بأن تتابع تنفيذ أهداف الاتفاقية الثلاثة بمزيد من الفعالية والاتساق، وأن تخفض إلى حد كبير بحلول عام 2010 المعدل الراهن لفقد التنوع البيولوجي على الصعيد العالمي والإقليمي والوطني، مما يسهم في التخفيف من حدة الفقر ويعود بالنفع على الحياة بأكملها على الأرض (هدف التنوع البيولوجي لعام 2010)، وأشارت إلى أن ذلك يتطلب العمل على جميع الأصعدة، بما في ذلك تنفيذ استراتيجيات وخطط عمل وطنية للتنوع البيولوجي وتوفير موارد مالية وتقنية جديدة وإضافية للبلدان النامية، وأكد مؤتمر القمة الذي عقد في عام 2005 مجدداً على الالتزام بتحقيق هدف التنوع البيولوجي لعام 2010، وفي عام 2006 أدمج الهدف في الأهداف الإنمائية للألفية بوصفه جزءاً من الهدف السابع المتعلق بالاستدامة البيئية.

على المستوى الوطني تمت المصادقة على الاتفاقية الخاصة بالتنوع البيولوجي بموجب المرسوم الرئاسي 95-163، ليتم تكريسه بموجب قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة بموجب المادة 01/03 ليصبح من المبادئ التي يركز عليها هذا القانون.

الفرع الثاني

مدى استيعاب القواعد البيئية للتنوع البيولوجي

نظراً لقصور وعجز نظام الحماية الانفرادية والقطاعية لعناصر الطبيعة، ظهر آخر جديد أكثر شمولية يأخذ في الحسبان العلاقات الايكولوجية والتداخلات التي تحدث بين

¹ - اليوم الدولي للتنوع البيولوجي، المرجع السابق.

مختلف العناصر الطبيعية الحية وغير الحية، ويراعي الوسط الطبيعي الملائم لاستمراريتها وبقائها، وهذا التحول جاء نتيجة لتطور علم الإيكولوجيا الذي أقر أن المحافظة على البيئة تأتي بالمحافظة على النظام البيئي والمسارات الإيكولوجية بمراعاة قوانينها ودوراتها¹.

ولمسايرة هذا التحول نص المشرع في قانون البيئة 03-10 على أحكام تتعلق بتأثير النظام البيئي، حيث اعتبره مجموعة ديناميكية مشكلة من أصناف النباتات والحيوانات وبيئتها غير الحية حيث تشكل وحدة وظيفية عند تفاعلها²، كما أدرج عدة مصطلحات تشير التنوع البيولوجي كحماية الطبيعة المحافظة على السلالات الحيوانية والنباتية في مواضعها، والإبقاء على التوازنات البيولوجية والأنظمة البيئية³.

تضمنت القوانين الخاصة بعناصر البيئة الإشارة للمحافظة عن التنوع البيولوجي، كما هو الحال في قانون الصيد الذي نص على الحفاظ على الثروة القنصية من خلال المحافظة على الأوساط الإحيائية التي تعيش فيها، فضلا عن الحفاظ على الأصناف ومواطنها والمحميات والحظائر الخاصة بها، بمنع تخريب هذه الأوساط أو تعكيرها أو تدهورها⁴.

كذلك نصّ قانون الصحة النباتية على صلاحية السلطات المعنية في تحديد المناطق المصابة بأمراض خطيرة وشاملة، ومن ثمّ تقترح تنفيذ التدابير اللازمة للحد من انتشارها لتحقيق أكبر قدر من الحماية والوقاية للمناطق السليمة⁵.

كما انتهج المشرع للمحافظة على الموارد المائية أسلوب التدخل على المستوى الشمولي، حيث تمّ تقسيم التراب الوطني إلى وحدات هيدروغرافية طبيعية يتم ضمنها تصور الإطار الشمولي لسبل المحافظة النوعية والكمية وضمان الموارد المائية⁶.

1 - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2007، ص 231.

2 - المادة 6/4 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

3 - المادة 11 من نفس القانون.

4 - المواد 73 و 74 من قانون 04-07، مؤرخ في 14/08/2004، المتضمن قانون الصيد، ج.ر. عدد 51/2004.

5 - المادة 28 من القانون 87-17، مؤرخ في 01/08/1987، المتضمن حماية الصحة النباتية، ج.ر. عدد 32 الصادرة في 05/08/1987.

6 - المادة 64 من القانون 05-12، مؤرخ في 04/08/2005 المتضمن قانون المياه، ج.ر. عدد 60/2005.

الفرع الثالث

تقييم مضمون المبدأ

يعتبر الأستاذ وناس يحيى أن المعالجة القانونية البحتة للعلاقات الإيكولوجية داخل الفضاء البيئي الواحد لا تستطيع تنظيم كل العلاقات البيولوجية بين مختلف العناصر، هذا راجع لاستحالة من الناحية القانونية، حصر وضبط العلاقات التبادلية المعقدة بين مختلف السلالات والعناصر الطبيعية، وذلك كون القانون يهتم بتنظيم العلاقات بين الأفراد لا بين الأفراد والطبيعة، وحتى عندما يتدخل لتنظيم مجال أو عنصر من عناصر الطبيعة فإنه يهدف من خلال ذلك مراعاة مصالح الأفراد¹.

كذلك صعوبة الاعتراف القانوني بالعلاقات الإيكولوجية وطنياً، لوجود نمط تسيير قانوني وإداري غير ملائم يوزع الصلاحيات البيئية حسب التقسيم الإداري للجماعات المحلية، ووفق توزيع الصلاحيات المرتبطة بتسيير العناصر البيئية، حيث يُسند إلى المصالح القطاعية اللامركزية كالفلاحة والمياه والغابات والمناجم، ودولياً يتم تقسيم الأنظمة البيئية على أساس المجالات السيادية الوطنية والمجالات الدولية، وهذا ما لا يتلاءم مع امتداد وشمولية بعض الأنظمة البيئية.

ترجع صعوبة تجسيد المعالجة القانونية الشمولية وما تتضمنه من مفاهيم التنوع البيولوجي كونها ليس لها وجود قانوني حقيقي وهذا رغم التصريح بها في قانون البيئة، حيث لا يعدو تنظيمًا للعناصر المادية التي يتألف منها النظام البيئي²، وكذلك توزيع الصلاحيات وفق التقسيم المجالي الذي يقوم جلّه وفقاً للنظرة الانفرادية للعناصر الطبيعية.

وعليه يتضح عدم مسايرة الأنظمة القانونية البيئية للإطار الشمولي الحقيقي الموجود في علم الإيكولوجيا الذي يعتبر حالياً الوحدة القياسية الشمولية العملية لهذا العلم.

وحتى يتم استيعاب الإطار الشمولي للأوساط البيئية والتنوع البيولوجي، يجب القيام بتنسيق دقيق بين مختلف المصالح لتوحيد طريقة التدخل لحماية الأنظمة البيئية والأوساط

¹ - انظر في ذلك: وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 232 و 233.

² - نفس المرجع، ص 233.

الطبيعية، ويمكن تجسيد ذلك من خلال ما تمّ تبنيه حاليا من تحديث لأساليب التسيير الإداري، من خلال اعتماد التخطيط البيئي الجهوي والشمولي كإنشاء الأحواض الهيدروغرافية¹.

المطلب الثالث

الطرق القانونية المعتمدة لحماية التنوع البيولوجي

إن طبيعة العلاقات الإيكولوجية وتفاعلاتها تعتبر ذات طابع علمي وتقني محض، مما يصعب من مهمة العلوم القانونية لوحدها باعتبارها علوم اجتماعية في تأطيرها، ولمعالجة ذلك يتوجب إعطاء مجالات أوسع للقواعد التقنية وللخبرة في حصر الخلل الواقع بين مختلف العناصر البيئية وأسبابه وطرق علاجه، حيث يتجسد ذلك بوضع جملة من القواعد ذات طابع وقائي لتفادي الإضرار بالعلاقات الإيكولوجية، تركز على الدراسات العلمية للعلاقات الإيكولوجية الضرورية عند منح قرار أو ترخيص استغلال المنشآت المصنفة²، حيث يمكن أن يؤدي نقص أو عدم جدية هذه الدراسات، أي عدم إعطاء الإهتمام اللازم للعلاقات الإيكولوجية والحفاظ على تنوع الأوساط، إلى اللجوء للقضاء لإلغاء القرار أو الترخيص المعيب، وبالتالي تفسر الجدية في دراسات التأثير على البيئة على أنها حماية قضائية للتنوع البيولوجي، وزيادة على هذه الإجراءات الوقائية يمكن إضافة أخرى تدخلية كإصلاح أو إعادة الحال إلى ما كان عليه أو تركيب وسط بيئي مشابه للوسط الطبيعي الذي تعرّض للتلوث أو التلف، ويمكن إجمال عدة آليات تقنية تطبيقية تحافظ على التنوع البيولوجي تحت عنوان واحد هو النطاقات الخاصة (الفرع الأول)، ولأن الحماية اللازمة لا تتأتى بإقامة هذه النطاقات فقط وإنما تتطلب إجراءات قانونية رقابية مطلوبة في كل نشاط مضر بالعلاقات الإيكولوجية، تتمثل في دراسة الخطر (الفرع الثاني).

¹ - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 234.

² - من بين الآليات التي يتم إرفاقها بملف الترخيص باستغلال المنشآت هناك دراسات مدى التأثير وموجز التأثير على البيئة ودراسة الخطر، انظر في ذلك: وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، من ص 181 إلى 190.

الفرع الأول

النطاقات الخاصة

هي آلية ذات طابع وقائي، أوجدها المشرع للتطبيق الاستثنائي لبعض القواعد البيئية التقنية بهدف الرقابة على بعض الأنشطة أو تنظيمها، نظرا لأهميتها ودورها المميز في مجال التنوع البيولوجي ومن ثمّ حماية البيئة¹، إلا أنه عند تطبيقها تعترضنا عدة صعوبات موضوعية وإجرائية، وتتعدد هذه النطاقات حسب المجالات التي تنظمها ويمكن إجمالها في:

أولا - حماية المياه

بدأ المشرع بتطبيق نظام النطاق الخاص في قانون المياه الملغى وكذلك قانون المياه الجديد 12-05²، قصد إضفاء حماية مشددة على الموارد المائية بتطبيق قواعد ضبئية انفرادية صارمة، تمّ تحديدها طبقاً للقانون 12-05 المتعلق بالمياه في: نطاق الحماية الكمية، ونطاق مكافحة الحث المائي، ونطاق الحماية النوعية.

أ - نطاق الحماية الكمية: نصت المادة 33 من القانون 12-05 المتعلق بالمياه على إنشاء هذا النطاق، وترك للتنظيم مسألة تحديد الطبقات المائية المستغلة بإفراط أو المهددة بالاستغلال المفرط قصد حماية مواردها المائية، حيث يمنع انجاز أو حفر آبار جديدة، أو تغيير للمنشآت القائمة قصد رفع منسوب المياه المستخرجة، واشترط الحصول على ترخيص من الإدارة المكلفة بالموارد المائية عند إحداث تبديل أو إعادة تهيئة منشآت الري الموجودة، كما يمكن للإدارة المعنية تحديد منسوب استغلال المياه أو توقيفه نهائياً³.

ب - نطاق مكافحة الحث المائي: للمحافظة على المياه والتربة والتقليل من أخطار تدهور الأنظمة البيئية، شرع المشرع بوضع مخططات تهيئة مضادة للحث المائي -وهذا بالتشاور مع الشركاء الفاعلين من إدارات وهيئات وممثلي السكان⁴- الناجم عن توحد حواجز المياه السطحية، حيث تضع هذه المخططات تدابير تتعلق بترقية استعمال التقنيات الفلاحية

¹ - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 191.

² - القانون 12-05، المتعلق بالمياه، السابق الذكر.

³ - المواد 31، و32 و33 من نفس القانون.

⁴ - المادة 34 من نفس القانون.

وتربية الحيوانات في المناطق التي تتميز بحث مائي كبير، وقصد تفعيل هذه التدابير تمنح كل أنواع التسهيلات والامتيازات للخواص الذين يساهمون في استعمال تقنيات الحفاظ على المياه والتربة ومكافحة الحث المائي في الأحواض المتدفقة لحواجز المياه السطحية¹.

ج - نطاق الحماية النوعية:

تتشأ مناطق للحماية النوعية من أخطار التلوث حول منشآت وهياكل تجميع المياه ومعالجتها وتخزينها وكذا مناطق الطبقات المائية الهشة والوديان، حصرتها المادة 38 من القانون 05-12 المتعلق بالمياه في 03 أنواع، على أن تخص بعض الأنشطة بإجراءات خاصة، نظرا لخطورتها، قد تصل حتى للمنع².

وأحيل للتنظيم بيان شروط وكيفيات إنشاء نطاق الحماية النوعية وتحديده، ومدونة نطاق الحماية المطلوبة لمختلف أنواع منشآت المياه، وتحديد النشاطات المسموح بها في كل نطاق حماية نوعية. وفي إطار مراقبة هذا النطاق تقوم الإدارة المكلفة بالموارد المائية بمعاينة وقياس ومراقبة التطور النوعي للموارد المائية³.

ثانيا - الحظائر الوطنية والمحميات الطبيعية

لها دور مهم في المحافظة على التنوع البيولوجي من خلال حفاظها على السلالات الحيوانية والنباتية المهددة بالانقراض، وإعادة تكوين الأجناس الحيوانية والنباتية ومواطنها وذلك بحماية المساحات التي تلائم هذه الكائنات الحية والتكوينات الجيولوجية أو النوعية البارزة، مع تأمين وصيانة السبل التي تسلكها الحيوانات عند هجرتها، بالإضافة لتشجيع كل دراسة علمية أو تقنية لأي وسط يتطلب الحماية⁴.

يخضع كل نشاط من شأنه أن يغير من حالة الأماكن داخل الحظائر أو المحميات إلى ترخيص خاص من طرف الوزير المكلف، وهذا بعد أن يرسل المعني إلى الوالي

1 - المادة 37 من القانون 05-12، المتعلق بالمياه، السابق الذكر.

2 - المادة 39 من نفس القانون.

3 - المادتين 40 و 41 من نفس القانون.

4 - المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 87-144، مؤرخ في 16 يونيو 1987 يحدد كيفية إنشاء المحميات الطبيعية وسيرها. ج.ر عدد 1987/25.

المختص إقليمياً، مذكرة يبين فيها طبيعة النشاط المزمع القيام به وأثره على المكان المحمي، مرفقة بتصميم مفصل للموقع محل التغيير وآخر عام للمنشآت المطلوب إنجازها والمناطق التي يشملها التعديل، بالإضافة إلى دراسة تشتمل على تقدير لنتائج هذا التعديل على المكان المحمي وعلى البيئة عموماً¹.

ثالثاً - حماية الصحة النباتية

لا شك أن الهم الأول لكل دولة هو تأمين الغذاء لمواطنيها، ويكون ذلك برعاية وحماية الثروة النباتية، لا سيما من انتشار الأمراض الفتاكة والمعدية، حيث خصها المشرع بإجراءات استثنائية، بدءاً بصدر مقرر من الوالي بناءً على تقرير مفتش الصحة النباتية في الولاية، يحدد فيه المنطقة المصابة بالعدوى ومناطق الإستئصال والمنطقة الوقائية حتى يتم إخضاعها لتدابير خاصة، التي تُنفَّذ من قبل الملاك أو مستغلو الأملاك الواقعة في المناطق المصابة، وفي حالة عدم امتثالهم يقوم بذلك مفتش حفظ الصحة النباتية المختص إقليمياً على نفقتهم، هذا الأخير يقوم بإعداد محضر يدوّن فيه التدابير التي اتخذت للتصدي للآفات التي حلّت بالمزروعات وبيئته للمالك أو المستغل².

رابعاً - النطاقات الخاصة بحماية الثروة الحيوانية

بالإضافة إلى الحماية التي تؤمنها الحظائر الوطنية والمحميات الطبيعية للثروة الحيوانية، خصها المشرع بنطاقات خاصة استحدثت بموجب قانون 04-07 المتعلق بالصيد، وهذا للحيوانات التي لها أهمية خاصة وخصوصاً المهددة بالانقراض، وذلك عن طريق تصنيف أجزاء من التراب الوطني ضمن محميات وطنية³، حيث يقوم هذا الأسلوب الجديد لحماية الثروة القنصية على حماية الحيوان في وسطه الإحيائي، لا وفقاً للتقسيم الجغرافي المحلي كما كان معمول به سابقاً، وهذا ما يسمح بضمان حماية فعّالة من حيث بقاء واستمرارية الثروة القنصية. أما فيما يخص حماية الثروة الحيوانية من الأمراض المعدية تمّ اعتماد نظام النطاقات الخاص بالمناطق المصابة بالعدوى، إذ يفرض رقابة مشدّدة

¹ - المادة 22 من المرسوم التنفيذي 87-144.

² - المادتان 09 و 10 من المرسوم التنفيذي 95-387، مؤرخ في 27 نوفمبر 1995، الذي يحدد قائمة أعداد النباتات وطرق الرقابة والمكافحة المطبقة، ج.ر عدد 1995/73.

³ - المادة 2/32 من قانون 04-07 المتعلق بالصيد السابق الذكر.

وتدابير صارمة لتنتقل الحيوانات في هذه المناطق خوفاً من انتشار العدوى، مع منع استعمال نقاط المياه والمراعي المشتركة¹.

خامسا - نطاقات الحماية الخاصة بالتراث

عرّف القانون المتعلق بالتراث الوطني الحظائر الثقافية بأنها المساحات التي تتسم بغلبة أو أهمية الممتلكات الثقافية الموجودة عليها والتي لا يمكن فصلها عن محيطها الطبيعي، يتم إنشاء الحظيرة الثقافية بمرسوم يتخذ بناءً على تقرير مشترك بين الوزراء المكلفين بكلٍ من الثقافة والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية والغابات بعد استشارة اللجنة الوطنية للممتلكات الثقافية².

يسند لمؤسسة عمومية ذات طابع إداري المحافظة على الحظيرة واستصلاحها تحت وصاية الوزير المكلف بالثقافة، حيث تكلف بإعداد المخطط العام لتهيئة الحظيرة الذي يدرج في مخططات التهيئة والتعمير ويحل محل مخطط شغل الأراضي بالنسبة للمنطقة³.

سادسا - الصعوبات التي تعترض نظام النطاقات

ككل نظام عند تطبيقه في الواقع تواجهه عراقيل للإدارة نصيب فيها، كما أن هناك عوائق موضوعية تنقص من فعالية هذا النظام، تتمثل الأولى في تفاوت سرعة استجابة السلطات العامة لتحديد هذه النطاقات، لما يتطلبه الأمر من إيداع ملفات تتضمن العديد من الوثائق الإدارية مع شمله بدراسة من أجل القبول أو الرفض بعد استشارة الهيئات المعنية بما فيها الجمعيات المعنية بهذا الأمر وحتى المواطنين، هذا ما يستهلك الكثير من الوقت، في حين أن بعض الحالات التي قد تخصّ انقراض نوع ما أو حالة عدوى تهدد صحة السكان أو موارد زراعية وحيوانية، تتطلب الاستعجال في اتخاذ القرار قبل فوات الأوان⁴.

وعليه فتعقيد هذه الإجراءات وبطؤها الشديد ينزع من هذه النطاقات الخاصة صفة الضمان والحماية الحقيقية لكل الأوساط والأنواع، لذا يجب إضفاء مرونة في تطبيق هذا

1 - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 198.

2 - المادتان 38 و 39 من القانون 98-04، مؤرخ في 17/06/1998 المتعلق بحماية بالتراث الثقافي، ج.ر عدد 42.

3 - المادة 40 من القانون 98-04 من نفس القانون.

4 - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 200.

النظام عند حدوث اختلال أو تهديد لبقاء أحد العناصر الطبيعية مثل ما أتخذ من تدابير استثنائية عند حدوث حالات عدوى.

أما العوائق الموضوعية فتتمثل في صعوبة التحديد الدقيق للمجالات المحمية أو المصابة بفعل تأثير العوامل الطبيعية وكذا محدودية المعدات والوسائل والبيانات العلمية المتعلقة بكل حالة¹.

أيضا يؤدي تطبيق نظام النطاقات الخاصة إلى المساهمة في القضاء على التنوع البيولوجي خارج النطاقات، ذلك لأنه يخلق نظام تمييزي لحماية البيئة، حيث ينحصر الاهتمام والحماية فقط في المناطق المحمية، مما يولد قناعة اجتماعية بأن الحماية تنحصر فقط في المناطق الاستثنائية، ومن ناحية أخرى فهذه الازدواجية في تطبيق القواعد البيئية التقنية تنزع عنها صفة العموم والتجريد، أي يسود شعور عام بأنها غير واجبة التطبيق ما عدا في حالات زوال أو تدهور الوسط، مما يحول هذا النظام من آلية وقائية إلى علاجية تدخلية محضة².

رغم نجاح وفعالية بعض النطاقات في مكافحة الأمراض إلا أن البقية لم تحقق ذلك، مثل النطاقات الخاصة بالثروة القنصية وكذا الخاصة بالآثار والمعالم الثقافية، ويكمن الفرق في استشعار الخطر وإعطاء الإهتمام للنطاق، حيث يظهر جلياً أن التي تشكل خطورة محدقة على الصحة العامة تُولى باهتمام خاص من السلطات العامة والمواطنين حتى يتم القضاء عن هذا الخطر³، بينما لا تحظى النطاقات الأخرى بنفس العناية رغم التدهور الخطير الذي تشهده وغالبا ما يكون على مرأى ومسمع السلطات المعنية، وعليه حتى يُتدارك الأمر لابد من وجود وعي ومطالبة اجتماعية مستمرة ومشاركة مختلف شرائح المجتمع، مع جدية وتفهم من أصحاب القرار.

¹ - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 200.

² - نفس المرجع، والصفحة نفسها.

³ - على سبيل المثال في مكافحة المرض في سنة 2014 سخرت السلطات القوة العمومية لمنع بيع المواشي، ولم يسمح بذلك حتى تم القضاء على المرض خوفا من انتشار العدوى. انظر في ذلك: حوار قناة الجزيرة مع البروفيسور مصطفى خياطي رئيس الهيئة الوطنية لتطوير الصحة والبحث العلمي في الجزائر،

<http://www.aljazeera.net/news/healthmedicine/2014/8/>، مطلع عليه في 2015/04/22.

الفرع الثاني

دراسة الخطر أهم الطرق القانونية المعتمدة لحماية التنوع البيولوجي

خصّ المشرّع بعض الأنشطة الاعتيادية بتدابير وقائية لمواجهة الآثار المباشرة وغير المباشرة على المحيط، تتمثل في دراسة مدى أو موجز التأثير على البيئة، ودراسة التأثير على التهيئة العمرانية، كما أن هناك أيضا نشاطات استثنائية بالغة الخطورة كالحريق أو انفجار أو التعرض لكوارث طبيعية، ولاتقاء ذلك اشترط المشرّع في بعض الحالات تقديم دراسة الأخطار والانعكاسات المحتملة للمشروع للحصول على رخصة الاستغلال، وللتعرف على هذه الدراسة وجب الوقوف على ما قاله الفقه والمشرّع فيها واستعراض أهميتها (أولا)، ولمعرفة قيمتها القانونية في المحافظة على التنوع البيولوجي وحماية البيئة نقوم بمناقشة مضمونها (ثانيا).

أولا - التعريف بدراسة الخطر

في البداية نبين المقصود من الخطر الذي يعتبر خاصية جوهرية لمادة أو جسم ما أو حالة مادية يمكن أن تسبب الضرر لصحة الإنسان أو البيئة أو الممتلكات المادية، حيث تنبثق عن خاصية خطرة مثل السمية أو القابلية للاشتعال، وقد تشكل حالة واحدة عدة أخطار يمكن أن تحدث في وقت واحد، أو في ظروف مختلفة¹.

أ - المقصود من دراسات الخطر: تباينت النصوص المتعلقة بالبيئة في تعريفها، حيث نجد أن كلا من قانون البيئة 03-10 وكذا قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث لم يعطياها تعريفاً محدداً²، بينما عبر عنها قانون المحروقات بأنها "مخطط تسيير بيئي يتضمن إجبارياً وصفا لتدابير الوقاية وتسيير المخاطر البيئية المرتبطة بالنشاطات المذكورة"³. أما المرسوم المتعلق بالمنشآت المصنفة فقد عرفها من خلال الهدف الذي أقرت لأجله بنصه: "تهدف دراسات الخطر إلى تحديد المخاطر المباشرة وغير المباشرة التي

¹ - Philippe Essing, les cahier de la sécurité industrielle, la concertation-études de dangers et ouverture au public, ICSI, France, 2/2009; p.5.

² - المادة 21 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والمادة 60 من قانون 04-20، مؤرخ في 25 ديسمبر 2004 يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج.ر. عدد 84، سنة 2004.

³ - المادة 18 من القانون رقم 05-07، مؤرخ في 28 أبريل 2005 يتعلق بالمحروقات، ج.ر. عدد 50، سنة 2005.

تعرض الأشخاص والممتلكات والبيئة للخطر من جراء نشاط المؤسسة سواء كان السبب داخليا أو خارجيا، يجب أن تسمح دراسة الخطر بضبط التدابير التقنية للتقليل من احتمال وقوع الحوادث وتخفيف آثارها وكذا تدابير التنظيم للوقاية من الحوادث وتسييرها¹. كما عُرفت: "وثيقة تشرح المخاطر التي يمكن أن يتعرض لها الجيران من جراء هذا النشاط، وهي تشكل جزء من الملف المقدم للإدارة من طرف المستغل لطلب الترخيص باستغلال المنشأة"².

في الأخير يمكن تعريف دراسة الخطر بأنها "دراسات تقنية تعدها مكاتب دراسات معتمدة بطلب من صاحب المنشأة تهدف إلى تحديد المخاطر الناتجة عن استغلال المنشأة والتدابير والآليات الواجب اتخاذها للتقليل منها، وهي إحدى الوثائق التقنية المطلوبة في ملف طلب الترخيص باستغلال منشأة مصنفة"³.

ب - التكريس القانوني لدراسة الخطر

تجد دراسة الخطر أساسها في التشريع الفرنسي في المادة 05 من المرسوم التنفيذي 1133-77 المؤرخ في 21 سبتمبر 1977، الذي صدر تطبيقا لقانون 19 جويلية 1976، حيث اشترط أن ترفق بملف طلب رخصة استغلال منشأة مصنفة⁴.

أما في التشريع الجزائري فنصت العديد من النصوص التشريعية والتنظيمية عليها، منها قانون حماية البيئة لسنة 2003 الذي يشترط أن يسبق تسليم رخصة الاستغلال بدراسة تتعلق بالأخطار والانعكاسات المحتملة للمشروع على الصحة والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم السياسية وراحة الجوار⁵، وكذا في القانون المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة الذي يخضع وجوبا كل منشأة صناعية لدراسة الخطورة قبل الشروع في استغلالها⁶.

¹ - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، مؤرخ في 31/05/2006 المتعلق بالتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج.ر عدد 2006/80.

² - Philippe Essing, op.cit, p.1.

³ - مدين آمال، المنشآت المصنفة لحماية البيئة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ابوبكر بلقايد، تلمسان، سنة 2013، ص 76.

⁴ - Eric Toutain, installations classées et prévention des risques technologiques majeurs, mémoire de DEA de droit de l'environnement, université Paris 1 et Paris 2, A.1999-2000, p.7.

⁵ - المادة 21 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

⁶ - المادة 60 من القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

أما قانون المحروقات أكد على ضرورة إعداد دراسة عن تدابير الوقاية وتسيير المخاطر البيئية قبل القيام بنشاط يرتبط بقانون المحروقات¹.
تضمن قانون النفايات الإشارة لهذه الدراسة في أحكامه الخاصة المتعلقة بمنشآت معالجة النفايات التي تشكل أخطارا على الصحة العمومية أو البيئة².
بيد أن المرسوم التنفيذي رقم 06-198 يبقى أهم نص تستند عليه دراسات الخطر حيث أنه عرفها وبين مضمونها في العديد من مواده³.

ج - أهمية دراسات الخطر

إن أهمية دراسات الخطر يمكن تلمسها من خلال أهمية المحاور التي تتضمنها والتي سلف ذكرها، لكن بالإضافة لكل ذلك فإن لدراسات الخطر أهمية محورية في نقطتين أساسيتين:

1 - دراسة الخطر شرط واقف لمنح الترخيص باستغلال منشأة مصنفة:

أكدت العديد من النصوص القانونية⁴ على إلزامية تقديمها عند طلب رخصة استغلال المنشأة، مثلها مثل دراسة مدى التأثير، يؤدي عدم تقديم دراسة الخطر أو نقصها اللين إلى رفض الترخيص وإن حدث وسلمت الإدارة الرخصة فإن القاضي الإداري المعروض عليه النزاع يقوم بإلغائها لعيب الشكل والإجراءات⁵.
إذن دراسة الخطر عنصر أساسي لوجود منشأة مصنفة، وحتى للموجودة من قبل استحداثها، حيث نصت قائمة المنشآت المصنفة على أن تنجز هذه الدراسة في أجل سنتين من صدور المرسوم التنفيذي، ويمكن للوالي المختص إقليميا إعدار المستغل بإيداع دراسة الخطر، فإن لم يقم بتسوية وضعيته في الأجل المحدد للوالي أن يأمر بغلق المؤسسة⁶.

1 - المادة 18 من القانون رقم 05-07، المتعلق بالمحروقات.

2 - المادة 48 من القانون 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج.ر. عدد 77، سنة 2001.

3 - المادة 03/05، والمواد من 12-15، والمادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة.

4 - المادة 21 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والمادة 60 من القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

5 - المادة 05 المادة من المرسوم التنفيذي 06-198، يتعلق بالمنشآت المصنفة لحماية البيئة.

6 - المادتين 48 و 47 من نفس المرسوم.

إن كل هذه الأحكام تجعل دراسة الخطر آلية تقنية جد هامة، تمكن الإدارة من ممارسة رقابتها المسبقة على المنشآت المصنفة وضمان احترامها للإجراءات والتدابير اللازمة للقضاء أو التخفيف من المخاطر، إذا فهي وسيلة للوقاية منها ويمكنها أن تكون مصدر إلهام لوسائل وقائية أخرى¹.

2 - دراسة الخطر مصدر إلهام لآليات وقائية أخرى:

حيث تمثل إحدى أهم قواعد العمل في إنجاز وسائل وقائية أخرى وذلك نظرا لدقة مضمونها حول المخاطر التي تشكلها المؤسسة، فبناء عليها يتم رسم الخطوط العريضة لمخطط العمليات الداخلي، الذي يجب على المستغل تطبيقه، كما أن دراسة الخطر يجب أن تتضمن في بعض المنشآت العناصر الأساسية لتكوين أو تشكيل مخطط خاص لتدخل السلطات العامة، كما أن دراسة الخطر هي أيضا نوع من ملف تحقيق ابتدائي أو تحقيق أساسي خاص بالمنشأة وأخطارها المحتملة على الإنسان والبيئة، يسمح بتطبيق مجموع الآليات الوقائية الأخرى².

إن دراسة الخطر المشترطة في بعض المنشآت الخاضعة للترخيص تشكل العنصر المحوري في الوقاية من المخاطر التكنولوجية الكبرى حيث أنها في تفاعل مستمر مع معظم الأدوات الوقائية، إذ تستند عليها مخططات الوقاية ومواجهة الكوارث وكذا يتم بناء عليها اختيار التدابير والإجراءات اللازمة للتخفيف من الأخطار³.

ثانيا - مضمون دراسات الخطر

قسم الفقه دراسات الخطر، بالنظر إلى أهمية الأخطار التي يشكلها كل مشروع، إلى دراسات خطر قياسية أو عادية ودراسات السلامة (أكثر تدقيقا) حيث تتضمن الأولى- المطلوبة في كل منشأة جديدة- محورين أساسيين:

يتضمن الأول مجموعة من التحليلات المتعلقة بالخطر في حد ذاته، من خلال عرض الحوادث المحتملة وطبيعتها الداخلية أو الخارجية، ووصف آثار هذه الأخطار على البيئة والناس في حال تحققه، ولتنفيذ ذلك للمستغل استعمال المخططات أو الرسوم البيانية أو مقارنة منشأته بمنشآت أخرى أكثر تحكماً في التقنيات المتاحة. ويشمل المحور الثاني عدة

¹ - مدين آمال، المرجع السابق، ص 80.

² - نفس المرجع، والصفحة نفسها.

³ - نفس المرجع، ص 81.

عناصر ضرورية لتوقي المخاطر، بدءاً بالخطوط العريضة لمخطط العمليات الداخلية في المنشأة، بالإضافة إلى العناصر الأساسية التي يمكن أن تشكل خطة خاصة لتدخل السلطات العمومية¹.

تجسد الفئة الثانية من دراسات الخطر مبدأ التناسب بين دقة الدراسات وخطورة المنشآت، بغرض إخضاع المنشآت الأكثر خطورة لتحقيقات أوسع نطاقاً وأكثر تدقيقاً. هذه الفئة بدورها تنقسم إلى شقين:

فهي تتضمن تقرير عن السلامة يركز على تقييم مسبق لأسباب الحوادث بالاستعانة بإجراء تحقيقات دقيقة، من أجل التكفل بأنظمة تتطلب درجة عالية من الموثوقية والأمان مثل الصناعات النووية، صناعات الأسلحة، الصناعات الكيمائية.

كذلك يجب أن تحتوي الدراسة على تحليل نقدي لتقرير السلامة، يقوم به مكتب دراسات أو خبراء آخرين، يتم اختيارهم من طرف صاحب المنشأة بالاتفاق مع الإدارة². ما يؤخذ هذا التصنيف أنه قد يثير إشكالات في تحديد المنشآت الخطيرة والأكثر خطورة كما يعترضه بعض الغموض أحياناً.

لم يأخذ المشرع الجزائري بذلك وقام بتحديد العناصر التي يجب أن تتضمنها دراسة الخطر تحديداً دقيقاً من خلال المرسوم التنفيذي المتعلق بالمنشآت المصنفة³ في:

أ - عرض المشروع ومحيطه:

يتضمن هذا العرض التعريف بالمشروع أو النشاط، وكذا الأسباب الاقتصادية والاجتماعية للمشروع وللنشاط الذي يتم في المنشأة وكيفية ممارسته عموماً مثل: استعمال المنتجات في الحياة اليومية، عدد فرص العمل التي توفرها المنشأة، الاندماج في النسيج الصناعي المحلي، التعاون مع الصناعات الأخرى كتوفير الموارد الأولية لها والتشارك في استخدام الموارد المتاحة كمحطات الطاقة، سبب اختيار هذا الموقع بالذات مبلغ الضرائب المدفوعة من المنشأة⁴.

¹ - مدين آمال، المرجع السابق، ص 76.

² - Eric Toutain, op.cit, p. p.12-13

³ - المادة 14 من المرسوم التنفيذي 06-198 يتعلق بالمنشآت المصنفة لحماية البيئة.

⁴ - Philippe Essing, op.cit, p.31.

أما وصف الأماكن المحيطة بالمشروع والمجاورة له فيكون وصفاً فيزيائياً، وذلك بوصف الطبيعة الجيولوجية والجغرافية والمناخية والطبوغرافية والطبيعية للمحيط، بالإضافة إلى الوصف الاقتصادي والاجتماعي والثقافي (المناطق السكنية وإعدادها وكثافتها والنشاطات الاقتصادية الممارسة فيها وطرق المواصلات والاتصالات)، ويمكن إدراج ذلك في شكل خريطة¹.

ب - وصف المشروع ومختلف منشآته:

يتم وصف المؤسسة وموقعها والمنشآت التي تتضمنها وكذا العناصر الخطرة على البيئة بشكل يمكن من تحديد الأخطار المرتبطة بالنشاطات والمنشآت التي تمّ وصفها، بما فيها الناتجة عن البيئة ذاتها كالزلازل والفيضانات والصواعق التي قد تؤدي إلى وقوع حوادث في المنشآت، ويشمل الوصف كذلك البنية التحتية أو أنشطة نفس المستغل المشتركة أو ذات الصلة². إن هذا الوصف للمشروع يجب أن يشمل الموقع، الحجم والقدرة، المداخل، والمنهج المختار للتصنيع، وكذلك عمل المشروع والمنتجات والمواد اللازمة لتنفيذه، كل هذا يمكن توضيحه باستخدام الخرائط التي تضم مخطط إجمالي ومخطط الوضعية ومخطط الكتلة ومخطط الحركة وغيرها.

ج - تحديد عوامل المخاطر:

يكون ذلك بتحديد كل العوامل الداخلية أو الخارجية منها والتي قد تؤدي إلى الأخطار المرتبطة بالمنشأة، تتمثل الأولى في المنتجات السامة أو القابلة للاشتعال المستخدمة في النشاط، أو عدم التوافق بين المواد، وكذلك العمليات والمناهج المتبعة وظروف التشغيل، وأيضاً الآلات والمعدات المستخدمة في المنشأة والتي يمكن أن تشكل خطراً على الإنسان أو البيئة في حال الاستخدام الخاطئ لها أو وجود خلل فيه³. أما العوامل الخارجية مثل: وقوع المنشأة في منطقة زلزالية، أو بركانية أو منطقة تتعرض لعواصف شديدة، وغيرها من العوامل الخارجية التي يمكن أن تؤدي إلى وقوع الخطر، بيد أن أغلب المخاطر الكبرى تأتي نتيجة لمزيج من العوامل والأحداث التي قد لا تكون خطيرة في ذاتها، لكن تزامنها قد يؤدي إلى كارثة، مثل تزامن خللين تقنيين أو تزامن خلل تقني وعامل خارجي أو خطأ بشري⁴.

¹ - مدين آمال، المرجع السابق، ص 78.

² - Les feuillets de la sécurité, feuillet n°19, op.cit, p.1.

³ - مدين آمال، المرجع السابق، ص 78.

⁴ - Les feuillets de la sécurité, feuillet n°19, op.cit, p.2.

لذلك فدراسة الخطر يجب أن تؤكد أن التزامن بين أحداث بسيطة مأخوذة في الاعتبار ضمن أسباب الحوادث الكبرى.

د - تحليل المخاطر الممكن حدوثها:

يساعد تحليل المخاطر الممكن حدوثها على فهم طبيعتها ومن ثمّ تحكّم أكبر فيها، فمعرفة الأخطار وفهم كيفية عمل إجراءات الوقاية منها وتحليل مدى فعاليتها¹ يُمكن المستغل من تحديد المعايير وآليات العمل والتعليمات وطرق تكوين العاملين التي تسمح بتجنبها في جميع مراحل الاستغلال².

تحليل المخاطر له دور في تغيير المعايير المهنية والصناعية، حيث يعتبر أحد أسباب أو عوامل التقدم التقني والتكنولوجي لتحسين السلامة، كما أنه يسمح بالتعرف على مدى صحة احتمال وقوع حادث معين من خلال الدراسات السابقة، وكذا التحقق من صحة توقع آثار الحادث على الأشخاص والممتلكات³.

تهتم دراسة الخطر أيضًا بالخطر المحتمل وذلك بحصر احتمالية الآثار التي يمكن أن يسببها وطبيعتها سواء للإنسان أو البيئة⁴، ويشمل هذا الوصف الآثار على عمال وموظفي المنشأة وعلى السكان المجاورين لها، دون إغفال الآثار الاقتصادية والمالية المتوقعة.

هـ - وصف آليات الوقاية والتعامل مع الحوادث:

يقدم المستغل في ذلك الدراسات أو الاقتراحات التي تمّ اعتمادها من أجل محاولة القضاء أو على الأقل الحد من الأخطار، مثل استخدام مواد أقل خطورة، أو التقليل من كمية المواد المخزنة، أو تحسين ظروف تخزينها، وغيرها من الإجراءات والتدابير التي يمكن أن يتخذها للتقليل من خطورة المنشأة⁵.

من المسلم به أن الحوادث قد تقع رغم كل الإجراءات الاحترازية، ولتفادي أكبر قدر ممكن من الأضرار يجب اعتماد نظام الإدارة الأمنية ضمن النظام العام لتسيير المؤسسة، بواسطة يتم وضع خطة للتعامل مع الحوادث غير المنتظرة، وإجراء تدريبات لتطبيقها ليتسنى تعديلها وتطويرها بما يقلل من نسبة الخطر.

¹ - Philippe Essing, op.cit, p.35.

² - Les feuillets de la sécurité, feuillet n°19, op.cit, p.2.

³ - Philippe Essing, op.cit, p.36.

⁴ - Les feuillets de la sécurité, feuillet n°19, op.cit, p.2.

⁵ - مدين آمال، المرجع السابق، ص 78.

تجدر الإشارة إلى أنه حديثاً اتجهت التشريعات البيئية إلى اشتراط أن تتضمن دراسات الخطر ملخص غير تقني يسهل فهمه من أكبر عدد ممكن من الجمهور، وهذا نظراً للاهتمام المتزايد للفئات الأخرى من المجتمع للقضايا ذات الصلة بالمخاطر الصناعية (مثل ممثلي السلطات المحلية، السكان، أعضاء جمعيات الدفاع عن البيئة ...)، الذين لا يمتلكون في الغالب الخبرة اللازمة حول الجوانب التقنية والفنية التي تمكنهم من فهم هذه الدراسات، وهو الأمر الذي لم ينص عليه المشرع الجزائري¹.

توحي الصياغة التوجيهية للمبدأ بنصه على تجنب كل نشاط يلحق الضرر المعتبر بالتنوع البيولوجي، في بادئ الأمر على صعوبة استنباط وتطبيق الحكم منه، إلا أن المرونة التي تتسم بها هذه المبادئ تسمح أن يوظفها القضاء والإدارة بما يحمي البيئة حيث تستطيع الإدارة بالتنسيق مع المصالح البيئية بناء على تقارير تلك المصالح التي حددتها المادة 101 من قانون حماية البيئة 03-10 وكذا بلاغات مختلف طوائف المجتمع الفاعلة من أفراد وجمعيات، أن تصدر أوامر بوقف النشاطات التي تشكل خطر على التنوع البيولوجي وفي حالة عدم الامتثال تحال للقضاء ويجبر المتسبب في الضرر عن التوقف وقد يحكم عليه بغرامة ردية، وفي هذا الإطار نرصد اتخاذ السلطات إجراءات صارمة للمحافظة على الثروة الحيوانية بكافة أنواعها على المستوى الوطني إثر ظهور مرض الحمى القلاعية، فمنعت انتقال الحيوانات وكذا منعت إقامة أسواق لبيعها، مع حرق للحيوانات المصابة، وسخرت لذلك القوة العمومية، ويتعرض المخالفين لعقوبات².

كما أن الآليات التقنية تركز الرقابة السابقة للإدارة على النشاطات التي تمس بالتنوع الحيوي.

¹ - مدين آمال، المرجع السابق، ص 80.

² - فهذه الإجراءات هي تطبيق لمبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي، كما يمكن أن تكون تطبيقاً للتدابير الوقائية التي سنتعرض لها لاحقاً، وهذا ما يؤكد دور القضاء في المفاضلة بين المبادئ إن عرض عليه الأمر.

المبحث الثاني

مبدأ الإعلام والمشاركة

إن الإضرار بالبيئة هو إضرار بالأفراد مباشرة، سواء في صحتهم أو في مواردهم أو في مستقبل أبنائهم للعيش في بيئة مناسبة، لذا فإن من حقهم معرفة المخاطر التي قد تحدث حتى يمكنهم إبداء رأيهم للوصول لأضمن الحلول للمحافظة على بيئتهم، بصفتهم الأدرى بمحيطهم، وهذا ما ذهب إليه المشرع في قانون حماية البيئة 03-10 بنصه: "لكل شخص الحق في أن يكون على علم بحالة البيئة والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات التي قد تضر بالبيئة"¹.

وسنقوم بالتعرف على هامش حق الإعلام الممنوح لهم في معرفة المشروعات التي ستقام في بيئتهم (المطلب الأول)، ومن ثم يشاركون السلطات في الوصول لأنجع الحلول لحماية هذه البيئة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الحق في الإعلام البيئي

بدأ الاهتمام إعلامياً بالقضايا البيئية حديثاً وذلك بعد انعقاد المؤتمر الدولي للبيئة البشرية ستوكهولم عام 1972، وزاد هذا الاهتمام إثر مشكلات التلوث والكوارث البيئية التي طرأت في فترة السبعينات والثمانينات، مثل تحطم ناقلة النفط أموكوكانديس عام 1978، وانفجار المفاعل النووي السوفيياتي تشيرنوبل عام 1986²، ولكي يتضح أكثر لابد من تحديد مفهومه (الفرع الأول)، ولقد تناولته العديد من الوثائق الدولية وأخذت به جلّ التشريعات الوطنية (الفرع الثاني)، إلا أن هناك عدة عقبات حدّت من تفعيله (الفرع الثالث).

¹ - المادة 08/03 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

² - ين مهرة نسيمه، المرجع السابق، ص 93.

الفرع الأول

مفهوم الإعلام البيئي

يعدّ من أهم وسائل التوعية البيئية، بواسطته يتمّ التأثير على الرأى العام في القضايا البيئية، ويُلجأ إليه لإقناع مختلف الفئات الفاعلة بأخذ أو تجنب أمر ما يخص البيئة، ويكون معرفة المقصود به ضروريا ليُتضح معناه (أولا)، كما أن له أهداف لا بد من ذكرها (ثانيا).

أولا- المقصود بالإعلام البيئي

الإعلام البيئي تعبير مركب من كلمتين، الأولى الإعلام والثانية البيئة، ويقصد بهذه الأخيرة كل الظروف والعوامل التي تحيط بالإنسان ومحصلة كافة العوامل الخارجية التي تؤثر في حياته سواء كانت كائنات حية أم جماد، ويقصد بالإعلام نشر الأخبار والمعلومات والأفكار والآراء بين الجماهير بوسائل الإعلام المختلفة، وتزويد الجماهير بأكبر قدر ممكن من المعلومات الصحيحة والحقائق الواضحة، التي يمكن التثبت من صحتها ودقتها¹.

وردت عدة تعاريف للإعلام البيئي من الفقهاء وفي الاتفاقيات الدولية² ويمكن تلخيص المقصود به هو جمع ونشر وإعلام الجمهور بالمعطيات المتعلقة بالوقائع والمشاريع التي يمكن أن تمس البيئة، وحق الإطلاع بكل حرية على المعلومات التي تحوزها الإدارات والتي تخصّ الأنشطة المراد القيام بها، سواء كانت مضرّة أو غير مضرّة بالبيئة³.

¹ - بن مهرة نسيمية، المرجع السابق، ص 95.

² - حيث عرّفته المادة الثانية من اتفاقية أروس وهي اتفاقية حول إعلام ومشاركة الجمهور في القرارات المؤثرة في البيئة، منبثقة عن المؤتمر المنعقد بمدينة صوفيا ببلغاريا سنة 1995، وتمّ التوقيع على الاتفاقية من قبل 40 دولة عضو في السوق الأوروبية المشتركة وفي منظمة الأمم المتحدة والجماعة الأوروبية، وذلك خلال انعقاد المؤتمر الوزاري الرابع بعنوان "بيئة لأوروبا" بالدانمرك بمدينة أروس في الفترة الممتدة من 23 إلى 25 جوان 1998، بأنه: "كل معلومة متوفرة في شكل مكتوب أو بصري أو شفهي أو إلكتروني، أو أي شكل آخر يتضمن حالة عناصر البيئة كالهواء، المياه، الأرض، التربة، المناظر والمساحات الطبيعية... الخ".

وعرّفه البنك العالمي بأنه "تقل معلومات ذات طابع بيئي من وكالات أو منظمات غير حكومية من أجل إثراء معارف الجمهور والتأثير على آرائه وأفكاره وسلوكياته تجاه البيئة". للمزيد من التوضيح انظر: بن مهرة نسيمية، المرجع السابق، ص 95.

³ - نفس المرجع، والصفحة نفسها.

ثانيا- أهداف الإعلام البيئي

يهدف الإعلام البيئي لزيادة الوعي ونشر المعرفة البيئية من خلال تهيئة المواطنين وتطوير أفكارهم ومعارفهم تجاه البيئة لغاية الوصول لتغيير سلوكهم وترشيد تعاملهم مع محيطهم وتحضيرهم للمساهمة في حماية البيئة، من خلال مشاركتهم الفعالة في اتخاذ القرارات التي تمس بها، ومن ثم المحافظة على الموارد البيئية وتحقيق التنمية المستدامة¹.

يهدف الإعلام البيئي أيضا لتحويل القضايا البيئية إلى محاور للاهتمام الجماهيري وذلك بالإنداز المبكر عند رصد أي خلل بيئي وتحريكه للرأي العام، وهذا قصد الضغط على الحكومات من أجل سنّ القوانين الهادفة إلى حماية البيئة².

الفرع الثاني

التكريس القانوني للحق في الإعلام البيئي

بدأ هذا الحق في الظهور على المستوى الدولي، بدءًا كما أشرنا من مؤتمر ستوكهولم 1972، ليتم التأكيد عليه إفريقياً وعربياً وأوروبياً (أولاً)، في حين تضمنت القوانين الداخلية للدول هذا الحق، ومن بين هذه التشريعات، التشريع الجزائري الذي لم يُغفل الإشارة إلى هذا الحق في بعض القوانين، وإن كان ذلك متأخرًا وغير كافٍ (ثانياً).

أولاً - الحق في الإعلام البيئي على المستوى الدولي

دولياً كان للإعلام والتوعية دور مهم في القضاء على التلوث، تجسّد في التحسيس بمخاطر عدم الحفاظ على البيئة، فانعقدت في هذا الصدد عدة مؤتمرات واتفاقيات عالمية، بداية بمؤتمر ستوكهولم الذي أشار في عدة مبادئ منه³ على حق كل إنسان دون تمييز في

¹ - بن مهرة نسيم، المرجع السابق، ص 96.

² - نفس المرجع، ص 97.

³ - نص المبدأ الأول منه على أن: (للإنسان الحق الأساسي في الحرية والمساواة والظروف الملائمة للحياة في بيئة من نوعية تسمح بحياة كريمة ورفاهية، وهو يتحمل كامل المسؤولية في حماية وتحسين البيئة من أجل الأجيال الحاضرة والمقبلة)، ونص المبدأ الرابع منه على ضرورة حماية المواطنين للبيئة وتحسين نوعيتها. والتاسع عشر على: "ضرورة تطوير التعليم البيئي للأجيال الشابة والكبار، وتبوير الرأي العام وتحسيس الأفراد والمؤسسات والجماعات بمسؤولياتهم فيما يتعلق بحماية وترقية البيئة".

معرفة الأنباء والمعلومات البيئية بصورة جلية وواقعية، مع تكريس مشاركة المواطنين في صيانة البيئة وهذه الأخيرة لا تتأتى إلا بالإعلام والتوعية البيئية لكونه شرطاً ضرورياً لها، مع الحث على تشجيع وتسهيل التنقل الحر للأخبار في كافة بلدان العالم¹.

فالمبدأ العشريون منه تضمن النص على أهمية الإعلام البيئي في توعية العامة والمساهمة في إيجاد الحلول لمختلف القضايا والمشاكل المتعلقة بالبيئة، هذه المبادئ شكّلت القواعد الأساسية التي قامت عليها الحماية الدولية للبيئة فيما بعد، وتبعاً لذلك تمّ التكريس والإقرار القانوني لهذا الحق في أغلب النصوص القانونية الدولية المتعلقة بالبيئة، كونه الأساس العملي لحماية البيئة وضمان حق كل إنسان في التمتع ببيئة سليمة وصحية².

كما انبثق عن هذا المؤتمر إنشاء جهاز دولي يُعنى بشؤون البيئة، يتكفل بنشر المعارف البيئية للتنسيق بين الجهود الوطنية والدولية في المجال البيئي³.

تناول مؤتمر ريو دي جانيرو⁴ حق الفرد في الحصول على المعلومة البيئية، حيث جاء في المبدأ العاشر منه أنه تعالج قضايا البيئة على أفضل وجه بمشاركة جميع المواطنين المعنيين على المستوى المناسب، ويجب توفير فرصة مناسبة لكل فرد على الصعيد الوطني للوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها السلطات العامة بشأن البيئة بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالمواد والأنشطة الخطرة في مجتمعاتهم، ويُضيف المبدأ العاشر من هذا الإعلان أنه يجب أن تتاح لكل فرد على المستوى الداخلي فرصة المشاركة في عمليات صنع القرار، وعلى الدول أن تقوم بتسيير وتشجيع توعية المواطنين ومشاركتهم عن طريق إتاحة

¹ - ليلي زياد، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص49.

² - كريم بركات، حق الحصول على المعلومة البيئية وسيلة أساسية لمساهمة الفرد في حماية البيئة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد الأول، 2011، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص 38-39.

³ - وهو جهاز دولي تابع لمنظمة الأمم المتحدة يُعنى بشؤون البيئة، أُطلق عليه برنامج الأمم المتحدة للبيئة P.N.U.E، ومن الوظائف المنوطة به تنمية ونشر المعارف البيئية للتنسيق بين الجهود الوطنية والدولية في المجال البيئي.

⁴ - تعد هذه القمة التي انعقدت في ريو دي جانيرو من 01 إلى 12 جوان 1992، علامة بارزة في تاريخ المؤتمرات، إذ أنها وضعت قضية التنمية المستدامة في صدر الأولويات، كما مثلت أكبر تجمع دولي عقد آنذاك، وهي أول قمة للأمم المتحدة حول البيئة والتنمية.

المعلومات على نطاق واسع¹، وأشار هذا الإعلان أيضا إلى تهيئة فرص الوصول بفعالية إلى الإجراءات القضائية والإدارية بما في ذلك التعويض².

هذا المبدأ يعلن صراحة الحق في الإعلام البيئي، وأوصى بفسح مجال المشاركة أمام المواطنين المعنيين كأحسن طريقة لمعالجة قضايا التلوث، إذ أقرن المشاركة الحقيقية للأفراد والجمعيات بالحق في الإطلاع على الوثائق والبيانات البيئية، وعليه فبدون تجسيد الحق في الإعلام في المواد البيئية، لا يمكن الحديث عن مشاركة الأفراد والجمعيات³.

نصت العديد من النصوص القانونية الإقليمية المتعلقة بحماية البيئة على هذا الحق، فعلى مستوى الإتحاد الإفريقي نصّ الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب في المادة التاسعة منه أن: "إعلام المواطنين بقضايا البيئة وكل ما يتعلق بها أمر أساسي للتمتع بحقهم في بيئة صحيّة وسليمة"⁴.

على المستوى الأوروبي نص إعلان سالزبورغ الصادر سنة 1980⁵ على أحقية كل شخص في العيش في بيئة سليمة وصحية، وأناط بدور المواطنين في التعبئة والتحسيس من أجل حماية البيئة ومن ثم يستوجب على المسؤولين السياسيين والإداريين إعلامهم بكل ما يجد حتى يؤدوا دورهم ويساهموا في حماية البيئة⁶.

1 - انظر في ذلك: بن مهرة نسيم، المرجع السابق، ص 99.

2 - ليلي زياد، المرجع السابق، ص 50.

3 - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة، المرجع السابق، ص 160.

4 - كريم بركات، حق الحصول على المعلومة البيئية وسيلة أساسية لمساهمة الفرد في حماية البيئة، المرجع السابق، ص 50.

5 - صدر هذا الإعلان بمناسبة انعقاد المؤتمر الأوروبي الثاني حول البيئة وحقوق الإنسان الذي نظمه المعهد من أجل سياسة أوروبية للبيئة والمعهد الدولي لحقوق الإنسان في مدينة سالسبورغ بالنمسا في 2 و 3 ديسمبر عام 1980 حول إعمال الحق في حماية البيئة.

6 - أيضا على المستوى الأوروبي أكد المؤتمر الأوروبي الأول حول البيئة والصحة المنعقد في فرانكفورت بألمانيا بتاريخ 1989/12/08، على حق كل مواطن في الإعلام والإستشارة بخصوص القرارات والنشاطات المتعلقة بالبيئة والتي من شأنها المساس بالصحة ليشارك في صنع القرارات التي تمس بصحته.

كما حثّت المادة الرابعة من اتفاقية أروس السابق ذكرها، الدول الأطراف بسن تشريعات قانونية تسمح لكل فرد من الإطلاع والحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة، وهو ما تحقق عمليًا من خلال قيام العديد من الدول الأوروبية المصادقة على

في العالم العربي إذ تمّ إحداث مجلس الوزراء العرب المسؤولين لشؤون البيئة، من مهامه التوعية والإعلام البيئي كوسيلة أساسية لحماية البيئة، ونص الفصل السادس من نظامه الأساسي على نشر الوعي البيئي عبر وسائل الإعلام ومؤسسات التعليم المختلفة ومراكز البحوث، والاهتمام بالتربية البيئية ودمجها في البرامج التعليمية¹.

ثانيا - الحق في الإعلام البيئي على المستوى الداخلي

يعتبر قانون حماية البيئة منعرج رئيسي لتطور الحق في الإعلام البيئي في الجزائر وعليه ندرس تطور هذا الحق على مرحلتين، تتمثل الأولى المرحلة السابقة لصدور قانون حماية البيئة 10-03 (أ)، أما الثانية تكون بعد صدور قانون البيئة 10-03 (ب).

أ - الحق في الإعلام البيئي قبل صدور قانون البيئة 10-03

كما هو الشأن لكل حقوق الإنسان الأخرى، مرّ الحق في الإعلام بداية بمرحلة التعيم الإداري الذي انبثق من انفراد السلطة السياسية بالتسيير والإشراف، طيلة العشريات الثلاثة الأولى، التي ميّزها انفراد الإدارة بتسيير الشؤون البيئية وغياب رؤية واضحة لحماية البيئة، إلى غاية صدور دستور 89 الذي شهد ميلاد مرحلة انفتاح في كل المجالات، بداية بمصادقة الجزائر على عدة اتفاقيات دولية متعلقة بحقوق الإنسان، إلى أن أثمرت صدور مرسوم يُنظم علاقة الإدارة بالمواطن، الذي شكل اللبنة الأولى لقواعد حق الإطلاع².

فعلى مستوى دساتير الجزائرية غاب النص على الإعلام البيئي ونرصد فقط احياءات إلى حق المواطنين في الإطلاع بصفة عامة، فدستور سنة 1963 كان خاليا من الإشارة إلى موضوع البيئة بما في ذلك الإعلام البيئي³.

الاتفاقية بتبني تشريعات متعلقة بإقرار الحق وبيان إجراءات وأطر وضوابط ممارسته والتمتع به. للمزيد من التوضيح انظر: بن مهرة نسيم، المرجع السابق، ص 100.

1 - بن مهرة نسيم، المرجع السابق، ص 100.

2 - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق ص 155-156.

3 - ولعل المادة الوحيدة التي أشارت لذلك هي المادة 19 من دستور 1963 التي نصّت على أنه: "تضمن الجمهورية الجزائرية حرية الصحافة وحرية وسائل الإعلام الأخرى، وحرية تأسيس الجمعيات، وحرية التعبير ومخاطبة الجمهور وحرية الاجتماع".

كذلك الحال في دساتير 1976، 1989، 1996 التي لم تُشر صراحة إلى الحق في الإعلام البيئي ولا للحق في العيش في بيئة سليمة، ما عدا إشارة بعض النصوص إلى الحق في الإعلام¹.

جاء المرسوم 88-131² ليؤسس حق الإطلاع العام على كل الوثائق الإدارية³، إذ ألزم الإدارة بإطلاع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها باستعمال وتطوير أي سند مناسب للإعلام، وعليها أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام تمنع ذلك، وإذا لم يتقرر النشر في الجريدة الرسمية فإنه يتم في النشرة الرسمية للإدارة المعنية، التي يتم إعدادها ونشرها وفقا لأحكام التنظيم الجاري به العمل⁴.

كما تضمّن هذا المرسوم حق الإطلاع على البيانات الموجودة في دائرة المحفوظات، وهذا ما نصّت عليه المادة العاشرة منه التي تقضي: "يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية، مع مراعاة أحكام التنظيم الجاري به العمل في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحفظها السر المهني"، ويتم الإطلاع عن طريق الإستشارة المجانية في عين المكان، أو تسليم نسخة منها على نفقة الطالب، بشرط ألا

¹ - مثل المادة 41 من دستور 1976 التي نصت على: "تكفل الدولة المساواة لكل المواطنين وذلك بإزالة العقبات ذات الطابع الإقتصادي والإجتماعي والثقافي التي تحد في الواقع من المساواة بين المواطنين وتعيق ازدهار الإنسان، وتحوّل دون المشاركة الفعلية لكل المواطنين في التنظيم السياسي والإقتصادي والإجتماعي، والثقافي". كما تشير المادة التاسعة والثلاثون من دستور 1976 وكذا المادة السادسة عشر من دستور 1989، وديباجة دستور 1996، إلى حق المواطنين الجزائريين في تسيير الشؤون العامة في الدولة، وهذا اعتراف ضمني بحقهم في المشاركة في تسيير وحماية البيئة.

فهذا إقرار على حق الإنسان في المشاركة في جميع المجالات بما فيها مجال البيئة، وهو الحق الذي لا يمكن تجسيده إلا من خلال الحق في الإعلام البيئي، انظر في ذلك: بن مهرة نسيم، المرجع السابق، ص 101-102.

² - مرسوم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر عدد 1988/27.

³ - Soraya Chaib et Mustapha Karadji, "le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien", Idara, volume 13, n: 2-2003 . p. 53.

⁴ - من الموضوعات التي يتم نشرها في الجريدة الرسمية: الاتفاقيات الدولية، قوانين، مراسيم، قرارات وآراء، مقررات، مناشير، إعلانات وبلاغات، ما عدا هذه الموضوعات فإنه يتم الرجوع إلى الجهاز الإداري المعني للحصول على المعلومات اللازمة، كالإطلاع على سجل القرارات الإدارية، مثل قرارات الترخيص أو التصريح التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالبيئة: انظر في ذلك: وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق 156.

يتسبب نسخها في إفساد الوثيقة أو يضر بالمحافظة عليها¹، وألزم الإدارة بالرد على الطلبات والتظلمات التي يوجهها المواطنون إليها²، وألزم جميع الموظفين باحترام حق الإطلاع تحت طائلة التأديب أو حتى العزل³.

ب - الإعلام البيئي بعد صدور قانون البيئة 03-10

قبل ذلك نشير قانون رقم 83-03 المتعلق بحماية البيئة الملغى أجاز إنشاء الجمعيات للمساهمة في حماية البيئة، غير أنه لم يبين الدور الذي تلعبه وكيفية تدخلها في هذا الميدان، كما أنه لم يعطها دوراً للتثقيف والتوعية البيئية⁴.

وجاء قانون حماية البيئة الجديد ليعطي بعداً جديداً للإعلام البيئي باعترافه به صراحة، وانعكس ذلك على قوانين الجماعات المحلية.

1 - في قانون البيئة 03-10:

أفرد هذا القانون في الباب الثاني منه والمتعلق بأدوات تسيير البيئة فصلا كاملا حول الحق في الإعلام البيئي، معتبرا أن هيئة الإعلام البيئي أداة من أدوات التسيير، ونص على إنشاء نظام شامل للإعلام البيئي يتضمن ما يلي:

- شبكات المعلومات البيئية وكيفية تنظيمها وشروطها.
- إجراءات وكيفية معالجة وإثبات صحة المعطيات البيئية.
- قواعد المعطيات حول المعلومات البيئية العامة والعلمية والتقنية.
- كل عناصر المعلومات حول جوانب البيئة على الصعيدين الوطني والدولي.
- إجراءات طلبات الحصول على المعلومات¹.

¹ - المادة 09 من مرسوم 88-131 السابق الذكر.

² - المادة 34 من نفس المرسوم التي تنص على: يجب على الإدارة أن ترد على كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها، ولهذا الغرض يجب استحداث هياكل على المستويين الوطني والمحلي تتكفل على الخصوص بالبت في عرائض المواطنين.

³ - المادة 30 من نفس المرسوم التي تنص على: "يلزم جميع الموظفين بتأدية واجباتهم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، ولا يقبل منهم أي تدرع خصوصا فيما يتعلق بممارسة المواطنين لحق الإطلاع".

⁴ - بن مهرة نسيم، المرجع السابق، ص 102.

ثمّ أضافت المادة 07 التي تتدرج تحت عنوان الحق العام في الإعلام البيئي: "لكل شخص طبيعي أو معنوي يطلب من الهيئات المعنية معلومات متعلقة بحالة البيئة الحق في الحصول عليها، ويمكن أن تتعلق هذه المعلومات بكل المعطيات البيئية والتنظيمات والتدابير والإجراءات الموجهة لضمان حماية البيئة وكيفية إبلاغها"².

ألزم هذا القانون المواطنين على إعلام السّلطات المحليّة أو السّلطات المكلفّة بالبيئة بكل المعلومات التي من شأنها أن تؤثر على البيئة والصّحة العامّة³.

كما أنه منح المواطنين الحقّ في الحصول على المعلومات المتعلقة بالأخطار التي قد يتعرّضون لها، وكذا تدابير الحماية التي تخصّهم، وخصوصا الأخطار التكنولوجية والأخطار الطبيعية المتوقعة، وترك للتنظيم تحديد كيفية ممارسة هذا الحق⁴.

2 - الإعلام البيئي في قانون الجماعات المحليّة:

نصّ كل من قانوني البلدية والولاية على هذا الحق، إلا أن هناك فروق في تجسيده.

فقد تضمن قانون البلدية الجديد 10-11 باباً كاملاً⁵ خاص بإشراك المواطنين في تسيير شؤون البلدية، حيث نصّت المادة 11 منه: "... يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وألويّات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون، ويمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين". فهذا تأكيد على الحق في الإعلام البيئي للمواطنين ومشاركتهم في حماية البيئة.

1 - المادة 06 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

2 - المادة 07 من نفس القانون.

3 - المادة 08 من نفس القانون.

4 - المادة 09 من نفس القانون.

5 - الباب الثالث المعنون بـ "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية" من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 جوان 2011، ج.ر عدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.

وأكدت المادة 14 من قانون البلدية بأنه يمكن لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، كما يمكن لكل ذي مصلحة الحصول على نسخة كاملة أو جزئية من هذه المداوات على نفقته.

بيد أن قانون الولاية 07-12¹ منح للمجلس الشعبي الولائي حق التداول في عدة مجالات منها مجال حماية البيئة²، كما يُساهم في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويُراقب تطبيقه طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها³.

وقد ألزم المشرع إعلام الجمهور بجدول أعمال المداوات قبل إجرائها في الأماكن المعدة خصيصاً للإشهار لتمكين الشركاء المهتمين بتحضير ومعاينة المواضيع البيئية المعروضة للمناقشة، وذلك لتجنب عنصر المفاجأة في اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير العناصر البيئية⁴.

كما ألزم المشرع نشر مُستخرج من محضر مداولة المجلس الشعبي الولائي المصادق عليها نهائياً في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وبمقرات الولاية والبلديات وبكل وسيلة إعلام أخرى، خلال مهلة ثمانية أيام التي تلي دورة المجلس⁵، ويسهر الوالي شخصياً على نشر هذه المداوات وتنفيذها⁶، كما يحق لكل شخص أن يطلع على محاضر مداوات المجلس الشعبي الولائي وأن يأخذ نسخة منها على نفقته الخاصة، مع مراعاة الحياة الخاصة بالمواطنين، مع الأخذ بعين الاعتبار المواضيع التي تخضع لسرية الإعلام كونها تمس النظام العام⁷.

1 - قانون الولاية 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، ج.ر. عدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.

2 - تنص المادة 77 من نفس القانون.

3 - المادة 78 من نفس القانون.

4 - يحيى وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص158.

5 - المادة 31 من قانون الولاية 07-12 السابق الذكر.

6 - المادة 102 من نفس القانون.

7 - المادة 32 من نفس القانون.

الفرع الثالث

حدود الحق في الإعلام في المواد البيئية

يَرِد على هذا الحق عدة استثناءات تحد من إمكانية ممارسته، بدءًا بالتحجج بالسرية الإدارية (أولاً)، كذلك خصوصية الصناعة والتجارة تحد من هذا الحق (ثانياً)، كما أن الممارسات البيروقراطية أدت لعُزوف المواطنين والجمعيات عن المطالبة بهذا الحق (ثالثاً).

أولاً - السر الإداري

من أهم العقبات التي تعترض تطوّر الحق في الإعلام، هو تذرّع الإدارة بالسرّ الإداري، في مواجهة طلبات الإطلاع التي يتقدم بها الأشخاص والمؤسسات والجمعيات¹.

وقد تکرّست هذه الذهنية لدى الهيئات الإدارية في الجزائر وغيرها من الدول التي تستمد قانونها الإداري من القانون الفرنسي من امتناع الإدارة عن تقديم أي تبريرات للمخاطبين بالقرارات التي تصدرها، حيث تعتبر إشراك المواطنين والجمعيات في المعلومات التي بحوزته هو اقتسام للسلطة، ويخرق مبدأ السرية الإدارية ويسمح للمحكوم بالتدخل في تسيير المصالح العامة، وكذا يتعرّف على صاحب القرار وهو بذلك يؤثر على روح العمل الإداري، وبناءً على ما تقدّم تلجأ الإدارة إلى رفض منح حق الإطلاع، باستثناء الحالات التي ينصّ عليها القانون صراحة².

يعتبر الحق في الإعلام والإطلاع على الوثائق الإدارية المتعلقة بحماية البيئة مبدأً وترد عليه استثناءات ذات طابعٍ أمنيٍّ محضٍ، كخضوع إجراءات المنشآت المصنّعة التابعة لوزارة الدفاع الوطني إلى قواعد خاصة للترخيص والتحقق والمراقبة، يُشرف عليها وزير الدفاع³، كما أن طلبات الاستشارة المتعلقة بالمنشآت المصنّعة المُنجزَة لحساب وزارة الدفاع الوطني توجّه إلى الوزير المكلف بالدفاع الذي يتولّى القيام بعملية الإشهار بما يتفق

¹ - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 167.

² - Abdelhafid Ossoukine, La transparence administrative, édition Dar El Gharb, 2002, p 19-20.

³ - المادة 20 من قانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

ومتطلبات الدفاع الوطني¹. كما يمنع الإطلاع على الوثائق المتعلقة بحالات التلوث الإشعاعي، أو ما يُعرف بالسّر النووي والتي تبقى من الاختصاص الاستثنائي للمحافظة السّامية للبحث².

بيد أن قانون حماية البيئة 10-03 لم يتناول حالات امتناع الإدارة عن تقديم المعطيات، بخلاف مسودته، حيث نصّت المادة 19 من مشروع قانون البيئة الجديد على: "تمتّع الإدارة عن الاستجابة لطلبات الأشخاص في الإطلاع على المعلومات البيئية في الحالات التالية:

. إذا تعلق الأمر ببيانات لم تكتمل بعد أو قيد التحضير.

. المراسلات الداخلية، أي المراسلات التي تتم بين المصالح الإدارية فيما بينها.

. عندما يتم تحرير طلب الإطلاع بشكل عام .

. إذا كان في نشر بعض البيانات أو المعلومات مساس وتهديد بالنظام العام والأمن الوطني".

وأضافت المادة العشرون من المسودة "في جميع الحالات التي ترفض فيها الإدارة طلباً لأحد الأشخاص في الحصول على المعلومات أو بيانات أو وثائق، يجب أن تعلّل رفضها"³. وعليه في غياب نصوص واضحة تبين مفهوم البيانات والمعلومات السريّة في غير المجال الأمني، فإن الإدارة تحتفظ بسلطة واسعة في تقدير ذلك⁴.

¹ - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-78، مؤرخ في 27 فبراير 1990، والمتعلق بدراسة مدى التأثير في البيئة، ج.ر عدد 10 سنة 1990.

² - انظر قانون رقم 86-72، مؤرخ في 08 أبريل 1986، المتضمن إنشاء المحافظة السامية للبحث، ج.ر عدد 1986/15.

³ - انظر في ذلك: وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 168.

⁴ - نفس المرجع والصفحة نفسها.

ثانيا - السر الصناعي أو التجاري

اعتمد المرسوم المنظم للمنشآت طريقة غامضة في تحديد مفهوم السر الصناعي، باستناده لمعيار شخصي، وتخويل صاحب المنشأة سلطة تحديد المعلومات المتعلقة بأساليب الصنع والمواد المستخدمة فيه والمنتجات التي يصنعها، والتي يعتقد أن نشرها يؤدي إلى إفشاء سر الصنع¹.

كما يمكن للوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة، وبناء على تصريح صاحب المنشأة أن يقوم بحذف المعلومات التي يرى أن نشرها يؤدي إلى إفشاء أسرار الصنع. لم يبين قانون حماية البيئة 03-10 حدود السر التجاري كما ورد في مشروعه²، وبذلك يؤدي تطبيق المعيار الشخصي في تحديد البيانات القابلة للإطلاع، إلى تخويل صاحب المنشأة صلاحيات واسعة تؤدي على إخراج بعض البيانات التي قد تكون مهمة في تحديد إمكانية حدوث التلوث من دائرة المعلومات القابلة للإطلاع، مما يؤدي إلى تعطيل مساهمة جميع الشركاء في اقتراح التدابير الملائمة لاتقاء الضرر المحتمل على البيئة، الأمر الذي يستوجب اعتماد معيار واضح يحافظ على المصالح الاقتصادية لصاحب المنشأة والمصلحة العامة المتعلقة بحماية البيئة³.

¹ - المادة 04/06 من المرسوم التنفيذي رقم 98-339، مؤرخ في 03 نوفمبر 1998، يضبط التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، ج.ر عدد 82، سنة 1998.

² - نص المشروع على مجموعة من الأحكام منها: يحق للأشخاص الذين قدموا معلومات للسلطة الإدارية حماية أسرارهم خاصة معطيائهم الشخصية وأسرارهم التجارية، ولا يسمح للإدارة بإفشاء هذه الأسرار التي حصلت عليها بصفة رسمية (المادة 13 من مشروع قانون البيئة الجديد). كما أضافت المادة 17 منه على المعني عند تقديمه معلومات للهيئة الإدارية والتي يقدر بأنها أسرار تجارية، أن يقدمها منفصلة عن المعلومات الأخرى ويبين بأنها أسرار تجارية، وعليه أن يعرض الأسباب التي على أساسها تكيف هذه المعلومات بأنها أسرار، وبناء على ذلك تقدر الإدارة المختصة ما إذا كانت هذه المعلومات تعتبر أسراراً، أما المادة 18 نصت على أنه إذا تم ترتيب معلومات على أنها أسرار تجارية، فإن السلطة الإدارية يمكن أن تطلب من المعني تقديم ملخص عن فحوى هذه المعلومات، إذا أمكن ذلك وبدون أن يتم إفشاء هذه الأسرار، انظر في ذلك: وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 169.

³ - نفس المرجع والصفحة نفسها.

ثالثا - العزوف عن المطالبة بالحق

تتعدّد أسباب العزوف عن المطالبة بالحق في الإعلام، إذ تتوزّع بين المطالبين بهذا الحق وبالنظام القانوني وأيضا بطريقة عمل الإدارة.

تكمن الأسباب المتعلقة بالمطالبين في عدم توفر المعلومات الكافية لدى العامة حول طريقة عمل الإدارة، كعدم معرفة القواعد المنظّمة للإطّلاع على القرارات المحليّة من خلال قانون البلديّة أو الولاية، كما تمّ ذكره آنفا، أو الأحكام الخاصّة بالحق في الإعلام ضمن القواعد المنظّمة لحماية البيئة، كما تتمثل العوامل القانونية في عدم وضوح معالم ممارسة الحق في الإعلام¹.

في حين تتجسد النقائص المرتبطة بالإدارة في النقص الفادح للمجال الإعلامي المخصّص للبيئة، والمتعلق باحتياجات المواطن في مجابهة المضار والأخطار الإيكولوجية اليومية، وهذا راجع لحبس الإدارة للمعلومات والمعطيات المتوفّرة لديها، كذلك عجز الهيئات المركزيّة عن توفير ونشر البيانات الموجّهة للجمهور²، وكذا جهلها لقواعد وتقنيّات النشر، كأن تكون الوثائق غير مقروءة أو غامضة المحتوى، وكذا عدم إكترائها بآراء المواطنين المتحصّل عليها، كذلك الاعتقاد السائد لدى غالبية الأشخاص بأن الإدارة لا تلجأ لإعلامهم إلا بعد أن تَبَتَّ في القضية المعروضة.

هذه العراقيل والمعوّقات تؤثر على طلب البيانات والمعلومات البيئية، ومن ثمّ انعدام المشاركة في حماية البيئة، ولتقليل هذه الهوّة وجب قيام الدولة بنشاط ايجابي من خلال وضعها وسائل عملية تجسّد الحق في الإعلام³، زيادة على جهل المواطنين بوجود قواعد تنظّم هذا الحق وتسلبّ جزاءات على الأعوان المخالفين تتأتى عن طريق الطعن القضائي.

¹ - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 169.

² - M'hamed Rebah, l'écologie oublié, problèmes en Algérie à la veille de l'an 2000, édition Marinoor, Algérie, p 217-219.

³- Abdelhafid Ossoukine, Op.cit. p 231

المطلب الثاني

الحق في المشاركة

كما عرفنا إن إعلام المواطنين بالخلل التي تصيب البيئة يهدف لإعدادهم للمشاركة في مختلف مسارات وآليات بلورة القرارات والتدابير المرتبطة بمجال البيئة، وذلك بغرض التأثير على التدابير والقرارات المتعلقة بمحيطهم البيئي، هذا الحق يعتبر ضماناً مهمة تمكن الأفراد من التمتع الفعلي بحقهم في بيئة صحية وسليمة وعلى نحو يضمن توافقها ومتطلباتها¹.

وحتى يتضح ذلك نبين المقصود بحق المشاركة (الفرع الأول)، ثم نرجع على تجسيد هذا الحق على المستويين الدولي والداخلي (الفرع الثاني)، وحتى يتم تفعيل هذا الحق لا بد من وجود آليات تركز ممارسته (الفرع الثالث)، إلا أنه عند ممارسة هذا الحق نصطدم بعوائق تحد من تجسيده (الفرع الرابع).

الفرع الأول

المقصود بالحق في المشاركة

هو مجموع الإجراءات والأطر التي تتيح لأفراد المجتمع والتنظيمات البيئية، صلاحية المشاركة الفعلية في مسار وآليات بلورة القرارات والتدبير العام لحماية البيئة، إذ تقر التوجهات الإنسانية المعاصرة على مختلف الأصعدة بهذا المبدأ كإجراء تلتزم به الهيئات العامة في كل ما يتعلق بإدارة وتسير المحيط البيئي، إعمالاً وتكريساً لحق الأفراد الأساسي في التمتع بمحيط بيئي صحي وسليم².

من الدوافع التي جعلت السلطات بصفة عامة تقر هذا الحق هو اقتناعها أن حماية البيئة لا يكون إلا بالاشتراك مع المواطنين نظراً لتمامهم مع البيئة فبذلك يكونون أول راصد لأي خطر يهددها، كما أنهم يعتبرون المتضرر الرئيسي في حالة حدوث تلوث، وبالتالي

¹ - كريم بركات، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014، ص 132.

² - نقلاً عن: نفس المرجع، والصفحة نفسها.

يستلزم الأمر وجود مواطنين واعين للمخاطر التي يواجهها محيطهم ليكونوا فاعلين أي يتقاسمون مسؤولية حماية وتسيير بيئتهم وهذا ما يعرف بدمقرطة القرار البيئي. كما أن مشاركة المواطن سواء بصفة فردية أو في إطار تنظيمات المجتمع المدني في اتخاذ القرار تجعله أكثر التزاما بتنفيذه، فكونه شريك في الرأي تجعل منه فاعل أساسي في مجال التسيير البيئي¹.

الفرع الثاني

التكريس القانوني لحق المشاركة في حماية البيئة

سجلت أهمية هذا الحق منذ سنوات، وذلك راجع إلى أن فكرة حماية البيئة هي مصلحة مشتركة للإنسانية جمعاء والحفاظ عليها يتم المطالبة به كحق²، وعليه تمّ تكريس هذا الحق على المستوى الدولي (أولا)، ليتم تبنيه في الدساتير والتشريعات الداخلية (ثانيا).

أولا - التكريس القانوني لحق المشاركة في حماية البيئة على المستوى الدولي

كرست الوسائل القانونية المعنية بحماية البيئة حق مشاركة المواطنين في الحفاظ عليها واعتبرتهم عنصرا أساسيا في عمليات اتخاذ القرارات العامة التي قد تؤثر على البيئة، فبداية على المستوى العالمي نشير إلى بعض النصوص القانونية التي اعترفت ضمنا بهذا الحق، منها قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 1972/12/15 تعترف من خلالها ضمنا بحق المشاركة، كذلك المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تنص على "حق كل شخص في حرية الاشتراك في الجمعيات السلمية"، وتدخل ضمنها الجمعيات ذات الطابع البيئي، فكون المواطنين أعضاء فيها، يعني اعترافا ضمنا بحقهم في المشاركة في حماية البيئة. ننوه إلى أن جلّ النصوص القانونية الخاصة بحماية البيئة قرنت حقي الإعلام والمشاركة معا وهذا يعود للعلاقة التي تجمع بينهما، إذ أن غياب أحدهما يؤثر على الآخر³.

¹ - كريم بركات، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، ص 132.

² - عمر سعد الله، حقوق الإنسان وحقوق الشعوب، العلاقة والمستجدات القانونية، الطبعة الثانية، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 154.

³ - ليلة زياد، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة مولود معمري، 2010، ص 47 إلى 49.

أما النصوص القانونية التي اعترفت صراحة بهذا الحق، نذكر منها:

تم تكريسه في عدة مبادئ من الإعلان العالمي المنعقد في ستوكهولم سنة 1972¹، والذي تبنى مجموعة من التوصيات منها التوصية رقم 97 التي تدعو إلى تسهيل مشاركة المواطنين في تسيير ورقابة البيئة، كما تؤكد الإستراتيجية العالمية للمحافظة على الطبيعة لسنة 1980 على الطابع الإلزامي للمشاركة، فنص الفصل الثالث عشر منها على مشاركة المواطنين في التخطيط وفي اتخاذ القرارات المتعلقة باستعمال الموارد الحية من أجل تفاعلي القرارات عديمة التبصر².

وجاء في المادة العاشرة من إعلان ريو أن قضايا البيئة تعالج على أفضل وجه بمشاركة جميع المواطنين المعنيين، وأنه يجب أن تتسنى لكل فرد على المستوى الداخلي فرصة المشاركة في عمليات صنع القرار، وعلى الدول أن تقوم بتسيير وتشجيع توعية المواطنين ومشاركتهم عن طريق إتاحة المعلومات على نطاق واسع³.

كما يقضي إعلان جوانسبورغ المنبثق عن القمة العالمية حول التنمية المستدامة، والتي تم تنظيمها تحت إشراف منظمة الأمم المتحدة في جوانسبورغ بإفريقيا الجنوبية من 02 إلى غاية 04 سبتمبر سنة 2002، على أنه يتطلب تحقيق التنمية المستدامة والتي من أهدافها حماية البيئة وتسيير الموارد الطبيعية، وضمان مشاركة واسعة للمنظمات غير الحكومية في إعداد السياسات، وفي اتخاذ القرارات وتنفيذها على جميع المستويات⁴.

من جهته يؤكد الميثاق العالمي للطبيعة الذي تبنته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 28 أكتوبر سنة 1982، أن العمل بهذا الميثاق يستوجب إتباع المبادئ التالية:

- إعلام الجمهور بوسائل خاصة وفي الوقت المناسب بالعناصر الأساسية لكل تخطيط، حتى يتمكن من المشاركة الفعلية في اتخاذ القرارات.

¹ - المبدأ الأول نص على: "..... وهو يتحمل كامل المسؤولية في حماية وتحسين البيئة من أجل الأجيال الحاضرة والمقبلة" وكذا المبدأين 4 و19.

² - Michel PRIEUR, Droit de l'environnement, Dalloz, 4ème édition, 2004, p 109.

³ - المبدأ 10 من إعلان ريو.

⁴ - المبدأ 26 من إعلان جوانسبورغ.

- أن تكون لكل شخص تماشياً مع تشريع دولته، إمكانية المشاركة الفردية أو مع أشخاص آخرين في صنع القرارات المتعلقة بشؤون بيئته¹.

ثانياً - التكريس القانوني لحق المشاركة في حماية البيئة على المستوى الداخلي

إلى جانب النصوص الدولية تجد مشاركة المواطنين في الحفاظ على البيئة مصدرها في النصوص الداخلية، حيث ذهب اهتمام بعض الدول بالبيئة إلى حد جعل إشراك المواطنين في الحفاظ عليها مبدأً دستورياً²، فدستور فنلندا المعدل سنة 1955 ينص في المادة 14 منه على أنه: "يجب على السلطات العامة ضمان لكل شخص الحق في بيئة سليمة، ومنحه إمكانية التدخل في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمسائل الخاصة ببيئته"³.

كذلك نص الميثاق البيئي الفرنسي الصادر بتاريخ 2005/03/01 والذي يعد بمثابة دستور في فرنسا، على حقوق الإنسان وحقوق المجتمع المدني المتعلقة ببيئته في المادة 07 منه على: "لكل شخص وحسب شروط معينة يحددها القانون، حق المشاركة في اتخاذ القرارات العامة التي قد تؤثر على البيئة"⁴.

في الجزائر أشار الميثاق الوطني لسنة 1976 صراحة لإشراك المواطنين في المحافظة على البيئة⁵، أما الدساتير المتعاقبة فقد نصت عن ذلك ضمناً، حيث أشارت كل من المادة 34 من دستور 1976، والمادة 16 من دستور 1989، وديباجة دستور 1996 إلى تمتع المواطنين الجزائريين بحق تسيير الشؤون العمومية، فهذا يعتبر اعترافاً ضمناً بحق

¹ - المبدأ 26 من قوائمها في ملعا تعيظلا. رضا في ف كذا: ليلة زياد، المرجع السابق، ص 53.

² - نص على ذلك كل من دستور الجمهورية الديمقراطية الألمانية الصادر في 1968/04/06 في مادته 2/15، كذلك المادة 50 من الدستور الإيراني الصادر في 1979/11/15، وأيضاً دستور بوركينا فاسو الصادر في 1991/06/12 في المادة 29 منه. انظر: ليلة زياد، المرجع السابق، ص 71.

³ - كريم بركات، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، المرجع السابق، ص 135.

⁴ - نفس المرجع والصفحة نفسها.

⁵ - نص الميثاق الوطني الجزائري الصادر بموجب الأمر رقم 55/76 المؤرخ في 1976/07/05 على: "...، وبهذا الصدد ستتخذ الدولة في نطاق التخطيط الوطني التدابير الضرورية لتنظيم كل ما يلزم لصيانة محيط البلاد، والوقاية من كل ظاهرة مضرّة بصحته وحياة السكان وأن المجموعات المحلية وكذا مجموع المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلاد، ستلعب دوراً رئيسياً في تنفيذ سياسة مكافحة التلوث وحماية البيئة، التي يجب أن تكون الشغل الشاغل لجميع المواطنين، إذ لا يجوز اعتبار ذلك مهمة خاصة بالدولة وحدها".

المشاركة في تسيير وحماية البيئة، لأن قواعد حماية البيئة تهدف لتحقيق المصلحة العامة وبالتالي تدخل ضمن الشؤون العمومية.

كما نشير إلى إقرار التشريعات الداخلية الأجنبية بحق مشاركة المواطنين¹، فمن بينها الولايات المتحدة الأمريكية في قانون N.E.P.A² حيث يقضي في المادة "101C" منه بأن الكونغرس يعترف لكل شخص بحق التمتع ببيئة سليمة وتقع عليه مسؤولية المساهمة في وقاية وتحسين البيئة.

أما في القانون الفرنسي³ فقد صدر قانون بارنيي الصادر في 1995/02/02 الذي ينص على إنشاء لجنة وطنية للمناقشة العامة، وإشراك المواطنين في المناقشة العامة السابقة لإنجاز مشاريع تهيئة الإقليم التي قد تؤثر على البيئة.

أما في الجزائر فقد اعترف القانون رقم 06-12 المتعلق بالجمعيات بحق مساهمة المواطنين عن طريق تجمعاتهم في الدفاع عن البيئة⁴.

نص القانون رقم 01-20 في المادة 02: "تبادر الدولة بالسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته ويساهم المواطنون في إعداد هذه السياسة وتنفيذها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به"¹.

1 - من بين التشريعات أيضاً: القانون الإندونيسي لسنة 1982 في المادة 6 نص على أن لكل شخص حق وواجب المشاركة في تسيير البيئة، كذلك القانون السويسري حول حماية البيئة الصادر في 1983/10/07، وكذلك القانون البلجيكي الصادر في 1991/07/29، انظر في ذلك: ليلة زياد، المرجع السابق، ص 76.

2 - هي اختصار لـ "National Environment Policy Act"، الذي يعني قانون السياسة البيئية الوطنية.

3 - أشارت العديد من القوانين الفرنسية لهذا المبدأ منها: قانون البيئة الفرنسي في المادة 2-100L، كذلك القانون رقم 2002-276 الصادر في 2002/02/27 والمعروف بقانون "ديمقراطية القرب" المتعلق بتهيئة الإقليم، وكذلك قانون بوشاردو الصادر بتاريخ 1983/07/12 المتعلق بالتهيئة العمرانية، انظر في ذلك:

Michel PRIEUR, op.cit, p 101.

4 - حيث نصت المادة الثانية من القانون 06-12 الصادر في 2012/01/12 المتعلق بالجمعيات، ج.ر عدد 02، الصادرة بتاريخ 2012/01/15 على: "تعتبر الجمعية في مفهوم هذا القانون، تجمع أشخاص طبيعيين و/ أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة، ويشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعاً ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها، لا سيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي والبيئي والخيري والإنساني".

أفرد كل من قانون البلدية والقانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، فصلا تناولوا فيه مساهمة الأشخاص والجمعيات في مجال حماية البيئة²، بالإضافة إلى عدة أحكام حول مساهمة المواطنين في حماية البيئة³، كالإشارة في المادة 74 منه إلى استشارة المواطنين عند منح الرخص المتعلقة بنشاطات صاحبة قد تسبب أضرارا بصحة الأشخاص وبالمحيط البيئي.

ويبقى أهم تكريس له هو نص المادة الثالثة من هذا القانون واعتباره من المبادئ التي يرتكز عليها حيث نصت على: "يتأسس هذا القانون على المبادئ التالية:
.... مبدأ الإعلام والمشاركة الذي يكون بمقتضاه لكل شخص الحق في أن يكون على علم بحالة البيئة، والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات التي قد تضر بالبيئة".

الفرع الثالث

آليات مشاركة المواطنين في حماية البيئة

تتم المشاركة بواسطة عدة آليات، تمنح للمواطنين إمكانية التعبير عن قلقهم وانشغالاتهم بالبيئة التي تعاني من تدهور مستمر، وتسمح لهم بالتدخل في عمليات صنع القرارات العامة التي قد تضر بالبيئة، مجسدة بذلك التسيير الديمقراطي للبيئة، تمتاز هذه الآليات بطابعها التقني أو الإجرائي، وتتعدد فمنها الوقائية الكلاسيكية تتمثل في التشاور (أولاً)، والاستشارة (ثانياً)، ومنها الحديثة متمثلة في التحقيق العمومي (ثالثاً)، والمناقشة العامة (رابعاً).

¹ - القانون رقم 01-20، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، ج.ر عدد 77، الصادرة في 2001/12/15.

² - الفصل السادس، المواد 35، 36، 37 من القانون 03-10 السالف الذكر، والباب الثالث المعنون بـ "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية" من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادة الثانية من القانون 03-10 السالف الذكر التي تنص على " تهدف حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على الخصوص إلى ما يأتي: ...تدعيم الإعلام والتحسيس ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة".

أولا - التشاور

يعتبر إحدى الآليات الكلاسيكية للمشاركة، حيث يسمح بإشراك المواطنين في عملية صنع القرارات العامة المتعلقة بالمخططات والمشروعات التي تخص التهيئة العمرانية والتجهيز التي من شأنها المساس بالبيئة ونوعية حياة السكان¹.

أخذت العديد من الدول بإجراء التشاور منها فرنسا التي تناولته تشريعاتها بنوع من التفصيل، ونصت على نوعين من التشاور الإلزامي وكذا الاختياري، فأقرت التشاور الإلزامي في قانون التعمير في المادة 2-300 L²، ويطبق أيضا عند إعداد ومراجعة مخططات التنسيق الإقليمية ومخططات التعمير المحلية طبقاً للمادة L 123 في الفقرتين 4 و6، أما التشاور الاختياري فنص عليه "منشور بيانكو" الصادر في 15/12/1992، و"ميثاق التشاور" الصادر سنة 1996³. أخذت الجزائر أيضا بآلية التشاور وذلك في مجال الوقاية فينص القانون المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة على: "تشكل الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة منظومة شاملة تبادر بها وتشرف عليها الدولة، وتقوم بتنفيذها المؤسسات العمومية، والجماعات الإقليمية في إطار صلاحياتها، بالتشاور مع المتعاملين الإقتصاديين والإجتماعيين والعلميين والمواطنين، ضمن الشروط المحددة بموجب هذا القانون ونصوصه التطبيقية"⁴.

1 - JAMAY Florence, "Principe de participation", collection des Juris- Classeur,

Environnement, Vol 01, Paris, 2002, p 11.

2 - حيث تقضي هذه المادة بوجود إجراء تشاور مسبق مع المواطنين عند اتخاذ القرارات الخاصة بمخططات شغل الأراضي ومشروعات التهيئة الإقليمية والتعمير على المستوى المحلي، وقد حدد هذا القانون قائمة لعمليات التهيئة المستوجبة للتشاور.

كما ينظم التشاور الإلزامي بعد إشهاره في الصحف اليومية باقتراح من المجلس الشعبي البلدي، عند قيام البلدية بإنجاز عمليات التهيئة والتي نظرا لأهميتها تغير بصفة جوهرية نوعية الحياة أو النشاط الإقتصادي للبلدية، يحدد أهداف وأشكال التشاور الجهاز المختص بالمداولات بالبلدية، وينفذه شخص عمومي يتعين عليه عند انتهاء التشاور تقديم حصيلة إلى الجهاز المختص بالمداولات، الذي يقوم بدوره بمداولة بشأن الموافقة أو لا على المشروع، هذا حسب المادة 2-300 L من قانون التعمير، انظر في ذلك إلى: ليلة زياد، المرجع السابق، ص 84-85.

3 - ليلة زياد، المرجع السابق، ص 84.

4 - المادة التاسعة من قانون 04-20، مؤرخ في 25 ديسمبر 2004 يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 84، سنة 2004.

ثانيا - الإستشارة

هي آلية يتم من خلالها أخذ آراء المواطنين وتلقي ملاحظاتهم وانتقاداتهم حول مسألة من المسائل البيئية، وغالبا ما تدور حول القرارات العامة المؤثرة على نوعية معيشة أفراد المجتمع¹.

يمكن تمييز التشاور عن الإستشارة في كون الأخيرة تتم في مرحلة متقدمة لعملية اتخاذ القرار يكون فيها المشروع قد تهيأ للبدء فيه، فتكتفي الإدارة بتلقي آراء وملاحظات المواطنين حول المشروع، وتبقى حرة في الأخذ بها، أما التشاور يتم في المرحلة التي ينوي فيها صاحب المشروع القيام به، يعني عند القيام بدراسات تمهيدية للمشروع، فيساهم المواطنون في اتخاذ القرار عند إرائهم المناقشة مع الإدارة التي يفترض أن تأخذ بملاحظاتهم واقتراحاتهم، فالتشاور يسمح بإعداد حقيقي ومشارك للقرار².

تفضل الدول المتقدمة وخصوصا الأوروبية هذا الأسلوب وتعتبرها مرحلة مفروضة على الإدارة المكلفة بالمشروع، وتتم في عدة أشكال منها: الإدارة الإستشارية وذلك بالاعتراف لجمعيات الدفاع عن البيئة بالتمثيل في أجهزة استشارية وطنية ومحلية مختصة في المجال البيئي³، وهناك أيضا الإستفتاء الإستشاري المحلي

الذي يتم بواسطته مشاركة الشعب في إعداد القوانين التي تهم المصلحة العامة، هذا الإجراء عام لكن يتم اللجوء إليه في أغلب المسائل التي تخص المجال البيئي كونها دائما ما تكون مرتبطة بالمصلحة العامة، فهو يعبر الإجراء الأكثر ديمقراطية لأنه غالبا ما يحقق نتائج لا تتوافق مع رغبة السلطات، لذلك غالبا ما تطالب به جمعيات الدفاع عن البيئة على المستوى المحلي، فهو يجسد الديمقراطية المباشرة المحلية⁴.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يشر إلى هذه الآلية في المجال البيئي.

1 - JAMAY Florence, op.cit, p 09.

2 - ليلة زياد، المرجع السابق، ص 83.

3 - نجد مثلا في تونس أنه منحت جمعية أصدقاء الطيور مقعدا في المجلس الأعلى للصيد. كما أنشئت في الطوغو لجنة إستشارة تضم عدة جمعيات تقوم بمهمة دراسة وتنظيم حملات إعلام وتربية السكان في مجال مكافحة النيران، وتقوم بإبداء إقتراحات في هذا المجال . أنظر في ذلك: ليلة زياد، المرجع السابق، ص 86.

4 - نفس المرجع، ص 86-87.

ثالثا - التحقيق العمومي

هو وسيلة حيث تعلن الإدارة من خلالها عن المشاريع المراد انجازها، على إثرها يقوم المواطنين بالمشاركة في العمل الإداري وذلك بتقييم المشاريع ومن ثم توجيه ملاحظاتهم قبل أن يتم قبولها بشكل نهائي من قبل السلطة المختصة فهو انعكاس حقيقي لمبدأ المشاركة في مجال البيئة¹.

تاريخيا كان يستعمل التحقيق العمومي لإعلام الأفراد الخاضعين لعملية نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، ليمتد غرضه إلى إعلام الجمهور وجمع اقتراحاته في المسائل التي تهمه حتى يستطيع السلطات العامة معرفة آراءه في مسألة ما².

وعليه نبدأ بالتعرف على القوانين التي أخذت به (أ)، وباعتباره إجراء تقني فتطبيقه محصور في مجال محدد (ب)، وحتى يعطي هذا الإجراء نتاجه لابد من مشاركة المواطنين فيه (ج).

أ - تكريس التحقيق العمومي

اعتمدت العديد من البلدان هذه الآلية من بينها فرنسا التي نص قانون البيئة على هذه الآلية، كما صدر قانون رقم 83-630 الصادر في 12/07/1983 المتعلق بدمقرطة التحقيقات العمومية وحماية البيئة، الذي أقر إمكانية عقد اجتماعات عامة إذا تطلب سير التحقيق ذلك أو كان طبيعة المشروع من الأهمية بما كان حتى يستلزم ذلك³.

على المستوى الوطني كرست هذه الآلية في عدة تشريعات بيئية منها القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة والتنمية المستدامة، الذي ينص في المادة 21: "يسبق تسليم الرخص الخاصة بالمنشآت المصنفة تحقيق عمومي، وتقديم دراسة أو موجز تأثير، ودراسة تتعلق بالأخطار والانعكاسات المحتملة للمشروع". كذلك نص المرسوم رقم 06-198 الذي يضبط

1 - ترى البروفسور ORAND-DEVILLER Jacqueline أن التحقيق العمومي هو تحقيق يدفع نحو الإنتفاع بالمشروع، ويدعو إلى مشاركة واسعة للجمهور . نقلا عن: ليلة زياد، المرجع السابق، ص 94.

2 - كريم بركات، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، المرجع السابق، ص 185.

3 - أخذت عدة دول افريقية بهذه الآلية منها الطوغو، بوركينافاسو والبنين، حيث تعتبر أن التحقيق العمومي إجراء مكمل لدراسة التأثير. نقلا عن: ليلة زياد، المرجع السابق، ص 95.

التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، حيث اشترط كلا القانونين أن يسبق كل طلب رخصة استغلال مشروع منشأة مصنفة تشكل خطر على البيئة تحقيق عمومي، وتقديم دراسة أو موجز تأثير على البيئة، ودراسة خطر على البيئة¹.

نلاحظ أن المشرع قصر مجال تطبيق التحقيق العمومي على المنشآت المصنفة التي تستوجب منح رخص إدارية للشرع في استغلالها بجعل التحقيق العمومي إجراء جوهري وملزم لمنح هذه الرخص²، تجدر الإشارة في قائمة المنشآت التي تستوجب ذلك وردت على سبيل الحصر في ملحق مرفق بالمرسوم رقم 07-144.

تدخل أيضا في مجال التحقيق العمومي، المخططات التوجيهية ومخططات شغل الأراضي، إذ تطرح هذه المخططات للتحقيق من قبل رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ويتم تعديلها وفق خلاصات التحقيق³.

ب - كيفية إجراء التحقيق العمومي

يتم فتح تحقيق عمومي بعد قبول دراسة أو موجز التأثير، وذلك بموجب قرار يصدره الوالي، ويجب إعلام المواطنين بهذا التحقيق العمومي عن طريق تعليق القرار المتضمن فتح تحقيق عمومي في مقر الولاية والبلديات المعنية، وفي أماكن موقع المشروع، وبالنشر في جريدتين يوميتين وطنيتين على أن يتضمن موضوع الإعلان ومدته التي لا تتجاوز شهر من تاريخ التعليق⁴.

كما يجب أن يتم توضيح الأوقات المخصصة للمواطنين لإبداء رأيهم وملاحظاتهم التي تكون في سجل مرقم ومؤشر

كما يعين الوالي محافظ يسهر على احترام إجراءات التعليق، بالإضافة إلى ذلك يقوم المحافظ بإجراء التحقيقات، وجمع المعلومات التكميلية التي توضح العواقب المحتملة لمشروع

1 - المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي 06-198 السالف الذكر.

2 - المواد 19، 21، 32 من القانون 03-10 السالف الذكر، والمادتان 03 و05 من المرسوم 06-198 المذكور آنفا.

3 - المادتان 26، 36 من القانون رقم 90-29 مؤرخ في 1 ديسمبر 1990 يتضمن قانون التهيئة والتعمير، ج.ر. عدد 52، سنة 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر. عدد 51، سنة 2004.

4 - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 السالف الذكر.

على البيئة، وعند انتهاء مهمته يحرر محضرا يحتوي المعلومات التي جمعها ويرسله للوالي، الذي بدوره يحرر نسخة تلم مختلف الآراء المحصل عليها، ويدعو صاحب المشروع لتقديم مذكرة جوابية¹.

عند انتهاء التحقيق العمومي تدرج النتائج مع محضر المحافظ المحقق والمذكرة الجوابية لصاحب المشروع، وآراء المصالح التقنية في ملف دراسة أو موجز التأثير، ويرسلان على التوالي لوزارة البيئة والمصالح المكلفة بالبيئة المختصة إقليميا لفحص الملف، ويصدر الوزير المكلف بالبيئة قرار القبول أو الرفض فيما يخص دراسة التأثير، في حين يكون الموافقة أو الرفض للموجز من اختصاص الوالي، ويبلغ صاحب المشروع بذلك².

رابعاً - المناقشة العامة

من الآليات الحديثة للمشاركة مازالت غير معتمدة في العديد من الدول³، هذه الآلية تسمح بمناقشة المشروعات المزمع انجازها، والتي تهدد سلامة البيئة وتهيئة الإقليم، والأخذ بها لم يأت اعتباراً وإنما للمساهمة في حماية البيئة (أ)، وحتى تحقق ذلك يجدر إتباع إجراءات تختلف باختلاف الدولة الآخذة بها (ب).

أ - أهداف المناقشة العامة

تهدف المناقشة العامة إلى تحقيق إجماع وحشد شعبي على المشروع وبذلك تحقق هدفين؛ تركز الديمقراطية البيئية وتزيل الطابع الانفرادي للقرار العمومي، وأيضا تجعل المواطنين المعنيين أكثر ايجابية وفعالية كونهم شاركوا في اتخاذ القرار مما يزيد من روح التعاون لانجاز هذا المشروع.

¹ - المواد 12 و 13 و 14 و 15 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 السالف الذكر.

² - المادتان 16 و 18 من نفس المرسوم.

³ - من الدول التي أخذت بها فرنسا وكندا، وخصصت فرنسا هيئة إدارية مستقلة تضطلع بهذا الأمر هي "اللجنة الوطنية للمناقشة العامة" أنشئت بموجب قانون 101/95، أما في كندا فالجهة المسؤولة هي "مكتب الجلسات العامة حول البيئة" وهو جهاز استشاري حكومي تابع لوزارة البيئة. لمزيد من التوضيح راجع: كريم بركات، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، المرجع السابق، ص 188-189.

ونظرا لطابعها الإعلاني فإن هذه النقاشات غالبا ما تنتهي بتوجيهات مؤثرة وملزمة في صياغة القرارات النهائية، بل قد تصل إلى حد توقيف وإلغاء الإجراء محل النقاش إذا ما ظهر خطورته أو عدم جدواه¹.

ويشير MERCADAL.G إلى أن المناقشة العامة تسلط الضوء على التوقعات التي توسع وتعمق التفكير، كما تشكل وسيلة للإعلام تسبق اتخاذ القرار، فتسمح لجمعيات الدفاع عن البيئة بتقديم ما تحصلت عليه من معلومات للإدارة، وعليه تشجع المناقشة العامة بأن يحظى المشروع بقبول واسع على المستوى المحلي².

ونشير إلى أن الدول التي اعتمدت المناقشة تختلف في تحديد الجهة المختصة بها³.

ب - كيفية سير المناقشة العامة

يختلف تنظيم المناقشة العامة بين الدول التي اعتمدها، ففي فرنسا تنظم اللجنة الوطنية للمناقشة العامة C.N.D.P بعد إخطارها، سواء كان إلزاميا أو اختياريا⁴، من قبل صاحب المشروع أو جمعيات الدفاع عن البيئة أو وزير البيئة، مع اشتراط ألا يتعدى الإخطار أجل الشهرين من تاريخ إعلام الجمهور بالمشروع، فنقرر اللجنة في أجل شهرين تنظيم المناقشة أو رفضها بالرد بقرار مبرر على الإخطار، وعدم ردها يعتبر رفضا، وهذا حسب المادة L 121-91 من قانون البيئة⁵.

¹ - كريم بركات، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، المرجع السابق، ص 189.

² - ليلة زياد، المرجع السابق، ص 98.

³ - كما أشرنا في فرنسا الجهة المختصة هي اللجنة الوطنية للمناقشة العامة C.N.D.P أما في كندا فهي "مكتب الجلسات العامة حول البيئة" B.A.P.E، انظر في ذلك: ليلة زياد، المرجع السابق، ص 102.

⁴ - يكون الإخطار إلزاميا كما نص على ذلك قانون البيئة الفرنسي في المادة 121-08 عندما يتعلق الأمر بجميع مشروعات الهيئة والتجهيز التي نظرا لطبيعتها وخصائصها التقنية أو تكاليفها تتوافق أو تتجاوز العتبات أو المعايير المالية والتقنية المحددة . أما الإخطار الاختياري للجنة فقد نص عليه قانون بارنيي، ويخص هذا الإخطار مشروعات التهيئة والتجهيز التي تستجيب لشروطين: معايير تقنية محددة حسب طبيعة كل مشروع، وتكاليف تقدر بأنها تقل عن عتبات الإخطار الإلزامي، لكن تتجاوز العتبة التي حددها مجلس الدولة بموجب مرسوم. نقلا عن: ليلة زياد، المرجع السابق، ص 101.

JAMAY Florence, op.cit, p 15 _ 5

عند انتهاء المناقشة يجب على رئيس C.N.D.P خلال شهرين، إعداد ونشر حصيلة حولها، ونشر تقرير بشأنها يتم إعداده من اللجنة الخاصة التي عينتها C.N.D.P.

أما في كندا بعد أن يقوم "مكتب الجلسات العامة حول البيئة" B.A.P.E، بإعلام المواطنين، يحق لكل فرد أو جماعة أو بلدية أن يطلب من وزير البيئة عقد جلسة عامة لمناقشة المشروع. وللوزير السلطة التقديرية لقبول أو رفض عقد الجلسة، وفي حالة الموافقة يخطر B.A.P.E الذي ينشر في الجرائد اليومية عقد جلسة عامة، ويقوم بتشكيل لجنة خاصة تحدد لها مدة 04 أشهر لعقد جلسة يدي من خلالها المواطنون آرائهم واقتراحاتهم، فيساهمون في المراجعة التقنية للمشروع¹.

عند انتهاء الجلسة تسلم اللجنة تقريرها لوزير البيئة الذي بدوره يحيله إلى مجلس الوزراء الذي يتخذ قرارا بالموافقة أو الرفض المشروع.

الفرع الرابع

الصعوبات التي تحد من ممارسة الحق في المشاركة

حازت مشاركة المواطنين في حماية البيئة اعترافا واسعا داخليا ودوليا، كما أنها تعتبر من أهم الضمانات للحفاظ على البيئة حاضرا ومستقبلا، إلا أنها تواجهها عراقيل تعيق ممارستها الفعلية والجدية وبالتالي تحول دون تحقيق أهدافها، ويمكن تقسيم هذه الحدود إلى حدود قانونية² تكمن في النصوص القانونية والتنظيمية المكرسة لها (أولا)، وحدود غير قانونية تتمثل في الحدود الإدارية والثقافية (ثانيا).

تتجسد حدود ممارسة حق المشاركة على المستوى القانوني في غموض وعدم دقة مضمون القوانين التي تقر به (أ)، وتشكل إلزامية إثبات المصلحة الشخصية لرافعي الدعوى عائقا قانونيا آخر يواجه المدافعين عن البيئة (ب).

¹ - ليلية زياد، المرجع السابق، ص 102.

² - نفس المرجع، ص 124.

أولا - عمومية النصوص القانونية المكرسة لهذا الحق

جاءت النصوص القانونية التي أقرت هذا الحق في مجملها عامة فلم تحدد بدقة ميكانيزمات ممارسة هذا الحق لا من حيث الأشخاص المعنيون به، ولا الآليات الكفيلة بتجسيده، ولا من حيث الحالات التي تستوجب تدخل المواطنين¹، وهذا سواء في النصوص الدولية²، بيد أن القوانين الداخلية نحت نفس النحو، فنجد مثلا الدساتير الجزائرية ورغم اعترافها بهذا الحق كما أشرنا آنفا، إلا أنها تفتقد الأساس الصريح الذي من شأنه أن يجعله في تطور مستمر من حيث الحماية القانونية ومن حيث أعماله، الأمر الذي يؤدي على عرقله ممارسته، كذلك نلاحظ النقص الفادح في النصوص الداخلية للدول التي تنص على هذا الحق كما هو الحال في الجزائر التي نصت فقط على آلية التحقيق العمومي وحصرتها فقط في الإستشارة الكتابية بدون أن تبين النصوص القانونية مدى إلزاميتها، فهذا الغموض والقصور في النصوص القانونية يفتح الباب أمام الإدارة لتأويله حسب ما تراه مناسبا لتحقيق المصلحة العامة³.

ثانيا - صعوبات تتعلق بحق اللجوء للقضاء

غالبا ما تكون آراء المدافعين على البيئة والإدارة مختلفة، ولكونهم المتضررين - مع عدم تمتع آليات المشاركة بصفة الإلزام- ليس لهم سوى حق اللجوء إلى القضاء للدفاع عن البيئة، والذي يتطلب وجود صفة ومصلحة حتى تقبل الدعوى، فشكّل ذلك عائقا في وجه جمعيات الدفاع عن البيئة إذ أنه يصعب عليها إثبات المصلحة، لأن بعض الدول تلزم رافع الدعوى إثبات مصلحته الشخصية في التقاضي⁴، ومن أمثلة ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية كان يشترط في رافعي الدعاوى إثبات وقوع ضرر شخصي ومباشر أو المساس

1 - ليلة زياد، المرجع السابق، ص 125.

2 - فمثلا المبدأ 19 من إعلان ستوكهولم لسنة 1972 أشار إلى توعية أفراد المجتمع وتربيتهم بهدف حماية محيطهم البيئي، وضرورة تنمية الوعي لديهم من أجل جعلهم يتحملون مسؤولياتهم تجاه البيئة، أما المبدأ 10 من إعلان ريو فقد اقتصر على تشجيع مشاركة فعالة للمواطنين في عمليات اتخاذ القرارات على المستوى الوطني. تم العرض للمبدأين سابقا.

3 - هناك الكثير من دول العالم الثالث لم تنص أصلا عن هذا الحق، للمزيد من التوضيح انظر: ليلة زياد، المرجع السابق، ص 129 إلى 133.

4 - من هذه الدول أيضا ألمانيا وفنلندا وبريطانيا، وكذلك المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أنظر في ذلك: DIAS VARELLA Marcelo, "Le rôle des organisations non Gouvernementales dans le développement du droit international de l'environnement", J.D.I, 2005, p 60.

بحقوقهم القانونية، ومع التطور التكنولوجي وظهور أضرار غير مباشرة كالتلوث العابر للحدود، أدى بالمحاكم للقيام باجتهاادات فيما يخص تطوير القواعد القانونية الخاصة بإثبات مصلحة التقاضي، فمنحت الأفراد والجمعيات حق رفع الدعوى كمدافعين عن المصلحة العامة، دون اشتراط إثبات ضرر شخصي ومباشر¹.

ثالثاً - العراقيل الإدارية²

يصطدم الحق في المشاركة بمبدأ السرية الإدارية، الذي بموجبه تتعلل الإدارة بأنها أسرار يحميها القانون من الإفشاء، ومن هذه الأسرار:

أ - سر الحياة الخاصة:

تملك الإدارة معلومات خاصة بحياة الأفراد، كوضعيتهم المالية، والسوابق القضائية ... الخ، فأبي معلومة يطلبها الجمهور وتمس بالحياة الخاصة، فإنها ترفض الكشف عنها³.

فاحترام الحياة الخاصة حق ضروري لتطور المجتمعات، وعليه يجب البحث عن توازن عادل بين الشفافية والسرية⁴.

ب - الحالات المتعلقة بالأمن العمومي

هي أسرار تتعلق بمعلومات مرتبطة بامتيازات سيادة الدولة، فكل المعلومات المتعلقة بالبيئة التي يطلبها الأفراد ويمكن أن تؤدي إلى المساس بجهاز الدولة ومصداقية السلطة، سواء كان ذلك على الصعيد الداخلي أو الدولي، أو أن يؤثر على نظام الدفاع الوطني والأمن العمومي، يمنع الإفصاح عنها⁵.

¹ - ليلة زياد، المرجع السابق، ص 134 إلى 137.

² - تتشابه هذه الحدود مع حدود الحق في الإعلام التي تم ذكرها سابقا السر الصناعي والتجاري لذا سأكتفي بذكر الحدود المختلفة عن السابقة.

³ - عبد الحفيظ أوسكين، الحق في الإعلام الإداري: نشأته وتطوره، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية، العدد 03، الجزء 03، 1995، ص 605.

⁴ - كميلة زروقي، الحق في الإعلام الإداري (الحق في الحصول على المعلومات)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، 2006، ص 90.

⁵ - ليلة زياد، المرجع السابق، ص 141.

ج - تعنت الإدارة غير المبرر في تطبيق حق المشاركة

يظهر ذلك من خلال عدم اعتدادها بملاحظات ورغبات المواطنين عند اتخاذ القرار بانجاز مشروع ما، وتقييد نشاط الجمعيات.

يظهر عدم الإعتداد في إلتواء السلطات الإدارية عن مبدأ المشاركة عند اتخاذ القرارات العامة، إذ أنها يصعب عليها فرض الأوامر فتلجأ لإغواء المواطنين لقبول المشروع، سواء باختراقهم أو بالتأثير على آرائهم، وقد تظهر في مركز تفاوض غير حقيقي مع المواطنين، وبالتالي تتفادى معارضتهم المستقبلية، وتحقيق السلم الإجتماعي، فهي بالتالي تهدف لإقناع المواطنين بمشروعية وصحة المشروع، والتقدم في تنفيذه في أسرع وقت ممكن¹.

وكذلك الإدارة لا تأخذ بنتائج المشاركة، لأنه ورغم نص القوانين على إشراك المواطنين في عمليات صنع القرار إلا أنها لم تلزم بالأخذ بآرائهم وانتقاداتهم²، فممارسة المشاركة دائما تكون بعد تحديد الخيارات واتخاذ القرارات، مما يجعل مساهمة المواطنين عديمة التأثير على مضمون القرار، وبالتالي فهو استبعاد لثنائية القرار³.

ويتجلى عدم إشراك المواطنين أيضا في تقييد نشاط الجمعيات وذلك برفض تقديم معلومات لها على المشاريع المقرر إنجازها، كما أنها تضع ثمنا مرتفعا كمصاريف البحث والقيام بالنسخ، وغالبا ما ينظر لجمعيات الدفاع على البيئة بحذر من السلطة، حيث تعتبرها منافس لها في تحويل الرأي العام، فيؤدي لاتهامها بتمثيل مصالح شخصية أو تخفيها وراء نوايا سياسية، وتستر وراء راية مثالية هي البيئة⁴.

¹ - ليلة زياد، المرجع السابق، ص 144.

² - على سبيل المثال نص القانون الفرنسي المتعلق بالإدارة الإقليمية الصادر سنة 1992، في المادة 21 على أن الإستفتاء لا يكون قانونيا إلا إذا كانت المداولة التي قررت إجراء الإستشارة، تشير صراحة إلى أنها ليست إلا طلب رأي. JAMAY Florence, op.cit, p 16. 3

⁴ - كمثال على ذلك: طلبت منظمة السلام الأخضر في فيفري من عام 2000 من السلطات الفرنسية الحصول على ملف تحقيق عمومي يتضمن بيانات مشروع منشآت "Cogéma" حيث يتضمن الملف آلاف الصفحات، فطلبت الإدارة من الجمعية مبلغا باهظا لنسخه. انظر في ذلك: ليلة زياد، المرجع السابق، ص 152.

رابعاً - العراقيل الثقافية

تشكل العراقيل الثقافية عائقاً أمام مشاركة المواطنين في حماية البيئة، خاصة اتخاذ القرارات المؤثرة عليها، وتتمثل هذه العراقيل في:

1 - ضعف الثقافة البيئية لدى المواطنين

تتطلب ممارسة المشاركة توفر معارف ومؤهلات خاصة في المشاركين، لذا وجب تكوينهم لتلقي واستيعاب المعلومات البيئية، وكذلك تعبتهم وتثقيفهم حتى يتمكنوا من القيام بدور ايجابي تجاه حماية البيئة، وتكون لديهم ثقافة مشاركة¹. فعلى مستوى ثقافة الأفراد بيئياً يكون مدى مشاركتهم في حماية البيئة، إلا أنه للأسف نجد البعض لا يدركون معنى البيئة ولا أهمية المحافظة عليها، بل وليس لهم علم بوجود نصوص تشريعية وتنظيمية خاصة بالبيئة، توقع عقوبات للمتسببين في تدهورها²، لذا يجب تفعيل دور الجمعيات البيئية، وتدعيم تمويلها المالي لكي تستطيع أن تقوم بالتربية البيئية للأفراد، من خلال إعداد برامج تساعد على تكوين وعي بيئي لديهم، وتقدم لهم المعلومات عن الأنشطة المؤثرة على البيئة، وتبرز لهم أهمية المشاركة في عملية اتخاذ القرارات التي تمس البيئة³.

كما يجب تفعيل دور وسائل الإعلام لكي تلفت اهتمام الجماهير لقضايا البيئة، ويكون ذلك بطرح المشاكل البيئية والبحث عن الحلول المناسبة لها، ولتحقيق ذلك يمكن الإستعانة بأهل الاختصاص من العلماء الذين تكون لهم دراية بكل ذلك، فيجب تكوين رابط بينهم وبين الأفراد بتقريب الاختصاصيين من منابر الإعلام لتقديم المشورة العلمية للأفراد في القضايا المختلفة خصوصاً في حالات الطوارئ التي تستوجب تغطية إعلامية سريعة، فيساهمون في تفسير القضايا البيئية بأسلوب بسيط وواضح يفهمه العامة⁴، فبذلك يساهم الباحثون والعلماء

1 - PRIEUR Michel, "Convention d'Aarhus...", op.cit, p 22.

2 - ليلة زياد، المرجع السابق، ص 156.

3 - صالح محمود وهبي وابتسام درويش العجي، التربية البيئية وأفاقها المستقبلية، الطبعة الأولى، دار الفكر للنشر، دمشق، 2003، ص151.

4 - عصام الحناوي، قضايا بيئية والتنمية في مصر: الأوضاع الراهنة وسيناريوهات مستقبلية حتى عام 2020، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، 2001، ص 99.

في تدعيم نشر الثقافة البيئية وتكوين أفراد المجتمع، وحثهم على المشاركة في الحفاظ على محيطهم البيئي.

يمكن القول أن القانون كفل حق الإعلام والمشاركة، بنصه عليه في العديد من النصوص، أهمها المواد 07 و08 و09 من قانون حماية البيئة، التي منحت لكل شخص طبيعي أو معنوي حق الحصول على المعلومات المتعلقة بحالة البيئة، لكن لم يبين كيفية ممارسة هذا الحق حيث أحال ذلك إلى التنظيم -الذي لم يصدر بعد- وهذا ما يعيق ممارسة هذا الحق، بالإضافة لحصر حق التقاضي في مواطني المناطق المتضررة.

رغم الطابع الإعلاني والعمومي لهذا المبدأ، إلا أن ذلك لا يمنع من أن يكون أساس مسؤولية أو لدعوى إلغاء، فعند تفعيل المادتين 07 و09 من قانون 03-10 أو إحدى آليات المشاركة يستطيع كل من يهمه الأمر أن يطعن قضائيا في القرار الإداري¹ إذا لم يستوف الإجراءات اللازمة، فمثلا عند غياب الإعلان عن فتح تحقيق عمومي بعد قبول دراسة أو موجز التأثير، أو عدم تعليق القرار، أو غياب أي إجراء من إجراءات التحقيق العمومي، فإن القاضي بعد رفع الدعوى يستطيع إلغاء القرار المانح للترخيص، لعدم احترام مبدأ إعلام ومشاركة الجمهور.

تجدر الإشارة إلى أن مشروع قانون حماية البيئة كان أكثر واقعية في منح صفة التقاضي في المجال البيئي لكل الأشخاص، وهو أمر منطقي لأن البيئة تمس وتهم الجميع، عكس ما ورد في المادة 09 من نفس القانون الذي حصر ذلك في المواطنين الجزائريين الذين يقطنون بالمناطق التي بها مخاطر.

¹ - نصت المادة 11 من مسودة مشروع قانون حماية البيئة الجديد على: يمكن لكل شخص قدر بأن الإدارة قد تعسفت في رفض طلبه المتعلق بالحصول على معلومات بيئية أو تجاهلت طلبه، من خلال الإجابة غير المقنعة التي ردت عليه بها الإدارة، أن يقدم طعنا قضائيا أمام الجهات القضائية الإدارية أو العادية وفقا للإجراءات الخاصة بها. انظر في ذلك: وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 161.

المبحث الثالث

التخطيط البيئي أداة لتكريس الإدماج البعد البيئي

مما لا شكّ فيه أن الدّول والشعوب تسعى حثيثاً لتحقيق التّمنية والتّطور الاقتصادي، وفي سبيل ذلك تقوم باستنزاف الثروات والموارد البيئية، الأمر الذي يؤدّي تدريجياً إلى وقف النشاط الاقتصادي جزاء استنفاد تلك الموارد، وحتى لا يحدث ذلك وجب وضع استراتيجيات توازن بين حماية البيئة بالحفاظ على ثرواتها وتحقيق التنمية، حيث يتجسّد ذلك بدمج البعد البيئي عند وضع وتنفيذ المخطّطات والبرامج التّموية والذي يتكرّس في التخطيط البيئي الذي ظهر كطريقة جديدة لتسيير البيئة حديثاً، حيث ظهر بوجه مستقل وشامل مؤخراً، إذ أن عمليات التّدخل لحماية البيئة كانت تتمّ بأساليب قطاعية منفصلة، كالغابات والمياه والصيد، الأمر الذي يستوجب تحديد مفهوم التخطيط البيئي (المطلب الأول)، كما أن هناك آليات تظهر وتجسد التخطيط البيئي أبرزها دراسات التقييم البيئي (المطلب الثاني)، وسعياً منه لتوحيد وتجميع الرؤى القطاعية البيئية أقرّ المشرّع آلية تجسد ذلك التخطيط البيئي القطاعي (المطلب الثالث)، ونظراً لقصور هذا الأخير في تحقيق تصوّرات وتوجّهات فاعلة في المحافظة على البيئة، اعتمد المشرّع نظام التخطيط البيئي الشّمولي (المطلب الرابع).

المطلب الأول

مفهوم التخطيط البيئي

إن مفهوم التخطيط البيئي مرتبط بمفهوم البيئة والتي كما وضّحها قانون حماية البيئة بأنها عبارة على عدة عناصر، وعليه فكل مخطط يتناول عنصراً أو أكثر من عناصر البيئة هو تخطيط بيئي، وهذا ما يجعل المصطلحات التي تعبر عن التخطيط البيئي تتعدد ممّا يؤدي إلى عدم فعالية تطبيق المعيار الشكلي في التّعرف عليه، لذلك يستحسن اعتماد المعيار الموضوعي والذي يقوم على أساس فحص محتوى المخطط وطريقة اعتماده لنتمكن بعد ذلك من تصنيفه بأنّه مخطط بيئي أو غير ذلك¹.

¹ - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 35.

ولكي يتضح هذا المفهوم أكثر نلجأ إلى رأي كل من التشريع والفقهاء فيه (الفرع الأول) كما أن له أهمية بارزة لا بد من الوقوف عندها وتوضيحها (الفرع الثاني)، وككل القوانين بدأ ولازال يتدرج تكريسه في التشريع الجزائري فكان لزاماً الوقوف على ما مرّ به (الفرع الثالث).

الفرع الأول

تعريف التخطيط البيئي

يُعرف التخطيط البيئي على أنه منهج يقوم ويعدّل خطط التنمية من منظور بيئي، أو بمعنى آخر هو التخطيط الذي يحكمه بالدرجة الأولى البعد البيئي والآثار البيئية المتوقعة لخطط التنمية على المدى المنظور وغير المنظور، هو التخطيط الذي يهتم بالقدرات أو الحمولة البيئية، بحيث لا تتعدى مشروعات التنمية ومطامحها الحد البيئي الحرج، وهو الحد الذي يجب أن نتوقف عنده ولا نتعداه، حتى لا تحدث نتائج عكسية قد تعصف بكل ثمار مشروعات خطط التنمية¹.

التخطيط البيئي هو أسلوب جوهري لتحقيق الاستخدام المتوازن لموارد البيئة والرؤية المتكاملة لمختلف احتياجات التطوير.

ومما سبق يمكن أن نعرف التخطيط البيئي بأنه مفهوم ورؤية واعية تعمل كضابط لكل أنواع الخطط الاقتصادية والاجتماعية التي تستهدف استخدام الموارد البيئية بما يحقق لها الاستخدام المتوازن والأمن².

تجدر الإشارة بأن التخطيط البيئي لا يقتصر على حماية البيئة والحفاظ على الموارد الطبيعية فحسب، بل يشمل كل الخطط التي تأخذ البعد البيئي بعين الاعتبار، وعليه قد يشمل مشروعات ذات صبغة بيئية خالصة مثل مشروع حماية حيوانات معرضة للانقراض كما قد يشمل مشروعات تنمية بيئية مثل مشروعات السياحة البيئية، وأيضاً قد يشمل

¹ - نقلا عن: علي عبد الرحمن علي، رئيس الاتحاد العربي للتنمية المستدامة والبيئة السابق،

http://www.ausde.org/?page_id=369، تم الإطلاع عليه يوم 28 أبريل 2015 على الساعة 20.30.

² - حسونة عبد الغني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص 141.

مشروعات تنمية خالصة، يحاول من خلال احتوائها أن يخفض آثارها على البيئة إلى أقل ما يمكن من الدرجات المسموح بها¹.

استعمل المشرع الجزائري مصطلح التخطيط عند تعرضه لأدوات وهيئات سياسية المدينة التي هي عبارة عن أدوات التخطيط المجالي والحضري وأدوات التخطيط والتوجيه القطاعية²، واستعمل لفظ المخططات عند تعرضه لأنواع وأشكال التخطيط البيئي كما أرفقها بأوصاف مختلفة، فوصفها بالمخططات التوجيهية³، وأيضا مخططات التدخل المستعجل⁴.

الفرع الثاني

أهمية التخطيط البيئي

بإتباع أسلوب التخطيط نستطيع أن نحقق الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة مما يؤدي لحماية البيئة وتحقيق منافع اقتصادية كبيرة، كما يعد هذا الأسلوب من أنجع الوسائل لحماية البيئة، باعتبار طبيعته الوقائية التي تساعد في تحاشي حدوث المخاطر والمشاكل البيئية قبل حدوثها، بالإضافة إلى أن التخطيط يحدد دور الأجهزة والمؤسسات التي لها علاقة بحماية البيئة تحديدا دقيقا وبالتالي تجنب الوقوع في التناقض بين السياسات التي تنتهجها تلك الأجهزة والمؤسسات ، ومن ثمّ التنسيق فيما بينها لأجل الحماية الأمثل للبيئة⁵.

يساهم التخطيط البيئي في تحقيق أرباح اقتصادية، فالرؤية المستقبلية التي تميّزه تفيد في استغلال مشروعات خاسرة إلى مريحة، كما هو الحال بالنسبة للتخلص من المخلفات وتحمل نفقات وآثار بيئية سلبية، يتم استغلالها بإعادة تدويرها وإنتاج العديد من المنتجات⁶.

¹ - علي عبد الرحمن علي، المرجع السابق، تم الإطلاع عليه يوم 28 أبريل 2015 على الساعة 20.30.

² - المادة 18 من القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج.ر عدد 2006/15.

³ - المادة 22 من القانون رقم 01-20 المتعلق بالتهيئة الإقليم وتنمية المستدامة.

⁴ - المادة 33 من القانون رقم 02-02 المؤرخ في 05 فبراير 2002، المتعلق بحماية الساحل وتنميته، ج.ر عدد 2002/10.

⁵ - عيد محمد العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 295.

⁶ - منور أوسرير ومحمد حمو، المرجع السابق، ص 60.

كما أنه عند معالجته للمشاكل البيئية يقلل من الآثار البيئية السلبية، وهذا ينعكس على صحة الأفراد فيصبحون أكثر قدرة على العمل والإنتاج، وبالتالي التقليل من النفقات التي كانت ستُصرف على العلاج الصحي، فيساهم بطريقة غير مباشرة في تحقيق نمو اقتصادي كذلك التعرّف على الأضرار البيئية التي قد تنتج وتفاديها مسبقاً، فإن ذلك يُعتبر تفاقداً للنفقات المالية التي كانت ستتطلب لمواجهة تلك الأضرار، وأيضاً اهتمامه بكفاءة استخدام الطاقة وتقليل الفاقد منها بما يؤدي ذلك إلى تحقيق وفرة اقتصادية، كما أن الاهتمام بالبحث عن مصادر بديلة متجددة للطاقة يؤدي إلى خلق فرص اقتصادية¹.

الفرع الثالث

تدرج التخطيط البيئي في القانون الجزائري

يضمن أسلوب التخطيط باعتباره وسيلة تصور مستقبلي، تحقيق تدخل وقائي مسبق لحماية البيئة، بخلاف للأسلوب التنظيمي والضبطي الذي يقوم على أساس رد الفعل وقد تمّ تبني هذا الأسلوب حديثاً على المستوى العالمي، كذلك الشأن في الجزائر حيث عرف إدراج الانشغالات البيئية ضمن التخطيط الاقتصادي تطوراً بطيئاً، بسبب عدم نُضج فكرة الموازنة بين التنمية والبيئة، متأثرة في ذلك بموقف دول العالم الثالث خلال ندوة ستوكهولم²، وقد ركّزت المخططات الوطنية التي صدرت تباعاً على تحقيق تنمية سريعة وشاملة، واستمر الأمر كذلك حتى بعد صدور قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة، هذا رغم وجود عدة نصوص تحث على الموازنة بين حماية البيئة وتحقيق التنمية³، وجاء التحول في إقحام البيئة ضمن المخططات الاقتصادية بناء على نص الميثاق المغربي للبيئة الذي تمّ اعتماده في نوا قشط سنة 1992، الذي نصّ على إدراج المحافظة على البيئة ضمن التخطيط الوطني، وكذلك ظهور مصطلح التنمية المستدامة سنة 1987 بمناسبة صدور تقرير لجنة الأمم المتحدة للبيئة والتنمية، والذي إنبثق عليه انعقاد قمة الأرض عام 1992، وتبعاً لذلك بدأت تظهر حماية البيئة ضمن التخطيط الاقتصادي، بدءاً بالمخطط الوطني لسنة 1993⁴ الذي

1 - منور أوسرير ومحمد حمو، المرجع السابق، ص 60.

2 - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 37.

3 - المادة الثامنة من الميثاق الوطني لسنة 76، كذلك المادة 03 من قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة الملغى.

4 - مرسوم تشريعي 93-07، المؤرخ في 24 ابريل 1993 يتعلق بالأهداف العامة للفترة 1993/1997، ويتضمن المخطط الوطني لسنة 1993، ج.ر عدد 26/1993.

حدّد الأنشطة المصرّح بأولويّتها في معالجة النّفائيات الصّلبة والموانع السائلة والغازية، وترميم المواقع التاريخية والأثرية والأماكن الثقافية المصنّقة، ثمّ تبع ذلك إستحداث المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة وذلك لدعم التخطيط الاقتصادي البيئي، إلّا أنّ التّأخّر في إصدار النّصّ المُنظّم له حدّد من مساهمته في مجال التخطيط والتنمية المستدامة¹.

المطلب الثاني

أنواع المخططات البيئية في الجزائر

كما سبقّت الإشارة إليه يعتبر التخطيط البيئي مجالاً حديثاً في الجزائر ويمكن تقسيمه لما رمى المشرع لاعتماده تخطيط على اعتبارات إقليمية (الفرع الأول) بيد أنه اعتمد أيضاً على المعيار الموضوعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التخطيط البيئي بالنظر إلى البعد الإقليمي

اعتمد المشرع الجزائري عند تبنيه التخطيط البيئي على عدة معايير منها المعيار الإقليمي كونه يعتبر المعيار البديهي الذي تعتمد عليه أغلب نشاطات الدولة، وبناءً على ذلك تبنى التخطيط البيئي المركزي (أولاً)، التخطيط المحلي (ثانياً)، والتخطيط الجهوي (ثالثاً).

أولاً - المخططات المركزية

أدى الموقف السياسي المناوئ للموازنة بين التنمية والبيئة إلى تأخير تطبيق نظام التخطيط البيئي المركزي في الجزائر، وبعد تفاقم مظاهر التلوث اقتنع المخطط الوطني بضرورة الاهتمام بالبيئة، وبذلك تم اعتماد أول مخطط وطني².

بداية اعتمد المخطط الوطني المخطط التوجيهي العام والذي تعده الوزارة المكلفة بالبيئة، يحدد هذا المخطط مجمل الأنشطة التي تعتزم الدولة القيام بها في مجال البيئة.

¹ - مرسوم رئاسي رقم 94-465، المؤرخ في 25 ديسمبر 1994، يتضمن إحداث المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة، ج.ر. عدد 1995/01.

² وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 51.

وأمام تزايد حدة التلوث إعتد المشرع سنة 1996 مخططا مركزيا تضمن جملة من الأهداف وأولى اهتمام بالكشف عن المشاكل البيئية وإيجاد الحلول المناسبة لها، مع اعتماد نظام الأولوية لمعالجتها.

أنجز برنامج هذا المخطط على مرحلتين تضمنت الأولى ميكانزمات تطوير الجانب المؤسساتي والقانوني للبيئة، واهتمت ومواضيع الصحة والبيئة والتلوث، أما المرحلة الثانية فعرفت بمرحلة تحديد الإستراتيجية الوطنية للبيئة والتي انتهت في السداسي الثاني من سنة 1999 واستعين في انجازها بالخبرة الدولية¹.

ولمعالجة الإختلالات والفوضى التي شهدها هذا المجال، أقر المشرع الجزائري قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، والذي ورد في ظل الإصلاحات العميقة التي يشهدها موضوع حماية البيئة، وترتبيا على ذلك تضمن هذا القانون استحداث:

المخطط الوطني لتهيئة الإقليم: نص القانون 01-20² المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة على أن "المخطط الوطني لتهيئة الإقليم يترجم بالنسبة لكافة التراب الوطني التوجيهات والترتيبات السياسية فيما يخص السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم".

يتم إعداد هذا المخطط من طرف الدولة وتتم المصادقة عليه عن طريق التشريع لمدة 20 سنة، ويكون موضوع تقييم دوري كل 05 سنوات من طرف المجلس الوطني لتهيئة الإقليم³، ولأجل تنفيذه الحسن دعمه المشرع بمجموعة من المخططات التوجيهية أشار إليها في أحكام المادة 22 وما بعدها من القانون 01-20 السالف الذكر⁴.

1 - حسن حميدة، التخطيط البيئي، مداخلة أقيمت بالمركز الجامعي بالجلفة، بمناسبة الملتقى الوطني الأول بعنوان حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بين الواقع ومقتضيات التطور، يومي 05 و06 ماي 2008، ص 11.

2 - المادة 07 من القانون 01-20، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، السابق الذكر.

3 - المواد 19 و21 من نفس القانون.

4 - لمزيد من التوضيح انظر: وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 46.

ويهدف هذا المخطط للاستغلال العقلاني للفضاء الوطني والموارد الطبيعية وتأمينها، والتوزيع الملائم للمدن والمستوطنات البشرية، وحماية التراث الإيكولوجي الوطني وتأمينه، وتماسك الاختيارات الوطنية مع المشاريع التكاملية الجهوية¹.

اشترط القانون 01-20 جملةً من العناصر يجب توفرها عند إعداد هذا المخطط يمكن إجمالها في: تحديد المبادئ التي تحكم تموقع البنى التحتية الكبرى للنقل والتجهيزات الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية، كما يدمج فيه مختلف سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تسهم في السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم².

ويحدد أيضا مبادئ التنظيم الفضائي المتعلقة بالفضاءات الطبيعية المحمية ومناطق التراث الثقافي والسياحي، ودون إهمال برامج الاستصلاح الزراعي والري، بالإضافة إلى البنى التحتية الكبرى للمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية وتوزيع الطاقة ونقل المحروقات، والتربية والتكوين والسياحة والخدمات العمومية الصحية والثقافية والرياضية³.

يحدد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم أيضا كفاءات ضمان المحافظة على المناطق الساحلية والجرف القاري وتأمينها من خلال احترام شروط تمدن المناطق الساحلية والجرف القاري ومياه البحر من أخطار التلوث، وحماية المناطق الرطبة وكذا التراث الأثري المائي⁴.

كما يسعى هذا المخطط لتحقيق النمو في المرتفعات الجبلية، وذلك بتطوير الزراعة وتربية المواشي وإحداث المساحات المسقية، والحفاظ على التراث الغابي واستغلاله العقلاني مع حماية التنوع البيولوجي فيه، وبعث وتطوير الصناعات التقليدية والسياحية التي تلائم الاقتصاد الجبلي لتحقيق أفضل استغلال للموارد المحلية⁵.

ولم يُهمل المخطط الوطني لتهيئة الإقليم مناطق الهضاب العليا والسّهوب وذلك من خلال الاستغلال العقلاني لكل الموارد المائية السطحية والباطنية المحلية، ومكافحة التصحرّ مع حماية الأراضي من الاستغلال اللاعقلاني بما فيها المساحات الرعوية وتأمينها، وبعث

1 - المادة 10 من القانون 01-20، المتعلق بتهيئة الإقليم وتأمينه المستدامة، السابق الذكر.

2 - المادة 10 من نفس القانون.

3 - المادة 11 من نفس القانون.

4 - المادة 13 من نفس القانون.

5 - المادة 14 من نفس القانون.

ودعم النشاطات المحلية كالنسيج، وهيكلتها في مؤسسات صغيرة ومتوسطة، أما في الجنوب فنصّ على مراعاة الخصوصيات الطبيعية والاقتصادية له، بترقية موارده الطبيعية وخصوصا الموارد المائية الباطنية والسطحية، وحماية المنظومات البيئية في الواحات والصحاري وترقية الزراعة الصحراوية، بالإضافة إلى تطوير أنشطة اقتصادية تلائم ظروف هذه المنطقة ضمن مخططات قطاعية، كالتخطيط القطاعي المتعلق بالمياه وقطاع إدارة وتسيير النفايات، التخطيط المتعلق بالأخطار الكبرى والتخطيط المتعلق بالتحكم في الطاقة¹.

ولضمان تحقيق الأهداف المسطرة في المخطط الوطني تم تدعيمه باستحداث المجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة²، الذي يتدخل في إعداد المخططات التوجيهية الوطنية وهذا ضمانا لاحترام هذه الأخيرة للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة فلا تخرج عن تصوراته العامة، كما نوه بالتعاون وإشراك الجماعات الإقليمية وأطراف المجتمع المدني كل في حدود اختصاصاته في تنفيذ السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم، وكذا فتح قنوات التشاور مع أعوان الاقتصاديين والاجتماعيين للتنمية³.

ثانيا - المخططات المحلية

على المستوى المحلي يتنوع التخطيط البيئي إلى عدة أنواع

أ - الميثاق البلدي للبيئة والتنمية المستدامة

تم اعتمد هذا الميثاق في إطار برنامج الإنعاش الاقتصادي الثلاثي 2001-2004، لغرض تحديد الأعمال اللازمة من أجل الحفاظ على البيئة على مستوى البلديات. اشتمل هذا الميثاق على مجموعة من الالتزامات البيئية وتتمثل في⁴:

- الوعي بالمسؤولية الجماعات المحلية لحماية البيئة.

- الدور الفعال للبلديات لقربها من المواطن.

1 - المادتين 15 و16 من القانون 01-20، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، السابق الذكر.

2 - المادة 21 من نفس القانون.

3 - المادة 02 من نفس القانون.

4 - واشتمل هذا الميثاق على ثلاثة أجزاء هي الإعلان العام الموجه للمنتخبين المحليين، والمخطط المحلي للعمل البيئي أجندا 21 المحلية وأبضا على عرض للمؤشرات الخاصة بتقييم البيئة.

- ضرورة المحافظة على الموارد الطبيعية من أجل تحقيق التنمية المستدامة.

- إشراك الفاعلين من إدارات وجمعيات ومؤسسات وأفراد في المحافظة على البيئة.

- الالتزام بعدم نقل المشاكل البيئية الحالية للأجيال القادمة.

- العزم على الحد أو التقليل من الانبعاثات الملوثة، والاقتصاد في الطاقة واستعمال التكنولوجيات النظيفة وحماية الموارد وتطوير الفضاءات الطبيعية كالمساحات الخضراء والغابات الموجودة داخل النسيج العمراني¹.

كما وضع محاور توجيهية للعمل البيئي تتلخص في حماية الأراضي وكل الموارد من التدهور البيئي، الذي يأتي بواسطة التخطيط الجيد وبالتعاون بين البلديات وكذا بالاشتراك مع المواطنين في اتخاذ القرارات المناسبة. وفي إطار التقييم البيئي أوجب على البلديات القيام بعمليات جرد وإحصاء لجملة البيانات البيئية وتقييمها وتخصيص عائدات مالية لكل برنامج مقترح للتدخل على المستوى المحلي².

ب - المخطط البلدي لحماية البيئة

أوصى الميثاق البلدي لحماية البيئة والتنمية المستدامة على استحداث مخطط محلي للبيئة، ويهدف هذا المخطط إلى ضمان تنمية البلدية بالاعتماد على عنصري التنوُّم والتصوُّر وإعطاء دور لمشاركة المجتمع المدني، ويتضمن ما يلي:

- ضمان التسيير المستديم للموارد الطبيعية والبيولوجية.

- تهيئة المناطق الصناعية ومناطق التوسع السياحي والمناطق المحمية والمواقع الأثرية والثقافية والتاريخية وتسييرها.

- ترقية المدينة وإطار الحياة داخل التجمعات العمرانية.

- تسيير النفايات ومكافحة تلوث الأوساط المستقبلية من مياه وهواء وتربة.

1 - نقلا عن: وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 58.

2 - نفس المرجع، ص 59.

- المحافظة على الأراضي الفلاحية¹.

ج - المخططات الولائية لتهيئة الإقليم

نص القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة على أنه يبادر الوالي ضمن إقليم ولايته بإعداد مخطط ولائي لتهيئة الإقليم، ويجب أن يكون هذا المخطط متوافق من حيث مدته مع المدة التي يشملها المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم وتتم المصادقة عليه من المجلس الشعبي الولائي².

كما أضاف نفس القانون أن هذا المخطط يهدف لتحديد³:

- مخططات تنظيم الخدمات المحلية ذات المنفعة العمومية.

- تهيئة وتنمية المساحات المشتركة بين البلديات.

- السلم الترتيبي العام وحدود تمدن التجمعات الحضرية والريفية.

ثالثا - المخططات الجهوية

دعما للعمل المشترك المحلي من أجل حماية البيئة حيث تمتد بعض الأعمال خارج إقليم الجماعات المحلية، كذلك لتداخل الأنظمة والأوساط البيئية وتماثلها والتي تشمل أكثر من وحدة إقليمية كما هو الحال في الأماكن الرطبة المتواجدة في الشريط الساحلي، أو الأراضي الرعوية المتواجدة في مناطق السهوب، أقر المشرع نظام التخطيط الجهوي⁴ ليشمل عدة وحدات إقليمية متجانسة طبيعيا وهذا بهدف توحيد العمل والرؤى لمواجهة انتشار التلوث الذي لا يعترف بالحدود الإقليمية، ولتفعيل ذلك نص المشرع على تأسيس لكل برنامج جهة لتهيئة الإقليم⁵ وتنميته المستدامة ندوة جهوية لتهيئة الإقليم⁶.

1 - نقلا عن: وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 61.

2 - المواد 54 و55 من القانون 01-20 السالف الذكر.

3 - المادة 53 من نفس القانون.

4 - نص المشرع على ذلك في المادة 49 من نفس القانون.

5 - يقصد ببرنامج جهة لتهيئة الإقليم: "الإقليم الذي يتكون من عدة ولايات متاخمة لها خصوصيات فيزيائية ووجهات إنمائية مماثلة أو متكاملة" المادة 03 من نفس القانون.

6 - المادة 51 من نفس القانون.

يرى الأستاذ وناس يحيى أن هناك عقبات تقف أمام التخطيط الجهوي منها عدم وجود أطر قانونية تبين كيفية توحيد العمل بين مختلف الجماعات الإقليمية التي تعودت على التسيير الإفرادي لكافة شؤونها¹.

وتتشكل المخططات الجهوية من:

أ - المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم

يتم إعداد هذا المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم من طرف الدولة ويجب أن يكون هذا المخطط متوافق من حيث مدته مع المدة التي يشملها المخطط الوطني لتهيئة الإقليم التي حددتها المادة 20 من القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة بعشرين سنة وتكون قابلة للتجديد دوريا كل خمسة سنوات².

نص المشرع على أن المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم يحدد التوجيهات الأساسية للتنمية المستدامة ضمن برنامج جهوي على أن يتضمن³:

- تقييم الأوضاع ضمن وثيقة تحليلية استشرافية.

- خطة مصحوبة بوثائق خرائطية تبين مشروع تهيئة الإقليم لكل برنامج جهوي.

- الترتيبات المتعلقة بمشروع تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

ب - المخطط التوجيهي لتهيئة المساحات الحضرية

نص المشرع على أنه ينبثق على المخططين الوطني والجهوي مخطط خاص بتهيئة المناطق الحضرية تحت مسمى المخطط التوجيهي لتهيئة المساحات الحضرية ولا يخرج عن الخطوط العريضة لهذين المخططين في المدة وفي كيفية إعداده⁴.

1 - انظر في ذلك: وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 66.

2 - المادة 50 من القانون 01-20 السالف الذكر.

3 - المادة 49 من نفس القانون.

4 - المادة 52 من نفس القانون.

ويهدف المخطط التوجيهي لتهيئة المساحات الحضرية على وجه الخصوص لتحديد ما يأتي:

- التوجيهات العامة المتعلقة باستعمال الأرض.
- تعيين حدود المناطق الزراعية والغابية والرعية والسهبية والمناطق التي تجب حمايتها ومساحات الترفيه.
- تحديد مواقع البنى التحتية الكبرى للنقل ومواقع التجهيزات الكبرى المهيكلية.
- التوجيهات العامة لحماية البيئة وتثمينها.
- التوجيهات العامة للتراث الطبيعي والثقافي والتاريخي والأثري.
- تحديد مواقع للتوسع الحضري وللأنشطة الصناعية والسياحية وكذلك مواقع التجمعات السكنية الجديدة¹.

الفرع الثاني

المخططات بالنظر إلى البعد الموضوعي

تختلف أنواع التخطيط حسب المعيار الموضوعي إلى مخططات توجيهية (أولاً)، وأخرى قطاعية (ثانياً).

أولاً - المخططات التوجيهية

خصّ المشرع البنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة العامة بمخططات توجيهية، واعتبرها الأدوات المفضلة لتطوير الإقليم الوطني والتنمية المنسجمة لمناطقه²، ومن هذه المخططات³:

1 - المادة 52 من القانون 01-20 السالف الذكر.

2 - المادة 22 من نفس القانون.

3 - عدد المشرع هذه المخططات في المادة 22 من نفس القانون، وتناولت خلال دراسة بعض منها على سبيل المثال.

أ - المخطط التوجيهي للفضاءات والمحميات الطبيعية

يحدد هذا المخطط التوجيهات التي تمكن من تنمية هذه الفضاءات تنمية مستدامة مع مراعاة وظائفها الاقتصادية والبيئية والاجتماعية، يصف المخطط التدابير الكفيلة بتأمين نوعية البيئة والمناظر وبالحفاظ على الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي وبحماية الموارد غير المتجددة.

يحدد المخطط شروط تنفيذ أعمال الوقاية من كل أنواع الأخطار بغرض تطبيقها الملائم على مجموع هذه الفضاءات، كما يضع منظومة خاصة تبحث في كيفية الحفاظ على التنوع البيولوجي¹.

ب - المخطط التوجيهي للتنمية الفلاحية

ويشكل المخطط التوجيهي للتنمية الفلاحية الإطار الأمثل لتطوير وتنمية القطاع الفلاحي وذلك بالحفاظ على المناطق الفلاحية والريفية والرعية وحمايتها مع البحث على سبل توسيعها واستعمالها، كما يبين هذا المخطط شروط توزيع الأنشطة الفلاحية، مع السهر على احترام موارد المنطقة وعلى الاستغلال العقلاني للموارد المحدودة المتمثلة في المياه والتربة².

ج - المخطط التوجيهي للصيد البحري وتربية المائيات.

يحدد هذا المخطط إجراءات المحافظة على المنظومة البيئية المائية والموارد الصيدية، كما يهدف إلى ترقية أنشطة الصيد البحري وتربية المائيات وهذا بالمساهمة وتشجيع إنشاء موانئ وملاجئ للصيد البحري وتربية المائيات وكل المنشآت والصناعات الأخرى المعدة لهذا الغرض³.

1 - المادة 24 من القانون 01-20 السالف الذكر.

2 - المادة 31 من نفس القانون.

3 - المادة 32 من نفس القانون.

د - المخطط التوجيهي للطاقة

يبحث المخطط التوجيهي للطاقة سبل الاستغلال العقلاني لموارد الطاقة وتطوير الطاقات المتجددة، بما يساعد على مكافحة التلوث البيئي، وآثار الاحتباس الحراري الناجمة عن هذا الاستغلال. وفي سبيل ذلك يحدد الاحتياجات الطاقوية وطرق الاقتصاد فيها والاحتياجات المتعلقة بنقلها، ويحدد الشروط التي ينبغي للدولة والجماعات الإقليمية تشجيعها من أجل تسيير أعمال التحكم في الطاقة وكذا إنتاج طاقات متجددة واستعمالها، كما يحدد المخطط برمجة آفاق تطور شبكات نقل الكهرباء والغاز والمنتجات البترولية¹.

هـ - المخطط التوجيهي للمناطق الصناعية والأنشطة.

يهدف هذا المخطط التوجيهي لتطوير المناطق الصناعية والأنشطة ومواقعها مراعيًا في ذلك السياسات الوطنية المنتهجة لتهيئة الإقليم وتمميته المستدامة.

ولتحقيق ذلك يتكفل بما يلي:

- تطوير الصناعات الوطنية لتصبح ملائمة للتكنولوجيا الحديثة وبالتالي تدخل مجال التنافسية الواعدة، مع السهر إعادة توزيع مواقع الأنشطة الصناعية نحو المناطق الداخلية للبلاد.

- دعم القدرات الصناعية الجهوية والمحلية من خلال تثمين الموارد المحلية وتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، والصناعات الصغيرة والمتوسطة.

- حماية البيئة وتسيير النفايات الصناعية والاقتصاد في الماء والطاقة².

ثانيا - المخططات القطاعية

إن ارتباط الكثير من العناصر البيئية بقطاعات محدّدة بذاتها ومستقلّة إداريًا وهيكلية، يُحتمّ على تسيير الكثير منها ضمن مخططات قطاعية مستقلة³، لعلّ أولها بالاهتمام والدراسة، لكونها ذات تماس واسع بالبيئة والسكان، هي المخطط العام للوقاية من الأخطار

1 - المادة 33 من القانون 01-20 السالف الذكر.

2 - المادة 41 من نفس القانون.

3 - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 42.

الكبرى وتسيير الكوارث (أ)، وقطاع إدارة وتسيير النفايات (ب)، التخطيط القطاعي المتعلق بالمياه (ج).

أ - المخطط العام للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث

استحدثت المشرع بموجب القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، مخطط عام للوقاية من كل خطر كبير¹. ويقصد بهذا الأخير كل تهديد محتمل على حياة الإنسان أو بيئته والذي يمكن أن يحدث جراء كوارث طبيعية أو حتى بفعل الإنسان²، وضحت المادة 10 من القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة بدقة الكوارث الكبرى وحصرتها في: الزلازل والأخطار الجيولوجية، الفيضانات، الأخطار المناخية، حرائق الغابات، الأخطار الصناعية والطاقوية، الأخطار الإشعاعية والنووية، الأخطار المتصلة بصحة الإنسان الأخطار المتصلة بصحة الحيوان والنبات، أشكال التلوث الجوي أو الأرضي أو البحري أو المائي، الكوارث المرتقبة عن التجمعات البشرية الكبرى.

ويصادق على هذا المخطط بمرسوم ويحدد القواعد والإجراءات الرامية للتقليل من حدة القابلية للإصابة إزاء الخطر المعني والوقاية من الآثار المترتبة عليه³.

ويجب أن يحدد كل مخطط عام للوقاية من الخطر الكبير المنظومة الوطنية للمواكبة، بحيث يختص بمراقبة دائمة لتطور الأخطار المعنية وتأمين المعلومات المسجلة وتحليلها وتقييمها. وذلك بهدف المعرفة الكافية بالأخطار ومن ثم تحسين عملية تقدير وقوعه مع تشغيل منظومات الإنذار إن استلزم الأمر⁴.

¹ - المادة 16 من القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المذكور سابقا.

² - المادة 02 من نفس القانون.

³ - المادة 16 من نفس القانون.

⁴ - المادة 17 فقرة 01 من نفس القانون.

كما يحدد كل مخطط عام المنظومة الوطنية التي تسمح بإعلام المواطنين باحتمال وقوع الخطر، ولأداء واجبها في الإنذار تهيكّل هذه المنظومة بمنظومتين؛ وطنية ومحلية للإنذار بالإضافة إلى أخرى حسب الموقع¹.

و يجب أن يشتمل المخطط العام للوقاية أيضا:

- المنظومة المعتمدة لتقييم الخطر عند الاقتضاء.

- تحديد النواحي والولايات والبلديات والمناطق التي تتطوي على درجات قابلية خاصة للإصابة بحسب أهمية الخطر.

- التدابير المطبقة في مجال الوقاية².

ب - التخطيط المتعلق بقطاع إدارة وتسيير النفايات

مما لا شك فيه فإن أنواع ومعدّلات إنتاج النفايات بشكل عام تزداد وفقاً لازدياد التنمية الصناعية والتوسع الحضري، وللتسيير الحسن وإدارة هذه النفايات خصها المشرّع الجزائري بأسلوب تخطيط خاص، حيث قسّمها حسب مصدرها وخطورتها إلى نفايات خاصة وأخرى منزلية، حيث سنتناول المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة (أ)، والمخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها (ب).

1 - المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة

وفق هذا المخطط يتم جرد كميات النفايات الخاصة المنتجة سنويًا عبر التراب الوطني، بالإضافة إلى تحديد الحجم الإجمالي لكميات النفايات المخزّنة، مع تحديد كل صنف منها والمناهج المختارة لمعالجتها، كذلك تحديد الاحتياجات فيما يخصّ قدرة معالجة النفايات مع الأخذ بعين الاعتبار القدرات المتوفرة وكذا الأولويات المحدّدة لإنجاز منشآت جديدة مع مراعاة الإمكانيات الاقتصادية والمالية الضرورية لوضعها حيز التطبيق³.

¹ - المادة 17 فقرة 02 من القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، المذكور سابقا.

² - المادة 17 فقرة 02 من نفس القانون.

³ - المادة 13 من القانون 01-19، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وتسييرها، ج.ر. عدد 77، الصادرة في 2001/12/15.

يتم إعداد هذا المخطط من طرف لجنة يرأسها الوزير المكلف بالبيئة أو ممثله، وتضمّ ممثلين عن الوزارات المكلفة بالدفاع الوطني والجماعات المحلية والتجارة والطاقة والتهيئة العمرانية والنقل والفلاحة والصحة والمالية والموارد المائية والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعة التقليدية والتعمير والصناعة، وكذا ممثل عن المنظمات المهنية المرتبطة بتنظيم النفايات وإزالتها، وممثل عن المؤسسات العمومية التي تعمل في ميدان تسيير النفايات، بالإضافة إلى ممثل عن الجمعيات الوطنية لحماية البيئة، ويمكن للجنة الاستعانة بخبير أو شخصية مختصة في ميدان تسيير النفايات لمساعدتها في أشغالها، ويتم تعيين أعضائها لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، بموجب قرار من الوزير المكلف بالبيئة بناء على اقتراح من السلطات التي يتبعونها¹.

حسب المادة 04 من المرسوم التنفيذي 03-477 المحددة لكيفيات إعداد المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة، تتم الموافقة على إعداد المخطط بموجب مرسوم تنفيذي على أن يعدّ لمدة عشر سنوات وتتم مراجعته كلما اقتضت الظروف، وذلك بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالبيئة أو بطلب أغلبية أعضاء اللجنة المكلفة بإعداده حسب المادة 05 من المرسوم التنفيذي 03-477².

2 - المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها

يختصّ هذا المخطط بجرد كميات النفايات المنزلية وما شابهها والنفايات الهامدة المنتجة مع تحديد مكوناتها وخصائصها، والقيام بتحديد مواقع المنشآت المعالجة في إقليم البلدية، مع تحديد الأولويات الواجبة لإنجاز المنشآت الجديدة، ووضع الاستراتيجيات المتعلقة بأنظمة جمع النفايات ونقلها وفرزها وتوفير الإمكانيات اللازمة لتطبيقها³.

يتم إعداد هذا المخطط تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويُراعى فيه تغطية كامل إقليم البلدية مع مطابقته للمخطط الولائي للتهيئة، ويُصادق عليه الوالي المختص إقليمياً، في حين أحالت المادة 30 من القانون 01-19 السابق الذكر مسألة كيفيات إعداده إلى

¹ - المادة 02 و03 من المرسوم التنفيذي 03-477 المؤرخ في 2003/12/09، المحدد لكيفيات إعداد المخطط الوطني

لتسيير للنفايات الخاصة ونشره ومراجعته، ج.ر عدد 78.

² - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 158.

³ - المادة 30 من القانون 01-19 السابق الذكر.

التنظيم¹، ويُعلق مشروع هذا المخطط لمدة شهر في مقر البلدية ليتسنى للمواطنين الإطلاع عليه ومن ثمّ إبداء رأيهم فيه، كما يمكن الاستعانة بخدمات الوكالة الوطنية للنفايات عند إعداد مشروع هذا المخطط².

ج - التخطيط القطاعي المتعلق بالمياه

الماء من أهم العناصر التي تساهم في الحفاظ على الحياة، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية الشاملة، فهو يلعب دوراً أساسياً في توازن الأنظمة البيئية، ممّا جعل الخبراء يحرصون على عدم وقوع أزمة مياه، وذلك بإيجاد البدائل المستقبلية والاستراتيجيات المختلفة، فندرة المياه تشكل مشكلة عالمية.

محليا لاحتواء ذلك تبنى المشرّع الجزائري في القانون 05-12 المتعلق بالمياه أسلوب التخطيط لتسيير الموارد المائية، ويظهر هذا الأسلوب من خلال صورتين هما المخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية (أولاً)، والمخطط الوطني للماء (ثانياً).

1 - المخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية

قسّم المشرّع قطاع المياه من خلال المادة 56 من القانون 05-12 المتعلق بالمياه إلى وحدات هيدروغرافية ثم خصّ كل وحدة بمخطط توجيهي لتهيئة الموارد المائية، محدداً فيه الاختيارات الإستراتيجية لتعبئة هذه الموارد وتخصيصها واستعمالها، وذلك لضمان تلبية الاحتياجات من الماء التي تتناسب الاستعمالات المنزلية والصناعية والفلاحية بالإضافة إلى الاستعمالات الاقتصادية والاجتماعية، مع الأخذ بعين الاعتبار الحماية الكميّة والنوعيّة للمياه الجوفيّة والسّطحيّة، مع التوقّي من الأخطار المرتبطة بالظواهر الطبيعيّة الاستثنائية مثل الجفاف والفيضانات وتسييرها³.

ويُحدّد المخطّط أهداف تنمية وتهيئة المياه ونقلها ما بين الوحدات الهيدروغرافية الطبيعيّة، ذلك بمراعاة العرض والطلب على الماء من حيث الكميّة والنوعيّة، وأخذاً بعين الاعتبار المقاييس الاقتصادية التي تحقق التسيير المستدام لهذه الموارد⁴.

1 - حيث صدر المرسوم التنفيذي 07-205 المؤرخ في 30/06/2007، المحدد لكيفيات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعته، ج.ر. عدد 43.

2 - المادتين 04 و05 من المرسوم التنفيذي 07-205 السابق الذكر.

3 - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 153.

4 - المادة 57 من القانون 05-12 المتعلق بالمياه.

أحالت المادة 58 من القانون 05-12 مسألة تحديد كفاءات إعداد المخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية والمخطط الوطني للماء إلى التنظيم، الذي تجسّد في المرسوم التنفيذي 10-01¹، والجدير بالذكر أنه يتم إعداد المخطط لمدة عشرين سنة، وتقوم الإدارة المكلفة بالموارد المائية بتقييمه دورياً كل خمس سنوات²، مستندة في ذلك على اقتراحات الوكالة الحوض الهيدروغرافي المعنية، حيث تقوم لجنة خاصة بدراسة وإبداء رأي مفصّل بشأنه³.

2 - المخطط الوطني للماء

حسب المادة 58 من القانون 05-12 فهذا المخطط يحدد الأهداف والأولويات الوطنية في مجال حشد الموارد المائية وتسييرها المدمج وتحويلاتها وتخصيصها⁴. كما يشتمل هذا المخطط على تشخيص قطاع الماء من حيث الموارد التي يتم رصدها واستعمالها حسب نوع الاستعمال الخاص بكمية وكيفية هياكل الري الموجودة، ويُحدد أيضاً أهداف التنمية القطاعية على المدى البعيد مستعينا بتوجيهات تهيئة الإقليم وحماية البيئة والمخططات التوجيهية القطاعية الأخرى، كما يشتمل أيضاً على تحديد للمشاريع والبرامج المهيكلة ذات الطابع الوطني التي تهدف إلى ضمان التسيير الدائم للموارد المائية وهياكل الري، بالإضافة لضمه أيضاً للتوزيع الزمني لمجمل المشاريع والبرامج المهيكلة، وكذا توزيع المشاريع والبرامج المهيكلة على مختلف الولايات⁵.

¹ - المرسوم التنفيذي 10-01 المؤرخ في 04/01/2010، المتعلق بالمخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية والمخطط الوطني للماء، ج.ر. عدد 01. وحسب المادة 02 منه، يشتمل هذا المخطط على تقييم الموارد المائية التي يتم رصدها، بما فيها الموارد البديلة الصادرة عن تصفية المياه القذرة وتحلية مياه البحر، أيضاً تقييم الاحتياجات للماء المعد على أساس أهداف تطوير القطاع على المدى البعيد والمحددة لكل وحدة هيدروغرافية طبيعية، بالإضافة إلى تحديد المشاريع والبرامج المهيكلة لحشد وتخصيص الموارد التي تسمح بتلبية الاحتياجات للماء الفائض على المدى البعيد، كما يشتمل أيضاً على تحديد المشاريع والبرامج المهيكلة لإعادة تأهيل وتطوير منشآت التزويد بالماء الصالح للشرب والسقي، هذا فضلاً عن التوزيع الزمني لمجمل المشاريع والبرامج المهيكلة حسب تطور الاحتياجات للماء خلال مدة التخطيط، وكذا تقدير تكاليف الاستثمار.

² - المادة 05 من المرسوم التنفيذي 10-01 السابق الذكر.

³ - تجسد هذه اللجنة البعد التشاركي لهذا المخطط بضمها ممثلين عن مختلف الهيئات الإدارية المركزية والمحلية وممثلين عن منتخبتي الغرف المهنية وكذا المجتمع المدني، انظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي 10-01 السابق الذكر.

⁴ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 155.

⁵ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي 10-01 السابق الذكر.

تقوم الإدارة المكلفة بالموارد المائية بإعداد هذا المخطط وذلك لمدة عشرين سنة، وتتم الموافقة عليه بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح الوزير المكلف بالموارد المائية¹. ما يمكن ملاحظته عند إعداد المخطط الوطني للماء هو استبعاد مسألة الاستشارة للجهات والهيئات المعنية بقطاع المياه كإجراء من إجراءات إعداد هذا المخطط، مما يتعارض وفكرة التخطيط الحديث الذي يقوم على المشاورة والمشاركة، فكان يُستحسن من المشرع الجزائري تبني إشراك الفاعلين والمعنيين بمسائل المياه، حتى تكون المخططات الخاصة بالماء أكثر فاعلية وجدوى في تحقيق التنمية المستدامة للقطاع².

ثانيا - المخططات العمرانية

إن الاهتمامات البيئية كانت غائبة أو مغيبة في سياسة التعمير، غير أنها بدأت تظهر من خلال قانون 1987 المتعلق بالتهيئة والتعمير، وجاء قانون رقم 90-29 مؤكدا في مواده على تضمين قانون البيئة في مجال سياسة التعمير والتي أقامها على مبدئين مبدأ الموازنة ومبدأ الملائمة ما بين المخطط والبيئة

و من بين أهم المخططات العمرانية نجد:

أ - المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

تضمن القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير بالقسم الثاني من الفصل الثالث تحت عنوان أدوات التعمير، إشارة لهذا المخطط وذلك من خلال المواد المادة 16 إلى المادة 30، ثم تناوله بالتفصيل في المرسوم التنفيذي 91-177³.

عرّفته المادة 16 من القانون 90-29 بأنه: "أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدّد التّوجّهات الأساسيّة للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي".

يتجسد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، في نظام يصحبه تقرير توجيهي ومستندات بيانية مرجعية، ويحدد التخصيص العامة للأراضي على مجموع تراب بلدية أو مجموعة من

¹ - المادتين 08 و 09 من المرسوم التنفيذي 10-01 السابق الذكر.

² - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 156.

³ - المرسوم التنفيذي 91-177 المؤرخ في 28/05/1991، المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر عدد 26/1991.

البلديات حسب القطاع، كما يحدد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها¹، ويقسم المخطط التوجيهي للتهيئة ولتعمير المنطقة التي يتعلق بها إلى؛ القطاعات المعمرة والقطاعات المبرمجة للتعمر، قطاعات التعمر المستقبلية، والقطاعات غير القابلة للتعمر².

بيد أن هذا المخطط يشتمل على تقرير توجيهي يتضمن تحليل الوضع القائم والاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي والديمقراطي والاجتماعي والثقافي للوسط المعني، والكثافة العامة الناتجة عن معامل شغل الأراضي والارتفاعات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها، مع إبراز مناطق التدخل في الأنسجة العمرانية القائمة ومساحات المناطق المطلوب حمايتها، وتحديد مناطق التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية³.

كما يحدد هذا المخطط مخطط الموقع القائم الذي يبرز فيه الإطار المشيد حاليا وأهم الطرق والشبكات المختلفة، كما يقوم المخطط بتبيان حدود القطاعات المعمرة حاليا والمبرمجة للتعمر على الأمدين القريب والمتوسط في آفاق 10 سنوات، والمبرمجة للتعمر على المدى البعيد في 20 سنة، والقطاعات غير القابلة للتعمر⁴.

وتتم الموافقة على مشروع المخطط بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية في حالة ما إذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمر يغطي بلديتين أو أكثر⁵.

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بإطلاع رؤساء غرف التجارة والفلاحة، والمنظمات المهنية، والجمعيات، بالمقرر القاضي بإعداد المخطط، ولهؤلاء مدة 15 يوم للإفصاح عما إذا كانوا يريدون

1 - المادة 16 و17 من القانون 90-29 السابق الذكر.

2 - المادة 19 من نفس القانون.

3 - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 127.

4 - المادة 17 من المرسوم التنفيذي 91-177 السالف الذكر.

5 - في حالة ما إذا كان المخطط التوجيهي يشمل تراب بلديتين أو أكثر يمكن لرؤساء المجلس الشعبي المعنية إسناد مهمة إعداده إلى مؤسسة عمومية مشتركة، وهذا حسب المادة 05 من المرسوم التنفيذي 91-177 السالف الذكر.

المشاركة، يخضع مشروع المخطط المصادق عليه للتحقيق العمومي لمدة 45 يوم، وينشر القرار الذي يعرض المخطط طوال مدة التحقيق¹. ويصادق على المخطط بقرار من الوالي، أو بقرار وزاري مشترك، أو بناء على مرسوم تنفيذي بعد استشارة الوالي أو الولاية المعنيين².

ب - مخطط شغل الأراضي

كما هو الحال مع سابقه أشار له بصفة عامة القانون 90-29 في المواد من 31 إلى 38، أما التفصيل فقد جاء به المرسوم التنفيذي 91-178³.

عرّفت المادة 31 من القانون 90-29 هذا المخطط بأنه: "ذلك المخطط الذي يحدّد بالتفصيل وفي إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير قوام استخدام الأراضي والبناء عليها وفقا للتوجيهات المحدّدة والمنظمة من طرف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير".

يقرر إعداد مخطط شغل الأراضي عن طريق مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني، وإذا كان مخطط شغل الأراضي يشمل تراب بلديتين أو عدة بلديات، يمكن رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية إسناد مهمة إعداده إلى مؤسسة مشتركة

ونص المشرع على نفس الإجراءات المتعلقة بمخطط التهيئة والتعمير فيما يخص بمتابعة الدراسات والتشاور مع مختلف الهيئات والمصالح والإدارات والجمعيات، وإبلاغ البلدية رؤساء غرف التجارة، والفلاحة، والمنظمات، والجمعيات بمقرر إعداد شغل الأراضي، ومنحهم نفس المدة المقدرة بـ 15 يوم⁴، كما يخضع مخطط شغل الأراضي للتحقيق العمومي أيضا على أن مدته 60 يوما⁵.

ويرسل المخطط بعد تعديله عند الاقتضاء مصحوبا بسجل وبمحضر قفل التحقيق

¹ - المادة 26 من القانون 90-29 السابق الذكر.

² - حددت المصادقة بقرار من الوالي إذا كان عدد السكان أقل من مائتا ألف ساكن، وبقرار من الوزير المكلف بالتعمير إذا كان العدد بين 200 ألف و500 ألف، أما إذا فاق هذا العدد فيكون بمرسوم تنفيذي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير، وهذا حسب أحكام المادة 27 من القانون 90-29.

³ - المرسوم التنفيذي 91-178 المؤرخ في 28 /05/ 1991 المعدل والمتمم، المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليه، ج.ر عدد 1991/26.

⁴ - المواد 03 إلى 08 من المرسوم التنفيذي 91-178 السالف الذكر.

⁵ - المادة 09 من نفس المرسوم.

العمومي، والنتائج التي يستخلصها المفوض المحقق إلى الوالي المختص إقليمياً ليبيدي رأيه وملاحظاته خلال 30 يوماً من تاريخ الاستلام، وبانقضاء هاته المدة اعتبر الوالي موافق على المخطط¹، ويوضع مخطط شغل الأراضي المصادق عليه تحت تصرف الجمهور عن طريق قرار يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي يبين فيه تاريخ بدء عملية وضع مخطط شغل الأراضي تحت التصرف وكذا مكان الاستشارة بالإضافة إلى قائمة الوثائق الكتابية والبيانية التي يتكون منها الملف².

يمكن القول بأن التخطيط البيئي يعمل على تكريس أحد المبادئ الهامة التي تستند إليها التنمية المستدامة، ألا وهو مبدأ إدماج البعد البيئي ضمن إستراتيجية التنمية، حيث يشكل رؤية واعية تهدف للتنبؤ مبكراً بالعواقب البيئية المحتملة قبل حدوثها.

هذه الآلية التي تعتبر الأداة الرئيسية والأكثر فعالية للتخطيط البيئي، الذي يقوم على دراسة وتحليل المشروعات المقترحة التي تؤثر إقامتها أو ممارستها لنشاطها على سلامة البيئة، ونظراً لارتباط الكثير من العناصر البيئية بقطاعات محدّدة بذاتها ومستقلة إدارياً وهيكلية، فقد استقر تسيير الكثير منها ضمن مخططات قطاعية³، بالإضافة إلى التخطيط البيئي القطاعي اعتمد المشرع وضع خطط ذات طابع شمولي.

رغم الطابع غير القضائي للمبدأ إلا أن مرونة هذه المبادئ تجعلها مصدر استلهام لرجل الإدارة والقاضي، حيث يستطيعان الاستعانة به في القضايا البيئية، فكل مشروع أو عمل مخالف لمخطط التهيئة والتعمير مثلاً يكون عرضة للإزالة ويتعرض صاحبه للعقوبة.

كما يساهم دمج الترتيبات المتعلقة بالبيئة في سهولة تقييمها من بعد، إن استلزم الأمر تقدير التعويض. وفي انتظار أكثر نشاط ووعي لشرائح المجتمع المدني، لاقتراح دمج الترتيبات التي تراها مناسبة ضمن المخططات المختلفة، مع إمكانية المطالبة بتطبيق ما تم دمجه وهذا استناداً لآخر فقرة من صياغة المبدأ الواردة في قانون حماية البيئة "إعداد المخططات والبرامج القطاعية وتطبيقها".

¹ - المواد 10 إلى 14 من المرسوم التنفيذي 91-178 السالف الذكر.

² - المواد 17 من نفس المرسوم.

³ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 172.

المبحث الرابع

مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية

كان تأثير الإنسان على البيئة محدودا في العصور الأولى من حياته على الأرض، غير أن هذا الوضع قد تغير مع بداية عصر التطور العلمي والتكنولوجي الكبير الذي أدى إلى سوء استغلال الموارد الطبيعية وسرعة إستنزافها، ولم تعد البيئة قادرة على تجديد مواردها الطبيعية، ولقد اعتبر التدهور البيئي ولمدة طويلة أثر حتمي للتقدم الصناعي والتكنولوجي، إلا أن الكوارث البيئية التي هزت العالم في القرن الماضي حتمت إيجاد حلول لذلك، وأصبحت البيئة وما يصيبها من تدهور موضوعا للدراسات والأبحاث العلمية بهدف الحد من هذا التدهور أو التقليل منه على الأقل¹، وقد أولى المشرع اهتماما بالمحافظة على الموارد الطبيعية سواء في قانون حماية البيئة أو في سلسلة القوانين القطاعية الأخرى، كما خصص لها مبدأ يكون مرجعا لقياس صحة كل نشاط يؤدي لتدهور الموارد الطبيعية.

وليتسنى لنا التعرف على هذا المبدأ يجب أن نوضح مفهوم عدم تدهور الموارد الطبيعية (المطلب الأول)، ثم نبين قيمته القانونية من خلال الوقوف عند تجسيده دوليا ووطنيا، ثم نقدر المبدأ (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم عدم تدهور الموارد الطبيعية

يتشابه هذا المفهوم مع المحافظة على التنوع البيولوجي ولو أنه يعتبر أشمل منه، وليتضح ذلك نبين المقصود به (الفرع الأول)، ونتطرق لأسبابه في (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المقصود بعدم تدهور الموارد الطبيعية

بداية نوضح المقصود بالموارد الطبيعية التي تعرف على أنها مجموعة من العناصر والمواد التي يمكن استخلاصها من الطبيعة واستغلالها بشكل مستدام بما يعود بالفائدة على

¹ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 8.

الإنسان، وهي الموارد المعدنية وموارد الطاقة، التربة والموارد المائية والغابات والمراعي والموارد السمكية، وتقسم الموارد الطبيعية إلى موارد متجددة وهي التي تتجدد بشكل طبيعي خلال حياة الإنسان مثل الماء والهواء والتربة والغابات والثروة السمكية.....الخ، وكذلك الموارد غير المتجددة وهي التي لا يمكن أن تتجدد بسبب طبيعة تكونها التي تستغرق ملايين السنين مثل الفحم والنفط والغاز الطبيعي ومختلف أنواع المعادن¹.

فعدم تدهور الموارد الطبيعية يتمثل في الحفاظ على هذه الموارد عند استغلالها بما يوازن بين التنمية وبقاء وتجدد هذه الموارد لنتفع بها الأجيال القادمة لأطول فترة ممكنة. وهذا المفهوم مرتبط بالتنمية المستدامة والتي عرّفها المشرع في قانون حماية البيئة أنها "مفهوم يعني التوفيق بين تنمية اجتماعية واقتصادية قابلة للاستمرار وحماية البيئة، أي إدراج البعد البيئي في إطار تنمية تضمن تلبية حاجيات الأجيال الحاضرة والأجيال المستقبلية"².

الفرع الثاني

أسباب تدهور الموارد الطبيعية

تدهور الأنواع البيولوجية وبيئتها أو انقراضها وإحلالها بأنواع أخرى هي عملية تتم باضطراد، إلا أن حديثاً أصبح للإنسان دور في ذلك (أولاً)، كما أن هذه الأنواع تتغير كيفاً وكماً منذ الأزل حتى الآن، فكل نوع له عمر افتراضي ينتهي بعده بحكم عوامل الطبيعة (ثانياً).

أولاً - العوامل البشرية

هي العوامل التي تتم بسبب تدخل الإنسان المباشر أو غير المباشر ومن هذه العوامل:

أ - الصيد الجائر

يعتبر الصيد الجائر هو العامل المؤثر في انقراض الحيوانات، حيث يؤدي هذا الصيد إلى تناؤل أعدادها وأصبحت مهددة بالانقراض، ويضاف إلى ذلك بطء تكاثرها¹، وفي هذا الصدد

¹ - إدارة الموارد الطبيعية في أراضي المراعي، أنظر ذلك في:

<http://www.moa.gov.jo/LinkClick.aspx%3Ffileticket%3DsMwa>، تم الإطلاع علي في

2015/05/14، على الساعة 18.30.

² - المادة 04 من قانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

أصدر المشرع الجزائري قانون 04-07 المتضمن قانون الصيد نظم فيه هذه العملية وقننها ووضع عقوبات عند مخالفة أحكامه، كما تناول قانون حماية البيئة حماية الحيوانات وشروط حيازتها²، كما وضع عقوبات مالية وأحيانا جسدية عند مخالفة أحكام هذه المواد³.

ب - الرعي الجائر

تتأثر الأنواع النباتية تأثراً شديداً بالرعي الجائر، ذلك أن رعي أعداد كبيرة من الماشية لمدة زمنية قصيرة أو لعدد قليل من الماشية لمدة زمنية طويلة على مساحة ثابتة من المراعي يؤدي إلى تدهور الأنواع النباتية⁴، وتفقد قدرتها على النمو مرة أخرى ويساعد في ذلك قلة الأمطار وانعدامها لعدة سنوات متتالية، فتصبح مهددة بالتصحّر. نظم المشرع هذا القطاع بموجب الأمر رقم 75-43⁵ المتضمن قانون الرعي، بغرض الحفاظ على هذه الثروة.

ج - الزحف العمراني

يؤدي الزحف العمراني للمنشآت السكنية أو الصناعية أو السياحية بسبب الزيادة السكانية- إلى إزالة الكساء الخضري الطبيعي، فيؤدي ذلك تدهور الأنواع النباتية وتبعاً لها الحيوانية الموجودة بالمنطقة التي زالت مواطنها، نتيجة لعدم قدرتها على الاستمرار في المكان نفسه فيؤدي ذلك لتدهور العديد من الموارد⁶.

عالج المشرع ذلك من خلال عدة مخططات ضمن نظام التخطيط الذي تم ذكره سابقاً⁷.

¹ - الموسوعة الجغرافية، انظر الموقع الإلكتروني:

<http://www.4geography.com/vb/showthread.php?t=374>، تم الإطلاع عليه يوم 2015/04/02، على الساعة 21.00.

² - المواد من 40 إلى 43 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

³ - المواد من 81 إلى 82 من نفس القانون.

⁴ - الموسوعة الجغرافية، المرجع السابق.

⁵ - الأمر رقم 75-43 مؤرخ في 17/06/1975 يتضمن قانون الرعي، ج.ر. عدد 54، الصادرة في 08/07/1975.

⁶ - الموسوعة الجغرافية، المرجع السابق.

⁷ - يشمل نظام التخطيط، المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، مخطط شغل الأراضي، والمخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة، والمخطط الوطني من أجل الأعمال البيئية والتنمية المستدامة، أنظر في ذلك: وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص من 44 إلى 56.

د - استصلاح الأراضي

يؤدي استصلاح الأراضي إلى إزالة الغطاء النباتي في منطقة معينة وإحلاله بعدد محدود من النباتات المزروعة، وهذا يؤدي إلى تدهور الأنواع البرية وكذلك يؤدي الاستصلاح أو إعادة تأهيل الأراضي الرطبة أو السبخات إلى انقراض النباتات الموجودة بها .

والجدير بالذكر أن الأراضي الرطبة لها أهمية عالمية كبيرة، لأنها موطن تكاثر العديد من الأنواع كالطيور المهاجرة فاستصلاح هذه الأراضي يؤدي لتدهور هذه الأنواع، وقد أبرمت اتفاقية عالمية للحفاظ على الأراضي الرطبة في كل أنحاء العالم وتعرف باسم اتفاقية "رامسار للأراضي الرطبة"¹.

هـ - قطع الغابات

يؤثر هذا التدخل تأثيراً مباشراً على الحياة النباتية في الغابات، ويؤدي لفنائها كما يؤدي إلى تدهور التربة، كون هذه الغابات تشكل درع يحمي الأراضي من الرياح تفتقر للحياة النباتية، كما أحدث قطع الغابات في شمال غرب قارة أوروبا تدهور الطيور البرية في أوروبا².

اهتم المشرع الجزائري بالثروة الغابية ووضع لها قانون خاص بها³ ينص هذا القانون في المادة الثانية ما يلي: "إن الثروة الغابية ثروة وطنية واحترام الشجرة واجب على جميع المواطنين"، فقد اعتبرها المشرع ثروة يجب حمايتها لما لها من قيمة في الاقتصاد الوطني.

و - التلوث :

عرفه المشرع على أنه كل تغيير مباشر أو غير مباشر للبيئة، يتسبب فيه كل فعل يحدث أو قد يحدث وضعية مضرّة بالصحة وسلامة الإنسان والنبات والحيوان والهواء والجو والماء والأرض والممتلكات الجماعية والفردية¹.

¹ - هي معاهدة حكومية جرى اعتمادها في الثاني من شهر شباط /فبراير من عام 1971، في مدينة رامسار الإيرانية، وقد أصبحت هذه الاتفاقية نافذة المفعول في العام 1975. انظر في ذلك: <http://www.hcenr.net/index.php>، تم الإطلاع عليه يوم 2015/04/11، على الساعة 21.00.

² - الموسوعة الجغرافية، المرجع السابق.

³ - القانون رقم 12/84، المؤرخ في 23 يونيو سنة 1984 والمتضمن النظام العام للغابات، المعدل والمتمم معدل بالقانون 05/91.

تتأثر الأنواع النباتية والحيوانية بالتلوث ومن أهم الملوثات النشاط البترولي وما ينتج عنه من زيوت ثقيلة تغطي سطح التربة والمياه، مما يؤدي إلى هلاك الطيور والأنواع البحرية وظهر ذلك جلياً أثناء حرب الخليج عندما تسربت كميات من زيت البترول لمياه الخليج العربي كما يؤثر مخلفات المصانع على الحياة النباتية البرية فيتراجع المجموع الخضري، ويتراجع إنتاج البذور لهذه الأنواع، ويؤثر على قدرتها على الاستدامة كما يتسبب التلوث بالمبيدات في انقراض الحيوانات الميكروبية التي تعمل على زيادة خصوبة التربة وأيضاً تتدهور الأنواع الحيوانية في المناطق الزراعية عند استخدام المبيدات الحشرية ومبيدات الأعشاب².

ثانياً - العوامل الطبيعية

هي مجموعة من العوامل التي تؤثر على الحياة الأنواع البيولوجية سلباً، دون تدخل الإنسان كالبراكين والزلازل.... الخ، وما يهمننا أكثر في الجزائر هو:

أ - **التصحّر:** الذي يعرف بأنه تحول الرقعة الزراعية إلى موائل أقل ملاءمة للحياة النباتية، ويحدث التصحر بسبب العوامل الطبيعية كندرة الأمطار أو ارتفاع درجات الحرارة، أو زحف الرمال وتحدث بسبب العوامل البشرية، الإسراف في استخدام المبيدات والأسمدة الكيماوية فتتراكم داخل التربة فتفقد التربة خصوبتها، ويعتبر التصحر آخر مراحل تدهور التنوع البيولوجي، حيث تختفي الحياة في هذه المناطق تماماً³.

ب - **الانجراف:** هو تعرية وتآكل الطبقة السطحية من التربة ونقلها بفعل العوامل المناخية وأهمها الرياح والمياه، ويمكن تقسيمه إلى انجراف هوائي وآخر مائي، يعتبر من أخطر العوامل التي تهدد الحياة النباتية والحيوانية كونه يؤدي لانجراف المواد الخصبة اللازمة لنمو النباتات، وأيضاً لسرعة حدوثه حيث يتم من خلال عاصفة مطرية أو هوائية واحدة فيما نجد أن إعادة التوازن يتم بسرعة بطيئة جداً ويتطلب زمناً طويلاً⁴.

¹ - المادة من 04 من قانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

² - الموسوعة الجغرافية، المرجع السابق.

³ - الموسوعة الحرة ويكيبيديا، الموقع الإلكتروني

http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AA%D9%84%D9%88%D8%AB_%D8%A7%D9%84%D

[8%D8%AA%D8%B1%D8%A8%D8%A9](http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AA%D8%B1%D8%A8%D8%A9)، تم الإطلاع عليه يوم 2015/04/02، على الساعة 19.30.

⁴ - الموسوعة الحرة ويكيبيديا، نفس المرجع.

المطلب الثاني

القيمة القانونية للمبدأ

اعتبر المشرع مبدأ عدم التدهور الموارد الطبيعية من المبادئ التي تركز عليها حماية البيئة، وتكمن أهمية المبدأ في ارتباط الموارد الطبيعية بكل عناصر البيئة، ولمعرفة مدى فعاليته في حماية هذه الموارد نمّر على تكريسه دولياً ووطنياً (الفرع الأول)، ومن ثمّ نقدر مضمونه (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التكريس القانوني للمبدأ

كان للشريعة الإسلامية السبق للتبنيه بهذا المشكل، ففي القرآن الكريم هناك عدّة نصوص في هذا الصدد نذكر منها ﴿وَمَنْ يُبَدِّلْ نِعْمَةَ اللَّهِ مِنْ بَعْدِ مَا جَاءَتْهُ فَإِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ﴾¹، ففي هذه الآية تحذير شديد لمن يغير في الطبيعة بدون وجه حق، وقال تعالى ﴿وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا ۚ إِنَّ رَحْمَتَ اللَّهِ قَرِيبٌ مَنِ الْمُحْسِنِينَ﴾ فهذا أمراً قاطعاً بالحفاظ على البيئة وعدم إفساد الأرض والتماس الرحمة من الله عز وجل، كذلك جاء في السنة النبوية "مَنْ قَطَعَ سِدْرَةَ صَوَّبَ اللَّهُ رَأْسَهُ فِي النَّارِ" رواه أبو داود بسند صحيح عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ حُبْشَيْ²، وفي هذا نهى نبوي كبير عن إفساد في مكونات الطبيعة، فالشريعة الإسلامية تنهى عن الإفساد في الأرض، بالاستعمال غير العقلاني لمواردها الطبيعية. وعلى مستوى القانون الوضعي نحاول ضبط تدرج حماية الموارد الطبيعية على المستوى الدولي (أولاً)، ثم في التشريع الجزائري (ثانياً).

أولاً - على المستوى الدولي

حديثاً بدأ الاهتمام بالموارد الطبيعية منذ أن أصدر نادي روما تقريره الفريد (حدود النمو) في عام 1972، الذي شرح فكرة محدودية الموارد الطبيعية، وأنه إذا استمر تزايد معدلات الإستهلاك فإن هذه الموارد لن تفي بالإحتياجات المستقبلية، وأن استنزاف

¹ - سورة البقرة، الآية 211.

² - رواه أبو داود في السنن، وللتوضيح أكثر انظر: يوسف القرظاوي، السنة مصدراً للمعرفة والحضارة، الطبعة الخامسة، دار الشروق، القاهرة، 2008، ص 143.

الموارد البيئية المتجددة والموارد غير المتجددة يهدد المستقبل، كما أن مؤتمر ستوكهولم نص صراحة على المحافظة على الموارد الطبيعية وحمايتها للأجيال القادمة في المبدأين الثاني والثالث¹، وقد كان لموجات الجفاف الطويلة في منطقة الساحل الإفريقي - وما صاحبها من تدهور شديد لموارد التربة والثروة النباتية والحيوانية وهجرة السكان في الفترة من (1968-1972)- دوراً كبيراً في دفع الجهود الدولية للإهتمام بظاهرة التصحر وتدهور التربة، وأدى ذلك إلى عقد مؤتمر الأمم المتحدة للتصحر في عام 1977 في مدينة نيروبي بكينيا، ونشأ عن هذا المؤتمر خطة عمل لمكافحة التصحر شملت 28 توصية تحدد الأنشطة المطلوب إنجازها على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية²، وفي عام 1980 صدرت وثيقة الإستراتيجية العالمية للصحون، نبهت هذه الوثيقة الأذهان إلى أهمية تحقيق التوازن بين ما يحصده الإنسان من موارد البيئة وقدرة النظم البيئية على العطاء، وفي عام 1987 أصدرت اللجنة العالمية للتنمية والبيئة تقرير (مستقبلنا المشترك)، كانت رسالة هذا التقرير الدعوة إلى أن تراعي تنمية الموارد البيئية لتلبية الحاجات المشروعة للناس في حاضرهم من دون الإخلال بقدرة النظم البيئية على العطاء الموصول لتلبية حاجات الأجيال المستقبلية³، كما أقر مؤتمر الأمم المتحدة عن البيئة والتنمية عام 1992 في المبدأ السابع تعاون الدول في حماية النظام الإيكولوجي للأرض، كما دعا المبدأ الرابع عشر للتعاون لمنع تدهور البيئة⁴.

1 - نص المبدأ الثاني على: "يتعين الحفاظ لصالح الجيل الحاضر والأجيال المقبلة، على الموارد الطبيعية للأرض بما ذلك الهواء والمياه والتربة والحيوانات والنباتات وبالخصوص العينات النموذجية من النظم الإيكولوجية الطبيعية، وذلك بواسطة التخطيط أو الإدارة بعناية، على نحو مناسب". وأضاف المبدأ الثالث: "يتعين الإبقاء على قدرة الأرض على إنتاج الموارد الحيوية المتجددة، وتجديد هذه القدرة حيثما تسنى ذلك عملياً".

2 - انظر ذلك في: تدهور الأرض، منتديات ستار تايمز، www.startimes.com/?t=31186912، تم الإطلاع عليه في 2015/04/22.

3 - انظر في ذلك الموقع الإلكتروني:

http://www.gefsgpegypt.org/FocalAreas/LandDegradation/tabid/76/sgp_language/ar-EG/Default.aspx، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2015/05/02، على الساعة 18.00.

4 - نص المبدأ الرابع عشر من إعلان ريو على: "ينبغي أن تتعاون الدول بفعالية في تنشيط أو منع تغيير موقع أي أنشطة أو مواد تسبب تدهور البيئة أو يتبين أنها ضارة بصحة الإنسان، ونقلها إلى دول أخرى".

ثانيا - على المستوى الوطني

كرّس المشرع الجزائري المحافظة الموارد الطبيعية وعدم تدهورها في المادتين 08 و09 من قانون حماية البيئة 83-03 الملغى¹، وكذلك في عدة قوانين قطاعية منها قانون المتعلق بحماية الغابات 12/84، الذي أشار للمبدأ في المادة الأولى منه²، وكذلك عندما نص على أنه يعتبر مصلحة وطنية، حماية الأراضي المعرضة للانجراف والتصحر واستعمالها استعمالا عقلانياً³، كذلك القانون المتعلق بالصيد وقانون تهيئة الإقليم وقانون الرعي السابق ذكرهم، والعديد من القوانين القطاعية حيث تناول كل منها العنصر الخاص به من التدهور،

ويبقى أهم تكريس له هو إدراجه كمبدأ يرتكز عليه قانون حماية البيئة عندما نصت عليه المادة 03 فقرة 02 من القانون 03-10 عندما نصت على: "مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية الذي ينبغي بمقتضاه تجنب إلحاق الضرر بالموارد الطبيعية كالماء والهواء والأرض وباطن الأرض، والتي تعتبر في كل الحالات جزء لا يتجزأ من مسار التنمية، ويجب أن لا تؤخذ بصفة منعزلة في تحقيق التنمية المستدامة". كما أفرد المشرع في هذا القانون باباً كاملاً لحماية عناصر البيئة المختلفة من التدهور⁴، زيادة على خصه بحماية خاصة من خلال وضع عقوبات عند مخالفة أحكام مواد هذا الباب⁵.

1 - نصت المادة 08 من قانون 83-03 الملغى على "تعد كل من حماية الطبيعة والحفاظ على فضائل الحيوان والنبات والإبقاء على التوازنات البيولوجية والمحافظة على الموارد الطبيعية من جميع أسباب التدهور التي تهددها أعمال ذات مصلحة وطنية، ويتعين على كل فرد السهر على صيانة الثروة الطبيعية".

وأضافت المادة 09: "تعد كل من حماية الأراضي من التصحر والانجراف وتساعد الأملاح في الأراضي ذات الطابع الزراعي عمل من الأعمال ذات المنفعة العامة، وتحدد جميع الترتيبات الخاصة بذلك بموجب نصوص تشريعية أو تنظيمية".

2 - المادة الأولى منه على: "يهدف هذا القانون المتضمن النظام العام للغابات إلى حماية الغابات والأراضي ذات الطابع الغابي والتكوينات الغابية الأخرى وتنميتها وتوسيعها وتسييرها واستغلالها، كما يهدف إلى الحفاظ على الأراضي ومكافحة أشكال الإنجراف".

3 - المادة 06 فقرة 03 من القانون رقم 12/84، المتضمن النظام العام للغابات.

4 - الباب الثالث من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة السابق الذكر، وسماه مقتضيات الحماية البيئية، حيث يحتوي على ستة فصول تتناول مجمل العناصر البيئية.

5 - الباب السادس من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة السابق الذكر.

الفرع الثالث

تقدير مضمون المبدأ

من أهم أهداف قانون حماية البيئة هو تنفيذ سياسة وطنية لحماية البيئة ترمي إلى حماية الموارد الطبيعية وإضفاء القيمة القانونية عليها، وتجسد ذلك من خلال المادة 02/03 التي رسمت الإطار القانوني لمبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية، وأعطته القوة القانونية اللازمة ليؤدي دوره في حماية الموارد الطبيعية التي تشمل أغلب مكونات البيئة من ماء وهواء والأرض وثروتها الباطنية، والأوساط الحيوية وما يعيش عليها من كائنات حية.

عند الإمعان في صياغة المبدأ نستنتج أن المشرع عالج تدهور الموارد من خلال زاويتين، تكمن الأولى في عدم الإضرار بهذه الموارد والثانية في عزل الانتفاع بهذه الموارد عن التنمية المستدامة، فكل قرار أو نشاط يحدث تدهور في الموارد الطبيعية - مثل البناء في المناطق الرطبة أو الصيد دون رخصة، أو لم يراعي في استغلال هذه الموارد استدامتها، كقطع الأشجار لاستغلال أخشابها بكميات تهدد مواطنها للتعرية، ودون القيام بعملية تشجير في أماكن الاستغلال- يكون عرضة أي النشاط أو القرار، للمساءلة بالتوقيف أو الإلغاء، وذلك استناداً لهذا المبدأ، الذي يوجه قياس التصرف العام لحماية البيئة بالنسبة للقضاء والإدارة، فمرونته الكبيرة تسمح باستعماله في كل الحالات التي يتضح فيها المساس بالموارد الطبيعية، كما تسمح له بمسايرة التطور العلمي في هذا المجال، وبالتالي إعماله في الحالات الموجودة ولا يبقى أيضاً جامداً إزاء الحالات المستجدة.

كما أن أهمية هذا المبدأ في حماية تدهور الموارد الطبيعية تظهر في كونه مكمل للقوانين القطاعية الأخرى (الصيد والرعي والغابات وتهيئة الإقليم....)، ليسد نقص التشريع فيها ولا يتحجج مخالفتها بعدم وجود نص يمنع ذلك، ويبقى الدور لاجتهادات الإدارة والقضاء للتدخل لإبراز قيمته وأوجه تطبيقه.

الفصل الثاني

المبادئ العامة ذات الطابع القضائي في المجال البيئي

بعد أن تعرفنا عن المبادئ العامة التوجيهية في قانون البيئة، ننوه إلى أن هناك مبادئ قابلة للتنفيذ من الناحية العملية، أعطاهها المشرع قيمة وقوة قانونية تجعلها تصلح لتكون أساساً للمسؤولية وكذا للمطالبة بإلغاء قرار إداري، فعند الشك في حدوث أضرار جسيمة لم يتمكن العلم من البت فيها بعد، فيلجأ كل من الإدارة والقضاء لاتخاذ تدابير احتياطية لعدم حدوث ذلك (المبحث الأول)، لكن إذا ارتبطت هذه الأضرار بمعرفة علمية مسبقة، فيتوجب توقيها وإصلاح الأضرار من مصدرها مع الاشتراط في الحالتين أن تكون تكاليف تطبيق هذه الإجراءات مقبولة (المبحث الثاني)، وحتى يشارك الملوّث في إزالة الأضرار التي خلفها بنشاطه، تمّ فرض في إطار الجباية البيئية رسماً تصاعدياً يشمل كل ملوّث حيث يدفع لإزالة التلوّث بصفة عامة (المبحث الثالث).

المبحث الأول

مبدأ الحيطة

يُعتبر مبدأ الحيطة بعدا جديدا لحماية البيئة والمجتمع من الأخطار غير المعروفة، كونه يستجيب للتخوفات من الآثار الضارة التي تتجم عن التوسع في استعمال التكنولوجيا المتطورة والمواد الخطيرة، ويتم اللجوء إليه في حالة غياب اليقين العلمي حول الأخطار المحتملة، إذ لا يشترط لتطبيقه معرفة جيدة ويقينية بالأخطار، فيكفي أن يكون أدنى شك بوقوعها لتكون الدولة ملزمة باتخاذ التدابير اللازمة لمنع وقوع الأخطار المحتملة¹، مما يفيد أن مبدأ الحيطة يعني اتخاذ تدابير احتياطية لمكافحة أضرار لم يتوصل العلم بعد إلى تأكيد وقوعها وتحققها.

ولإدراك هذا المبدأ لابد من تعريفه والوقوف عند شروط تطبيقه (المطلب الأول)، ونظرا لحدائته كان لزاما الخوض في تكريسه القانوني (المطلب الثاني)، ثم الوقوف عند حدود تطبيقه (المطلب الثالث)، على أن تتم مناقشة قيمته القانونية ضمن (المطلب الرابع).

المطلب الأول

مفهوم مبدأ الحيطة

يهدف هذا المبدأ إلى اتخاذ تدابير وقائية مسبقة لتدارك وقوع أضرار لم يتوصل العلم إلى معلومات دقيقة بشأنها وللغوص أكثر في هذا المعنى نبين ما تناوله الفقه والتشريع في تعريفه (الفرع الأول)، وحتى يتسنى تطبيقه يستلزم توفر عدة شروط (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف مبدأ الحيطة

عرّفه المشرّع الجزائري "مبدأ الحيطة الذي يجب بمقتضاه ألا يكون عدم توافر التّقنيات نظرا للمعارف العلمية والتّقنية الحالية، سببا في تأخير اتخاذ التدابير الفعلية والمنتاسبة

¹ - زيد المال صافية، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2013، ص 349.

للوفاية من خطر الأضرار الجسيمة المضرّة بالبيئة، ويكون ذلك بتكلفة اقتصادية مقبولة¹.

كما يمكن تعريفه على أنه: "مجموعة الإجراءات الواجب اتخاذها حينما تتوفر أسباب كافية للاعتقاد أن نشاطا أو منتجا يمكن أن يسبب ضررا خطيرا لا يمكن تصحيحه للصحة أو البيئة، هذه الإجراءات يمكن أن تهدف إلى التقليل من النشاط أو إنهائه أو منع المنتج، دون اشتراط دليل قاطع على وجود علاقة سببية بين النشاط أو المنتج والآثار المتوقع حدوثها"².

ويُعرّف أيضا "في حالة وجود خطر وقوع أضرار كبيرة وغير قابلة للإصلاح، فإن غياب اليقين العلمي المطلق لا يجب أن يحول دون اتخاذ التدابير الفعّالة بهدف تجنب هذه الأضرار"³.

الفرع الثاني

شروط تطبيق مبدأ الحيطة

نظرا لكون المبدأ يقوم على منع أو حظر النشاطات المشتبه في إحداثها ضررا، ويقضي على الاستثمارات التي يمكن أن تتحقق في غيابه وبالتالي انخفاض الاستثمار والنمو الاقتصادي، فإن تطبيقه محكوم بشروط بدءا بغياب اليقين العلمي (أولا)، كما أن احتمالية وقوع الضرر من عدمه تحدد تطبيق المبدأ (ثانيا)، ولأن الأضرار تختلف من حيث درجة الخطورة نبحث عن أي الأضرار يُطبق (ثالثا).

أولا - عدم توافر اليقين العلمي

من المعلوم أن عدة نشاطات إنسانية لم تفصح عن أثارها بسبب حداتها، لاسيما الآثار المحتملة على البيئة والصحة الإنسانية⁴، أي أنه هناك أضرار جسيمة محتملة الوقوع وأن العلم لم يتوصل بعد إلى تأكيد وقوعها أو نفيها، فيكون لزاما تطبيق مبدأ الحيطة لإتقاء

¹ - المادة 06/03 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

² - مدين آمال، المنشآت المصنفة لحماية البيئة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بوبكر بلقايد، تلمسان، سنة

2013، ص 167.

³ - نفس المرجع والصفحة نفسها.

⁴ - نفس المرجع، ص 169.

تلك الأضرار، لكن بمجرد توصل العلم ليقين معين فلا يطبق مبدأ الحيطة وإنما يطبق المبدأ التقليدي المتمثل في مبدأ الوقاية¹.

تستعمل عبارة "غياب اليقين العلمي" كصيغة موحدة في مختلف المصادر عن قصد، رغم الاختلاف البسيط في المصطلحات المستعملة²، لتُفيد أنه يُعمل بمبدأ الحيطة في حالة احتمال وجود آثار ذات خطورة واستمرار أي نوع من الرّيب العلمي حولها.

فمؤدّي هذا المبدأ أن بمجرد وجود بعض الشكوك حول خطر محتمل حتى ولو كان غير ثابت، يؤدي للجوء للتدابير الاحتياطية تطبيقاً للمقولة الفرنسية الشهيرة "عند الشك امتنع"³.

وعليه اشتراط عدم توافر اليقين العلمي يعني عدم إمكانية إثبات علاقة سببية بين الأسباب والآثار، مع التنويه أن العلاقة بين السبب والآثار ثابتة علمياً، أما مسألة خطورة الآثار هي التي يغيب فيها يقين علمي⁴.

ثانياً - احتمال وقوع الضرر

أن ظهور أنواع جديدة من التكنولوجيا أدّى إلى ظهور أنواع جديدة من الأخطار التي عادة ما تكون آثارها صعبة التقدير⁵، وعليه فالمبدأ يمنح سلطة القرار صلاحية التدخل في مواجهة هذه الأخطار المحتملة.

1 - مثلاً نشر المجلس الإقتصادي والإجتماعي للأمم المتحدة في السبعينات دراسة تبين أن الكمية المسموح بها للصيد البحري آنذاك تمثل حوالي 70 مليون طن، اتضح بعد ذلك أنه يمكن استغلال الموارد البيولوجية البحرية بين 180 إلى 200 مليون طن دون الإضرار بالثروة الحيوانية. انظر ذلك في: فريدة تكارلي، مبدأ الحيطة في القانون الدولي للبيئة، مذكرة ماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2005، ص 32.

2 - إعلان ريو ينص في المادة 15 على عدم توافر اليقين العلمي المطلق (manque de certitude absolue).

- اتفاقية تغيير المناخ 1992 تنص على عدم توافر اليقين العلمي الكلي (manque de certitude totale).

- المادة 2/3 اتفاقية هلسنكي المتعلقة بحماية بحر البلطيق عبرت عليه بغياب الإثباتات العلمية.

3 - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 359.

4 - كما أشار إلى ذلك قرار برنامج الأمم المتحدة رقم 15-27 الصادر في 1989 والمتعلق بالحيطة في التلوث البحري الذي يقضي بأن: "في انتظار الدلائل العلمية المتعلقة بتأثير الملوثات التي تمّ إلقاؤها في البحر، والتي يمكن أن تسبب أخطاراً بحرية لا يمكن إصلاحها وتسبب معاناة للإنسانية"، انظر في ذلك: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 359.

5 - فريدة تكارلي، المرجع السابق، ص 33 وما بعدها.

أما الأخطار المؤكدة هي أخطار تخضع لمبدأ الوقاية لأنها معروفة مسبقاً، ولذلك فإن كل تعاريف المبدأ تشترط وجود أسباب معقولة للقلق أو أسباب جادة للخطر دون انتظار الأدلة القاطعة، أي يكفي احتمال حدوث ضرر¹.

هذا الشرط هو الذي يُفَرِّق بين مبدأ الوقاية ومبدأ الحيطة، فالأول يطبق بالنسبة للمخاطر المعروفة والمتوقعة والمحددة آثارها، في حين يتعلق الثاني بإجراءات تُتخذ للحيلولة دون وقوع أضرار غير متوقعة وغير محددة بدقة في ضوء المعارف العلميّة المتوفرة².

نشير إلى أن هناك تباين بين مختلف الإتفاقيات الدولية والنصوص القانونية حول طبيعة الأخطار المحتملة التي توجب تطبيق مبدأ الحيطة، وذلك حسب الصياغة السياسيّة التي تتبناها كل دولة، بعض الإتفاقيات التي تُضيق من تطبيق المبدأ تشترط وجود أضرار جسيمة أو أضرار لا يمكن إصلاحها مثل اتفاقية تغيّر المناخ وإعلان ريو استعملت عبارة اختلالات خطيرة لا يمكن إصلاحها، في حين تكتفي بعضها بوجود خطر³.

ثالثاً - درجة جسامّة الضرر

تشترط أغلب النصوص لاتخاذ تدابير الحيطة أن يتّصف الضرر بدرجة معينة من الخطورة، حيث من خلاله يتحدّد الدرجة اللّازمة التي تسمح للمبدأ بتأكيد محتواه وهذا حتى لا يتحول إلى مبدأ مُعرقل للنشاط الاقتصادي، كما يستوجب تحديد درجة معينة للخطر لتفادي امتداد مبدأ الحيطة ليشمل حالات أكثر مما هو مقرر له ليصبح عقبة أمام التطور الإقتصادي، وبالتالي يجب أن يرتبط المبدأ بالأخطار الجسيمة⁴.

¹ - فريدة تكارلي، المرجع السابق، 40.

² - رجب محمود طاجن، الإطار الدستوري للحق في البيئة، دار النهضة العربية، مصر، ط1، سنة 2008، ص 203.

³ - اتفاقية هلسنكي الخاصة باستخدام الأنهار والبحيرات الدولية العابرة للحدود 1992 استعملت عبارة خطر مؤثر.

بروتوكول قرطاجنة الملحق اتفاقية التنوع البيولوجي، حول السلامة الإحيائية في 2000 استعمل عبارة الآثار المحتملة انظر: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 361.

⁴ - فريدة تكارلي، المرجع السابق، ص 42 .

لكن الواقع أن مبدأ الحيطة يجب أن يأخذ بعين الاعتبار الأخطار الضعيفة التي في حال تراكمها تنتج تهديدات بالغة الخطورة. ذهب البعض أنه يمكن الاعتماد على معيار اللارجعية لتقييم الضرر متى كان هذا المعيار ذو طبيعة علمية للمبدأ¹.

أن الصعوبة تكمن في كيفية تقدير الخطورة في ظل غياب اليقين العلمي²، وعليه يجب أن غير لا يقتصر مبدأ الحيطة على الأضرار اللارجعية، بل كذلك الأضرار التي قد لا تشكل خطورة وحدها لكنها بالتكرار وبالتقاءها مع حوادث أخرى قد تتخذ مدى غير منتظر وتشكل حوادث جسيمة، وهو ما يُستفاد من المبدأ 15 من إعلان ريو، الذي ربط مبدأ الحيطة بالأضرار الجسيمة أو غير القابلة للإصلاح. يخضع تقدير الأضرار الجسيمة أو غير القابلة للإصلاح لرقابة القاضي في حال المنازعة فيه³.

المطلب الثاني

التكريس القانوني لمبدأ الحيطة

هذا المبدأ كان مكرسًا في الشريعة الإسلامية تحت مسمى "سد الذرائع"، كأصل من أصول الشريعة لدى فقهاء المالكية والحنابلة، ويقصدون بها كل مسألة ظاهرها الإباحة ويتوصل بها إلى فعل محظور، وبيان ذلك أن الوسيلة إذا أفضت إلى مفسدة كانت فاسدة، فوجب قطع الذريعة لما ينجم عنها من مفسد، ونقل ابن حزم عن أبي محمد علي بن أحمد -رحمه الله- قوله: "ذهب قوم إلى تحريم أشياء من طريق الاحتياط، وخوف أن يتذرع منها إلى الحرام البحث"⁴، كان في هذا دور وقائي تقوم به قاعدة سد الذرائع إذ تنتظر إلى مآل تصرف الإنسان وإن كان التصرف مآدونا به في ذاته، بحيث إذا قام الظن بترتيب المفسدة عليه فإنه يمنع منه توقيًا من وقوع الضرر⁵.

1 - مدين آمال، المرجع السابق، ص 170.

2 - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 361.

3 - فريدة تكارلي، المرجع السابق، ص 43-45.

4 - أبو محمد علي بن حزم الأندلسي، (تحقيق الشيخ أحمد محمد شاكر)، الإحكام في أصول الأحكام، الجزء السابع، دار الآفاق الجديدة، بيروت، ص 745.

5 - مدين آمال، المرجع السابق، ص 171.

ظهر هذا المبدأ حديثاً وكان له صدى واسع حيث تناولته العديد من المصادر الدولية (الفرع الأول)، وتبعتها في ذلك التشريعات الوطنية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

على المستوى الدولي

أول ظهور له كان في ألمانيا في مشروع قانون يهدف إلى ضمان نظافة الهواء سنة 1970، الذي تمّ اعتماده سنة 1974 متضمناً أول تكريس تشريعي لمبدأ الحيطة، منذ ذلك الحين ظهر المبدأ بصورة ضمنية في العديد من الاتفاقيات والنصوص الدولية¹. غير أن أهم مرحلة في تكريس مبدأ الحيطة كانت بمناسبة إعلان ريو دي جانيرو لسنة 1992، حيث تمّ اعتماده كأحد المبادئ السبعة والعشرين للتنمية المستدامة وتحديدًا في المبدأ الخامس عشر²، بعد هذا المؤتمر تمّ اعتماده في العديد من النصوص الدولية، وإدماجه في كل الاتفاقيات الدولية، بداية من الاتفاقيتين المبرمتين في إطار المؤتمر وهما تلك المتعلقة بالتغيرات المناخية في 1992/05/29، والاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي في 1992/06/05³.

ومن أمثلة الاتفاقيات التي نصت على المبدأ أيضا:

- اتفاقية هلسنكي الخاصة باستعمال المجاري المائية والبحيرات الدولية العابرة للحدود في 1992/03/17.

- بروتوكول قرطاجنة الملحق اتفاقية التنوع البيولوجي، حول السلامة الإحيائية في 2000.

- اتفاقية التعاون لحماية والإستعمال الدائم لنهر الدانوب في 1994/05/29، والتي تعتبر أن مبدأ الحيطة ومبدأ الملوث الدافع يشكلان أساس حماية نهر الدانوب.

كما تظهر أهمية تكريس مبدأ الحيطة في هذا الإعلان، أنه فتح الباب أمام تبني المبدأ في العديد من التشريعات الداخلية على نطاق واسع، وهو الأمر الذي حدث في كل من

¹ - مدين آمال، المرجع السابق، ص 168.

² - حيث نص المبدأ على: "من أجل حماية البيئة سوف تقوم الدول كل حسب إمكانياتها بتطبيق منهج الحيطة، وفي حالة وجود تهديدات منطوية على ضرر خطير أو يتعدى إصلاحها لا يجوز اتخاذ انعدام اليقين العلمي الكامل ذريعة لتأجيل اتخاذ إجراءات ذات تكلفة فعالة للحيلولة دون تدهور البيئة"

³ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 350.

فرنسا والجزائر، ففي فرنسا تمّ تكريس مبدأ الحيطة ضمن قانون البيئة لسنة 1995 الذي سعى إلى تعزيز حماية البيئة، وتناول المبدأ تشريعيا لأول مرة بموجب قانون بارنيي Barnier بالنص على أن "غياب اليقين بالنظر للمعارف العلمية والتقنية المتاحة، لا ينبغي أن يعيق أو يؤخر اعتماد إجراءات فعالة ومتناسبة لمنع خطر أضرار جسيمة لا رجعية للبيئة، بتكلفة مقبولة اقتصاديا"¹.

أما الاتحاد الأوروبي فتبنى مبدأ الحيطة بموجب المادة الخامسة من ميثاق البيئة الأوروبي سنة 2004 ليعطيه بذلك قيمة قانونية².

الفرع الثاني

على المستوى الوطني

في الجزائر كرس المبدأ بموجب المرسوم رقم 88-149، الذي يضبط التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة، حيث يشترط إرفاق طلب إنشاء المنشآت المصنفة بوثيقة المخاطر والتدابير المتخذة لتجنبها والتي تعد تدابير احتياطية³، كما تضمن المرسوم التنفيذي 90-78 المتعلق بدراسات مدى التأثير فكرة الاحتياط، عندما اشترط أن تحتوي دراسة التأثير على التدابير التي ينوي صاحب المشروع اتخاذها لإزالة عواقب المشروع المضرة بالبيئة أو تخفيفها⁴، كما أن قانون رقم 88-07 المؤرخ في 26 يناير 1988 المتعلق بالوقاية الصحية والأمن وطب العمل، تضمن في الفصل الثاني منه جملة من التدابير الإحتياطية التي تهدف إلى الوقاية الصحية والأمن في وسط العمل منها:

- التزام المؤسسة المستخدمة ضمان الوقاية الصحية والأمن للعمال.

- تصميم وتهيئة وصيانة المؤسسات والمحلات المخصصة للعمل وتوابعها، من خلال ضمان حماية العمال من الدخان والأبخرة الخطيرة والغازات السامة والضجيج ... الخ.

¹ - المادة L 200/1 من قانون رقم 95/101 حول حماية البيئة، "قانون بارني BARNIER" الصادر في فيفري 1995.

² - مدين آمال، المرجع السابق، ص 168.

³ - المادة 06 من المرسوم رقم 88-149 مؤرخ في 26 يوليو 1988، يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، ج.ر عدد30، سنة 1988، الصادرة في 1988/07/27.

⁴ - المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 90-78 المتعلق بدراسات مدى التأثير، السابق الذكر .

- وضع العمال في مأمن من الخطر أو إبعادهم عن الأماكن الخطيرة، وضمان الإجراء السريع للعمال في حالة الخطر الوشيك.

كما رتب عقوبات عن كل مسير لا يحترم شروط الوقاية الصحية والأمن¹.

في حين أن قانون حماية المستهلك يقضي بأن كل منتج سواء كان ماديا أو خدمة، يجب أن يتوفر فيه الضمانات ضد المخاطر التي من شأنها أن تمس بصحة المستهلك وأمنه أو تضر بمصالحه المادية².

غير أن ما يلاحظ على مختلف هذه التطبيقات للقواعد الاحتياطية في مختلف الفروع القانونية، أنها لا تشمل إلا وقاية أو إبقاء المخاطر التي تصيب الإنسان كونه عاملا أو مستهلكا، كما أنه عندما ترد قواعد احتياطية في قانون الصحة النباتية أو الحيوانية فإنها تهدف إلى حماية المستهلك، ولم تشمل هذه الموارد الحيوانية أو النباتية بالمفهوم الوقائي إلا لكونها موضع استهلاك بشري.

ويعتبر قانون البيئة 10-03 أول قانون كرس مبدأ الحيطة صراحة في التشريع الجزائري لحماية البيئة، واعتبره أحد المبادئ التي يتأسس عليها القانون³.

المطلب الثالث

حدود مبدأ الحيطة

عند اللجوء لمبدأ الحيطة لا بد من الالتزام بالحدود التي يرسمها النص المكرس له، والذي يشترط تطبيقه فقط في مجال البيئة (الفرع الأول)، ويكون الاحتياط دائما في المسائل المؤقتة ذات التكلفة المالية المعقولة، مما يستدعي مراعاة التناسب بين الإجراءات المتخذة والأضرار المحتملة (الفرع الثاني).

1 - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 306.

2 - نفس المرجع، والصفحة نفسها.

3 - تنص المادة 06/03 من قانون 10-03: يتأسس هذا القانون على المبادئ العامة الآتية: "...مبدأ الحيطة الذي يجب بمقتضاه ألا يكون عدم توافر التقنيات نظرا للمعارف العلمية والتقنية الحالية، سببا في تأخير اتخاذ تدابير الفعلية والمتناسبة، للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضررة بالبيئة، ويكون ذلك بتكلفة اقتصادية مقبولة".

الفرع الأول

اقتصار تطبيق المبدأ في مجال البيئة

نظرا لارتباط تطبيق هذا المبدأ بوجود أضرار جسيمة يغيب فيها اليقين العلمي، فإن تطبيقه يقتصر حاليا على المجال البيئي بمختلف عناصره، فالمشرع ربط تطبيق مبدأ الحيطة على الأضرار المهددة للبيئة، دون غيرها من الأضرار¹. كما أنه لم ينص على تطبيقه في غيره من المجالات.

الفرع الثاني

أن تكون تكلفة الإجراءات معقولة ومؤقتة

بالإضافة إلى أن التدابير المتخذة يجب أن تراعي الموازنة بين حماية البيئة وحرية ممارسة النشاط الاقتصادي والصناعي، لا بد من مراعاة أيضا التناسب بين تكلفة تطبيق مبدأ الاحتياط مع النتائج التي يحققها، ويكون ذلك بالبحث على أفضل الممكنة لتطبيق المبدأ بأقل تكلفة، باللجوء إلى أفضل التكنولوجيات المتاحة².

كما يستوجب أن تكون الإجراءات المتخذة مؤقتة إلى حين توفر الحقائق العلمية كافية لتقييم الأضرار، والتي من خلالها يتم اتخاذ إجراءات دائمة³.

المطلب الرابع

القيمة القانونية لمبدأ الحيطة

انقسم الفقه حول القيمة القانونية لمبدأ الحيطة فمنهم من اعتبره قاعدة عرفية (الفرع الأول)، ومنهم من اعتبره قاعدة قانونية اتفاقية (الفرع الثاني)، في حين أن القضاء الدولي تطرق للمبدأ في بعض أحكامه (الفرع الثالث)، ولتقدير المبدأ كأساس للمسؤولية نحدد الأشخاص المعنية به، ونسلط الضوء على القواعد الجديدة في الإثبات التي أوجدها ومن ثم نقدر المبدأ (الفرع الرابع).

¹ - مدين آمال، المرجع السابق، ص 171.

² - نفس المرجع، والصفحة نفسها.

³ - رجب محمود طاجن، المرجع السابق، ص 202 وما بعدها.

الفرع الأول

مبدأ الحيطة قاعدة عرفية

يذهب هذا الإتجاه إلى اعتبار مبدأ الحيطة قاعدة عرفية ملزمة، لأنه يحظى بتأييد من طرف مختلف الدول بالاستناد إلى مختلف المصادر القانونية (دولية، وطنية) التي تتضمن مبدأ الحيطة¹.

الفرع الثاني

مبدأ الحيطة قاعدة قانونية اتفاقية

يذهب هذا الاتجاه إلى أن النص على المبدأ في العديد من الاتفاقيات الدولية لا يكشف بالضرورة عن طبيعته وقيمه القانونية، وإنما يمكن اعتباره قاعدة قانونية اتفاقية، وذلك بشرط أن يكون المبدأ منصوص عليه في إطار نص ذو طبيعة قانونية، وأن يصبح ملزماً للمخاطبين به².

وعليه ينكر هذا الاتجاه الصفة الإلزامية للمبدأ³، وهذا للتباين في تكييف طبيعة الأخطار التي تؤدي إلى اتخاذ تدابير احتياطية من اتفاقية إلى أخرى وعدم دقة المصطلحات

1 - القاضي WERMENTRY بمحكمة العدل الدولية: الذي يرى أن مبدأ الحيطة يحظى بتأييد متزايد باعتباره عنصر للقانون الدولي للبيئة.

- القاضي PALMER بمحكمة العدل الدولية: الذي يعتبر أن مبدأ الحيطة قاعدة تطورت بشكل واسع ويمكن أن يشكل مبدأ من مبادئ القانون الدولي العرفي.

- الأستاذ M. PRIEUR يرى أن المبدأ أصبح نظام قانوني ثابت بالنسبة للأخطار الجسيمة، ويحظى باعتراف واسع في مجال قانون البيئة.

- الأستاذ N. DESADELLER يرى أن مبدأ الحيطة يتمتع بقوة إلزامية كافية لاعتباره قاعدة قانونية، إذ يعتبر أن تكرار النص عليه في أكثر من 50 اتفاقية وبروتوكول في مدة عشر سنوات، يمثل دليلاً قاطعاً على الممارسة المستمرة والثابتة له سواء على المستوى الجهوي أو الدولي، ويضيف أن التكريس الحديث للمبدأ في مختلف الاتفاقيات الدولية وعدم الاعتراف به صراحة من بعض الدول، لا يشكل عائقاً للاعتراف به كمبدأ قانوني.

انظر في ذلك: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 351-352.

2 - هناك تباين في الاتفاقيات التي نصت على المبدأ، فتارة يذكر في ديباجة الاتفاقية مثل اتفاقية حول التنوع البيولوجي 1992/05/05، بروتوكول أوسلو الملحق باتفاقية التلوث الجوي العابرة للتخفيض من انبعاثات مادة soufre. وتارة في متن الاتفاقية على شكل التزام عام، مثل الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة حول تغير المناخ 1992/06/09 (المادة 2/3).

3 - ومن هؤلاء الفقهاء نجد:

المستعملة، فمثلاً: اتفاقية تغير المناخ 1992 كقيمتها "بالآثار الضارة المحتملة..."، اتفاقية التنوع البيولوجي 1992 "بالحالات الجسمية والتي لا يمكن إصلاحها" اتفاقية باريس 1992 بالأسباب المثيرة للقلق، إعلان ريو 1992 بالأضرار الجسمية¹.

وعليه يرون أنه من السابق لأوانه اعتبار مبدأ الحيطة قاعدة من قواعد القانون، على الرغم من تكريسه في العديد من الاتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية، إنما يبقى يمثل قاعدة قانونية وضعية اتفاقية².

الفرع الثالث

موقف القضاء الدولي من مبدأ الحيطة

بدأ القضاء الدولي يعترف بالمبدأ تدريجياً في بعض القضايا البيئية التي تتسم بنقص المعلومات العلمية حول الأخطار الجسمية التي قد تترتب عن بعض النشاطات، وتعرضت له بعض الهيئات القضائية عند معالجتها لبعض القضايا، بدءاً بمحكمة العدل الدولية (أولاً)، ووصولاً لموقف المحكمة الدولية لقانون البحار (ثانياً).

أولاً - موقف محكمة العدل الدولية

يظهر موقف محكمة العدل الدولية من المبدأ في:

أ - التجارب النووية الفرنسية (فرنسا ونيوزلندا): رفعت نيوزلندا عام 1973 دعوى أمام محكمة العدل الدولية للمطالبة بوقف التجارب النووية التي تقوم بها فرنسا في المحيط

- P. M. DUPPUY الذي يشكك في الطابع الإلزامي لمبدأ الحيطة حالياً ويتحفظ حول مستقبل هذا المبدأ، الذي قد تكون له آثار مهمة في توجيه سياسات تهيئة الإقليم في كل الدول حتى ولو كان النظام القانوني للمبدأ ليس مستقراً تماماً.

- يرى A.GASSEMENT بدوره أن الإشارة إلى المبدأ في مختلفة مصادر القانون الدولي للبيئة لا يسمح باعتباره مبدأ عرفياً للقانون الدولي، وإنما يعتبر مبدأ من مبادئ حسن النية، وذلك يظهر في التفسيرات المتباينة التي تأخذ بها بعض الدول عند تعريفها للمبدأ طبقاً لمصالحها. نقلاً عن: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 353.

¹ - يستعمل القانون الفرنسي العبارة التالية: حالة الأضرار الخطيرة التي لا يمكن عكس اتجاهها. انظر في ذلك: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 351.

² - وهذا رأي الفقيه L. LUCCHINI، راجع: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 351.

الهادي، وقد إنتهت المحكمة في حكمها عام 1974، إلى عدم الفصل في موضوع النزاع إبتنادا إلى صدور تصريح من الحكومة الفرنسية في 1974 بوقف تلك التجارب. وأشارت في الفقرة 63 من حكمها على أنه إذا تمّ المساس بأساس حكمها فإنّ للمدعي أن يطلب منها بحث الموقف وفقا لنصوص النظام الأساسي¹.

عندما واصلت فرنسا تجاربها النووية في عام 1995، عاودت نيوزلندا دعواها على أساس أن فرنسا لم تحترم مبدأ الحيطة الذي يعتبر كمبدأ متفق عليه في القانون الدولي المعاصر²، ويلزم الدولة التي تمارس نشاطا خطيرا على البيئة عبء إثبات أن النشاط لا يسبب أضرارا جسيمة على البيئة وصحة الإنسان، لم تتعرض محكمة العدل لهذا الدفاع ولم تشر إطلاقا إلى المبدأ، وعليه من الصعب الاستنتاج أنها حاولت تطبيق مبدأ الحيطة³.

ب - قضية كابسيكوفو عام 1997: المتعلقة بمشروع بناء سد ومركز لتوليد الكهرباء بين دولتي التشيك والمجر على نهر الدانوب، حيث قامت المجر بوضع حدا للاتفاقية التي كانت تربطها بجمهورية التشيك، وذكرت أنّ طبيعة الأشغال المسطرة تؤدّي إلى أخطار جسيمة قد تقع على المياه السطحية الجوفية، وهذا استنادا إلى عدة دراسات علمية وتقنية تمّ إجرائها من طرف البلدين⁴.

رغم اهتمام محكمة العدل الدولية بالإنشغالات البيئية التي إحتجّت بها المجر حول المنطقة، إلا أنها رفضت الاعتراف بحالة الضرورة التي أدت إلى امتناعها عن تنفيذ الاتفاقية، وفي الوقت نفسه صرحت أن المجر لم تحترم التزاماتها الملقاة عليها بمقتضى اتفاقية 1997⁵.

ولم تعترف المحكمة في قرارها الصادر في 1997/09/25 بوجود أخطار جسيمة محتملة بسبب الطابع غير المؤكد للأضرار التي استندت عليها المجر للتوقف الإنفرادي عن

1 - فريدة تكارلي، المرجع السابق، ص 75.

2 - نفس المرجع، ص 76.

3 - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 356.

4 - فريدة تكارلي، المرجع السابق، ص 77.

5 - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 355-356.

تنفيذ الاتفاقية التي تربطها بالتشيك، يلاحظ أن محكمة العدل الدولية رفضت في كلتا الحالتين التصريح المباشر بتطبيق مبدأ الحيطة وبالتالي رفضت اتخاذ موقف واضح إزاءه¹.

ثانيا - موقف المحكمة الدولية لقانون البحار

أشارت هذه المحكمة ضمناً للمبدأ من خلال قرار صدر بتاريخ 27/08/1999²، حيث نص أنه في غياب يقين علمي حول الأخطار التي قد تلحق بفصيلة التونة ذات الزعانف الزرقاء، فإنه يتوجب على الدول الأعضاء أن تتصرف بحذر وحيطة، وتسعى إلى اتخاذ تدابير فعّالة بهدف الحفاظ على مخزون التونة ذات الزعانف الزرقاء وحمايته من التعرض لأخطار جسيمة³.

كما أنها في قضية مصنع MOX de sellafied التي دارت بين بريطانيا وإيرلندا، عندما احتجت هذه الأخيرة عن منح الترخيص لهذا المصنع الذي ينجر عليه خطر تسرب المواد النووية، مدعية أن بريطانيا لم تراع الالتزامات الواردة في اتفاقية قانون البحار، وبينت إيرلندا في دراستها بوضوح النتائج الخطيرة والتي لا يمكن إصلاحها لتصريف مادة البلوتينيوم في المجال البحري، حيث استندت إيرلندا في دفاعها على مبدأ الحيطة الذي يلزم بريطانيا أن تثبت أن تشغيل هذا المصنع لا يترتب أي آثار ضارة على البيئة وصحة الإنسان، أصدرت المحكمة الدولية للبحار في 03/12/2001 حكماً في القضية حيث ألزمت كل من إيرلندا وبريطانيا بالتعاون لوقاية من الأخطار الجسيمة التي تلحق بالبحر الإيرلندي⁴.

يلاحظ أن هذا الحكم هو أيضاً لم يتعرض صراحة لمبدأ الحيطة.

ثالثاً - قضاء المنظمة الدولية للتجارة العالمية: قامت المجموعة الأوروبية بهدف حماية المستهلك، بحظر استيراد لحوم ذات المصدر الحيواني المعالج بالهرمونات من الولايات المتحدة وكندا، واستندت المجموعة الأوروبية على مبدأ الحيطة الذي أصبح قاعدة

¹ - فريدة تكارلي، المرجع السابق، ص 77.

² - ادعت نيوزلندا وأستراليا بقيام اليابان بخرق اتفاق جهوي يحدد حصص صيد هذا النوع من التونة، وهذا ما يشكل خرقاً للمواد 64 و 116 و 119 من اتفاقية قانون البحار 1982، الذي يلزم الدول بالتعاون المباشر بواسطة المنظمات الدولية من أجل ضمان الحفاظ على السمك المهاجر وترشيد استغلاله.

³ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 357.

⁴ - نفس المرجع، ونفس الصفحة.

عرفية من القانون الدولي، كما أن تطبيق المبدأ لا يستدعي بالضرورة موافقة جميع الباحثين أو جميع أعضاء المنظمة الدولية للتجارة حول درجة الخطر¹، في حين اعتبرت الولايات المتحدة وكندا ذلك تهرباً من التزامات الدول الأوروبية بحرية التجارة.

يرى جهاز الإستئناف للمنظمة الدولية للتجارة أن إرادة الدول في حظر استيراد بعض المنتجات لأسباب صحية، يجب أن يتم طبقاً للاتفاقات المبرمة في إطار منظمة التجارة العالمية وخصوصاً اتفاق التدابير الصحية والصحة النباتية، لكنه حث الأعضاء على اتخاذ تدابير احتياطية مؤقتة من أجل الحفاظ على الصحة والصحة النباتية غير أنه لم يعتبر أن إخلال الدول الأوروبية بالتزامها يعود إلى عدم وجود إثبات علمي بوجود أخطار محتملة لإستهلاك تلك المنتجات وفي ذلك تطبيق المبدأ بطريقة ضمنية².

يمكن القول القضاء الدولي كان متردداً في تطبيق المبدأ ولم يساير تكريسه على المستوى الدولي والداخلي، وفي بعض الأحيان لم يعترف له حتى بقيمة قانونية عرفية وهذا بخلاف مبادئ أخرى³.

الفرع الرابع

مبدأ الحيطة كأساس للمسؤولية البيئية

لتقدير مبدأ الحيطة يتعين بداية تحديد الأشخاص المعنية باتخاذ التدابير الاحتياطية (أولاً)، كما أن خصوصية الأخطار التي ينظمها المبدأ أوجبت إيجاد قواعد جديدة تقلب الأدوار في تحمل عبء الإثبات (ثانياً)، أما تقدير مضمونه فضروري لمعرفة مدى ملاءمته للتطبيق في مجال البيئة (ثالثاً).

1 - فريدة تكارلي، المرجع السابق، ص 79.

2 - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 357.

3 - لم توضح محكمة العدل الدولية موقفها بشأن المبدأ في حين أنها أفصحت صراحة عن موقفها بشأن مبدأ الوقاية. انظر في ذلك: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 357.

أولاً - تحديد الأشخاص المعنية بمبدأ الحيطة

من بين المشاكل الأساسية التي تثيرها دراسة المبدأ تحديد الأشخاص المعنية به، فقد اختلفت الآراء حول ذلك، فهناك من حصر تطبيقه على الأشخاص العامة (أ)، وهناك من وسع من مجال تطبيقه ليشمل أيضا الأشخاص الخاصة بطريقة غير مباشرة (ب).

أ - الأشخاص العامة

يحصر هذا الرأي¹ مجال تطبيق المبدأ من حيث الأشخاص المعنية به في هيئات الدولة، ويستندون في ذلك أن المصادر القانونية المتضمنة له تتمثل في القانون الدولي للبيئة، ولم يلزم أي من نصوصه تطبيقه على الأشخاص الخاصة².

ب - الأشخاص الخاصة

يخالف هذا الاتجاه سابقه يرى أن الاتفاقيات الدولية التي تهدف لحماية البيئة تخاطب الأشخاص الخاصة والعامة لأن الكل معني بحماية البيئة، بالتالي على الأشخاص العامة والخاصة عند مزاوله أنشطتها الامتثال للشروط نفسها الممثلة في حماية البيئة بالاعتماد على مبدأ الحيطة وذلك حتى يمكن العيش في بيئة سليمة³.

كما أن الدولة عندما تقر تدابير احتياطية فإنها تكون موجهة لأرباب العمل وأصحاب المصانع باعتبارهم معينين بتنفيذ هذه التدابير.

1 - وهو رأي بعض الفقهاء من بينهم Ph. KOWRILSKY و G. VINEY، كما يرى A. GOSSEMENT إن

الأشخاص المعنية بتطبيق هذا المبدأ هي الدول فقط. للتوضيح انظر: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 366.

2 - مثال ذلك: المبدأ 15 من إعلان ريو الذي ينص: "تدابير الحيطة يجب أن تطبق بشكل واسع من طرف الدول طبقاً لقدراتها....".

اتفاقية هلسنكي الخاصة باستخدام حماية الأنهار والبحيرات الدولية العابر للحدود تنص على أن "الدول المتعاقدة تطبق مبدأ الحيطة...".

اتفاقية باريس حول حماية الوسط البحري لشمال شرق المحيط الأطلسي 1992 تنص المادة 2/2 على أن: "تطبق الدول المتعاقدة مبدأ الحيطة...". نقلا عن: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 366.

3 - وهو رأي الأستاذ M. Gille martin والسيدة A. GUEGAN، والأستاذ A. BACQUET للتوضيح أكثر انظر: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 367-368.

وعليه يمكن القول الأشخاص العامة هم المسؤولون بالدرجة الأولى على احترام المبدأ، ومساهمة الأشخاص الخاصة مكملّة للتدابير التي تتخذ من طرف الأشخاص العامة¹.

ثانيا - عبء الإثبات: طبقاً للقاعدة العامة يقع عبء إثبات الضرر على من تعرض له أي المتضرر، لكن يختلف الأمر بالنسبة للأنشطة الخطيرة التي يغيب فيها يقين علمي مع احتمال أن تسبب آثاراً ضارة على البيئة وصحة الإنسان، حيث يلزم الشخص القائم بالنشاط إثبات أن نشاطه لا يلحق ضرر بالبيئة، وهذا ما يسمى بانقلاب عبء الإثبات، وقد أثير هذا الأمر في عدة قضايا مشار إليها سابقاً².

انقلاب عبء الإثبات يمثّل الوسيلة العملية الأمثل لتطبيق مبدأ الحيطة، حيث يلزم أصحاب المشاريع تقديم الدليل على غياب الضرر، حتّى يسمح لهم بمباشرة هذه النشاطات، مع الإشارة أن هذه الآلية وردت في عدة نصوص قانونية صراحة أو ضمناً³.

ثالثاً - تقدير مبدأ الحيطة كأساس للمسؤولية البيئية

يشكك جانب من الفقه في الاعتراف بقيمة مبدأ الحيطة ضمن قواعد المسؤولية المدنية لحماية البيئة من الأخطار الكبرى، لأن مفهوم الاحتياط ليس غريباً عن المسؤولية الإدارية من خلال الالتزام بالأمن، ولا عن المسؤولية المدنية المعروفة في القانون المدني من خلال الالتزام بالحيطة والحذر، حيث لا يعدو أن يكون توسع في مفهوم الاحتياط ليشمل زيادة على حياة الأفراد العاديين، المحافظة على الكون والطبيعة، ولذا ليس من الضروري الاعتراف به كمبدأ مستقل ضمن قواعد المسؤولية، كما أن المسؤولية عن المبدأ لا تشمل المضار

1 - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 368.

2 - مثال على ذلك قضية مواصلة التجارب النووية بين نيوزيلندا وفرنسا المذكورة سابقاً، حيث تقدمت نيوزيلندا أمام محكمة العدل الدولية مطالبة فرنسا أن تقوم بدراسة التأثير لتثبت أنّ مواصلة التجارب النووية لا يحدث تلوث للوسط البحري بالمواد المشعة، وإذا لم تتمكن من إثبات عدم وجود أي خطر فعليها الكف عن مواصلة تجاربها النووية، وأن صعوبة إثبات ذلك من طرف فرنسا سيؤدي بها إلى تأخير عملياتها في جزيرة Mururoa. يمكن تأسيس طلب نيوزيلندا على المبدأ الثاني من إعلان ريو السابق ذكره. انظر في ذلك: فريدة تكارلي، المرجع السابق، ص 75.

3 - وردت هذه الآلية في العديد من النصوص والاتفاقيات مثل الميثاق الدولي حول البيئة، والمتبني يوم 28 أكتوبر 1982، وأيضاً لجنة أسلو المنشأة في إطار الاتفاقية المتعلقة بوقاية التلوث البحري عن طريق عمليات الإغراق لسنة 1989، للمزيد من التوضيح انظر: فريدة تكارلي، المرجع السابق، ص 50-52.

البسيطة بل يقترن المبدأ بالطابع الجسيم للضرر البيئي وفي نطاق تكلفة اقتصادية مقبولة مما يسمح للصناعيين بهامش مهم من المناورة¹.

يضيف جانب آخر من الفقه أن المسؤولية المدنية القائمة على فكرة الاحتياط هي مسؤولية مستقبلية غير محدّدة، كما أنها لا تهدف إلى تحديد الفاعل والحصول على التعويض، وتتناول الأضرار الكبرى التي لها وصف الكوارث، وبذلك فإن هدفها ليس الفرد وإنما الأضرار الجماعية التي تكون في محل الأضرار غير القابلة للتعويض أو غير القابلة للإصلاح، من خلال منع حدوثها وليس من خلال التعويض عنها².

ورغم الأهمية الكبيرة للمبدأ وأثره على نظام المسؤولية المدنية وخاصة من الجانب الوقائي، إلا أنه الاهتمام به كان في أغلب فقهاء القانون العام دون الخاص ويعود ذلك إلى مضمون المبدأ نفسه الذي يقترب من مفهوم أخذ الحيطة والحذر المعروف في القانون المدني، كما أن تطبيقه يؤدي إلى الرجوع لتطبيق المسؤولية المدنية عن الخطأ والتي درج الفقه الحديث لهجرها إلى المسؤولية الموضوعية، مما يؤدي للتراجع عن التطور الكبير الذي عرفه القانون المدني، الأمر الذي لا يحمس الكثير من فقهاء القانون الخاص الخوض في إسهامات هذا المبدأ في مجال المسؤولية المدنية عن التلوث³.

وخلاصة القول أن مبدأ الحيطة تمّ تكريسه في العديد من الاتفاقيات البيئية الحديثة، كما أن من أهم العقبات التي تقف في وجه المدافعين عن البيئة هي إثبات الضرر، الذي عادة ما يأخذ وقتا حتى تظهر نتائجه في المجال البيئي، خصوصا عند عدم وجود يقين علمي، فيعتبر هذا المبدأ من أهم الحلول التي تستعمل في مواجهة ذلك، فدرجة المرونة التي يمتاز بها تسهل إعماله حتى دون إثبات الضرر، بواسطته يمكن اللجوء للقضاء لوقف أي نشاط يشتبه في أنه يشكل خطرا جسيما على البيئة، ويكون على المدعى عليه إثبات أن نشاطه لا يحدث ضررا.

فمرونة مبدأ الحيطة تجعله يحقق أقصى حماية للبيئة أي حتى في مواجهة الأضرار التي لم تثبت بعد، لهذا ينادي بعض الفقه بقصور تطبيقه على مجال البيئة واشتراط الأضرار

¹ - انظر في ذلك: يحيى وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 304.

² - نفس المرجع، والصفحة نفسها.

³ - انظر في ذلك: نفس المرجع، ص 305.

الجسيمة حتى لا يكون مثل للحركة الاقتصادية. كذلك تتعرض القرارات الإدارية التي يتم فيها إغفال اتخاذ التدابير الإحتياطية لطلب الإبطال من القضاء، وعليه يكون عدم احترام مبدأ الإحتياط خرق للالتزام قانوني مفروض عن الإدارة.

المبحث الثاني

مبدأ الوقاية

للشخص (الطبيعي أو المعنوي) كامل الحق في القيام بكلّ الأنشطة التي تفيده وتحقق مصلحته، لكن هذا الحق ليس مطلقاً فهو مقيد بأن لا يتسبب بإلحاق الضرر للغير، هذا الضرر يمكن أن يتجسد في تلويث البيئة، ولكي يُعفى من المسؤولية عن ذلك يجب أن يكون قد اتخذ كافة الإجراءات والتدابير الوقائية اللازمة لمنع هذا التلوث أو على الأقلّ التقليل منه إلى أدنى حد ممكن، وغني عن البيان أن الهدف الأساسي للإجراءات واجبة التطبيق لحماية البيئة هو تحقيق الأمن البيئي أي تحقيق أقصى حماية للبيئة باتخاذ التدابير والإجراءات الوقائية اللازمة، كالملاحظة والمتابعة والقياس أو وسائل التحذير، أو سنّ القوانين واللوائح التي تمنع التصرفات المؤدية لهذا الضرر، ولكي تتضح هذه المبدأ أكثر لا بد من تبيان مفهومه (المطلب الأول)، كما أن التعرف على حدوده وعلاقته بالمسؤولية المدنية مهم لإبراز قيمته القانونية (المطلب الثاني)، بيد أن تجسيده في الواقع يتطلب إيجاد آليات تكرس ذلك لعل أبرزها دراسة مدى التأثير (المطلب الثالث).

المطلب الأول

مفهوم مبدأ الوقاية

الإجراءات الوقائية هي الأساليب التي تمنع حدوث التدهور البيئي في أي صورة، أي منع وقوعه أصلاً لذا فهي غير مرتبطة بظهور التدهور البيئي¹، وسيوضح ذلك من خلال تعريف مبدأ الوقاية والتطرق لنشأته والوقوف عند أهميته (الفرع الأول)، كما أنه لم يأتي صدفة بل تدرّج على المستوى الدولي إلى أن تمّ تكريسه في جلّ القوانين الداخلية (الفرع الثاني).

¹ - عبد الله الصّعيدي، الاقتصاد والبيئة، دراسة بعض الجوانب الاقتصادية لمشكلات البيئة، دار النهضة العربية، 1993، ص 99 و100.

الفرع الأول

التعريف بمبدأ الوقاية

التدابير الوقائية هي تلك التدابير المتخذة لكي يتم التخفيض إلى الحد الأدنى أو تلافي النتائج الضارة للسلوك الذي ينطوي على خطر كبير يتسبب في ضرر للآخرين، وسيوضح ذلك من خلال تعريفه وتبسيط الضوء على أهميته (أولاً)، كما أنه من الضروري التعرف على شروطه للإدراك الجيد لكيفية تطبيقه (ثانياً)، ونظرًا لتقارب مفهومه مع مبدأ الحيطة، وجب التمييز بينهما لتوضح حدود كل منهما (ثالثاً).

أولاً - تعريف مبدأ الوقاية وأهميته

تضمن البند الثامن من ديباجة اتفاقية ريو لسنة 1992 حول التنوع البيولوجي على هذا المبدأ، من خلال نصه على ضرورة اتخاذ كل التدابير والإجراءات من أجل استباق وتوقي أسباب نقصان أو فقدان التنوع البيولوجي من المصدر والقضاء عليها، بعد ذلك تطبيقه في كل مجالات حماية البيئة، مثل المناخ، التلوث، التصحر وغيرها¹. وقد عرّف على أنه "مبدأ وفقاً له من الضروري تجنب أو التقليل من الأضرار الناجمة عن الأخطار الماسة بالبيئة، من خلال العمل في المقام الأول على المصدر وباستخدام أفضل التقنيات المتاحة"².

كونها عملية سابقة على وقوع الضرر فإن أهمية الإجراءات الوقائية تكمن في إبقاء الحال على ما هو عليه قدر الإمكان، وهي بذلك أفضل من الإجراءات العلاجية التي تهدف إلى إعادة الحال إلى ما كان عليه، وذلك طبقاً للمقولة المشهورة "الوقاية خير من العلاج"³.

¹ - مدين آمال، المرجع السابق، ص 172.

² - يرى الفقيه بربوتا (المقرر الخاص للجنة القانون الدولي المكلفة بإعداد اتفاقية دولية حول المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي)، أنه التدابير التي تمنع من وقوع حادث، والتدابير الكفيلة باحتواء الآثار الضارة لحادث بعد وقوعه أو تخفيضها إلى الحد الأدنى ذات طبيعة وقائية، فالنوع الأول يتخذ لمنع وقوع الحادث والثاني لمنع وقوع الضرر بصورة كلية أو جزئية، فالاحتواء والتقليل إلى الحد الأدنى أو التخفيف مساوية جميعاً للوقاية من وقوع مقدار من الضرر، كان سيقع لولا اتخاذ هذه التدابير. نقلاً عن: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 322.

³ - نفس المرجع والصفحة نفسها.

فمنع وقوع الأضرار البيئية أو الحدّ من امتدادها وانتشارها قبل حدوثها أفضل الوسائل لضمان حماية أفضل لخصائص النظام البيئي¹، خاصة عندما نكون بصدد مواجهة أضرار لا يمكن إصلاحها أو إرجاعها مثل انقراض فصائل نباتية أو حيوانية معينة.

أيضا تكاليف الإصلاح والعلاج غالبا ما تكون مرتفعة عن تكاليف الوقاية، كما تسمح معرفة الأضرار وأسبابها باتخاذ إجراءات وقائية فعّالة لمنع وقوعها نهائيا².

ثانياً - شروط تطبيق مبدأ الوقاية

إذا أردنا تطبيق مبدأ الوقاية يشترط أن نعرف الأضرار الواجب تفاديها (أولاً)، كما أن لقيمة تكلفة هذه التدابير الوقائية دور في تجسيده من عدمه (ثانياً)، كذلك توفير أحسن وأحدث تكنولوجيا ضروري لتطبيقه (ثالثاً).

أ - توفر اليقين العلمي

من المعلوم أن التقدم والتطور التكنولوجي دائما ما ينتج أضرار لم يتوصل العلم بعد إلى الكشف عنها أو تأكيد وقوعها من نفيه، فهي لا يمكن أن تكون محل تدابير وقائية لغياب اليقين العلمي وبالتالي احتياطا تخضع لمبدأ الحيطة، لكن بمجرد توصل العلم ليقين معين فإننا نكون بصدد تطبيق مبدأ الوقاية، فهو مرتبط بتوفر يقين علمي لوقوع الأضرار.

إن حتى نلجأ إلى اتخاذ تدابير وقائية بغية منع حدوث أضرار بيئية معينة من البديهي أن يوجد تأكيد علمي سابق على ذلك، وعليه فمنع تدهور البيئة يقوم أساسا على منع الأضرار المتوقعة، أمّا التدابير التي تتخذها بعد وقوع الأضرار لجبر وإصلاح التدهور فتعتبر تدابير علاجية³.

ب - أن تكون تكلفة التدابير الوقائية معقولة

يقصد بذلك أن تكون التدابير الوقائية المزمع القيام بها متناسبة في تكلفتها مع درجة خطورة الأضرار المراد منع حدوثها، أي أن ذلك مشروط بقيمة البيئة المهتدة والمصالح التي

¹ - Alexandre KISS, Droit de l'environnement, op.cit, p 82.

² - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 323.

³ - نفس المرجع، ص 331.

قد تتضرر، وعليه يجب أن يسبق اتخاذ التدابير الوقائية تقدير كلفتها لتقارن مع تكلفة الأضرار التي قد تحدث¹.

لكن نصطدم عند تنفيذ ذلك بعدة صعوبات، بداية بصعوبة أو استحالة تقدير تكلفة الأضرار الايكولوجية التي تلحق بالتراث المشترك للإنسانية والموارد العامة مادياً²، كما أنه قد لا تظهر أية قيمة فعلية للجزء المهدهد من البيئة حالياً إلا أنه أحياناً يثبت الزمن العكس مستقبلاً.

ج - استعمال أفضل تكنولوجيا متوفرة

جلّ الاتفاقيات الدولية والتشريعات البيئية ربطت النشاط الوقائي باستعمال أفضل تكنولوجيا متوفرة³، ومن ذلك المشرع الجزائري الذي نص في المادة 5/3 قانون رقم 10-03 على ضرورة استعمال أحسن التقنيات المتوفرة عند اتخاذ تدابير وقائية لحماية البيئة والحفاظ عليها.

لم تتشدد التشريعات البيئية في الأمر ونصت على اللجوء إلى أفضل تكنولوجيا متوفرة ذات تكلفة اقتصادية مقبولة، وهذا حتى لا تصبح مرهقة للقدرات الاقتصادية للمؤسسات الصناعية وتضعف قدرتها التنافسية، لكن قد تؤدي هذه المرونة في اختيار التكنولوجيا طبقاً للقدرات وإمكانيات المستغل إلى خلق نوع من اللامساواة، إذ يمكن للمؤسسات الأكثر تلويناً أن تتخلص من الالتزام بذلك بحجة أنها لا تملك موارد كافية حتى تتحصل على تكنولوجيا نظيفة، في حين أن مؤسسات أقل تلويناً لكنها ميسورة مالياً، تخضع لالتزام الحصول على أحسن تكنولوجيا⁴.

1 - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 332.

2 - أجريت عدة دراسات في سبعينات وثمانينات القرن الماضي، قدرت أن التكلفة الاقتصادية للتدهور الناجم عن التلوث في الدول الصناعية مبلغها يتراوح بين 3% و5% من الناتج القومي الإجمالي، كما قدرت تكاليف تخفيف من حدة التلوث والسيطرة عليه بنسبة تتراوح بين 0.8% و1.5% من الناتج القومي الإجمالي، انظر في ذلك:

- Nicolas DE SADELEER, Les principes pollueur-payeur de prévention et de précaution, Bruylant, Bruxelles, A.1999, p 122.

3 - ومن ذلك اتفاقية هلسنكي 1992 حول المجاري المائية الدولية التي تشترط في مادتها 1/3، لغرض الوقاية يجب وضع حدود في التراخيص بالنسبة لإلقاء النفايات والمواد الخطيرة في المياه الدولية الذي يقوم أساساً على أحسن تكنولوجيا متوفرة.

4 - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 334.

ثالثا - تمييز مبدأ الوقاية عن مبدأ الحيطة

يظهر في بادئ الأمر وجود ارتباط بين المبدأين بحيث يُعتقد أن مبدأ الاحتياط أحد تطبيقات مبدأ الوقاية، لكن في الواقع أنهما مختلفان وجوهر الإختلاف يكمن في نوع الأخطار التي يسيرها كل منهما، أي الاحتمالات ليست من طبيعة واحدة، ففي حالة الحيطة يتعلق الأمر باحتمال صحة فكرة الخطر، بينما في حالة الوقاية الخطر محقق بينما الاحتمال يتعلق بوقوع الحادث من عدمه¹.

إذن مبدأ الوقاية يتعلق بتسيير المخاطر المعروفة والمؤكدة علميا حيث يمكن التحكم فيها باستعمال التّقنيات العلمية المتوفرة، بينما الحيطة يتعلق بالأخطار غير المحققة أو المحتملة، والتي تكون عملية تقييمها صعبة لعدم توفر التّقنيات العلمية المناسبة².

الفرع الثاني

تكريس مبدأ الوقاية

لقد جاء مبدأ الوقاية تجسيدا للالتزام بكفالة أكبر قدر من الحماية للبيئة وتحقيقا للتنمية المستدامة، فهذا المبدأ القانوني أصبح متعارف عليه عالميا وذلك في الاتفاقيات الدولية وكذلك داخليا حيث أخذت به العديد من التشريعات الوطنية (أولا)، كما أن للقضاء وخصوصا الدولي دورا مهما في تكريسه (ثانيا)

أولا - في القوانين الوطنية والاتفاقيات الدولية

أقرت عدة اتفاقيات دولية متعلقة بحماية البيئة³ هذا المبدأ، نذكر منها اتفاقية بازل 1989 بشأن التحكم في نقل النفايات الخطيرة والتخلص منها عبر الحدود، حيث ألزمت

1 - مدين آمال، المرجع السابق، ص 173.

2 - نفس المرجع والصفحة نفسها.

3 - من بين الاتفاقيات التي نصت على المبدأ: . اتفاقية جنيف الخاصة بأعالي البحار 1958 التي أكدت في المادتين 24 و25 على التزام الدول باتخاذ كافة التدابير الوقائية والإجراءات اللازمة لمنع التلوث الناتج عن نقل البترول وتفريغه وإغراق النفايات المشعة والمواد الخطيرة الأخرى في البحار.

. المادة 1/2 من اتفاقية هلسنكي في 17/ 03/ 1992 الخاصة باستخدام المجاري المائية والبحيرات الدولية العابرة للحدود.

. المادة 2/2 والمادة 05 من اتفاقية 1994/06/29 الخاصة بالتعاون لحماية واستعمال الدائم لنهر الدانوب.

. المادة 21 من اتفاقية نيويورك 1997/05/21 الخاصة باستعمال الأنهار الدولية لأغراض غير الملاحة.

الدول باتخاذ التدابير الوقائية عندما نصّت في المادة 2/4 منها على أن: "يتخذ كل طرف التدابير اللازمة بغية:

- ضمان خفض توليد النفايات الخطرة والنفايات الأخرى داخله إلى الحد الأدنى، مع الأخذ في الاعتبار الجوانب الاجتماعية، التكنولوجية والاقتصادية.

- ضمان إتاحة مرافق عالية للتخلّص لأغراض الإدارة السليمة بيئياً للنفايات الخطرة والنفايات الأخرى...، أيًا كان مكان التخلّص منها.

- ضمان أن يتخذ الأشخاص المشتركون في إدارة النفايات الخطرة... الخطوات الضرورية لمنع التلوّث من النفايات الخطرة... وخفض آثار ذلك التلوّث على الصحة البشرية والبيئية إلى الحد الأدنى بما يتفق مع الإدارة المحلية بيئياً والفعّالة لهذه النفايات...¹.

كما نصّت المادة 3/3 من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ 1992 على مبدأ الوقاية والتي جاء فيها: "تتخذ الأطراف تدابير وقائية لاستباق أسباب تغيّر المناخ أو الوقاية منها، أو تقليلها إلى الحد الأدنى والتخفيف من آثاره الضارة...".

بالإضافة إلى العديد من الاتفاقيات الثنائية والجهوية والمتعددة الأطراف التي تتضمن أو تشير صراحة إلى مبدأ الوقاية الذي يُعد دون شك مبدأ من مبادئ القانون الدولي².

بعد إقراره في العديد من الاتفاقيات الدولية تلتفته التشريعات الوطنية³ تدريجياً وأصبحت تتضمن صراحة البعد الوقائي في نصوصها المتعلقة بمختلف المجالات البيئية، حيث نص

. المادة 05 من اتفاقية نيويورك 1995/08/04، الخاصة بالحفاظ على مخزون السمك الكبير المهاجر تطبيقاً لاتفاقية قانون البحار 1982. انظر في ذلك:

- Nicolas DE SADELEER, op.cit, p 110.

¹ - مرسوم رئاسي رقم 98-158، مؤرخ في 16/05/1998، المتضمن انضمام الجزائر إلى اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات.

² - للمزيد من التوضيح انظر: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 327-328.

³ - كذلك القانون السويسري المتعلق بحماية البيئة 1983 في مادته الثانية يقضي بأنه يمكن الحد من الآثار الضارة للتلوّث على أساس وقائي مبكر. والمادة 1/11 تنص: يمكن الحد من آثار التلوّث الجوي، الضجيج، الارتدادات، الإشعاعات، باتخاذ تدابير وقائية في المصدر.

قانون Barnier 1995 في فرنسا على: أن مبدأ الوقائية والتصحيح بالأولوية في المصدر يتحقق باستعمال أحسن تكنولوجيا متوفرة بتكلفة اقتصادية مقبولة، كما أشار القانون الريفي الفرنسي الجديد لمبدأ الوقاية في المادة L.1 200 حيث ربط بين مبدأ الوقاية وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر وأهمل المشرع الفرنسي ضبط تعريف لمبدأ الوقاية¹.

أما المشرع الجزائري تبنى المبدأ بداية في بعض القوانين الخاصة على غرار القواعد المتعلقة بحماية العمال من أخطار الإشعاعات الأيونية، حين حدد المبادئ العامة لوقاية العمال من الأخطار التي يمكن أن يتعرضوا لها أثناء نشاطاتهم بفعل الإشعاعات الأيونية، وألزم كل مشغل يملك مصدر لهذه الإشعاعات أن يحيط هذا المصدر بمنطقة مراقبة يراقب من خلالها مصادر الإشعاعات، مع وضع وسائل الوقاية الخاصة بها داخليا، بالإضافة إلى المراقبة الخارجية التي يتولاها أعوان حماية البيئة من خلال تحليل العينات وفحصها من أجل اتخاذ التدابير التي تراها السلطات ضرورية².

لكن يبقى أهم تكريس للمبدأ هو ذلك الذي جاء به قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة عند تحديده للمبادئ الأساسية وقواعد تسيير وحماية البيئة، وتحديدًا في المادة 5/3 من قانون رقم 03-10³، وسماه "مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر" وقد فرض المشرع الجزائري بموجب هذا المبدأ على الملوث استعمال أحسن التقنيات المتوفرة، كما ألزم كل شخص يمكن أن يلحق نشاطه ضررا بالبيئة بمراعاة مصالح الغير قبل اتخاذ أي تصرف⁴. تطبيقا لأحكام هذا القانون تبنت السلطة التنظيمية مبدأ

كما يلزم القانون البلجيكي 1999 السلطات العامة ومستعملي المجالات البحرية الأخذ في الاعتبار مبدأ الوقاية عند قيامها بأية أنشطة في البحر من أجل منع الأضرار التي قد تلحق بهذا المجال، بدلا من القيام بإصلاح الضرر وتعويض الضحايا أنظر:

- Nicolas DE SADELEER, op.cit, p 112.

¹ - Ibid, p 113.

² - المادة 06 من المرسوم رقم 132/86، مؤرخ في 27 ماي 1986 يحدد قواعد حماية العمال من أخطار الإشعاعات الأيونية والقواعد المتعلقة بمراقبة حيازة المواد الإشعاعية والأجهزة التي تتولد عنها إشعاعات أيونية واستعمالها، ج.ر عدد 22، سنة 1986.

³ - المادة 03 فقرة 06 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة التي نصت على: "مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر يكون ذلك باستعمال أحسن التقنيات المتوفرة وبتكلفة اقتصادية مقبولة ويلزم كل شخص يمكن أن يلحق نشاطه ضررا كبيرا بالبيئة، مراعاة مصالح الغير قبل التصرف".

⁴ - مدين آمال، المرجع السابق، ص 174.

الوقاية في نقل النفايات الخاصة الخطرة، ووضعت شروطاً صارمة لنقلها وتغليفها وتعليمات الأمن في حالة وقوع حادث أثناء عملية نقلها¹.

ثانياً - في القضاء

ورد مبدأ الوقاية في العديد من الأحكام القضائية، حيث تمت صياغته وتقنيته والتأكيد على التزام الدول باتخاذ كافة التدابير والإجراءات الوقائية الضرورية لمنع خطر التلوث الذي يهدد صحة رعايا وبيئة الدول الأخرى، حيث تجسد ذلك في قضية مصهر ترييل السابق ذكرها، ونرصد أيضاً تقدم ولاية جورجيا بدعوى ضد شركة خاصة للنحاس يتسرب منها غاز ضار، حيث نوهت المحكمة العليا للولايات المتحدة بأنه طلب عادل ومعقول تقدمت به سلطة عليا حرصاً على عدم تلويث الهواء الذي يعلو أرضها بغاز حامض الكبريت على نطاق واسع، والمحافظة على الغابات التي تغطي جبالها، ومنع تعرضها لمزيد من التلف أو لاحتمال حدوث ذلك، كما لا يجب تعريض المحاصيل التي تغطي تلالها لنفس الخطر².

أما في قضية Gabcikovo Nagymaros³ كانت محكمة العدل الدولية أكثر وضوحاً عند تأكيدها على مبدأ الوقاية، حيث جاء الحكم يقضي: "حماية البيئة يفترض اليقظة والوقاية باعتبار أن الأضرار لا يمكن إصلاحها بالإضافة إلى أن ميكانيزم التعويض يبقى محدود اتجاه هذا النوع من الأضرار".

وأكدت أن هذا الالتزام يتعلق بالنشاطات الجديدة، وكذلك عند مواصلة النشاطات التي أنجزتها أو بادرت إلى إنجازها في الماضي، لأن مفهوم التنمية المستدامة يستوجب التوفيق بين التنمية الاقتصادية وحماية البيئة⁴.

كما أكدت محكمة العدل الدولية على الالتزام بحماية البيئة والطبيعة في عدة أحكام، من ذلك رأيها الاستشاري حول مشروعية التهديد باستعمال الأسلحة النووية بين فرنسا

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 04-409 المؤرخ في 14 ديسمبر 2004، المحدد لكيفيات نقل النفايات الخاصة الخطرة ج.ر عدد 81، سنة 2004.

² - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 330.

³ - بين المجر والتشيك والمتعلقة ببناء سد على نهر الدانوب، سبق ذكرها في المبحث السابق.

⁴ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 330-331.

ونيوزيلندا¹ الذي أكد أن البيئة ليست مجردة، بل هي مكان تعيش فيه الكائنات الحية التي ترتبط بها نوعية حياتها وصحتها بما فيها الأجيال القادمة، لذا من واجب الدول السهر على أن تُجري نشاطاتها في حدود ولايتها أو سلطتها، وأن تحترم بيئة الدول الأخرى أو التي لا تخضع لأي اختصاص وطني، وهذا ما يؤكد عليه القانون الدولي للبيئة².

كما تم النص عليه حديثاً تحت مسمى مبدأ الالتزام ببذل العناية الواجبة كما في النزاع الذي نشأ بين ألمانيا وسويسرا، على تلوث نهر الراين من جراء إهمال سويسرا احترام تدابير السلامة الواجب مراعاتها عند اتفاقها مع إحدى شركات الأدوية، وقد اعترفت الحكومة السويسرية بأنها لم تبذل العناية اللازمة بوضع تنظيم واق للصناعات الصيدلانية لديها لمنع الحادث³.

المطلب الثاني

القيمة القانونية لمبدأ الوقاية

للمبدأ دور مهم في حماية البيئة نظراً للطابع الإجرائي الذي يجعله قابل للتنفيذ من الناحية العملية، وللتعرف أكثر عن قيمته القانونية كان لزاماً والتعرف على علاقته بالمسؤولية المدنية حتى يكون أساساً للمسؤولية (الفرع الأول)، ثم تقييم المبدأ بتحديد مضمونه (الفرع الثاني)، ولأن الغاية من تطبيقه هي تحقيق الحماية الأمثل للبيئة، فيستحسن في بعض الحالات استبداله بمبدأ الإستبدال ليحقق أكثر موازنة بين حماية البيئة والمصالح الفردية (الفرع الثالث).

الفرع الأول - علاقة مبدأ الوقاية بالمسؤولية

الأصل أن المسؤولية تكون دائماً في إصلاح وجبر الضرر، إلا أنها قد تكون في شكل وقائي⁴، والملوث المسؤول الذي دفع جراء هذه المسؤولية سيحاول بدون أدنى شك اتخاذ وإتباع سلوكيات تهدف إلى تقادي الوقوع في المسؤولية مرة أخرى.

1 - تم التعرض لهذه القضية في المبحث السابق أنظر ص 111 و 112.

2 - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 330.

3 - نفس المرجع، ص 331.

4 - Nicolas DE SADELLER, op.cit, p 132.

من المعروف أن التعويض يهدف إلى جبر الضرر في حد ذاته أما إجراءات الوقاية تتصب على منبع الضرر، أي تجنب أو تقليل من احتمال حدوثه، فبمقتضى مبدأ الوقاية يجب الإبقاء على البيئة بحالتها قدر الإمكان¹.

قال في هذا الصدد Calera RODRIVISE في تعليقه على التقرير الثاني الذي قدّمه المقرّر الخاص للجنة القانون الدولي باربوتا:

"إنّ الملخص التخطيطي يُشير إلى وجود التزامين أوليين التزم باتخاذ التدابير لمواجهة الخطر والتزام بتعويض الضرر، والكل متفق أن هذين العنصرين مرتبطين ارتباطاً وثيقاً".

يقول باربوتا: "أن مفهوم الضرر الذي وقع بالفعل في حالة الجبر والضرر المحتمل في حالة المنع (الوقاية) يُشكّل المادة الرابطة"، وغياب فكرة الخطأ في جانب المتسبب في الضرر في نظام المسؤولية الموضوعية يساهم على تدعيم البعد الوقائي الخاص بالمسؤولية المدنية".

ويُضيف: "التعويض الذي يكون نتيجة أو أثر من آثار المنع يعني أن كل من يقوم بنشاط يلحق خسارة بالغير عليه بالتعويض دون أن يقدم دفاعه القانوني، أمر يحتم على القائم به أن يبذل كل ما في وسعه من أجل تفادي وقوع أضرار أو الحد منها عند وقوعها، وهذا بدون شك نتيجة أساسية للمسؤولية الموضوعية"².

يفهم من ذلك المسؤولية تقوم بغض النظر عن توفر الخطأ، وما على المتسبب في الضرر إلا مضاعفة عنايته وتوقي الوقوع في الخطأ، هكذا تؤدي المسؤولية المدنية بطريقة غير مباشرة إلى البعد الوقائي³.

¹ - وهذا ما رمت إليه التوجيهات الأوروبية الحديثة بشأن حماية البيئة التي أعطت الحق لكل جمعية أو مؤسسة في أن تطالب في أي وقت ب: - منع أي نشاط خطير غير قانوني يمثل تهديداً للبيئة.
- الإيعاز للمنتفع بأخذ كل ما من شأنه الوقاية من الحادث.
- الإيعاز للمنتفع بأخذ كل التدابير التي تقي من الضرر بعد وقوع كارثة بيئية.
- الإيعاز للمنتفع بأخذ التدابير الممكنة لاستعادة الأشياء.
انظر في ذلك: مدين أمال المرجع السابق، ص 173 و174.

² - التقرير الرابع للمقرر الخاص باربوتا، نقلاً عن: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 324.

³ - نفس المرجع والصفحة نفسها.

أيضا الرسوم التي تفرض على الملوثين المحتملين يمكن أن تحت على اتخاذ التدابير الوقائية، وذلك كون ارتفاع هذه الرسوم يكون دافعا طبيعيا لحث الملوثين على تقليص نشاطاتهم الملوثة¹.

الفرع الثاني

تقييم مضمون مبدأ الوقاية

بمقتضى هذا المبدأ يلتزم المسؤول عن الضرر باتخاذ الإجراءات الوقائية المعقولة خاصة في تكاليفها هذا إذا كان النشاط الذي يمارسه يسبب أو يساهم في تدهور البيئة، فعندما يتم إنفاق مبلغ معين على الوقاية، فمن المنتظر تفادي ضرر يكلف إصلاحه وإعادة المكان إلى ما كان عليه أكثر من ذلك بكثير².

فالغاية من هذا المبدأ هي الحيلولة دون وقوع الاعتداء على البيئة أو التقليل من نتائجه، هذا المفهوم يتجاوب مع طبيعة الحياة المعاصرة حيث يكون لكل الأنشطة الاقتصادية والصناعية آثار مباشرة أو غير مباشرة على البيئة، لكن تعذر عدم حدوث الاعتداء يحول المبدأ من واجب وقاية كاملة إلى وقاية جزئية³.

الفرع الثالث

مبدأ الاستبدال وجه آخر لمبدأ الوقاية

نص المشرع على هذا المبدأ في المادة 03 فقرة 03 من قانون حماية البيئة واعتبره من المبادئ الأساسية والمرجعية لهذا القانون⁴، حيث يمكن بمقتضاه استبدال نشاط تم التأكد بإضراره بالبيئة بأخر يكون أقل خطرا عليها، دون مراعاة لتكلفة هذا النشاط الجديد ما دام يوفر الحماية اللازمة للبيئة، لم يشترط المشرع في النشاط الجديد أن يكون غير مضر، بل

¹ - Nicolas DE SADELLER, op.cit, p 133.

² - مدين آمال، المرجع السابق، ص 173.

³ - نفس المرجع، ص 174.

⁴ - المادة 03/03 من قانون 03-10، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة التي تنص على: "مبدأ الاستبدال هو استبدال عمل مضر بالبيئة بأخر يكون أقل خطرا عليها ويختار هذا النشاط الأخير حتى ولو كانت تكلفته مرتفعة ما دامت مناسبة للقيم البيئية موضوع الحماية".

يكفي أن يكون أقل إضراراً من الأول، وفي ذلك إرادة حازمة للتقليل من تلوث البيئة حتى وإن كان مكلفاً.

ويتجسد ذلك في وجود نشاط كان يعتبر غير مضر بالبيئة، إلا أنه بعد التقدم العلمي التكنولوجي ثبت العكس، فصعوبة توقيف هذا النشاط تحتم إيجاد نشاط بديل غير مضر أو على الأقل أقل إضراراً من النشاط المُستبدل، كما أن تكلفة تغيير النشاط وإن كانت مرتفعة فإنها تعتبر غير ذلك بل تافهة بالمقارنة مع وقف النشاط بالكامل وبالتالي يمكن أن نعتبر هذا المبدأ بطريقة غير مباشرة مريح لصاحب النشاط بخلاف ما تبدو عليه صياغته، يمكن أن ندرج هذا المبدأ ضمن المبادئ الوقائية، ما دام النشاط المُستبدل لم يلحق ضرراً بالبيئة.

في هذا الصدد، نسجل قرار وزير التهيئة العمرانية والبيئة في شهر جويلية سنة 2008، بغلق مصنع مادة الإسمنت أميانت ومشتقاته بمفتاح ولاية البليدة، نتيجة الأخطار الصحية التي وقعت لعمال المصنع والسكان المقيمين بالقرب منه بعد تسجيل إصابات بمرض السرطان في أوساطهم، وقد نجم عن تشغيل المصنع تدهور بيئي خطير، وإثر هذا التردّي البيئي البالغ، تم تنصيب لجنة مختصة عملت على إزالة الشوائب والتلوث وتنظيفه نهائياً من هذه المادة، واقتراح استبدال نشاط هذا المصنع بنشاط آخر يحترم حقوق حماية البيئة¹.

يعتبر قرار توقيف نشاط هذا المصنع هو تطبيقاً لمبدأ الوقاية لوجود اليقين العلمي بالأضرار، كما يمكن أن يستند على مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية باعتبار الضرر التي يسببها للبيئة المحيطة به، كما يمكن أن يستند كل من الإدارة والقضاء على مبدأ الاستبدال بخلق نشاط مغاير يكون صديق للبيئة، عوض خسارة مقر المصنع وبناءه، وإن كان مكلفاً في البداية إلا أنه يكون أهون من الغلق التام للنشاط، وهنا يأتي دور السلطات الإدارية والقضائية في مفاضلة مبدأ عن آخر بما يوازن بين حماية البيئة وحماية مصالح الأفراد.

¹ - س. عربي، غلق مصنع "اسمنت . أميانت" بمفتاح: 17 مليار لتعويض المتضررين، جريدة المساء، الجزائر، 28 جويلية 2008. انظر ذلك في: بوحنية قوي وعبد المجيد رمضان، تدابير حماية البيئة في الجزائر، أو الفجوة بين القرار والتنفيذ، (دراسة ميدانية)، مخبر العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، سنة 2012.

تطبيقاً لمبدأ الإستبدال، صادقت اللجنة البرلمانية الأوروبية للبيئة والصحة العامة والأمن الغذائي في أكتوبر 2006 في بروكسل، على قرار يقضي باستبدال صناعات المواد الكيماوية الخطرة بصناعات لمواد كيميائية صديقة للبيئة، ويقضي نفس القرار على صناعيي هذه المواد تطبيق مبدأ حق الإعلام لتوفير معلومات للسكان تتعلق بالمواد المنتجة حفاظاً على صحتهم وبيئتهم¹.

وفي إطار المفاضلة بين المبادئ، يمكن اعتبار هذا القرار تطبيقاً لمبدأ الحيطة حفاظاً على الصحة العامة وسلامة البيئة².

تجدر الإشارة إلى أن نص المشرع على عدم مراعاة تكلفة استبدال النشاط هو تأكيد على أن المقصود من التكلفة المقبولة المدرجة في مبدأي الحيطة والوقاية لا يقصد منها التوقف عن حماية البيئة عندما تكون التكاليف مرتفعة، وإنما اللجوء إلى أنسب الحلول من حيث التكلفة وكذا من حيث التقنيات المستعملة.

المطلب الثالث

دراسة مدى التأثير أداة لتجسيد مبدأ الوقاية

تتطلب الوقاية من الأضرار البيئية اتخاذ تدابير جديّة فعالة، مستعملة في ذلك أدوات سابقة لوقوع الضرر، أبرزها آلية دراسة مدى التأثير، ولكي تتضح هذه الآلية لا بد من التعريف بها (الفرع الأول)، وحتى يتم تطبيقها بما ينفع وبقي البيئة لا بد رقابتها شكلاً ومضموناً من طرف القضاء والإدارة (الفرع الثاني).

¹ - Greenpeace, Le principe de substitution rétabli par les parlementaires européens, octobre 2006, <http://www.greenpeace.org/france/vigitox/actualites/reach-le-principe-de-substit>, تم تصفحه يوم 2015/04/17.

² - بوحنية قوي وعبد المجيد رمضان، المرجع السابق.

الفرع الأول

التعريف بدراسة مدى التأثير

يعتبر إجراء قانوني إداري مسبق بواسطته يمكن إقناع السلطات العامة والمواطنين بتغيير ذهنيته تجاه البيئة، ولتجلى ذلك لابد من الوصول للمقصود به (أولاً)، وعرض مختلف المصادر التي كرسته (ثانياً)، كما أن له حدود يتوقف عندها نطاق أعماله (ثالثاً).

أولاً - المقصود بدراسة التأثير

هناك عدة تعاريف لدراسة التأثير سواء تشريعياً أو فقهيًا، وعموماً يمكن القول بأنها: إجراء إداري يسمح بتقديم مشروع يمكن أن يترتب آثاراً سلبية قبل اتخاذ القرار بإنجازه بهدف حماية البيئة¹.

تظهر أهمية هذا الإجراء في مساهمته في تطبيق القوانين المتعلقة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، حيث يعتبر أداة تخطيط ووقاية حيث يتم من خلاله تقييم الانعكاسات المباشرة وغير المباشرة للمشروع على التوازن البيئي، وهذا بهدف منع وقوع أضرار تخل به، ولهذا الإجراء دور إعلامي يتم من خلاله إطلاع المواطنين على نتائج دراسات للمشاريع التي تمس بالبيئة، كما يعتبر هذا الإجراء بمثابة الترجمة الحقيقية لعملية الوقاية، حيث يمنع ظهور التلوث أو يسعى للحد منه حتى قبل حدوثه².

ثانياً - تكريسها القانوني

ظهرت هذه الآلية أول مرة في القانون الوطني المتعلق بسياسة البيئة N.E.P.A³ في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1970، حيث نصت عليه المادة 102 من هذا القانون صراحة، كذلك الأمر بالنسبة للمشرع الفرنسي الذي تناولها في القانون المتعلق بحماية الطبيعة الذي صدر في 1976/06/10، ثم تلتها عدة نصوص تشريعية تنص على المبدأ من أهمها القانون الخاص بالمنشآت المصنفة الصادر في 1976/07/19.

¹ - للمزيد من التوضيح انظر: مدين آمال، المرجع السابق، ص 67 و68.

² - انظر في ذلك: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 380-383.

³ - وهو قانون عام يهدف إلى تشجيع التجانس بين الإنسان وطبيعته ومحاولة إصلاح الأضرار البيئية.

أما القانون الجزائري فقد أقرها أول مرة في قانون 83-03 ووصفها بأنها وسيلة للنهوض بحماية البيئة، وتلاه المرسوم التنفيذي 78/90 الصادر في 1990/02/27 المحدد للشروط التقنية والتنظيمية لتنفيذ دراسة التأثير، ثم كرسته المادة 15 من القانون 03-10، ليتبع بالمرسوم التنفيذي 07-145 حيث حدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة.

على المستوى الدولي دعا مؤتمر ستوكهولم 1972 في الفقرة السادسة من ديباجته للأخذ في الاعتبار تأثير نشاطات الإنسان على البيئة، وهذا ما تبلور في العديد من الاتفاقيات أو الإعلانات الصادرة عن منظمات دولية، منها إعلان ريو 1992 الذي نص في مبدأه 17 على: "يُضطلع بتقييم الأثر البيئي كأداة وطنية للأنشطة المقترحة التي يشمل أن تكون لها آثار سلبية كبيرة على البيئة، ويكون هذا التقييم بقرار من إحدى السلطات المختصة".

كذلك المبدأ التاسع إعلان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول السياسة البيئية في 1974/11/14، اتفاقية تقييم الأثر البيئي العابر للحدود في 1991/02/25 في مادتها 2/2، اتفاقية الأمم المتحدة حول قانون البحار في 1982/12/10 حيث تلزم الدول الأطراف بتقييم الآثار المحتملة للنشاطات التي تخضع لاختصاصها في الوسط البحري².

ثالثا - نطاق أعمال دراسة التأثير

اعتمد المشرع على معيار الحجم ومعيار الأبعاد والتأثيرات البيئية استنادا إلى القائمة السلبية في قانون 83-03 وهما معياران نسبيان، إذ يمكن أن يكون حجم المنشأة صغير مقارنة بالإنبعاثات الملوثة الصادرة منها أو العكس، كما أن مستوى التلوث ليس ثابت فقد ينقص بسبب إدخال تكنولوجيا متطورة، كما اعتمد على نظام القائمة السلبية، حيث حدد المشاريع المعفاة من دراسة التأثير في ملحق المرسوم رقم 90-78 السابق الذكر³.

¹ - المادة 13 من قانون 83-03 المتعلقة بحماية البيئة الملغى.

² - انظر في ذلك: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 388-389.

³ - نفس المرجع، ص 393.

جاء قانون رقم 10-03 في مادتيه 15 و 16 بتقسيم جديد، ميّز فيه بين المشاريع التي تخضع لدراسة التأثير والتي تخضع لموجز التأثير، ومعيار التمييز الذي اعتمده المشرع وفقا لهذا التصنيف هو مدى خطورة المشروع المراد تنفيذه على البيئة الطبيعية والاجتماعية والصحية، فالأشغال ذات الخطورة الكبيرة تحتاج إلى إعداد دراسة التأثير على البيئة، أما التي بسبب ضعف تأثيرها على البيئة فيكفي فيها إعداد دراسة لموجز التأثير¹.

صدر التنظيم الذي نصت عليه المادة 15 حيث تجسد في المرسوم التنفيذي 145-07 المتعلق بتحديد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، والذي أرفقَ بملحقين يحددان على سبيل الحصر قائمة المشاريع التي تخضع لدراسة أو موجز التأثير، لكن ما يؤخذ عن القائمتين إهمالهما لإخضاع بعض المشاريع المؤثرة سلبا عن البيئة، والتي قد تؤثر على صحة الإنسان والبيئة، على الأقل لموجز التأثير².

الفرع الثاني

الرقابة على دراسة التأثير البيئي

تخضع هذه العملية لنوعين من الرقابة الأولى مخولة للسلطات الإدارية وهي رقابة سابقة (أولا)، كما يضطلع القضاء برقابتها اللاحقة (ثانيا).

أولا - الرقابة الإدارية

تمارس الرقابة على دراسة التأثير من طرف الوزير المكلف بالبيئة والوالي المختص إقليميا بالنسبة لموجز التأثير، فطبقاً للمادة 07 من المرسوم التنفيذي 145-07 يجب أن تودع هذه الدراسات من طرف صاحب المشروع في عشر نسخ على الأقل لدى الوالي المختص إقليميا، الذي يكلف المصالح المكلفة بالبيئة بتفحصها، حيث يمكنها الاستعانة بالقطاعات المعنية أو بخبير، على ألا تتجاوز مدة فحص الملف 04 أشهر ابتداء من تاريخ

¹ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 394.

² - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 148.

إفقال التحقيق العمومي، ولها أن تطلب أي معلومة أو دراسة تكميلية لازمة من صاحب المشروع¹.

ويوافق الوزير المكلف بالبيئة أو الوالي على موجز التأثير، وفي حالة الرفض يكون بقرار معلل، ويمكن لصاحب المشروع أو مشغل المنشأة أن يقدم طعنا إداريا للوزير المكلف بالبيئة، مرفقا ذلك بالمبررات أو المعلومات التكميلية التي توضح وتؤسس لإجراء دراسة جديدة².

ثانيا - الرقابة القضائية

خول قانون حماية البيئة طبقاً للمادة 102 للقاضي تسليط عقوبة الحبس لمدة سنة واحدة وغرامة قدرها خمسمائة دينار على كل من يقوم بنشاطات لها انعكاسات على البيئة دون حصول على رخصة أو قرار موافقة، مما يفيد أن عدم توفر دراسة التأثير التي تعد من الإجراءات الأساسية لمنح رخصة، يُعرض صاحب المشروع أو مشغل المنشأة لتلك العقوبات المذكورة في المادة 102 من قانون 03-10، كما يمكن للقاضي منع استغلال المنشأة إلى غاية الحصول على الرخصة³.

زيادة على ذلك يمكن للقاضي أن يأمر بمواصلة الحظر المؤقت حتى بعد الحصول على الرخصة وأن يحكم بإعادة الأماكن إلى الحالة التي كانت عليها في أجل محدد.

كما تضاعف العقوبة في حالة عدم الإمتثال لأوامر القضاء السابق ذكرها وتصبح الحبس لمدة سنتين وغرامة قدرها مليون دينار⁴، تفسر هذه الصرامة والشدة في العقوبات بمحاولة الإدارة لمنع تحدي أي شخص ضد قراراتها.

تجدر الإشارة إلى أن مخالفات المتعلقة بحصول الرخصة ينظر فيها القاضي المختص بعد إخطاره بواسطة محاضر يحررها ضباط الشرطة القضائية أو مفتشو البيئة⁵.

1 - المواد 16 و17 من المرسوم التنفيذي 07-145 السالف الذكر.

2 - المادة 19 من المرسوم التنفيذي 07-145 السالف الذكر.

3 - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 405.

4 - المادة 103 من القانون 03-10 السالف الذكر.

5 - المادة 1/101 من نفس القانون.

كما أن الطبيعة القانونية لدراسة مدى التأثير التي لا تعتبر تصرف إداري محض، تؤثر في طبيعة الطعن الموجه ضدها، والذي ينصرف إلى قرار الترخيص الذي بنيت عليه الدراسة، هذا الأخير هو الذي يكون محل فحص من طرف القضاء الإداري¹.

إضافة إلى الرقابة السابقة، يختص القاضي في فحص التجاوزات المتعلقة بعدم احترام الإدارة للاحتياجات القانونية لاتقاء الأضرار بعد منح الترخيص، بما فيها مدى احترام الشروط الإجرائية والشكلية المتعلقة بمنح الترخيص.

عند إلغاء الترخيص بسبب عدم اكتمال محتوى الدراسة، يمكن لصاحب المنشأة المتضرر أن يطالب بتقرير مسؤولية الإدارة بسبب خطئها في مراعاة نوعية الدراسة².

يرى الأستاذ يحيى وناس أن القضاء الإداري الجزائري يفتقر لتطبيقات واجتهادات في هذا المجال بحيث لم يتم رصد أي نزاع منشور يخص ذلك، بخلاف القضاء الفرنسي الذي قطع أشواطاً معتبرة، سواء من حيث استيفاء الإجراءات أو من حيث فحص مضمونها.

وعليه فيظهر إعمال مبدأ الوقاية قضائياً عند فحص مضمون دراسة التأثير، وذلك بإلغاء الترخيص إذا رصد القاضي عدم احتواء الدراسة على الآثار المحتملة على البيئة، أو عدم جدية الإجراءات المتخذة لإصلاح الأضرار أو غياب الاحتياطات القانونية لاتقاء الأضرار، وهذا حتى بعد منح الترخيص ومزاولة النشاط، حيث تسمح المرونة التي يتمتع بها المبدأ من توضيح جزئيات لم يذكرها القانون خاصة بالجانب الوقائي لدراسة التأثير³، ومن ثم تطبيقها بما يحمي البيئة، مرسياً بذلك أعراف قضائية تكون مكملة ومفسرة للقواعد التنظيمية في هذا المجال.

1 - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 181.

2 - نفس المرجع، ص 183.

3 - للتوضيح أكثر أنظر: نفس المرجع، ص 182 و 183 و 184.

المبحث الثالث

مبدأ الملوث الدافع

شرعت الكثير من القوانين والنظم التي تهدف إلى حماية الطبيعة، باتخاذ كل التدابير لتنظيم وضمان هذه الحماية، ومن تلك التدابير فرض رسوم بيئية تساعد في حماية البيئة، منها مبدأ الملوث الدافع الذي يُقصد به إدراج كلفة الموارد البيئية ضمن ثمن السلع أو الخدمات المعروضة في السوق، ذلك لأن استعمال الموارد الطبيعية ضمن عوامل الإنتاج ينبغي أن يدخل ضمن كلفة المنتج أو الخدمة المعروضة، فمجانيتها استخدام هذه الموارد يؤدي بالتالي إلى هدرها¹، فالمبدأ يعد عاملاً مشجعاً للتقليل من مستويات التلوث ورفع مستوى التكنولوجيات غير الضارة بالبيئة².

وللتعرف أكثر عن المبدأ يستحسن التعرّيج عن إقراره في المدونات القانونية الداخلية منها والدولية (المطلب الأول)، وللمعرفة الحسنة لتطبيق المبدأ يستوجب معرفة نطاق تطبيقه من حيث الأشخاص الملزمين به، والوقوف على ما يلتزمون أو يستوجب عليهم دفعه (المطلب الثاني)، ولاتصافه بالطابع الجبائي كان لزاماً وضع أطر لتجسيده وتطبيقه، وذلك بالخوض في وسائل تطبيقه (المطلب الثالث)، ومن ثم الوصول إلى تقدير المبدأ ومعرفة حدود تطبيقه لتقييم قيمته القانونية (المطلب الرابع).

المطلب الأول

التكريس القانوني لمبدأ الملوث الدافع

دام التفكير طويلاً في تطوير مبدأ الملوث الدافع من مبدأ اقتصادي إلى مبدأ قانوني للبيئة قبل أن يصبح مبدأ مكرساً في العديد من الإعلانات والإتفاقيات الدولية للبيئة (الفرع الأول)، وأيضاً في العديد من التشريعات الداخلية (الفرع الثاني).

¹ - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 75.

² - وعلي جمال، الحماية القانونية للبيئة البحرية من أخطار التلوث، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، سنة 2010، ص 274.

الفرع الأول

إقرار المبدأ على المستوى الدولي

تم إقرار مبدأ الملوث الدافع على المستوى العالمي بداية في إعلان ريو بنصه على: "ينبغي أن تسعى السلطات الوطنية إلى تشجيع التكاليف البيئية كعنصر داخلي ضمن عناصر الإنتاج واستخدام الأدوات الاقتصادية آخذة في الحسبان النهج القاضي بأن الملوث يجب أن يتحمل من حيث المبدأ تكلفة التلوث، مع المراعاة الرّاجحة للصّالح العام وبدون الأضرار التجارية والاستثمار الدوليين"¹.

يحث نص هذه المادة على إدخال التكاليف البيئية ضمن عناصر الإنتاج، مع التأكيد على تحمل الملوث تكلفة الأضرار التي تنتج من جراء تسببه في التلوث، كما طالب بمراعاة قواعد الاستثمار والتجارة الدوليين عند تطبيق المبدأ².

يلاحظ أن نص المبدأ 16 إعلان ريو جاء في على شكل توصية أي أن صياغته غير أمر³، كما اعتبر مبدأ الملوث الدافع مبدأ اقتصادي كون يتم إدماج تكلفة التلوث ضمن تكلفة الإنتاج.

تأثرت العديد من الاتفاقيات الدولية⁴ سواء كانت ثنائية أو متعددة الأطراف بإقرار مبدأ الملوث الدافع في إعلان ريو، وخاصة تلك التي أبرمت في التسعينات، وكرسته صراحة في المسائل البيئية منها اتفاقية هلسنكي المتعلقة بحماية البيئة البحرية في منطقة البلطيق عام

1 - المبدأ 16 من إعلان ريو دي جانيرو 1992.

2 - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 415.

3 - يعد ذلك تراجعاً مقارنة مع التعاريف والصياغات التي قُدمت بشأن المبدأ، سواء في وثائق منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي أو المجموعة الأوروبية أو في الإتفاقيات الدولية، كما أنها صياغة تفتقر إلى مضمون قانوني محدّد.

4 - من أمثلة ذلك: اتفاقية هلسنكي الخاصة بحماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية 1992 حيث جاء في الفقرة الخامسة من المادة الثانية منها أنه: "ينبغي أن يسترشد الأطراف بالمبادئ التالية: "مبدأ الملوث الدافع الذي بمقتضاه يتحمل الملوث تكاليف منع التلوث وإجراءات التحكم فيها والحد منها".

- الاتفاقية الدولية الخاصة بالتعاون ومواجهة التلوث بالبتترول الموقعة في مدينة لندن 1990 والبيان النهائي المرفق بنص الاتفاقية حيث تقضي الفقرة السابعة من ديباجتها أنه: "يجب الأخذ بعين الاعتبار أن مبدأ الملوث الدافع يعتبر مبدأ من المبادئ العامة للقانون الدولي البيئي". للمزيد من التوضيح انظر: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 416.

1992 التي نصّت في الفقرة الرابعة من المادة الثالثة منها: "التزام الأطراف بتطبيق مبدأ الملوثّ الدافع في منطقة بحر البلطيق".

وأيضاً اتفاقية باريس المتعلقة بحماية البيئة البحرية لشمال شرق الأطلنطي 1992 تنص على أنه: "التزام الأطراف المتعاقدة بتطبيق مبدأ الملوثّ الدافع الذي بمقتضاه يتحمل الملوثّ تكاليف منع التلوّث وإجراءات التحكم فيه والحد منه"¹.

كما أن الاتفاقيات الدولية الحديثة أكّدت على المبدأ، مثل ما ورد في الفقرة الثامنة عشر من ديباجة اتفاقية ستوكهولم الخاصة بالملوثّات العضوية الثابتة 2001 التي أعادت التأكيد من جديد على المبدأ السادس عشر من إعلان ريو.

على المستوى الأوروبي² انعكس التطور الاقتصادي في أوروبا في تبني هذا المبدأ، حيث تضمنته عدة توصيات أصدرتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، فكان الإعلان عليه لأول مرة في التوصية رقم 128/127 الصادرة في 1972/05/26 المتعلقة بالمبادئ التوجيهية الخاصة بالجوانب الاقتصادية للسياسة البيئية على الصعيد الدولي، والتي جاء فيها ما يلي: "أن يتحمّل الملوثّ النفقات المتعلقة بتدابير منح ومكافحة التلوّث التي تقرّها السّلطات العامة لكي تظل البيئة في حالة مقبولة ..."³.

خصّصت المنظمة توصية⁴ لتطبيق مبدأ الملوثّ الدافع واعتبرته مبدأً دستورياً للدول الأعضاء فيما يتعلق بتحديد تكاليف التدابير اللازمة لمنع التلوّث والتحكم فيه، كما تم التأكيد على التطبيق الموحد للمبدأ، وذلك عن طريق تبني الدول الأعضاء لأساس مشترك للسياسات البيئية من شأنه أن يشجّع الإستخدام الأمثل والرشيد للموارد الطبيعية، ويمنع من وجود فروق في التجارة والإستثمار الدوليين، كما تم التشديد على تنفيذ مبدأ الملوثّ الدافع

¹ - نقلاً عن: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 416.

² - Michel PRIEUR, Droit de l'environnement, op.cit, p 136 – 137.

³ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 412.

⁴ - التوصية رقم 74/223 الصادرة في 1974/12/14 المتعلقة بتطبيق مبدأ الملوثّ الدافع التي نصّت في الفقرة الأولى منها على أن: "مبدأ الملوثّ الدافع يعتبر مبدأً دستورياً للدول الأعضاء فيما يتعلق بتحديد تكاليف التدابير اللازمة لمنع التلوّث والتحكم فيه، التي تقرّها السّلطات العامة في الدول الأعضاء". نقلاً عن: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 412.

وعدم تقديم أي دعم اقتصادي أو مالي للمشروعات إلا في ظروف استثنائية وبشروط معينة¹.

نشير إلى أن الأعمال القانونية الصادرة عن الإتحاد الأوروبي والجماعة الأوروبية والتي جاءت بصدد تنظيم السياسة الاقتصادية للمجموعة وتنميتها لتحقيق أفضل الشروط للعيش في بيئة سليمة، اعتبرت مبدأ الملوث الدافع عنصراً أساسياً في السياسة البيئية للمجموعة الأوروبية، وتطبيقاً لذلك تبنت اللجنة الأوروبية خمسة برامج في مجال السياسة البيئية للدول الأعضاء².

أسند القانون الأوروبي الموحد ومعاهدة مستريخت وكذا معاهدة الإتحاد الأوروبي 1992، سياسة المجموعة في مجال البيئة إلى مبدأ الملوث الدافع³ مما يعني أن كل الهيئات الأوروبية ملزمة بتطبيق المبدأ من اللجنة الأوروبية، البرلمان الأوروبي، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية، محكمة العدل الأوروبية، ولا يعني هذا أن الدول الأوروبية والمؤسسات الأوروبية لا تتمتع بالسلطة التقديرية والمرونة في تطبيق المبدأ⁴.

1 - تتمثل هذه الشروط في:

أن تكون المساعدة انتقائية ومقصورة على القطاعات الاقتصادية التي تعاني من مشاكل خطيرة.

أن تقتصر المساعدة على فترات انتقالية يتم تحديدها مسبقاً.

ألا يترتب عليها تشويها للتجارة والاستثمار الدوليين.

للمزيد من التوضيح انظر: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 412.

2 - برنامج العمل الأول 1973-1976: أعلنت فيه المجموعة لأول مرة عن مبدأ الملوث الدافع.

- برنامج العمل الثاني 1977-1981: اعتبره وسيلة تحقيق التجانس في السوق المشتركة، وهدفه منع تقديم مساعدات للملوثين إذا كانت تُحدث تبايناً في التبادل التجاري بين المجموعة.

- برنامج العمل الثالث 1982-1986: أكد هذا البرنامج على أن مبدأ الملوث الدافع يسعى إلى أفضل استخدام للموارد الطبيعية، وإلى إسناد التكاليف المرتبطة بحماية البيئة إلى الملوثين والتي من شأنها أن تُحدث على التخفيض من التلوث الذي يتسببون فيه.

- برنامج العمل الرابع 1987-1992 اعترف بأن مبدأ الملوث الدافع يجب أن يؤدي إلى وضع نظام المسؤولية عن الأضرار التي تلحق بالبيئة.

- برنامج العمل الخامس 1993-2000: أعاد التأكيد على أهمية المبدأ وتوسيع واستخدام الأدوات والوسائل الاقتصادية في مجال مكافحة التلوث. نقلاً عن: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 413-414.

3 - المادة R130 من القانون الأوروبي الموحد لعام 1987 والفقرة 17 من التوصية 11/30 لعام 1990 الصادرة عن المجلس الأوروبي، لمزيد من التوضيح انظر: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 413-414.

4 - Michel PRIEUR, Droit de l'environnement, op.cit, p 136.

الفرع الثالث

إقرار مبدأ الملوث الدافع كمبدأ قانوني في القوانين الوطنية

أثر تكريس المبدأ دوليًا على تطوره في القوانين الوطنية، ومن التشريعات التي أخذت به التشريع الفرنسي وكذا الألماني (أولاً)، ونحا المشرع الجزائري نفس النحو بالنص عليه في العديد من النصوص (ثانياً).

أولاً - في بعض القوانين المقارنة

تم إدراجه في التشريع الفرنسي بموجب المادة L.110-1 من قانون البيئة، التي تنص على: "المصاريف الناتجة عن الإجراءات الوقائية أو الحد من التلوث أو مكافحته، يتم تحمّلها من طرف الملوث"، كما كرس المشرع الفرنسي المبدأ في نصوص قانونية أخرى كالقانون المتعلق بالمنشآت المصنّفة لسنة 1976، قانون التعمير، قانون المياه لسنة 1993 والقانون الريفي لسنة 1995¹.

أما قانون 1995 Barnier فقد نص على المبدأ صراحة، واعتبر أن بمقتضاه يتحمّل الملوث التكاليف الناجمة عن تدابير الوقاية والتخفيض من التلوث ومكافحته، إلا أن ميثاق البيئة جاء خالياً من الإشارة الصريحة للمبدأ²، رغم دعوة الرئيس الفرنسي جاك شيراك إلى تكريس المسؤولية طبقاً لمبدأ الملوث الدافع، إلا أن اللجنة المكلفة بوضع مشروع ميثاق البيئة انقسمت في رأيها حول المسألة³.

كما اعترف القانون الألماني بالمبدأ تحت مسمى المسؤول الدافع، ويرى الفقه الألماني أنه طبقاً للمادة عشرون من الدستور الفدرالي، يجب إلغاء مبدأ تحمل أعباء الجماعة

¹ - مدين آمال، المرجع السابق، ص 176.

² - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 413-414.

³ - اعتبرت M. F. DE LHOSTE أن المبدأ المنصوص عليه في المادة الرابعة تطبيقاً مرناً لمبدأ الملوث الدافع، وحسب S. CAUDAL هناك عدة نصوص سابقة تدعم الشرعية الدستورية للرسم البيئية، على الرغم من عدم النص في ميثاق البيئة الفرنسي على المبدأ صراحة، أما المعارضين على عدم النص صراحة على المبدأ نجد المجموعة الاشتراكية التابعة للجنة القانون داخل اللجنة، التي اقترحت صياغة المادة 04 كما يلي: "يجب أن يقوم تطبيق مبدأ الملوث الدافع بالتعويض عن الأضرار كل شخص تسبب...."، ولم يأخذ بهذا الرأي بالرغم من دفاع جمعيات حماية الطبيعة وحماية المستهلك عن هذا المبدأ. لمزيد من التوضيح انظر: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 417-418.

المستوحى من مبدأ الدولة الاجتماعية في مجال السياسة البيئية لصالح مبدأ الملوث الدافع، وذلك لأن المتسبب في التلوث هو الملزم بالدفع لتمويل السياسة العامة للبيئة، أما تحمل الجماعة لتكاليف وأعباء مكافحة التلوث، لا يكون إلا إذا أدى ارتفاع التكاليف لصعوبة أو استحالة تطبيق مبدأ المسؤول الملوث¹.

ثانيا - القانون الجزائري

كرّس المشرع الجزائري المبدأ بداية بطريقة ضمنية، بوضع مجموعة من الرسوم البيئية بغرض الوقاية من التلوث وردع كل مخالف، وقد كان قانون المالية لسنة 1992 أول خطوة في هذا المجال حيث نصّت المادة 117 منه على وضع رسم جبائي سنوي على الأنشطة الملوثة أو الخطرة على البيئة والمحيط²، طبق هذا الرسم على الأنشطة المبيّنة في القائمة الواردة في المرسوم التنفيذي 98-339³، يحصل هذا الرسم لفائدة الصندوق الوطني للبيئة المستحدث بموجب المرسوم التنفيذي 98-147⁴، ليستعمل في مكافحة التلوث والحدّ منه. وبعد التحوّل العميق الذي شهدته السياسة البيئية في الجزائر، جزاء التغيّر الجوهري للظروف على المستوى السياسي من خلال المخططات الإقتصادية والقطاعية والبيئية، تمّ إقراره كمبدأ للوقاية من التلوث ومكافحته من خلال نص المادة 7/3 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة 2003 التي جاء فيها أنه "مبدأ يتحمّل بمقتضاه كل شخص يتسبّب نشاطه أو يمكن أن يتسبّب في إلحاق ضرر بالبيئة أو أحد عناصرها، نفقات كل تدابير الوقاية من التلوث والتقليص منه وإعادة الأماكن وبيئتها إلى حالتها الأصلية".

يتضح من ذلك أن المشرع لم يلق عبء تكلفة التلوث الذي يلحق بالبيئة على الجميع وإنما حصرها في من تسبب فيه⁵.

1- Nicolas DESADELLER, op.cit, p63.

2 - قانون رقم 91-25 مؤرخ في 18 ديسمبر 1991، متضمن قانون المالية لسنة 1992، ج.ر. عدد 65، سنة 1991، ص 2440.

3 - المرسوم التنفيذي رقم 98-339 المذكور سابقا.

4 - المرسوم التنفيذي رقم 98-147 مؤرخ في 13 مايو 1998، يحدد كفاءات حساب التخصيص الخاص رقم 302-065 الذي عنوانه الصندوق الوطني للبيئة، ج.ر. عدد: 31، سنة 1998، ص 04، المعدل والمنتم المرسوم التنفيذي رقم 01-408 مؤرخ في 13 ديسمبر 2001، ج.ر. عدد: 78، سنة 2001.

5 - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 419.

حدّد قانون المالية لسنة 2002 قيمة هذه الرسوم ووضع معامل مضاعف للمتسببين في زيادة التلوث، كما وضع المرسوم 198-06¹ طريقة تحصيل هذه الرسوم وطريقة ووقت دفعها، مع اعتماد أسلوب التدرّج الذي يظهر الصّرامة في التعامل مع المنشآت المصنّفة من جهة ومن جهة أخرى منح بعض التحفيزات الخاصة بالتسيير العقلاني للموارد البيئية².

المطلب الثاني

نطاق تطبيق مبدأ الملوثّ الدافع

حتى يتسنى تطبيق مبدأ الملوثّ الدافع يتوجّب معرفة الأشخاص الملزمين به (الفرع الأول)، والوقوف على ما يلتزمون أو يستوجب عليهم دفعه (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الأشخاص المعنيون بالدفع

لا يثير تحديد الملوثّ الدافع إشكالا إذا كان متمثّل في شخص واحد لأن كل من يقوم بنشاط خطير يعتبر ملزما بالدفع الرسوم سواء أحدث أو لم يحدث التلوث، فالملوثّ الدافع هو كل شخص (سواء كان عامّا أو خاصّا) يمارس نشاطا يعتبر مصدرا للتلوثّ، ويسهل تحديد ذلك عندما يكون الملوثّ واحد، لكن الإشكال يثور عندما يتعدد المعنيين بالتلوثّ ويختلط الأمر في إسناد المسؤولية لأحدهم³.

فقد يكون الملوثّ الدافع، مالك المادة الملوثة أو حائزها أو الذي يتولى مسؤولية رقابتها، وفي سياق آخر عندما نكون أمام حالة منشأة تُسبّب التلوثّ فيختلط الأمر بين الشّخص الحائز رخصة الاستغلال مع من يستعمل المادة الملوثة، بالإضافة إلى أنه قد يشترك ويساهم العديد من المصادر في إحداث تلوثّ معين⁴.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 198-06 مؤرخ في 31 مايو 2006، يضبط التنظيم المطبق على المصنّفة لحماية البيئة.

² - مدين آمال، المرجع السابق، ص 177.

³ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 421.

⁴ - Henri SMETS, "Principe pollueur, payeur un principe économique érige en principe de droit de l'environnement?", R.G.D.I.P . N°2 /1993, p 365.

أُفترحت عدة أساليب لتحديد الملوث المعني بالدفع من طرف الفقهاء¹، فمنهم من يرى من المستحسن أن يتم تحديده من طرف المشرع باللجوء إلى تطبيق مبدأ الوقاية وتصحيح التلوث في المصدر، نتيجة لذلك فإن العون الاقتصادي مسبب التلوث هو الشخص الذي يكون أكثر تأهيلاً لتحمل نفقات الوقاية ومكافحة التلوث في المصدر، لأنه يؤدي دوراً حاسماً في أحداث التلوث بدلا من المتسبب في التلوث، إذ يعتبر صاحب مصنع السيارات هو الملوث في حين أن التلوث ينتج عن استخدام السيارة من طرف مالکها (المتسبب في التلوث)².

وآخرين يفضلون تحديده على أساس موضوعي بالتركيز على من قام بالتلوث من خلال تركيز مسؤولية تحمل تكاليف التلوث على شخص محدد مسبقاً، أي إسناد تكاليف التلوث لهذا الشخص مسبقاً، فقد يكون هذا الشخص هو المُستغل أو المُشغل أو العون الاقتصادي، طبقاً لهذا الرأي فإن الملوث هو الشخص الذي تقوم عليه مسؤولية موضوعية عن التلوث³.

أنتقد هذا الرأي على أساس أن تركيز المسؤولية عن التلوث على عاتق شخص محدد مسبقاً، إنما يُعبّر عن فكر اقتصادي أكثر منه قانوني، كما يتعدّر تركيز المسؤولية على عاتق شخص محدد مسبقاً عند تعدد الملوثين لصعوبة تركيزها على أحدهم⁴.

بينما يقف فريق آخر موقف وسط بإسنادها للملوثين متضامين وهذا نظراً لصعوبة تحديد الملوث في حالة تعدد الملوثين، وعليه يتحملون جميعاً تكلفة مكافحة التلوث بالتضامن، من خلال الوسائل التي تكفل أفضل حل من المنظور الإداري والاقتصادي لمنع ومكافحة التلوث.

¹ - يرى الأستاذ M.LAWOGNI من الأفضل تطبيق المبدأ على كل من يلحق أضراراً بالبيئة بعيداً عن طبيعة النشاط، فيما إذا كان ملوثاً، سواء يخضع لترخيص من طرف السلطات العامة أم لا، هذا الأمر يسمح بضمان العدالة وتحقيق الهدف الوقائي للمبدأ، ويؤكد أن مبدأ الملوث الدافع يطبق على كل أشكال المساس بالبيئة التي تؤدي إلى تدهورها. انظر في ذلك: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 422.

² - Henri SMETS, op.cit, p 356.

³ - وذلك ما أخذت به المجموعة الأوروبية في عام 1975، التي اعتبرت الملوث هو كل شخص تسبب بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في إحداث ضرر بالبيئة، أو الذي أحدث ظروفًا يمكن أن تؤدي إلى مثل تلك الأضرار.

⁴ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 423.

ويرون أنه بما أن عدة أشخاص -هو من بينهم- قد ساهموا جميعا في إحداث التلوث، فمن العدل أن يتحمل هذا الشخص متضامنا مع غيره تكاليف منع ومكافحة التلوث¹. يرى البعض لا جدوى من الاهتمام كثيرا بهذه المسألة بسبب طابعها النظري، فإن كان الملوث هو الدافع الأول بصفة عامة، فإن المستهلك هو الذي يتحمل في النهاية تلك التكاليف كونها تحسب ضمن تكلفة الإنتاج².

اعتمد المشرع الجزائري مفهوما بسيطا للملوث، إذ ربطه بالنشاط الذي يقوم به المتعامل الاقتصادي، الذي يخضع حسب قانون المنشآت المصنفة 1989 إما إلى تصريح من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو الترخيص الذي يمنحه كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو وزير البيئة وذلك حسب خطورة نشاط المنشأة، وهو المعيار الذي ارتكز عليه وطبقه المشرع في قانون المالية لسنة 2002³.

تجدر الإشارة أنه في حالة تعذر تحديد المسؤول عن التلوث، يتعين على الدولة أن تتدخل لدفع تكاليف الضرر⁴.

الفرع الثاني

التكاليف التي تدخل في حساب الرسم

ليس تحديد الشخص الملوث المكلف بالدفع وحده يثير إشكالا بل نصطدم أيضا بنوع التكاليف التي يتحملها، فظهور المبدأ في البدء كان عبارة على مبالغ مالية في شكل رسوم⁵، ثم تطور ليشمل إدخال لتكاليف حماية البيئة ضمن مبالغ الرسوم، لكن هناك تباين وتدرج في

¹ - حادثة مفاعل تشرنوبيل، انظر في ذلك :

- Henri SMETS, op.cit, p 357.

² - من بينهم الأستاذ KRAMER, DUREN, CABALERO مشار إليهم من طرف: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 423.

³ - وناس يحيى، تبلور التنمية المستدامة من خلال التجربة الجزائرية، مجلة العلوم القانونية جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، رقم 01، 2003، ص 54.

⁴ - وهذا تطبيق للقواعد العامة في المسؤولية التقصيرية، حيث نص المشرع الجزائري على ذلك في المادة 140 من القانون المدني.

⁵ - K. E. BENHABIB, "Le financement des programmes et protection de l'environnement", Revue trimestrielle Mutations, édité par la chambre nationale de commerce d'Algérie, N° 14 Décembre 1995, p 34.

إدخال هذه التكاليف، بداية بإدخال جزئي لتكاليف التلوث أي الملوث يدفع فقط تكاليف التدابير المتخذة من أجل الوصول إلى مستوى مقبول من التلوث، وتشمل تكاليف التدابير الوقائية ومكافحة التلوث التي تُحدّد من طرف السلطات العامة للمحافظة على البيئة في حالة مقبولة، كالتدابير المتخذة لمنع أو التقليل من الانبعاثات الملوثة في المصدر، تكاليف التحكم في مثل هذه الانبعاثات والرقابة عليها وتكاليف اتّخاذ مزيد من التدابير لتقليل الآثار العكسية للملوثات منذ انبعاثها في البيئة¹.

يتحمّل الملوث من حيث المبدأ، كل تكاليف منع ومكافحة التلوث في المصدر الذي يوجد فيه، لكن بناءً على العديد من التوجيهات الصادرة عن المجموعة الأوروبية، فالملوث يتحمّل تكاليف التدابير المتخذة من طرف الإدارة لمنع تدهور البيئة، من ذلك التوجيه الصادرة عن المجلس الأوروبي في 12/06/1975 المتعلقة بإزالة الزيوت المستعملة لتسند بموجبها إلى الملوث تكلفة بعض التدابير التي تتخذها الإدارة مثل تكلفة التحاليل، وتكلفة منح التراخيص، والتفتيش، وكل التكاليف المرتبطة مباشرة بأنشطة ملوثة معينة. يستطيع أن يطلب المعني من السلطات العامة أن تُحرّر له فاتورة بالتكلفة الإدارية للتلوث المزمع إدخالها ضمن مبلغ الرسم².

زيادة على تحمّل الملوث تكاليف منع التلوث ومكافحته، تم الاتجاه حديثاً لإضافة تكاليف الأضرار الاجتماعية الناجمة عن التلوث في مستواه المقبول، ممّا يعني أنه مُلزم بتغطية تكاليف بعض الأضرار الناجمة عن ممارسة أنشطة ملوثة مثل حالات التلوث العرضي، وكذا تكاليف أضرار التلوث المتبقية التي سببها التلوث في حالة اتّخاذ التدابير التي قررتها السلطات لكي تكون البيئة في حالة مقبولة، وقد اعتبر هذا الاتّجاه الملوث يتحمّل تكاليف الأضرار التي سببها التلوث رغم حسن نيته³، فإذا كان مستوى التلوث خطيراً أو إذا كانت الأضرار بالغةً هذا يعني أن الملوث يجب عليه أن يتحمّل تكاليف الأضرار، وفي المقابل إذا كان مستوى التلوث ضعيفاً يمكن تحمّله، فإنّ الأضرار في هذه الحالة لا

¹ - طبقاً للتوصيتين الصادرتين من منظمة OCDE 1972 وفي 1974. انظر في ذلك: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 425-426.

² - للمزيد من التوضيح راجع: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 426.

³ - Michel PRIEUR, Droit de l'environnement, op.cit, p 141.

يعوّض عنها¹، كذلك الشأن إذا تمّ الاتفاق على معدّلات التلوّث التي يسمح في حدودها بمزاولة النشاط، فإنّ الأضرار التي تحدث في حدود هذه المعدّلات لا تُنشأ التزاماً بالتعويض لا على عاتق الدولة التي صرّحت بمزاولة النشاط ولا على عاتق المستغلّين الخاصين المصرّح لهم بمزاولة النشاط، حيث يقتصّر الالتزام بالتعويض عن الأضرار التي تتجاوز معدّلات التلوّث المتفق عليها، يذهب اتجاه حديث إلى تطبيق هذا المبدأ حتى في حالة التلوّث العابر للحدود، حيث يتحمل الملوّث إصلاح الآثار المترتبة على تدهور البيئة بفعل تلوّثه.

إلا أن اتّجاه آخر يرى بشأن مسألة التعويض عن الأضرار التي يسببها التلوّث العابر للحدود نحو إقرار التعويض على أساس المسؤولية المدنية للملوّث بدلاً من مبدأ الملوّث الدافع².

على العموم نظراً لصعوبة تحمل الملوّث كل تكاليف التلوّث نجد العديد من الاتفاقيات الدولية وأعمال دولية تلزم الملوّث بدفع تكاليف معقولة، كما أن بعض القوانين الوطنية مثل القانون الفرنسي الذي لم يُلزم الملوّث بدفع كلّ تكاليف التلوّث³.

المطلب الثالث

آليات تجسيد مبدأ الملوّث الدافع

هناك عدة صور للرسوم تفرضها السلطات العامة لدفع الملوّثين للتقليل من التلوّث منها ما هو تقليدي كتقنين معايير أو ضوابط ضدّ التلوّث، وهي وسيلة تسمح بتخفيض الملوّثات من خلال فرض مستويات ومعايير تقنية مضادة للتلوّث يحددها التشريع الوطني أو الاتفاق الدولي، ويتحمّل من يقوم بممارسة أنشطة مضرّة بالبيئة عبء النفقات الضرورية للمحافظة على المعايير والمستويات المحدّدة بموجب التشريع أو الاتفاق⁴.

¹ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 427.

² - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 91.

³ - ذلك ما أكّده ميثاق البيئة الفرنسي الملحق بالدستور في 2004 في المادّة الرابعة منه، انظر في ذلك: زيد المال

صافية، المرجع السابق، ص 431.

⁴ - نفس المرجع، ص 432.

انتقدت هذه الآلية نظرا لصعوبة تطبيقها، كما أن السرعة التي يمتاز بها التقدم التكنولوجي تجعله يتجاوز هذه المعايير التي تتسم بالطابع الجامد للأعمال القانونية، مما يؤدي إلى وقف التقدم الفني والابتكار بشأن مكافحة التلوث.

كما قد تفرض السلطات العامة رسوم تصاعديّة على الملوثات التي تُعد أحد أهم الوسائل التي تكفل تطبيق مبدأ الملوث الدافع، حيث تتجسد في صورتين؛ الصورة الأولى بفرض اقتطاع إجباري على الملوث، يستخدم مباشرة في إصلاح أو إعادة البيئة إلى الحالة التي كانت عليها، وتتجسد الصورة الثانية في حرمان الملوث من المزايا التي ستعود إليه في حالة مراعاته للقواعد والمعايير البيئية¹.

لكي تحقق الضرائب البيئية الغاية المتوخاة منها يجب أن يراعى التناسب بين معدل الضريبة المفروضة على التلوث مع معدل انبعاث التلوث².

كما قد تلجأ السلطات العامة لأسلوب الترغيب بمنح الحوافز والإعانات لتشجيع الملوث على التخفيض من التلوث، يراعى في الحافز أن يكون معتبرا حتى يدفع للالتزام بمنع الأضرار البيئية أو الحد منها.

أما الإعانات فهي عبارة عن مساعدات مالية مقابل كل وحدة أو كمية تلوث يتم التخلص منها أو معالجتها قبل تصريفها، تدفع للملوث من أجل حثه على حماية البيئة.

نظرا لطبيعتها التحفيزية بحيث تقدم منحة مقابل كلّ كمية تلوث يتم التخلص منها أو معالجتها، وهذا ما يدفع الملوثين لتقليل من حجم التلوث باختيار التكنولوجيا النظيفة، فهي بذلك تؤدي نفس دور الرسوم البيئية³.

انتقد هذا الأسلوب كونه يوفر حماية مستمرة لمصادر التلوث، مما قد يسبب نتائج وخيمة على البيئة على المدى البعيد.

اقترح الاقتصادي DALES عام 1968 فكرة إقامة أسواق لترخيص التلوث باستخدام شهادات التلوث كأحد أدوات السياسة البيئية، وذلك بإصدار تراخيص للتلوث تسمح بالتخلص

¹ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 433.

² - Michel PRIEUR, Droit de l'environnement, op.cit, p 131.

³ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 433.

من كمية محدّدة من التلوّث في أي من الموارد البيئية، مع مراعاة الحدّ الأقصى الذي يُمكن للبيئة في إقليم معيّن أن تمتصه، هذا الأسلوب ملائم للدول المتقدمة كالولايات المتحدة الأمريكية والدول الأوروبية واليابان حيث توجد أسواق المال التي يمكن أن تتداول فيها هذه الشهادات مع توافر المعلومات الكاملة لدى السلطات المختصة بحماية البيئة وبالتالي إمكانية تحديد المنافع وتكلفة الفرصة البديلة لمكافحة التلوّث بشكل دقيق¹.

يتميز أسلوب شهادات التلوّث في مكافحة تلوّث البيئة على أسلوب السياسة الضريبية؛ كون الأول يمتاز بالمرونة في التعديل أي يعدّل ذاته تلقائياً تماشياً مع الظروف الاقتصادية بخلاف الضريبة التي ميزتها الجمود ومراجعتها وتعديلها من جانب السلطات البيئية يحتاج إلى وقت طويل. كما أن أسلوب الضريبة غير مستساغ ويقابل بمعارضة شديدة من المكلفين به².

المطلب الرابع

القيمة القانونية للمبدأ

جاء مبدأ الملوّث الدافع في بداية الأمر، من أجل منع حدوث اختلال في مبدأ المنافسة بين المؤسسات، بالتالي كان يُعد وسيلة لتقسيم أعباء التلوّث وبعد التطور الذي لحق بالمبدأ أصبح آلية أو وسيلة وقائية للتلوّث ومكافحته، وأخيراً تطوّرت وظيفته إلى ضمان تعويض كلي للأضرار البيئية³، ولمعرفة قيمته القانونية لابد من التعرف على وظائفه (الفرع الأول)، ومن ثمّ نقوم بتقدير وتقييم المبدأ (الفرع الثاني).

¹ - ومن أمثلة البرامج التي اعتمدت على شهادات التلوّث برنامج وكالة حماية البيئة للمحافظة على نوعية الهواء، برنامج المحافظة على مياه نهر Fox بولاية Wisconsin من التلوّث. لمزيد من التوضيح راجع: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 436.

² - نفس المرجع والصفحة نفسها.

³ - نفس المرجع، ص 438.

الفرع الأول

وظائف مبدأ الملوث الدافع

للمبدأ عدة وظائف لعل أهمها تحقيقه للتكامل الاقتصادي بفضل إعادته لتوزيع تكاليف التلوث، كما أن له دور وقائي في حماية البيئة (أولاً)، وآخر علاجي (ثانياً).

أولاً - الوظيفة الوقائية للمبدأ

يهدف فرض هذه الرسوم لحث الملوث على تغيير سلوكه اتجاه البيئة إيجاباً من خلال بتخفيض آثار التلوث والامتثال لإحكام الصب¹.

يراعى في تحديد قيمة الرسم أن تكون معقولة لكي لا تُحدث إخلالاً بالاستثمار والتجارة على المستوى الوطني والدولي، ونشير هنا إلى أنّ معظم الرسوم مازالت منخفضة على المستوى الوطني والتي حددها قانون المالية لسنة 2002 كما يلي:

كذلك دفع الملوث للرسوم والضرائب البيئية ينعكس على سعر المنتجات التي ينتجها فيرفعه وهو ما يقلل من قدرتها التنافسية، لذلك فإنه يسعى للتقليل من سعر منتوجاته لزيادة قدرتها التنافسية، بإتباع أساليب إنتاج صديقة للبيئة لتفادي دفع الرسوم والضرائب البيئية².

ثانياً - الوظيفة العلاجية

رغم أهمية الإجراءات الوقائية تبقى احتمالية وقوع أضرار بالبيئة قائمة، فمن مستحيل وجود أنشطة دون وجود التلوث، لذا من المسلم فيه قبول درجة معينة من التلوث، ولكنّ السماح بذلك قد يُحدث أضراراً بيئية على المدى الطويل تؤدي إلى تدهور البيئة، لذا يجب أن يتحمل الملوث أعباء الأضرار التي تحدث بالبيئة، ويكون ذلك بتوزيع تكاليف حماية البيئة على جميع الملوثين بفرض رسوم بيئية هدفها إصلاح الأضرار البيئية عند حصولها³.

¹ - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 77.

² - Nicolas De Sadeleer, op.cit, p. 65-66-67 .

³ - في هذا الصدد تقضي الفقرة الثانية من توجيهية منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي الأوروبية الصادرة في 2004/04/21 على أن: "الوقاية وعلاج الأضرار البيئية يتطلب وضع حيز التنفيذ مبدأ الملوث الدافع الذي يكون مسؤولاً مالياً، وذلك لدفعه إلى اتخاذ إجراءات وتدابير لتطوير الممارسات النظيفة للتقليل من خطورة الأضرار البيئية". انظر في ذلك: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 440.

يرى الأستاذ وناس يحيى أن الوظيفة العلاجية تتمثل في تطبيق المعامل المضاعف للرسم في حالة عدم الامتثال للتخفيض من التلوث أي فشل النظام التحفيزي الوقائي¹.

الفرع الثاني

تقدير مبدأ الملوث الدافع

أن مبدأ الملوث الدافع وجد في الأصل كمبدأ اقتصادي يهدف إلى القضاء على المنافسة غير المشروعة، لكنه أصبح مبدأ عاما في القانون البيئي احتل مكانة بارزة، ومارس عدة وظائف، كتقسيم تكاليف التلوث، الوقاية من التلوث، إصلاح الأضرار البيئية، على أن أهم وظيفة له والأكثر شيوعا هي تلك التي تقضي بأن على الملوث الذي تسبب في حادث، أن يتحمل تكاليف الوقاية أو الحد من التلوث أو إزالته².

لكن تعرّضت هذه المهام للانتقاد لأن ذلك يكرس الحق في التلوث من منطلق الإبقاء على التلوث في حدود معينة مقابل تعويض مالي للضرر المتسبب فيه، ومن آثار ذلك حدوث تدهور لموارد البيئة جراء عدم اكتراث الملوث بالآثار السلبية التي تترتب عن أنشطته مادام قادرا على دفع ثمن تلويثه، وهذا طبقا للمقولة المعروفة في هذا المجال "أدفع إذن ألوث"³.

حديثا تجاوز المبدأ القواعد التقليدية للمسؤولية التي تقوم على أساس الخطأ وأصبح يساهم في إرساء قواعد جديدة للمسؤولية المدنية البيئية، حيث يطبق مبدأ الملوث الدافع في غياب الخطأ ودون البحث على المسؤول المباشر عن التلوث أو العوامل المتداخلة للمسؤولية المدنية، لأنه يضع أعباء مالية بطريقة موضوعية وليست شخصية على النشاطات التي قد تحدث تلوثا للبيئة⁴.

يمكن القول أن مبدأ الملوث الدافع مكرس في قوانين البيئة على المستوى الدولي والوطني، ليساهم في حماية البيئة من خلال حث الملوثين على تغيير سلوكياتهم إلى الأفضل تجاهها، وذلك بالاعتماد على أسلوب الدفع المسبق للرسوم البيئية، إلا أن عدم وضوح حدوده

1 - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 77.

2 - مدين آمال، المرجع السابق، ص 176.

3 - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 439.

4 - مدين آمال، المرجع السابق، ص 176.

جعله يساوي بين جميع المعنيين بالتلوث في تحمل الأعباء، كما أنه لم يراع في هذه الأخيرة تناسب مبلغها مع التلوث المحدث أي أنه لم يحدد التكاليف التي تدخل في حساب الرسم، ومن جانب آخر اعتباره رسم يدخله الدافع في النهاية ضمن أعباء الإنتاج أي في ثمن المنتج المُباع وهذا ما يجعل المستهلك هو من يتحمل تكلفة الدفع¹، مما يتطلب من الفقه وضع حدود دقيقة للمبدأ لضمان التحمل الكلي لأعباء وتكاليف التلوث من طرف الملوث الدافع الفعلي وليس الضحية.

كما توحى صياغة المبدأ في الوهلة الأولى أنه محصور في إطار تنظيمي يوضح كيفية فرض الرسوم البيئية حسب صنف المنشأة الملوثة، إلا أن جانبه الآخر يظل يتعلق بالمسؤولية والتي تقضي أن يتحمل كل شخص تسبب أو يمكن أن يتسبب نشاطه في إلحاق الضرر بالبيئة، نفقات كل تدابير الوقاية من التلوث أو التقليل منها وإعادة الأماكن وبيئتها إلى حالتها الأصلية، وهذا الشق هو الذي يصلح ليكون أساس للمسؤولية، بواسطته يستطيع القاضي أن يُحمّل المسؤول عن الإضرار بالبيئة تكاليف إعادتها لما كانت عليه، وما يسهل عليه ذلك المفهوم الواسع للمسؤولية طبقاً لهذا المبدأ التي تؤسس حتى في غياب الخطأ، ودون النظر للمتسبب الحقيقي للضرر بل تُحمّل أعباء مالية بطريقة موضوعية على النشاطات التي يحتمل أن تحدث التلوث.

¹ - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 92.

خاتمة

في ختام هذه الرسالة نخلص للقول بأن المشرع الجزائري وفي إطار محاولته للموازنة بين متطلبات التنمية ومقتضيات حماية البيئة، أوجد مجموعة من المبادئ والتي تتباين من حيث الشدة والقوة، فمنها ذات الطابع الإعلاني ومنها ذات الطابع القضائي، فالفئة الأولى ذات محتوى توجيهي تصوري وأحيانا اجتماعي أو ثقافي، هدفها تأسيس أو توجيه محتوى المخططات والبرامج والإستراتيجيات، بمعنى أنها لا تتضمن قواعد تشريعية واضحة تخاطب رجل الإدارة أو القاضي، بل وفي كثير من الأحيان محتواها تنظيمي مباشر، في المقابل تتجه الفئة الثانية للتطبيق كقواعد على حالات معينة، تعطي توجيهات عامة يخضع لها القانون وتسمح للقاضي ورجل الإدارة بإعمال واسع لسلطتهما التقديرية في تفسيرها.

وعلى العموم وفي إطار تقييم مدى فعالية هذه المبادئ يمكن القول أن المشرع الجزائري حسنا فعل بإدراجه لجملة قواعد سمتها المرونة والعموم، تظهر بصورة مبادئ تسهم في حماية البيئة، التي يصعب حصر مشاكلها المستجدة والمتطورة وكذلك لتداخل القوانين الخاصة بها، إذ يصعب تطبيق قواعد قانونية عادية تفرض لكل مسألة حكم معين تعطي حل لتصرفات محددة، فهذا لا يتماشى مع طبيعة البيئة التي تحتاج إلى حلول عامة تنطبق على كل المجالات والحالات المختلفة من حيث الطبيعة والمتشابهة من حيث النتيجة وهي الإضرار بالبيئة، فتطبيق المبادئ العامة تسمح للإدارة والقاضي بإعمال سلطتهما التقديرية سواء في إيجاد المبدأ المناسب أو في مفاضلة مبدأ عن آخر على نفس المسألة.

ورغم الجهود المبذولة من أصحاب القرار لحماية البيئة، إلا أنه يمكن رصد الملاحظات التالية:

- غالبًا ما تحال المسائل المتعلقة بالبيئة للتنظيم الذي كثيرًا ما يتأخر في الصدور.
- نقص في نشر الأحكام والإجتهادات القضائية في مجال البيئة.
- ضعف الوازع البيئي لدى السلطات والأفراد وطغيان الأفكار التنموية على حساب أفكار مبادئ حماية البيئة، وهذا ما يؤدي إلى الغياب التام للاهتمام بالمواضيع البيئية، الأمر

الذي ينعكس على مشاركتهم في اتخاذ القرار بالنسبة للعديد من المسائل التي تهم صحتهم، يمكن رصد ذلك في ندرة الملاحظات التي يبديونها بمناسبة فتح التحقيق العمومي أثناء فحص دراسة التأثير، رغم تعليق قرار فتح التحقيق المتضمن المعلومات الوافية حوله ومدته في كل من الولاية والبلديات المعنية، وفي موقع المشروع بالإضافة إلى نشره في يوميتين وطنيتين.

- غياب النصوص القانونية الكفيلة بتفعيل وتطبيق ممارسة الحق في الإعلام، مما يؤثر سلباً على المشاركة في صنع القرار في المسائل البيئية.
- غياب ضوابط محدّدة للسر الإداري وكذلك السر الصناعي والتجاري، مما يعطي للإدارة سلطات واسعة في تقدير ذلك، وتخويل صاحب المنشأة سلطة تحديد السر الصناعي والتجاري والمعلومات التي يعتقد أن نشرها يؤدي إلى إفشاء سر الصنع.
- تكبير حق المشاركة بعدة قيود تشترك فيها مع حق في الإعلام، بالإضافة لاشتراط صفة التقاضي وغياب نص صريح ينظمه ويؤطره.
- نقص التعاون بين السلطات المعنية والمجتمع المدني الذي يعد اللبنة الأولى التي يمكن الاعتماد عليها لتجسيد وتفعيل السياسة البيئية القائمة حالياً.
- انعدام مصالح متخصصة على مستوى البلديات للتكفل بمشاكل البيئة.
- ربط بعض الإجراءات الوقائية مثل دراسات التقييم البيئي بالقدرة الاقتصادية للمنشأة، الأمر الذي يعطي هامش من المناورة للملوثين للتحجج بعدم الاستطاعة على ذلك.
- لمبدأ الحيطة أهمية بالغة كونه يطبق على الأضرار المحتملة والخطيرة، إلا أن مضمونه غير محدّد بدقة لنتمكن من تحديد نطاق تطبيقه، كما أن حدوده غير واضحة بما يكفي، مما يترك هامش من السلطة التقديرية للدول في اتخاذ التدابير الاحتياطية، والتي غالباً ما تستند على ردة فعل المجتمع، مع عدم توضيح النصوص القانونية للأشخاص المخاطبة به، فهل تطبيقه مقصور عن الأشخاص العامة أو يتعدى حتى للخاصة منها؟.
- كذلك يقترن المبدأ بالطابع الجسيم للضرر البيئي مع اشتراط نطاق تكلفة اقتصادية مقبولة، مما يدعونا للتساؤل في حالة ما إذا كانت التكلفة عالية أو الضرر غير جسيم هل يسمح عندها بحدوث التلوث؟
- يؤدي اشتراط اللجوء إلى أفضل تكنولوجيا متوفرة وبتكلفة اقتصادية مقبولة، أي ربطه بقدرات وإمكانيات المستغل عند تطبيق مبدأ الوقاية إلى خلق عدم المساواة بين الملوثين، إذ

يؤدي تطبيق ذلك لإعفاء الأكثر تلويثًا من الالتزام بحجة عدم تملك موارد كافية حتى يمكنه التحصل على تكنولوجيا نظيفة، في المقابل يخضع للالتزام الحصول على أحسن تكنولوجيا الأقل تلويثًا لكونه ميسورة ماليًا.

- كما يؤدي أيضا إلى التباين في تطبيق المبدأ باعتبار أن استعمال التكنولوجيا يكون مرتبطا بإمكانيات المستغل، في حين أن الوضعية المالية للمنشآت لا تشكل مبررا موضوعيا لإعفائها من الالتزام بالوقاية للمحافظة على البيئة.

- يُحظى مبدأ الملوث الدافع باعتراف واسع ويحتل مكانة هامة في قانون البيئة، مع تحقيقه لبعض الاستحقاقات في اعتماده خاصة على الرسوم لتشجيع المعنيين على تغيير سلوكياتهم إلى الأفضل اتجاه البيئة.

- إلا أنه صياغته غامضة وحدوده غير واضحة، مما يتطلب وضع حدود دقيقة للمبدأ لضمان التحمل الكلي لأعباء وتكاليف التلوث من طرف الملوث الدافع الفعلي وليس الضحية، كما أنه قد يساهم في تكريس التلوث، فهو يشعر الملوثين ببساطة الجزاءات المترتبة على تلويثهم للبيئة، وأيضا قد يدفعهم للتلوث، تطبيقا للمقولة المعروفة "أدفع إذا ألوث" ويتحولون من الملوث الدافع إلى الدافع الملوث.

وبناء ما سبق سرده نقترح ما يلي:

- من الضروري التعجيل في إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بالبيئة، فهذا المجال لا يتحمل التأخير، لأن إصدار مرسوم معين قد يكون مرهون عليه مستقبل كائن حي معرض للانعدام من الوجود.

- إعادة صياغة المبادئ التوجيهية وإعطائها القيمة القانونية اللازمة لتؤدي أكثر حماية للبيئة.

- جمع الاجتهادات القضائية في هذا المجال بما في ذلك التشريعات المقارنة ونشرها، وكذا جمع آراء الفقهاء من أهل الاختصاص، والاستعانة بكل ذلك في إكمال النقائص الموجودة في قانون حماية البيئة.

- نظراً لخصوصية هذا المجال، يستحسن تكوين قضاة متخصصين في مجال البيئة.

- ضرورة تفعيل أكثر العمل الجهوي والشمولي في مجال البيئة لأنه يساعد في تجاوز التقسيم الإداري الكلاسيكي الذي لا يتماشى مع طبيعة المشاكل والأخطار البيئية.

- الاستفادة من تجارب الدول التي حققت نتائج مقبولة في مجال مكافحة التلوث وتعزيز التشاور والتنسيق بين مختلف المنظمات الحكومية وغير الحكومية المهتمة بحماية البيئة، خاصة حالات الأخطار البيئية التي قد تتجاوز إمكانيات وقدرة الدولة في مواجهتها، كالكوارث وانتشار الأوبئة والزلازل والتلوث العابر للحدود .. الخ .

- أن تتضمن دراسات الخطر أو دراسة مدى التأثير أو موجز التأثير، ملخص غير تقني يسهل فهمه من أكبر عدد ممكن من الجمهور ليتسنى لكل الفئات الفاعلة من المشاركة في حماية البيئة.

- ضرورة التعجيل في إصدار النصوص القانونية التنظيمية الكفيلة بتفعيل الآليات التطبيقية لممارسة الحق في الإعلام.

- ضرورة تحديد الضوابط الخاصة المحددة للبيانات الإدارية السرية، واعتماد المعيار الموضوعي فيما يخص البيانات التي تعد أسرار صناعية.

- نشر الوعي البيئي بتطوير برامج التوعية والتربية البيئية، وتوعية الأفراد بضرورة الحفاظ على البيئة، من خلال وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية لكافة الأعمار، وإدراج مواضيع البيئة ضمن المناهج المدرسية في جميع المستويات التعليمية، لأن الوعي البيئي يساهم في مؤازرة القانون والإدارة في حماية البيئة.

- تغيير نمط التفكير الرجعي الذي يقضي بأن المحافظة على البيئة هي مجرد إحياء المناسبات الوطنية والدولية، واعتماد أساليب عملية جديدة تتميز بالديمومة والاستمرارية، وإدراك أن ترقية البيئة عمل يومي متواصل وفي كل نقطة من أحياء ومناطق الوطن، وإحياء وتشجيع المبادرة التطوعية التلقائية الجماعية لتنظيم حملات النظافة بمشاركة جميع السكان، مثل عادات "التويزة" المعروفة لدى المجتمع الجزائري.

- ضرورة بعث وتفعيل إشراك المواطن والجمعيات في العمل البيئي لأن القضاء على معضلة التلوث لا يأتي إلا بتضافر جميع الجهود الموجودة، ودعم الناشطين في هذا المجال مادياً ومعنوياً، كما يمكن تشجيعهم بمنح جوائز معتبرة للأكثر مساهمة في الحفاظ على البيئة، بما في ذلك الملوّثين.

- في إطار التخطيط البيئي وفيما يخص دراسات التقييم البيئي، يتعين على المشرع الجزائري التمييز بين دراسة التأثير ودراسة موجز التأثير من حيث طبيعة الإجراءات ومضمون كل منهما.

-تبني إشراك الفاعلين والمعنيين بمسائل المياه حتى تكون المخططات الخاصة بالماء أكثر فاعلية وجدوى في تحقيق التنمية المستدامة للمياه..

-اقتراح إنشاء مفتشية بلدية للبيئة تكون على مستوى كل بلدية أقرب إلى مكان التلوث، بحيث تستطيع التكفل بالمشكل البيئي في مصدره وفي أسرع وقت ممكن مع عصرنة تجهيزها وتأطيرها، فبعد أعوان البيئة عن مصدر التلوث يجعلهم لا يعرفون حتى المنشأة التي تشتغل من المنشأة المتوقفة، ففي تحديدهم لوعاء رسم الملوث الدافع يستعينون بقوائم من مفتشيات الضرائب، دون مراعاة لعدد عمال المنشأة.

-للتطبيق الأمثل لمبدأ النشاط الوقائي يتعين منح المستغل حرية اختيار تكنولوجيا ملائمة مع احترام معايير والحدود القصوى التي تضعها الدولة، على غرار ما تأخذ به المجموعة الأوروبية.

-تحديد مضمون مبدأ الحيطة بدقة أكثر لتحديد نطاق تطبيقه، وذلك بوضع تعريف محدّد له مع تبيين الأشخاص المخاطبة به.

-إعادة صياغة مبدأ الملوث الدافع بما يحقق للمبدأ هدفه، وذلك بوضع حدود دقيقة له لضمان التحمل الكلي لأعباء وتكاليف التلوث من طرف الملوث الفعلي وليس الضحية.

-تخصيص عائدات الرسوم البيئية المفروضة على مجالات وقطاعات محدّدة تخدم بشكل مباشر المستهلكين من ذوي الطبقات الاجتماعية المحرومة أو ذوي الدخل الضعيف، كالصحة والضمان الاجتماعي والتضامن.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر باللغة العربية

- القرآن الكريم

أ- الكتب

- 1- أبو محمد علي بن حزم الأندلسي، (تحقيق الشيخ أحمد محمد شاكر)، الإحكام في أصول الأحكام، الجزء السابع، دار الآفاق الجديدة، بيروت.
- 2- رجب محمود طاجن، الإطار الدستوري للحق في البيئة، دار النهضة العربية، مصر، طبعة الأولى، سنة 2008 .
- 3- صالح محمود وهبي وابتسام درويش العجي، التربية البيئية وآفاقها المستقبلية، الطبعة الأولى، دار الفكر للنشر، دمشق، 2003.
- 4- عبد الله الصّعيدي، الاقتصاد والبيئة، دراسة بعض الجوانب الاقتصادية لمشكلات البيئة، دار النهضة العربية، 1993.
- 5- عصام الحناوي، قضايا بيئية والتنمية في مصر: الأوضاع الراهنة وسيناريوهات مستقبلية حتى عام 2020، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، 2001.
- 6- عمر سعد الله، حقوق الإنسان وحقوق الشعوب، العلاقة والمستجدات القانونية، الطبعة الثانية، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 7- عيد محمد العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- 8- منور أوسرير ومحمد حمو، الاقتصاد البيئي، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 9- وناس يحيى، "المجتمع المدني وحماية البيئة" (دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والنقابات)، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 10- يوسف القرضاوي، أصول العمل الخيري في الإسلام في ضوء النصوص والمقاصد الشرعية، الطبعة الثانية، دار الشروق، القاهرة، مصر، 2008.
- 11- يوسف القرضاوي، السنة مصدرا للمعرفة والحضارة، الطبعة الخامسة، دار الشروق، القاهرة، 2008، ص 143.

ب - الرسائل والمذكرات

رسائل الدكتوراه

- 1- حسونة عبد الغني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013.
- 2- زيد المال صافية، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2013.
- 3- كريم بركات، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014.
- 4- وعلي جمال، الحماية القانونية للبيئة البحرية من أخطار التلوث، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، سنة 2010.
- 5- وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، سنة 2007.

المذكرات

- 1- دليلة زياد، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة مولود معمري، سنة 2010.
- 2- فريدة تكارلي، مبدأ الحيطة في القانون الدولي للبيئة، مذكرة ماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2005.
- 3- علال عبد اللطيف، تأثير الحماية القانونية للبيئة في الجزائر بالتنمية المستدامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011.
- 4- كميلة زروقي، الحق في الإعلام الإداري (الحق في الحصول على المعلومات)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، سنة 2006.
- 5- ليلة زياد، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2010.
- 6- مدين آمال، المنشآت المصنفة لحماية البيئة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بوبكر بلقايد، تلمسان، سنة 2013.

ج - المقالات والمدخلات

- 1- بن مهرة نسيم، دور الإعلام البيئي في حماية البيئة، المجلة القانونية المعيار، المركز الجامعي تيسمسيلت، الجزائر، عدد 08، 2013.
- 2- عبد الحفيظ أوسكين، الحق في الإعلام الإداري: نشأته وتطوره، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية، العدد 03، الجزء 03، 1995، ص 605.
- 3- كريم بركات، حق الحصول على المعلومة البيئية وسيلة أساسية لمساهمة الفرد في حماية البيئة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد الأول، 2011، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية.
- 4- وناس يحيى، تبلور التنمية المستدامة من خلال التجربة الجزائرية، مجلة العلوم القانونية جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، رقم 01، 2003.
- 5- حسن حميدة، التخطيط البيئي، مداخلة أقيمت بالمركز الجامعي بالحلفة، بمناسبة الملتقى الوطني الأول بعنوان: حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بين الواقع ومقتضيات التطور، يومي 05 و06 ماي 2008.
- 6- عبد الرحمن محمد الحسن، التنمية المستدامة ومتطلبات تحقيقها، بحث مقدم لملتقى إستراتيجية الحكومة في القضاء علي البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة المسيلة، 2011.
- 7- وناس يحيى، مداخلة بعنوان: "المسؤولية المدنية عن المواقع الملوثة في القانون الجزائري والقانون المقارن"، مقدمة خلال الملتقى الوطني الأول "حول الحماية المدنية للبيئة"، جامعة قالمة، يومي 05 و06 أفريل 2010.

د - النصوص القانونية

الداستير

- 1- دستور 08 سبتمبر 1963.
- 2- دستور 19 نوفمبر 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، في 22 نوفمبر 1976 ج.ر عدد 94، الصادرة بتاريخ 1976/12/24.
- 3- دستور 23 فبراير 1989، المعدل والمتمم في 28 نوفمبر 1996، ج.ر عدد 76، مؤرخة في 08 ديسمبر 1996. المعدل ب: القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

4- الميثاق الوطني الجزائري، الصادر بموجب الأمر رقم 55/76، المؤرخ في 1976/07/05.

القوانين والأوامر

1- الأمر رقم 75-43، مؤرخ في 1975/06/17 يتضمن قانون الرعي، ج.ر عدد 54، الصادرة في 1975/07/08.

2- الأمر رقم 75/58، المؤرخ في 1975/06/20، المتضمن القانون المدني، ج.ر عدد 78، سنة 1975، المعدل والمتمم.

3- قانون 83-03 المؤرخ في 1983/02/05 المتعلق بحماية البيئة، ج.ر عدد 06 الصادرة في 1983/02/28. (ملغى)

4- قانون رقم 86-72 المؤرخ في 08 أبريل 1986، المتضمن إنشاء المحافظة السامية للبحث. ج.ر عدد 15 سنة 1986.

5- قانون رقم 87-17 مؤرخ في 1987/08/01، المتضمن حماية الصحة النباتية، ج.ر عدد 32 الصادرة في 1987/08/05.

6- قانون رقم 90-29 مؤرخ في 1 ديسمبر 1990 يتضمن قانون التهيئة والتعمير، ج.ر عدد 52، سنة 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر عدد 51، سنة 2004.

7- قانون رقم 91-25 مؤرخ في 18 ديسمبر 1991، متضمن قانون المالية لسنة 1992، ج.ر عدد 65، سنة 1991، ص 2440.

8- قانون 98-04، مؤرخ في 1998/06/17 المتعلق بحماية بالتراث الثقافي، ج.ر عدد: 42.

9- قانون 01-19 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وتسييرها، ج.ر عدد 77، الصادرة في 2001/12/15.

10- قانون رقم 01-20، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، ج.ر عدد 77، الصادرة في 2001/12/15.

11- القانون رقم 02-02 المؤرخ في 05 فبراير 2002، المتعلق بحماية الساحل وتثمينه، ج.ر عدد 2002/10.

12- قانون 03-10، المؤرخ في 19/07/2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 43 الصادرة بتاريخ 20/07/2003.

13- قانون 04-07، مؤرخ في 14/08/2004، المتضمن قانون الصيد، ج.ر عدد: 2004/51.

- 14- قانون 04-20، المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 84، سنة 2004.
- 15- قانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005 يتعلق بالمحروقات، ج.ر عدد 50، سنة 2005.
- 16- قانون 05-12، المؤرخ في 04-08-2005، المتضمن قانون المياه، ج.ر عدد 60
- 17- القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج.ر عدد 2006/15.
- 18- قانون 11-10 يتعلق بالبلدية، مؤرخ في 22 جوان 2011، ج.ر عدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.
- 19- قانون الولاية 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، ج.ر عدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.

النصوص التنظيمية

- 1- مرسوم رئاسي رقم 94-465، المؤرخ في 25 ديسمبر 1994، يتضمن إحداث المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة، ج.ر عدد 01.
- 2- مرسوم تشريعي 93-07، لمؤرخ في 24 ابريل 1993، يتعلق بالأهداف العامة للفترة 1993/1997، ويتضمن المخطط الوطني لسنة 1993، ج.ر عدد: 26/1993.
- 3- المرسوم رقم 86/132 مؤرخ في 27 ماي 1986 يحدد قواعد حماية العمال من أخطار الإشعاعات الأيونية والقواعد المتعلقة بمراقبة حياة المواد الإشعاعية والأجهزة التي تتولد عنها إشعاعات أيونية واستعمالها، ج.ر عدد 22، سنة 1986.
- 4- المرسوم التنفيذي 87-144، مؤرخ في 16 يونيو 1987 يحدد كيفية إنشاء المحميات الطبيعية وسيرها. ج.ر عدد: 25/1987.
- 5- مرسوم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر عدد: 27/1988.
- 6- المرسوم رقم 88-149 مؤرخ في 26 يوليو 1988 يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، ج.ر عدد 30، سنة 1988، الصادرة في 27/07/1988.
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 90-78 المؤرخ في 27 فبراير 1990، والمتعلق بدراسة مدى التأثير في البيئة، ج.ر عدد 10 سنة 1990.
- 8- المرسوم التنفيذي 91-177 المؤرخ في 28 /05/1991 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر عدد 26/1991.

- 9- المرسوم التنفيذي 91-178 المؤرخ في 28 /05/ 1991 المعدل والمتمم، المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليه، ج.ر عدد 1991/26.
- 10- المرسوم التنفيذي 95-387 المؤرخ في 27 نوفمبر 1995، الذي يحدد قائمة أعداد النباتات وطرق الرقابة والمكافحة المطبقة، ج.ر عدد: 1995/73.
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 98-147 مؤرخ في 13 مايو 1998 يحدد كفاءات حساب التخصيص الخاص رقم 302-065 الذي عنوانه الصندوق الوطني للبيئة، ج.ر عدد: 31، سنة 1998، ص 04، المعدل والمتمم المرسوم التنفيذي رقم 01-408 مؤرخ في 13 ديسمبر 2001، ج.ر عدد: 78، سنة 2001.
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 98-339 مؤرخ في 03 نوفمبر 1998 يضبط التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، ج.ر عدد: 82، سنة 1998.
- 13- المرسوم التنفيذي 03-477 المؤرخ في 09/12/2003، المحدد لكفاءات إعداد المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة ونشره ومراجعته، ج.ر عدد 78.
- 14- المرسوم التنفيذي رقم 04-409 المؤرخ في 14 ديسمبر 2004، المحدد لكفاءات نقل النفايات الخاصة الخطرة ج.ر ع 81، سنة 2004.
- 15- المرسوم التنفيذي رقم 06-198، مؤرخ في 31/05/2006 المتعلق بالتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج.ر عدد 80..
- 16- المرسوم التنفيذي رقم 07-145 مؤرخ في 19/05/2007 يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير عن البيئة، ج.ر عدد 34 الصادرة في 22 ماي 2007.
- 17- المرسوم التنفيذي 07-205 المؤرخ في 30/06/2007 المحدد لكفاءات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعته، ج.ر عدد 43.
- 18- المرسوم التنفيذي 10-01 المؤرخ في 04/01/2010، المتعلق بالمخطط التوجيهي لهيئة الموارد المائية والمخطط الوطني للماء، ج.ر عدد 01.
- 19-

القوانين الدولية والأجنبية

القوانين الدولية

- 1- إعلان ستوكهولم الأممي حول البيئة، اعتمد بمدينة ستوكهولم (السويد) في 1972/06/16.
- 2- قيثيما العالمي للطبيعة في 28 أكتوبر 1982.
- 3- إعلان ريو دي جانيرو 1992.

- 4- اتفاقية التنوع البيولوجي الموقع عليها في ريو دي جانيرو بتاريخ 05 جوان 1992 ودخلت حيز النفاذ في 29 ديسمبر 1993. صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 95-163 المؤرخ في 06/06/1995، ج.ر عدد 32، الصادرة في 14/06/1995.
- 5- الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة حول تغير المناخ 09/06/1992. صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-99 المؤرخ في 10/04/1993، ج.ر عدد 24، الصادرة في 21/04/1993.
- 6- اتفاقية هلسنكي في 17/03/1992 الخاصة باستخدام المجاري المائية والبحيرات الدولية العابرة للحدود.
- 7- اتفاقية هلسنكي المتعلقة بحماية بحر البلطيق عبرت عليه بغياب الإثباتات العلمية.
- 8- اتفاقية 29/06/1994 الخاصة بالتعاون لحماية واستعمال الدائم لنهر الدانوب.
- 9- اتفاقية نيويورك 04/08/1995، الخاصة بالحفاظ على مخزون السمك الكبير المهاجر تطبيقا لاتفاقية قانون البحار 1982.
- 10- اتفاقية نيويورك 21/05/1997 الخاصة باستعمال الأنهار الدولية لأغراض غير الملاحة.
- 11- بروتوكول كيوتو الملحق بالاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة حول تغير المناخ، اعتمد في مدينة كيوتو (اليابان) في 11/12/1997، دخل حيز النفاذ في 16/02/2005. صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-170 المؤرخ في 08/06/2004، ج.ر عدد 38، الصادرة في 13/06/2004.
- 12- بروتوكول قرطاجنة المتعلق بالسلامة الإحيائية، اعتمد بمدينة مونتريال (كندا) في جانفي 2000، دخل حيز النفاذ في 11/09/2003.
- 13- اتفاقية أروس Arhus (بالدانمرك)، الصادرة عن الاتحاد الأوروبي في 25/06/1998.
- 14- بروتوكول أوسلو الملحق باتفاقية التلوث الجوي العابر للتخفيض من انبعاثات مادة soufre.
- 15- اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطيرة والتخلص منها، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 98-158، مؤرخ في 16/05/1998، ج.ر عدد 32، الصادرة بتاريخ 19/05/1998.
- 16- التقرير الرابع للمقرر الخاص باريوتا:
- Doc A/CN, 4/413, 06/04/1988, parag 104.
- 17- حولية لجنة القانون الدولي سنة 1990، الدورة 42، المجلد الأول (ب)، الوثيقة:
A/CN.4/SER, A/1990 (Vol. B).

- 18- حولية لجنة القانون الدولي 1986، المجلد الثاني، الجزء الثاني، فقرة 175.
- 19- الوثائق الرسمية للجمعية العامة الدورة الحادية والخمسون، تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثامنة والأربعين، 06 ماي - 26 جويلية 1996، الملحق رقم 10 (A/51/10).

القوانين الأجنبية الداخلية

- 1- قانون 95-101 قانون بارنيي لحماية البيئة الفرنسي الصادر في 02/02/1995.
- 2- القانون رقم 2002-276 الصادر في 27/02/2002 والمعروف بقانون "ديمقراطية القرب" المتعلق بتهيئة الإقليم.
- 3- قانون بوشاردو الصادر بتاريخ 12/07/1983 المتعلق بالتهيئة العمرانية.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

A - OUVRAGE

1. De Sadeleer Nicolas, les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution, Bruylant, Bruxelles, A.1999.
2. Ossoukine Abdelhafid, La transparence administrative, édition Dar El Gharb, 2002.
3. Prieur Michel, Droit de l'environnement, Dalloz, 4ème édition, 2004.
4. Rebah M'hamed, l'écologie oublié, problèmes en Algérie à la veille de l'an 2000, édition Marinoor, Algérie.

B - Article

1. BENHABIB Kamel Eddine, "Le financement des programmes et protection de l'environnement", Revue trimestrielle Mutations, édité par la chambre nationale de commerce d'Algérie, N° 14 Décembre 1995, pp 34-46.
2. Chaib Soraya et Mustapha Karadji, " le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien", Idara, volume 13, n: 2 - 2003 .
3. DIAS VARRELLA Marcello, "Le rôle des organisations non Gouvernementales dans le développement du droit international de l'environnement", J.D.I, 2005, pp.41-76.
4. JAMAY Florence, "Principe de participation", collection des Juris-Classeur, Environnement, Vol 01, Paris, 2002, p 01-18.
5. KAHHOULA Mohamed, "Droit, environnement et développement", Revue économie, N° 29, novembre et décembre 1995, pp.30-33.
6. Philippe Essing, les cahier de la sécurité industrielle, la concertation-études de dangers et ouverture au public, ICSI, France, 2/2009.

7. Prieur Michel, La convention D'Aarhus Instrument Universel de la Démocratie Environnementale, revu juridique de l'environnement, n: spécial, 1999.

8. SMETS Henri, "Principe pollueur, payeur un principe économique érige en principe de droit de l'environnement?", R.G.D.I.P . N°2 /1993, pp.339-363.

9. Eric Toutain, installations classées et prévention des risques technologiques majeurs, mémoire de DEA de droit de l'environnement, université Paris 1 et Paris 2, A.1999-2000.

C –Documents:

1. Arrêt de CIJ du 25/09/1997, Hongrie Slovaquie. Recueil 1997.

2. Avis consultatif du 8 juillet 1996 sur la licéité de la menace de l'emploi d'armes nucléaires CIJ.

3. Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable adoptée en 1992, www.ecologie.gouv.fr/IMG/agenda21/textes/rio

4. Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, adoptée en 2002,

5. Charte mondiale de la nature adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1982, www.wikisource.org/wiki/Charte-mondiale-de-la-nature.

6. Déclaration de Salzbourg 1980, Annexe au Document, "Environnement et Droit de L'homme," UNESCO, Paris, 1987.

7. L'arbitrage du lac Lanoux : Nations Unies. Recueil des sentences arbitrales, vol. XLL, pp 285 ets

8. La charte Maghrébine sur la protection de l'environnement et Développement Durable 1992

9. la planète terre entre nos mains, conférence des nations unies sur l'environnement de Rio de Janeiro, juin 1992, la documentation Française, Paris-1994.

10. livre blanc du chlore, Belgo chloré, Bruxelles, Novembre 2006.

Loi constitutionnelle relative à la charte de l'environnement, acte promulgué le 1er mars 2005, Document R.J.E, N° spécial 2005, la charte de l'environnement, 2005, pp 273-274.

11. Opinion dissidente du juge PALMER relative aux essais nucléaires Français, la CIJ, recueil des arrêts consultatif et ordre du 01/02/1995.

12. Opinion dissidente du juge WERMENTRY relative aux essais nucléaires Français, la CIJ, recueil des arrêts consultatif et ordre du 01/02/1995.

13. Ordonnance du 22/09/1995 de la CIJ affaire Nouvelle Zélande, France. Recueil 1995, para 64.

14. Ordonnance du 22/09/1995 de la CIJ affaire Nouvelle Zélande, France. Recueil 1995.

15. Recommandation sur les principes directeurs relatif au aspects économique des politiques sur le plan international [(72) 128] O.C.D.E, 1972. Et aussi sur la mise en œuvre du principe pollueur payeur [(74) 23] O.C.D.E, 1974.

16. Recueil international de justice. Recueil 1996, para 29.

المواقع الإلكترونية

- 1- تدهور الأرض، منتديات ستار تايمز، www.startimes.com/?t=31186912، تم الإطلاع عليه في 2015/04/22. الموسوعة الحرة ويكيبيديا، الموقع الإلكتروني http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AA%D9%84%D9%88%D8%AB_%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B1%D8%A8%D8%A9، شوهد يوم 2015/04/02.
- 2- <http://www.hcenr.net/index.php/>، شوهد يوم 2015/04/11.
- 3- الموسوعة الجغرافية، انظر الموقع الإلكتروني: <http://www.4geography.com/vb/showthread.php?t=374>، تم الإطلاع عليه يوم 2015/04/02.
- 4- إدارة الموارد الطبيعية في أراضي المراعي <http://www.moa.gov.jo/LinkClick.aspx%3Ffileticket%3DsMwa>، تم الإطلاع عليه في 201/05/14
- 5- <http://www.aljazeera.net/news/healthmedicine/2014/8/10>، تم الإطلاع عليه في 2015/04/28.
- 6- اليوم الدولي للتنوع البيولوجي، <http://www.un.org/ar/events/biodiversityday/convention.shtml>، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2015/04/27.
- 7- عبد الله الهاشم، مقال تحت عنوان أنواع ومناطق التنوع البيولوجي، كلية التربية، جامعة الكويت، <http://www.khayma.com/madina/m2-files/beaa1.htm>، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2015/04/28.
- 8- الموسوعة الجغرافية: <http://www.4geography.com/vb/showthread.php?t=374> تم الإطلاع عليه بتاريخ 2015/04/30.
- 9- علي عبد الرحمن علي، رئيس الاتحاد العربي للتنمية المستدامة والبيئة السابق، http://www.ausde.org/?page_id=369، تم الإطلاع عليه يوم 28 أبريل 2015.

- 10- تقرير منظمة الصحة العالمية
تم الإطلاع عليه بتاريخ <http://www.who.int/globalchange/ecosystems/biodiversity/ar> 2015/04/27
- 11- ويكيبيديا، منتزه يلستون الوطني، تم الإطلاع عليه في <http://ar.wikipedia.org/wiki/> 2015/04/20
- 12- إدارة الموارد الطبيعية في أراضي المراعي،
تم الإطلاع علي في <http://www.moa.gov.jo/LinkClick.aspx%3Ffileticket%3DsMwa> 2015/05/14
- 13- الموسوعة الجغرافية، <http://www.4geography.com/vb/showthread.php?t=374>، تم الإطلاع عليه يوم 2015/04/02
- 14- <http://www.hcenr.net/index.php/>، تم الإطلاع عليه يوم 2015/04/11، على الساعة 21.00
- 15- الموسوعة الحرة ويكيبيديا، الموقع الإلكتروني
http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AA%D9%84%D9%88%D8%AB_%D8%A7%D9%D8%A8%D8%A9%D8%B1%D8%A8%D8%A9، شوهد يوم 2015/04/02
- 16- تدهور الأرض، منتديات ستار تايمز، www.startimes.com/?t=31186912، تم الإطلاع عليه في 2015/04/22
- 17- http://www.gefsgpegypt.org/FocalAreas/LandDegradation/tabid/76/sgp_langua
[ge/ar-EG/Default.aspx](http://www.gefsgpegypt.org/FocalAreas/LandDegradation/tabid/76/sgp_langua) اطلع عليه بتاريخ 2015/05/02
- 18- Greenpeace, Le principe de substitution rétabli par les parlementaires européens, octobre 2006, <http://www.greenpeace.org/france/vigitox/actualites/reach-le-principe-de-substit>، تم الإطلاع عليه يوم 2015/04/17
- 19- http://www.gefsgpegypt.org/FocalAreas/LandDegradation/tabid/76/sgp_langua
[ge/ar-EG/Default.aspx](http://www.gefsgpegypt.org/FocalAreas/LandDegradation/tabid/76/sgp_langua) تم الإطلاع عليه بتاريخ 2015/05/02

الفهرس

01.....	مقدمة.....
08.....	مبحث تمهيدي: التعريف بالمبادئ العامة في لمجال البيئي.....
12.....	الفصل الأول: المبادئ العامة التوجيهية في المجال البيئي.....
13.....	المبحث الأول: مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي.....
13.....	المطلب الأول: مفهوم التنوع البيولوجي.....
14.....	الفرع الأول: المقصود بالتنوع البيولوجي.....
15.....	الفرع الثاني: أقسام التنوع البيولوجي.....
16.....	أولاً - التنوع الوراثي.....
16.....	ثانياً - تنوع الأنواع.....
16.....	ثالثاً - تنوع الأنظمة البيئية.....
17.....	رابعاً - التنوع الثقافي البشري.....
17.....	المطلب الثاني : التآطير القانوني للمبدأ.....
18.....	الفرع الأول: التكريس القانوني للمبدأ.....
19.....	الفرع الثاني: مدى استيعاب القواعد البيئية للتنوع البيولوجي.....
21.....	الفرع الثالث: تقييم مضمون المبدأ.....
22.....	المطلب الثالث: الطرق القانونية المعتمدة لحماية التنوع البيولوجي.....
23.....	الفرع الأول: النطاقات الخاصة.....
23.....	أولاً - حماية المياه.....
24.....	ثانياً - الحظائر الوطنية والمحميات الطبيعية.....
25.....	ثالثاً - حماية الصحة النباتية.....
25.....	رابعاً - النطاقات الخاصة بحماية الثروة الحيوانية.....
26.....	خامساً - نطاقات الحماية الخاصة بالتراث.....
26.....	سادساً - الصعوبات التي تعترض نظام النطاقات.....
28.....	الفرع الثاني: دراسة الخطر أهم الطرق القانونية المعتمدة لحماية التنوع البيولوجي.....

- 28.....أولاً - تعريف دراسات الخطر
- 31.....ثانياً - مضمون دراسات الخطر
- 36.....المبحث الثاني: مبدأ الإعلام والمشاركة
- 36.....المطلب الأول: الإعلام البيئي
- 37.....الفرع الأول: مفهوم الإعلام البيئي
- 37.....أولاً- المقصود بالإعلام البيئي
- 38.....ثانياً - أهداف الإعلام البيئي
- 38.....الفرع الثاني: التكريس القانوني للحق في الإعلام البيئي
- 38.....أولاً- الحق في الإعلام البيئي على المستوى الدولي
- 41.....ثانياً - الحق في الإعلام البيئي على المستوى الداخلي
- 46.....الفرع الثالث: حدود الحق في الإعلام في المواد البيئية:
- 46.....أولاً- السر الإداري:
- 48.....ثانياً- السر الصناعي أو التجاري
- 49.....ثالثاً- العزوف عن المطالبة بالحق
- 50.....المطلب الثاني: الحق في المشاركة
- 50.....الفرع الأول: المقصود الحق في المشاركة
- 51.....الفرع الثاني: التكريس القانوني لحق المشاركة في حماية البيئة
- 51.....أولاً- التكريس القانوني لحق المشاركة على المستوى الدولي
- 55.....ثانياً . التكريس القانوني لحق المشاركة على المستوى الداخلي
- 55.....الفرع الثالث: آليات مشاركة المواطنين في حماية البيئة
- 56.....أولاً- التشاور
- 57.....ثانياً- الإستشارة
- 58.....ثالثاً- التحقيق العمومي
- 60.....رابعاً: المناقشة العامة
- 62.....الفرع الرابع: الصعوبات التي تحد من ممارسة الحق في المشاركة
- 63.....أولاً- غموض النصوص القانونية المكرسة لهذا الحق
- 63.....ثانياً- صعوبات تتعلق بحق اللجوء للقضاء

64	.....ثالثا- العراقيل الإدارية.
66	.....رابعا- العراقيل الثقافية.
68	.....المبحث الثالث: التخطيط البيئي أداة لتكريس الإدماج البعد البيئي.
68	.....المطلب الأول: مفهوم التخطيط البيئي.
69	.....الفرع الأول: تعريف التخطيط البيئي.
70	.....الفرع الثاني: أهمية التخطيط البيئي.
71	.....الفرع الثالث: تدرج التخطيط البيئي في القانون الجزائري.
72	.....المطلب الثاني: أنواع المخططات البيئية في الجزائر.
72	.....الفرع الأول: التخطيط البيئي بالنظر إلى البعد الإقليمي.
72	.....أولا- المخططات المركزية.
75	.....ثانيا- المخططات المحلية.
78	.....ثالثا: المخططات الجهوية.
79	.....الفرع الثاني المخططات بالنظر إلى البعد الموضوعي.
79	.....أولا- المخططات التوجيهية.
81	.....ثانيا- المخططات القطاعية.
87	.....ثالثا- المخططات العمرانية.
91	.....المبحث الرابع: مبدأ عدم التدهور.
91	.....المطلب الأول: مفهوم مبدأ عدم التدهور.
91	.....الفرع الأول: المقصود بمبدأ عدم التدهور.
92	.....الفرع الثاني: أسباب عدم التدهور.
92	.....أولا-العوامل البشرية.
95	.....ثانيا-العوامل الطبيعية.
96	.....المطلب الثاني: القيمة القانونية للمبدأ.
96	.....الفرع الأول:التكريس القانوني للمبدأ.
96	.....أولا-على المستوى الدولي.
98	.....ثانيا-على المستوى الوطني.
99	.....الفرع الثاني: تقدير مضمون المبدأ.

100.....	الفصل الثاني: المبادئ العامة ذات الطابع القضائي في المجال البيئي.
101.....	المبحث الأول: مبدأ الحيطة.....
101.....	المطلب الأول: مفهوم مبدأ الحيطة.....
101.....	الفرع الأول: تعريف مبدأ الحيطة.....
102.....	الفرع الثاني: شروط تطبيق مبدأ الحيطة.....
102.....	أولاً- عدم توافر اليقين العلمي.....
103.....	ثانياً- احتمال وقوع الضرر.....
101.....	ثالثاً- درجة جسامه.....
105.....	المطلب الثاني: التكريس القانوني لمبدأ الحيطة.....
106.....	الفرع الأول: على المستوى الدولي.....
107.....	الفرع الثاني: على المستوى الوطني.....
108.....	المطلب الثالث: حدود مبدأ الحيطة.....
109.....	الفرع الأول: اقتصار تطبيق المبدأ على مجال البيئة.....
109.....	الفرع الثاني: التناسب بين الإجراءات المتخذة والأضرار المحتملة.....
109.....	الفرع الثالث: أن تكون التدابير المتخذة بتكلفة اقتصادية مقبولة.....
109.....	المطلب الرابع: القيمة القانونية لمبدأ الحيطة.....
110.....	الفرع الأول: مبدأ الحيطة قاعدة عرفية.....
110.....	الفرع الثاني: مبدأ الحيطة قاعدة قانونية اتفاقية.....
111.....	الفرع الثالث: موقف القضاء الدولي من مبدأ الحيطة.....
111.....	أولاً- موقف محكمة العدل الدولية.....
113.....	ثانياً- موقف المحكمة الدولية لقانون البحار.....
113.....	ثالثاً- موقف المحكمة الدولية لقانون البحار.....
114.....	الفرع الرابع: مبدأ الحيطة كأساس للمسؤولية البيئية.....
115.....	أولاً- تحديد الأشخاص المعنية بمبدأ الحيطة.....
116.....	ثانياً - عبء الإثبات.....
116.....	ثالثاً- تقدير مبدأ الحيطة كأساس للمسؤولية البيئية.....
119.....	المبحث الثاني مبدأ الوقاية.....

119.....	المطلب الأول: مفهوم مبدأ الوقاية.....
120.....	الفرع الأول: التعريف بمبدأ الوقاية
120.....	أولاً - تعريف مبدأ الوقاية وأهميته.....
121.....	ثانياً - شروط مبدأ الوقاية
123.....	ثالثاً- تمييز مبدأ الوقاية عن مبدأ الحيطة.....
123.....	الفرع الثاني: تكريس مبدأ الوقاية.....
123.....	أولاً- في القوانين الوطنية والاتفاقيات الدولية البيئية.....
126.....	ثانياً - في القضاء
127.....	المطلب الثاني: القيمة القانونية لمبدأ الوقاية.....
127.....	الفرع الأول::علاقة مبدأ الوقاية بالمسؤولية.....
129	الفرع الثاني: تقييم مضمون مبدأ الوقاية
129.....	الفرع الثالث: مبدأ استبدال وجه آخر لمبدأ الوقاية.....
131.....	المطلب الثالث: دراسة مدى التأثير أداة لتجسيد مبدأ الوقاية.....
132.....	الفرع الأول: التعريف بدراسة مدى التأثير
132.....	أولاً- المقصود بدراسة التأثير
132.....	ثانياً- التكريس القانوني لدراسة مدى التأثير
133.....	ثالثاً- نطاق أعمال دراسة التأثير
134.....	الفرع الثاني: الرقابة على دراسة التأثير البيئي.....
134.....	أولاً-الرقابة الإدارية:.....
135.....	ثانياً- الرقابة القضائية.....
137.....	المبحث الثالث: مبدأ الملوث الدافع.....
137.....	المطلب الأول:التكريس القانوني لمبدأ الملوث الدافع.....
138.....	الفرع الأول: إقرار المبدأ على المستوى الدولي.....
141.....	الفرع الثاني: إقرار مبدأ الملوث الدافع كمبدأ قانوني في القوانين الوطنية.....
141.....	أولاً- في بعض القوانين المقارنة.....
141.....	ثانياً- القانون الجزائري:.....
143.....	المطلب الثاني: نطاق تطبيق مبدأ الملوث الدافع.....

- 143.....الفرع الأول: الأشخاص المعنيون بالدفع
- 169.....أولاً- صعوبة تحديد الملوّث
- 170.....ثانياً - الحلول المتخذة لتحديد الملوّث الدافع
- 145.....الفرع الثاني: التكاليف التي تدخل في حساب الرسم
- 147.....المطلب الثالث: آليات تجسيد مبدأ الملوّث الدافع
- 149.....المطلب الرابع: القيمة القانونية للمبدأ
- 150.....الفرع الأول: وظائف مبدأ الملوّث الدافع
- 150.....أولاً- الدور الوقائي
- 150.....ثانياً- الدور العلاجي
- 151.....الفرع الثاني: تقدير مبدأ الملوّث الدافع
- 153.....خاتمة

ملخص

أدرك المشرع الجزائري أهمية الحفاظ على البيئة وانعكاساته على الصحة والاقتصاد، ونظرًا لطبيعتها الخاصة استلزم إيجاد قواعد مرنة تصلح لكل الحالات، تمثل ذلك في المبادئ العامة التي نص عليها قانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة، حيث تختلف على غيرها من المبادئ العامة من حيث القوة والقيمة القانونية، فيلجأ لها كل من الإدارة والقضاء لاستخلاص الحكم المناسب منها في هكذا قضايا، وما يمكن ملاحظته أنها متفاوتة من حيث القوة، فبعضها يفتقر للقيمة القانونية الكافية لتؤدي دورها في حماية البيئة، الأمر الذي يستوجب إعادة النظر في صياغة هذه المبادئ، وخاصة التوجيهية منها وإعطائها القيمة القانونية اللازمة لتؤدي الدور المنوط بها.