

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أحمد دراية - أدرار

كلية الحقوق والعلوم السياسية



جامعة أدرار - الجزائر



جامعة أدرار - الجزائر

القيمة القانونية للمبادئ العامة في المجال البيئي

رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون: تخصص عقود ومسؤولية

تحت إشراف :

أ. د. وناس يحيى

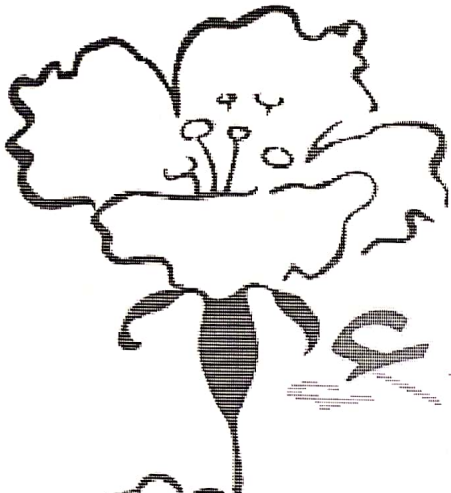
من إعداد الطالب:

الحبيب بن خليفة

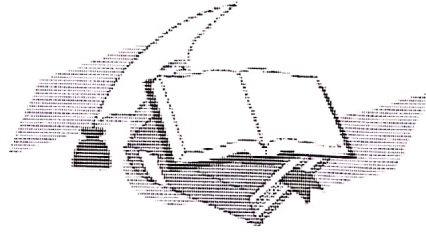
لجنة المناقشة:

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



الأعمال



إلى روح أمي الطاهرة - رحمها الله -

إلى والدي الغالي - أطال الله عمره -

إلى أسرتي الكبيرة والصغيرة

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

إلى كل من ساهم في أن يرى هذا العمل النور

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي

المهيب بن خليفة

شكر وامتنان

أتقدم 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 المتنبأة 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 تضاوي 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 10-03، 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 كرس المشرع 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 تم 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 للرقى 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، تم 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، نص المشرع 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 تواجهها يعتبر من المسلّمات إلا أن حاليا 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، نظرا 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 ثم 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 الملوث 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، واقتصرت 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 كالتلوث المائي والهوائي بالإضافة إلى تراكم النفايات الصلبة في الشوارع والساحات العامة، فضلا عن فوضى

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

أسباب اختيار الموضوع: نظرا لحدثة 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 لصلاحية 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 نظرًا 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 تفنقر للقيمة القانونية لا ترتقي أن يرتكز عليها قانون البيئة في مواجهة مشاكل البيئة المستجدة، وبعد الإعلان الدولي عن هذه المبادئ غير المشرع نظرته 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، تأثر 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 "يتأسس 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، مستلهمة 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 تنص 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 فبمقتضى العرف، فإذا لم يوجد فبمقتضى 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 سمّتها 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 قالم، ص 07.

² - نفس المرجع، ص 08.

وتساعد في ذلك أيضا وظيفة هذه المبادئ التي من خلالها توجه 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 المبدئين 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 يجسّد 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 لقتامي 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 حَصَّ 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 ييلستون، بعد مدة لوحظ تراجع مخيف للنباتات والأشجار نظراً لتزايد أعداد الحيوانات العاشبة، وبعد عدة دراسات تم مؤخراً في تسعينات القرن الماضي استيراد ذئاب من كندا، لتعود هذه الغابات في النمو من جديد. انظر: منتره ييلستون 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 المشرع 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 - اتفاقي التنوع البيولوجي بربو 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>

<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 النُظم الايكولوجية.

وبالرغم من توفر الأدوية الم صنعة 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، فبصفة 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 ، وتحمل 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 وفقاً 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 يع د غنى بالتنوع البيولوجي، فمثلاً وجود أنواع من الطيور في وسط بيئي معين أكثر من جميع الأنواع الأخرى فهذا لا يعبر تعدداً في الأنواع لأنها مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً. فعند المقارنة بين وسطين بيئيين مختلفين كاليابسة والبحر، نجد أن الأولى أكثر أنواع من الثانية، إلا أن الأنواع البرية أكثر ارتباطاً فيما بينها من الأنواع البحرية، وعليه فتعد البيئة البحرية أكثر تنوعاً، لأن التنوع لا يعتمد على كثرة الأنواع فحسب، بل يعتمد أيضاً 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 - فمثلاً 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 طيوراً ولا سحالاً.

⁴ - عبد الله الهاشم، المرجع السابق.

التنوع صعب نظرا للتداخل بين الأنظمة البيئية، ف اليابسة 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.

رابعًا - التنوع الثقافي

يعتبر التنوع الثقافي البشري مؤثر في التنوع البيولوجي، حيث تمثل بعض الثقافات البشرية راعية لبقاء بعض الأنواع الحيوية المختلفة، فتقافة 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 تكنولوجية ومستوى دخل الفرد، فنو 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 أنشد الخليفة: كن كالنخيل عن الأحقاد مرتفعا - بالطوب يرمى ويرمي أطيب الثمر.

³ - عبد الله الهاشم، المرجع السابق.

لحفاظ 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 السباقة للنص ع ن 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 تحث على التنوع منها: "إن قامت الساعة وبيد أحدكم فسيلة أن استطاع ألا يقوم حتى يغرسها فليفلح"².

على المستوى الدولي بدأ الإهتمام حديثاً 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 مستداماً مستداماً، آخذين في الاعتبار الحاجة إلى تقاسم التكاليف والمنافع بين البلدان المتقدمة والنامية، فضلاً 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 المشرّع في قانون البيئة 03-10 على أحكام تتعلق بتأطير 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 المشرّع 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 و74 من قانون 04-07، مؤرخ في 14/08/2004، المتضمن قانون الصيد، ج.ر. عدد 2004/51.

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 2005/60.

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 كالزراعة 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.

تتجعد 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 تنظيمها 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 و233.

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 تطيرها، 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 للتلوّث 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.

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 ضبطية 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 وهاكل 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 و41 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 بصدور مقرر من الوالي بناء 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 ينزِع 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 و39 من القانون 04-98، مؤرخ في 17/06/1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج.ر. عدد 42.

³ - المادة 40 من القانون 04-98 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 - تعريف دراسات 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 وصفاً 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 عُرِفَت: "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 البين 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 للوجود من قبل استحداثها، حيث نصت قائمة المنشآت المصنفة على أن تتجز هذه الدراسة في أجل سنتين من صدور المرسوم التنفيذي، ويمكن للوالي المختص إقليميا إعدار المستغل بإيداع دراسة الخطر، فإن لم يتم 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 و47 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، بدءًا 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 لتحقيق أوسع نطاقا وأكثر تدقيقا. 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 أحيانا.

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

أ - عرض المشروع ومحيطه:

يتضمن هذا العرض التعريف بالمشروع أو النشاط، وكذا الأسباب الاقتصادية والاجتماعية للمشروع والنشاط الذي يتم في المنشأة وكيفية ممارسته عموما 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 198-06 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 تم 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 أيضاً 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، بصفقتهم 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 ثمّ يشاركون السلطات في الوصول لأنجع الحلول لحماية هذه البيئة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الحق في الإعلام البيئي

الإعلام البيئي تخصص جديد في مجال الإعلام بدأ ينمو مع مطلع السبعينات وبالضبط منذ انعقاد المؤتمر الدولي للبيئة البشرية الذي انعقد في ستوكهولم عام 1972، وزاد الاهتمام إعلامياً بالقضايا البيئية نتيجة لمشكلات التلوث والكوارث البيئية التي طرأت في فترة السبعينات والثمانينات، مثل تحطّم ناقلة النفط أموكانديس" عام 1978، وانفجار المفاعل النووي السوفياتي تشيرنوبل عام 1986²، ولكي يتّضح 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 - بن مهرة نسيمة، المرجع السابق، ص 93.

الفرع الأول

مفهوم الإعلام البيئي

يعدّ من أهم وسائل التوعية البيئية، بواسطته يتمّ التأثير على الرّأي العام في القضايا البيئية، وبلجأ إليه لإقناع مختلف الفئات الفاعلة بأخذ أو تجنّب أمر ما يخص البيئة، ويكون معرفة المقصود به ضروريا ليتّضح 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 ومحصّلة 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.

لقد وردت عدة تعاريف للإعلام البيئي حيث عرّفته المادة الثانية من اتفاقية أروس² بأنه: "كل معلومة متوفرة في شكل مكتوب أو بصري أو شفهي أو الكتروني، أو أي شكل آخر يتضمن حالة عناصر البيئة كالهواء، المياه، الأرض، التربة، المناظر والمساحات الطبيعية.... الخ".

وعرّفه البنك العالمي بأنه "نقل معلومات ذات طابع بيئي من وكالات أو منظمات غير حكومية من أجل إثراء معارف الجمهور والتأثير على آرائه وأفكاره وسلوكياته تجاه البيئة"³.

1 - بن مهرة نسيمة، المرجع السابق، ص95.

2 - أبرمت هذه الاتفاقية حول الإعلام 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" بالاندنرك بمدينة أروس في الفترة الممتدة من 23 إلى 25 جوان 1998. ينظر في هذا الصدد إلى:

- Prieur Michel, La convention D'Aarhus Instrument Universel de la Démocratie Environnementale, revu juridique de l'environnement, n: spécial, 1999, p.9-29.

³ - Gillian Martin Mehers, "Manuel de Planification de la Communication Environnemental pour la Région Méditerranéenne", éditeur suisse, suisse 1992, p. 01.

إن المقصود بالإعلام البيئي؛ جمع ونشر وإعلام الجمهور بالمعطيات المتعلقة بالوقائع والمشاريع التي يمكن أن تمس البيئة، وحق الإطلاع بكل حرية على المعلومات المتصلة بها، لا سيما التي تخص الأنشطة المراد القيام بها والتي تحوزها الإدارات، ولا يجب أن يقتصر الإعلام على حالات التلوث فقط، بل يجب أن يشمل أيضا الوقائع التي من شأنها إلحاق أضرار بالبيئة، كاستغلال اللاعقلاني للموارد الطبيعية، وانجراف التربة، والزلازل.....الخ¹.

ثاني- أهداف الإعلام البيئي

تتمثل مهمة الإعلام البيئي في استخدام وسائل الاتصال المختلفة المكتوبة والمسموعة والمرئية للإرتفاع بوعي الإنسان فيما يتصل بالعلاقة العضوية بين البيئة والحياة بجميع وجوهها بما فيها التنمية، وأن تقيم معه خطوط اتصال فكري وحواري وتنفيذي بما يجعله قادراً على تطوير معارفه واتجاهاته وسلوكه، بما يخدم قضية البيئة والتنمية المستدامة².

وقد أجمعت الدراسات على أهمية الدور الذي ينبغي أن تقوم به وسائل الإعلام في تشكيل الوعي البيئي، وتحويل القضايا البيئية إلى محاور للاهتمام الجماهيري، وهذا يستوجب تأهيل وإعداد العاملين في مجال الإعلام، وتزويدهم بالمعلومات اللازمة عن مشاكل وقضايا البيئة. كذلك الإعلام البيئي يهدف إلى تنمية القدرات البيئية وحمايتها بما يتحقق معه تكييف وظيفي سليم اجتماعياً وحيوياً للمواطنين، ينتج عنه ترشيد السلوك البيئي في تعامل الإنسان مع محيطه وتحضيره للمشاركة بمشروعات حماية البيئة والمحافظة على الموارد البيئية³.

ولعل أهم وأعظم دور له هو الإنذار المبكر المتمثل في رصده أي خلل بيئي وتحريكه للرأي العام والضغط على الحكومات من أجل سنّ القوانين الهادفة إلى حماية البيئة⁴.

¹ - Dejont Pons Maguelone, "La Reconnaissance d'un droit de L'homme à L'environnement," UNESCO, paris 1991, p. 468.

² - بن مهرة نسيم، المرجع السابق، ص 96.

³ - نفس المرجع، والصفحة نفسها.

⁴ - نفس المرجع، ص 97.

الفرع الثاني

التكريس القانوني للحق في الإعلام البيئي

بدأ هذا الحق في الظهور على المستوى الدولي، ابتداءً من المؤتمر الدولي للبيئة البشرية الذي انعقد في ستوكهولم 1972، كما أكد على ذلك مؤتمر ريو دي جانيرو عام 1992 (أولاً)، كذلك الأمر على المستوى الإقليمي حيث تم التأكيد عليه إفريقياً وعربياً وأوروبياً (ثانياً)، في حين تضمنت القوانين الداخلية للدول هذا الحق، حيث نصّت التشريعات الداخلية المتعلقة بالبيئة على حق كل فرد أو مؤسسة في الحصول على جميع المعلومات المتعلقة بالبيئة، ومن بين هذه التشريعات، التشريع الجزائري الذي لم يُغفل الإشارة إلى هذا الحق في بعض القوانين، وإن كان ذلك متأخراً وغير كافٍ (ثالثاً).

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، ومروراً بمؤتمر ريو دي جانيرو الذي تناول حق الفرد في الحصول على المعلومة البيئية¹، إضافة إلى بعض الإتفاقيات الإقليمية التي اهتمت بهذا الموضوع.

أ - الإعلام البيئي بمؤتمر ستوكهولم:

من المعلوم أن الإهتمام الإعلامي بقضايا البيئة بدأ منذ انعقاد مؤتمر ستوكهولم عام 1972، حيث أصدر إعلاناً دولياً لحقوق الإنسان البيئية، تضمّن حق كل إنسان دون تمييز في معرفة الأنباء والمعلومات البيئية بصورة صادقة وواقعية، كما تمّ تكريس مشاركة المواطنين في صيانة البيئة في عدة مبادئ منه²، كما اعترف بحق الإنسان في الإعلام في

¹ - بن مهرة نسيم، المرجع السابق، ص 98.

² - 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، وتنوير الرأي العام وتحسيس الأفراد والمؤسسات والجماعات بمسؤولياتهم فيما يتعلق بحماية وترقية البيئة". ينظر في هذا الصدد إلى:

المجال البيئي لكونه شرطاً ضرورياً لها، فيحث على تشجيع وتسهيل التنقل الحر للأخبار في كافة بلدان العالم¹. فالمبدأ العشرون منه تضمّن 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 التركيز 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.

ومن التوصيات الرئيسية التي انتهى إليها مؤتمر ستوكهولم وتناولت الإعلام البيئي تلك التوصية التي تضمّنت إنشاء 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، كما تهتم منظمة اليونسكو التابعة للأمم المتحدة بالإعلام البيئي إضافة إلى وظائف أخرى³.

ب - الإعلام البيئي في إطار مؤتمر ريودي جانيرو عام 1992:

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.

وقد جاء في المبدأ العاشر من الإعلان، 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

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 - محمد سعد أبو عمود، "دور الإعلام في معالجة قضايا البيئة 1972.1992" المجلة السياسية الدولية، العدد 110، سنة 1992، ص140.

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

مما سبق يتضح أن المبدأ العاشر من ندوة قمة الأرض، جاء أكثر وضوحًا من المبدأ التاسع عشر من ندوة ستوكهولم، 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.

فهو يعلن صراحة الحق في الإعلام البيئي، وأوصى بفسح مجال المشاركة أمام المواطنين المعنيين كأحسن طريقة لمعالجة قضايا التلوث، ولن يتأت ذلك إلا بالإعلام.

ثانيا - الإعلام البيئي على المستوى الإقليمي

يجد هذا الحق تكريسه وإقراره القانوني على المستوى الإقليمي، في العديد من النصوص القانونية الإقليمية المتعلقة بحماية البيئة، 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 صحية وسليمة"⁴.

ويعترف إعلان سالزبورغ الصادر سنة 1980 حول الإعلام والمشاركة في المجال البيئي⁵، بحق كل شخص في بيئة صحية تسمح بحياة كريمة ومرتنة إيكولوجياً، وبمسؤوليته

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

2 - ليلي زياد، المرجع السابق، ص 50.

3 - وناس يحيى، "المجتمع المدني وحماية البيئة" (دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والنقابات)، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص74.

4 - كريم بركات، المرجع السابق، ص50.

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 و3 ديسمبر عام 1980 حول أعمال الحق في حماية البيئة. ينظر في هذا الصدد

- Déclaration de Salzbourg 1980, Annexe au Document, "Environnement et Droit de L'homme," UNESCO, Paris, 1987, p. 176 .

عن بيئته وواجبه وحقه في المساهمة في حمايتها، كما يعتبر أن المواطنين يمثلون مصدر إعلام للمسؤولين السياسيين والإداريين، وإنهم يلعبون دورًا هامًا في التعبئة والتحسيس من أجل حماية البيئة¹.

وفي إطار المؤتمر الأوروبي الأول حول البيئة والصحة المنعقد في فرانكفورت بألمانيا بتاريخ 1989/12/08، والذي ساهمت فيه المنظمة العالمية للصحة، فقد أكد هذا الميثاق على حق كل مواطن في الإعلام والاستشارة بخصوص المخططات والقرارات والنشاطات التي من شأنها المساس بالبيئة والصحة في الوقت نفسه، والمشاركة في مسار صنع القرار².

كما نصّت المادة الرابعة من اتفاقية أرسال الصادرة على المستوى الأوروبي في 25 جوان 1998، على ضرورة قيام الدول الأطراف فيها بوضع تشريعات قانونية على مستواها الداخلي تسمح لكل فرد من الإطلاع والحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة، وهو ما تحقق عمليًا من خلال قيام العديد من الدول الأوروبية المصادقة على الاتفاقية بتبني تشريعات متعلقة بإقرار الحق وبيان إجراءات وأطر وضوابط ممارسته والتمتع به³.

كما واكب العالم العربي منذ ثمانينات الاهتمام بقضايا البيئة، إذ تمّ إحداث مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة، حيث اهتمّ بالتوعية والإعلام البيئي كوسيلة أساسية لحماية البيئة منذ إنشائه، وتمّ تخصيص الفصل السادس من نظامه الأساسي ليوصي البلدان العربية بالعمل على نشر الوعي البيئي، وحثّ وسائل الإعلام العربية ومؤسسات التعليم المختلفة ومراكز البحوث، على تكثيف جهودها الرامية إلى حماية البيئة من خلال برامجها والتّركيز على الإرتباط الوثيق بين التربية البيئية وأهداف التنمية⁴.

ثالثا - الحق في الإعلام البيئي على المستوى الداخلي

كما هو الشأن لكل حقوق الإنسان الأخرى، مرّ الحق في الإعلام بداية بمرحلة التعظيم الإداري الذي انبثق من انفراد السلطة السياسيّة بالتسيير والإشراف، طيلة العشريّات الثلاثة

¹ - المادة 2/2 من إعلان سالزبورغ.

² - ليلي زياد، المرجع السابق، ص 59.

³ - كريم بركات، حق الحصول على المعلومة البيئية، المرجع السابق، ص 50.

⁴ - بن مهرة نسيم، المرجع السابق، ص 100.

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 الإطلاع¹.

ومنه مرّ تطوّر الحق في الإعلام البيئي في الجزائر بثلاث مراحل، تتمثل الأولى المرحلة السابقة لصدور قانون البيئة 03-10(أ)، أما الثانية تكون ضمن قانون البيئة 03-10 (ب)، وأخيرا المرحلة الثالثة من خلال قانون الجماعات المحلية (ج).

أ - الحق في الإعلام البيئي في المرحلة السابقة لصدور قانون البيئة 03-10

انصبّ اهتمام الجزائر مباشرة عقب الإستقلال على إعادة ما خلفه الاستعمار من دمار، ونتيجة لذلك أهملت إلى حد بعيد الجانب البيئي، فكانت التشريعات الصادرة آنذاك لا تهتم كثيرا بموضوع حماية البيئة، رغم صدور بعض المراسيم التنظيمية ذات الصلة، كالتي تتعلق بالسواحل²، أو التي تتعلق بالحماية الساحلية للمدن، وإنشاء لجنة المياه³.... الخ.

بعد ذلك أدركت الجزائر أهمية التوازن بين مقتضيات التنمية وضرورة الحفاظ على المحيط البيئي، فسعت إلى العمل على إيجاد الوسائل الضرورية لتحقيق تنمية سليمة بيئياً، ويُشكّل القانون وسيلة أساسية من بين مجموعة وسائل لتحقيق هذا التوازن⁴.

ويمكن تلخيص خطوات تطور الإعلام البيئي خلال هذه المرحلة على النحو التالي:

1 - الإعلام البيئي في الدساتير الجزائرية

تعاقبت على المشهد السياسي الجزائري منذ الإستقلال أربعة دساتير، جاء أولها بعد استفتاء شعبي سنة 1963، وكان خاليا من الإشارة إلى موضوع البيئة بصفة عامة، بما في ذلك الإعلام البيئي، ولعل المادة الوحيدة التي أشارت لذلك هي المادة التاسعة عشر التي

¹ - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق ص 155-156.

² - المرسوم رقم 63-73 المتعلق بحماية السواحل، الجريدة الرسمية، العدد 13 المؤرخ في 04/03/1963.

³ - المرسوم رقم 67-38 المتعلق بإنشاء لجنة المياه، الجريدة الرسمية، العدد 52 المؤرخ في 24/07/1967.

⁴ - مصطفى كراجي، كفاءات تطبيق التشريع المتعلق بتسيير المحيط وحماية البيئة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 06، العدد 01، 1996، ص05.

نصّت على أنه: "تضمن الجمهورية الجزائرية حرية الصحافة وحرية وسائل الإعلام الأخرى، وحرية تأسيس الجمعيات، وحرية التعبير ومخاطبة الجمهور وحرية الاجتماع"¹.

وتعاقبت بعد ذلك دساتير 1976، 1989، 1996 غير أنها لم تُشر صراحة إلى الحق في الإعلام البيئي بصفة خاصة، أو الحق في العيش في بيئة سليمة بصفة عامة، وإنما تخلّلتها بعض النصوص التي يمكن أن يستشف منها أنها تشير إلى الحق في الإعلام²، فنصّت المادة واحد وأربعون من دستور 1976 على أنه: "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"، فهذه المادة وهي على سبيل المثال تنص على حق الإنسان في المشاركة في جميع المحطّات بما فيها مجال البيئة، وهو الحق الذي لا يمكن تجسيده إلا من خلال الحق في الإعلام البيئي.

كما تشير المادة التاسعة والثلاثون من دستور 1976 وكذا المادة السادسة عشر من دستور 1989، وديباجة دستور 1996، إلى ضمان الحريّات الأساسية وحقوق الإنسان للمواطنين الجزائريين، وتمتعهم بحق تسيير الشؤون العامة في الدولة، وهذا ما يمكن أن نقيس عليه ونعتبره اعترافاً ضمنيّاً بحق المواطنين في المشاركة في تسيير وحماية البيئة³.

2- الإعلام البيئي طبقاً للمرسوم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن⁴

جسدّ هذا المرسوم اللبنة الأولى للقواعد المتعلقة بالحق في الإطلاع، حيث اعتبره الفقه مؤسس لحق الإطلاع العام على كل الوثائق الإدارية⁵، إذ ألزم الإدارة بإطلاع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرّها باستعمال وتطوير أي سند مناسب للإعلام⁶، وعليها

¹ - المادة 19 من دستور 1963.

² - بن مهرة نسيم، المرجع السابق، ص 101.

³ - نفس المرجع، ص 102.

⁴ - مرسوم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر عدد 1988/27.

⁵ - Soraya Chaib et Mustapha Karadji, "le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien", Idara, volume 13, n: 2-2003 . p. 53.

⁶ - من الموضوعات التي يتم نشرها في الجريدة الرسمية: الاتفاقيات الدولية، قوانين، مراسيم، قرارات وأراء، مقررات، منشورات، إعلانات وبلاغات، ماعدا هذه الموضوعات فإنه يتم الرجوع إلى الجهاز الإداري المعني للحصول على المعلومات

أن تنتشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام تمنع ذلك، وإذا لم يتقرر النشر في الجريدة الرسمية فلن يتم في النشرة الرسمية للإدارة المعنية، التي يتم إعدادها ونشرها وفقا لأحكام التنظيم الجاري به العمل.

كما تضمن هذا المرسوم حق الإطلاع على البيانات الموجودة في دائرة المحفوظات، وهذا ما نصت 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 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.

3 - الإعلام البيئي في قانون البيئة 83-03

تجلى الاهتمام بأثر البيئة على مسار التنمية من خلال إصدار قانون رقم 83-03 المؤرخ في 05 فيفري 1983 والمتعلق بحماية البيئة، فهو يعد نهضة قانونية في سبيل حماية البيئة من جميع أشكال الاستنزاف، حيث أجاز إنشاء الجمعيات للمساهمة في حماية البيئة، غير أنه لم يبين الدور الذي تلعبه وكيفية تدخلها في هذا الميدان، كما أنه لم يعطها دورا للتنظيف والتوعية البيئية، التي تشكل الأرضية الحقيقية لديمقراطية البيئة المنشودة، لكي تؤدي دورها في حماية البيئة⁴.

اللزامة، كالإطلاع على سجل القرارات الإدارية، مثل قرارات الترخيص أو التصريح التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالبيئة.

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 تذرع خصوصا فيما يتعلق بممارسة المواطنين لحق الإطلاع".

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

ب - الإعلام البيئي بعد صدور قانون البيئة 03-10

أعطى قانون حماية البيئة بعدًا جديدًا للإعلام البيئي باعترافه به صراحة، وانعكس ذلك على قوانين الجماعات المحلية.

1 - في قانون البيئة 03-10:

يُعتبر قانون حماية البيئة والتنمية المستدامة رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 أهمّ محطة في الاعتراف بصورة خاصة بالحق في الإعلام البيئي، حيث جاء في الباب الثاني منه والمتعلق بأدوات التسيير فصل كامل حول الحق في الإعلام البيئي، ومن بين أهمّ ما جاء فيه:

- كيفية تنظيم شبكات المعلومات البيئية وشروطها.
- إجراءات وكيفية معالجة وإثبات صحة المعطيات البيئية.
- قواعد المعطيات حول المعلومات البيئية العامة والعلمية والتقنية والإحصائية والمالية العامة والاقتصادية المتضمنة للمعلومات البيئية الصحية.
- كل عناصر المعلومات حول جوانب البيئة على الصعيدين الوطني والدولي.
- إجراءات طلبات الحصول على المعلومات.
- تحديد كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم¹.

تنصّ المادة 07 المتعلقة بالحق العام في الإعلام البيئي أنه: "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. كما أكدت المادة 08 على ضرورة تبليغ المعلومات إلى السلطات المحلية أو السلطات المكلفة بالبيئة حول كل ما يؤثر بصفة مباشرة وغير مباشرة على البيئة والصحة العامة³.

¹ - بن مهرة نسيم، المرجع السابق، ص 103.

² - المادة 07 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

³ - المادة 08 من نفس القانون.

وأضاف القانون أيضا أنه من حقّ المواطنين الحصول على المعلومات المتعلقة بالأخطار التي يتعرّضون لها في بعض المناطق، وكذا تدابير الحماية التي تخصّهم، ويطبّق هذا الحق على الأخطار التكنولوجية والأخطار الطبيعية المتوقعة، وترك للتنظيم تحديد كيفية ممارسة هذا الحق¹.

2 - الإعلام البيئي في قانون الجماعات المحلية:

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

الإعلام البيئي في قانون البلدية 11-10²:

أسند قانون البلدية الجديد 11-10 مهام أوسع للبلدية في تسيير خيارات وأولويات التنمية من خلال إشراك المواطنين في تسيير شؤون البلدية، حيث جاء باب كامل بذلك هو الباب الثالث المعنون بـ "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية" فهو تعبير ضمني على الحق في الإعلام البيئي للمواطنين ومشاركتهم في حماية البيئة، حيث نصّت المادة 11 منه: "... يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات 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".

الإعلام البيئي في قانون الولاية 12-07³:

في هذا الصدد يختصّ المجلس الشعبي الولائي بحماية البيئة⁴ إلى جانب الاختصاصات الأخرى، وتتم مباشرة هذا الاختصاص عن طريق المداولات، كما يُساهم في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويُراقب تطبيقه طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها¹.

¹ - المادة 09 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

² - قانون 10-11 يتعلق بالبلدية، مؤرخ في 22 جوان 2011، ج.ر عدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.

³ - قانون الولاية 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، ج.ر عدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.

⁴ - تنص المادة 77 من قانون الولاية على أنه: "يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات، ويتداول في مجال حماية البيئة".

وقد ألزم المشرع إعلام الجمهور بجدول أعمال المداولات قبل إجرائها في الأماكن المعدة خصيصاً للإشهار² لتمكين الشركاء المهتمين بتحضير ومعاينة المواضيع البيئية المعروضة للمناقشة، وذلك لتجنب عنصر المفاجأة في اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير العناصر البيئية³.

كما ألزم المشرع نشر مُستخرج من محضر مداولة المجلس الشعبي الولائي في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، خلال مهلة ثمانية أيام التي تلي دورة المجلس، كما يحق لكل شخص أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي وأن يأخذ نسخة منها على نفقته الخاصة، مع احترام الحياة الخاصة بالمواطن، وباستثناء المواضيع التي تخضع لسرية الإعلام كونها تمس النظام العام، ترك للتنظيم كيفية تحديد ممارسة حق الإطلاع على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي⁴، ويسهر الوالي شخصياً على نشر هذه المداولات وتنفيذها هذا حسب المادة 102 من قانون الولاية 07-12.

كما يحق لكل شخص أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي، وأن يأخذ نسخة منها على نفقته الخاصة، مع احترام الحياة الخاصة بالمواطن، وباستثناء المواضيع التي تخضع لسرية الإعلام كونها تمس النظام العام⁵.

واعترف المشرع الجزائري بحق المواطنين في المساهمة في الحفاظ على البيئة، وذلك ضمن المرسوم 07-145⁶ المتعلق بتحديد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة التأثير على البيئة، حيث يشير إلى وجوب قيام الوالي بإعلام المواطنين بموجب قرار

¹ - المادة 78 من قانون الولاية 07-12.

² - المادة 18 من نفس القانون.

³ - يحيى وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 158.

⁴ - تنص المادة 31 من قانون الولاية على ما يلي: مع مراعاة أحكام المادة 32 أدناه، يلصق مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي، المصادق عليه بصفة نهائية بسعي من الوالي خلال الثمانية 8 أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ، في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وبمقرات الولاية والبلديات وبكل وسيلة إعلام أخرى.

⁵ - بن مهرة نسيم، المرجع السابق، ص 105.

⁶ - المرسوم التنفيذي 07-145، مؤرخ في 2007/05/19، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير عن البيئة، ج.ر. عدد 34، الصادرة في 22 ماي 2007.

عن فتح تحقيق عمومي لدعوة الأشخاص الطبيعية والمعنوية لإبداء ملاحظاتهم وانتقاداتهم حول المشاريع المزمع انجازها وفي آثارها المتوقعة على البيئة¹.

الفرع الثالث

حدود الحق في الإعلام في المواد البيئية

يُرد 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 لِعُزوف 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 والجمعيات². 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 صراحة³.

يعتبر الحق في الإعلام والإطلاع على الوثائق الإدارية المتعلقة بحماية البيئة مبدأً وترد عليه استثناءات ذات طابعٍ أمنيٍّ محضٍ، كخضوع إجراءات المنشآت المصنّفة التابعة لوزارة الدفاع الوطني إلى قواعد خاصة للترخيص والتحقيق والمراقبة، يُشرف عليها وزير

¹ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 السابق الذكر.

² - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 167.

³ - Abdelhafid Ossoukine, La transparence administrative, édition Dar El Gharb, 2002, p 19-20.

الدفاع¹، كما أن طلبات الاستشارة المتعلقة بالمنشآت المصنّفة المُنجزة لحساب وزارة الدفاع الوطني توجّه إلى الوزير المكلف بالدفاع الذي يتولّى القيام بعملية الإشهار بما يتفق ومتطلبات الدفاع الوطني². كما يمنع الإطلاع على الوثائق المتعلقة بحالات التلوّث الإشعاعي، أو ما يُعرف بالسّر النووي والتي تبقى من الاختصاص الاستثنائي للمحافظة السّامية للبحث³.

بيد أن قانون حماية البيئة 03-10 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 تتّم 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" في جميع الحالات التي ترفض فيها الإدارة طلبًا لأحد الأشخاص في الحصول على المعلومات أو بيانات أو وثائق، يجب أن تعلّل رفضها"⁴.

وعليه في غياب نصوص واضحة تبين مفهوم البيانات والمعلومات السريّة في غير المجال الأمني، فإن الإدارة تحتفظ بسلطة واسعة في تقدير ذلك¹.

¹ - المادة 20 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

² - 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.

³ - انظر قانون رقم 86-72، مؤرخ في 08 أبريل 1986، المتضمن إنشاء المحافظة السامية للبحث ، ج.ر عدد 1986/15.

⁴ - انظر في ذلك: وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 168.

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 الصنع.²

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 مشروعه³، 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 البيئة.⁴

¹ - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 168.

² - 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.

³ - نص المشروع على مجموعة من الأحكام منها: يحق للأشخاص الذين قدموا معلومات للسلطة الإدارية حماية أسرارهم خاصة معطياتهم 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.

⁴ - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 169.

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 المنظمة للإطلاع على القرارات المحلية من خلال قانون البلدية أو الولاية، كما تمّ ذكره آنفا، أو الأحكام الخاصة بالحق في الإعلام ضمن القواعد المنظمة 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 المتوفرة لديها، كذلك عجز الهيئات المركزية عن توفير ونشر البيانات الموجهة للجمهور²، وكذا جهلها لقواعد وتقنيات النشر، كأن تكون الوثائق غير مقروءة أو غامضة المحتوى، وكذا عدم إكترائها بأراء المواطنين المتحصّل عليها، كذلك الاعتقاد السائد لدى غالبية الأشخاص بأن الإدارة لا تلجأ لإعلامهم إلا بعد أن تُبثّ في القضية المعروضة.

هذه العراقيل والمعوقات تؤثر على طلب البيانات والمعلومات البيئية، ومن ثمّ انعدام المشاركة في حماية البيئة، ولتقليص هذه الهوة 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

تعد مشاركة الأفراد وفعاليات المجتمع المدني ضمن مختلف مسارات وآليات بلورة القرارات والتدابير المرتبطة بمجال البيئة، أحد الركائز الأساسية التي قامت عليها السياسات والتوجهات الإنسانية المعاصرة لحماية المحيط البيئي وعلى الصعيدين الوطني الدولي، إذ تشكل المشاركة كإجراء عملي تلتزم هيئات اتخاذ القرار بإتباعه عند إعدادها وصياغتها للقرارات والتدابير ذات الصلة بمجال البيئة، ضمانة مهمة لتمكين الأفراد من التمتع الفعلي بحقهم في بيئة صحية وسليمة، من خلال ما توفره لهم المشاركة من إمكانية للتأثير على التدابير والقرارات المتعلقة بمحيطهم البيئي، وعلى نحو يضمن توافقها ومتطلباتها¹.

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

الفرع الأول

مفهوم الحق في المشاركة

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

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 - نفس المرجع، والصفحة نفسها.

وتبرز أهمية المشاركة على المستوى الميداني ، ليس كمجرد إجراء لتمكين الأفراد أو التنظيمات البيئية من المشاركة في مسار بلورة القرار البيئي و فقط، بل بالنظر لها كوسيلة أساسية لضمان نجاعة هاته القرارات والتدابير العامة، من خلال ما يتيح عملية المشاركة من إمكانية للمعرفة المسبقة بوجهات نظر وآراء الأطراف والجهات المعنية بتطبيق هاته القرارات والسياسات¹، وعلى نحو يمكن من تلا في مختلف المنازعات التي يمكن أن تحدث بفعل تطبيقها أو وضعها موضع التنفيذ، ولا سيما مع التطورات المعاصرة لنظم التسيير والإدارة العامة ببروز نظم التسيير الأفقية كالحوكمة أو الحكم الراشد، والتي يمتد مجال التسيير فيها على مستوى أفقي يشمل فاعلين من خارج السلطة الأصلية بذلك، ولا سيما تنظيمات المجتمع المدني التي تمثل في الغالب الفئة المخاطبة بهاته القرارات والتدابير².

ومن منطلق ما يتيح مفهوم المشاركة من أهمية في توجيه القرارات والسياسات العامة وتوافقها ومتطلبات حماية البيئة، تبرز أهمية مساهمة تنظيمات المجتمع المدني كفاعلين أساسيين في مجال التسيير البيئي، وذلك بالنظر إلى التجربة والخبرة الميدانية التي تمتلكها هاته التنظيمات في مجال تسيير وإدارة القضايا والمشاكل البيئية، والتي تأهلها لتتبوأ دور أساسي في التوجيه والمساعدة الفعلية لبلوغ أنجع القرارات والتدابير المتعلقة بمجال البيئة، ووفقا لما أكدته العديد من الأطر المنظمة لمجال البيئة على المستويين الدولي والداخلي³.

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 كحق⁴، وعليه تمّ تكريس هذا الحق على المستوى الدولي (أولا)، ليتم تبنيه في الدساتير والتشريعات الداخلية (ثانيا).

¹ - كريم بركات، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، المرجع السابق، ص 133.

² - نفس المرجع والصفحة نفسها.

³ - نفس المرجع والصفحة نفسها.

⁴ - عمر سعد الله، حقوق الإنسان وحقوق الشعوب، العلاقة والمستجدات القانونية، الطبعة الثانية، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 154.

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

كرست الوسائل القانونية المعنية بحماية البيئة حق مشاركة المواطنين في الحفاظ عليها واعتبرتهم عنصراً أساسياً في عمليات اتخاذ القرارات العامة التي قد تؤثر على البيئة، فبدأت على المستوى العالمي نشير إلى بعض النصوص القانونية التي اعترفت ضمناً بهذا الحق، منها قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 15/12/1972 تعترف من خلالها ضمناً 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 اعترافاً ضمناً بحقهم في المشاركة في حماية البيئة. نوه إلى أن جلّ النصوص القانونية الخاصة بحماية البيئة قرنت حقي الإعلام والمشاركة معاً وهذا يعود للعلاقة التي تجمع بينهما، إذ أن غياب أحدهما يؤثر على الآخر¹.

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

تم تكريسه في عدة مبادئ من الإعلان العالمي المنعقد في ستوكهولم سنة 1972²، 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 تفادي القرارات عديمة التبصر³.

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

¹ - ليلة زياد، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، رسالة لنيل شهادة الماجستير، جامعة مولود معمري، 2010، ص 47 إلى 49.

² - المبدأ الأول نص على: "..... وهو يتحمل كامل المسؤولية في حماية وتحسين البيئة من أجل الأجيال الحاضرة والمقبلة" وكذا المبدأين 4 و 19.

³ - PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, Dalloz, 4ème édition, 2004, p 109.

فرصة المشاركة في عمليات صنع القرار، وعلى الدول أن تقوم بتسيير وتشجيع توعية المواطنين ومشاركتهم عن طريق إتاحة المعلومات على نطاق واسع¹.

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 2002²، 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 المستويات³.

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.

- أن تكون لكل شخص تماشياً مع تشريع دولته، إمكانية المشاركة الفردية أو مع أشخاص آخرين في صنع القرارات المتعلقة بشؤون بيئته⁴.

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، سواء في الدساتير (أ)، أو في التشريعات الداخلية (ب).

أ - في الدساتير: ذهب اهتمام بعض الدول بالبيئة إلى حد جعل إشراك المواطنين في الحفاظ عليها مبدأ دستورياً¹، فدستور فنلندا المعدل سنة 1955 ينص في المادة 14 منه

¹ - المبدأ 10 من إعلان ريو انظر في ذلك:

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

² - Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, adoptée en 2002, [www.un.org/esa/s4st dev/documents/](http://www.un.org/esa/s4st/dev/documents/)

³ - أدبلا 26 نم نلاعإ غروبسناوج.

⁴ - أدبلا 23 نم قاثيمللا يملاعلا تعيطللا. رظنا ي فئلاذ:

Charte mondiale de la nature adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1982, www.wikisource.org/wiki/Charte-mondiale-de-la-nature.

على أنه: "يجب على السلطات العامة ضمان لكل شخص الحق في بيئة سليمة، ومنحه إمكانية التدخل في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمسائل الخاصة ببيئته"².

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"³.

في الجزائر أشار الميثاق الوطني لسنة 1976 صراحة لإشراك المواطنين في المحافظة على البيئة⁴، 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 المشاركة في تسيير وحماية البيئة، لأن قواعد حماية البيئة تهدف لتحقيق المصلحة العامة وبالتالي تدخل ضمن الشؤون العمومية.

ب - في التشريعات الداخلية : أقرت التشريعات الداخلية الأجنبية بحق مشاركة

المواطنين⁵، فمن بينها الولايات المتحدة الأمريكية في قانون N.E.P.A⁶ حيث يقضي في

¹ - 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.

² - LEME MACHADO Paulo Afonso, "Le droit de l'environnement au Brésil", Université de Limoge, paris, S.D.E, p.31.

³ - FEVRIER Jean Marc, "Les principes constitutionnels d'information et de participation" Revue Juris Classeur, Environnement, n° 04, 2005, p 31.

⁴ - 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".

⁵ - 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.

⁶ - هي اختصار لـ "National Environment Policy Act"، الذي يعني قانون السياسة البيئية الوطنية.

المادة "101C" منه بأن الكونغرس يعترف لكل شخص بحق التمتع ببيئة سليمة وتقع عليه مسؤولية المساهمة في وقاية وتحسين البيئة.

أما في القانون الفرنسي¹ 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 إعترف القانون رقم 90-31 المتعلق بالجمعيات بحق مساهمة المواطنين عن طريق تجمعاتهم في الدفاع عن البيئة².

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"³.

تضمن القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، عدة أحكام حول مساهمة المواطنين في حماية البيئة، فنص " تهدف حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على الخصوص إلى ما يأتي: تدعيم الإعلام والتحسيس ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة"⁴.

كما أضافت المادة الثالثة من هذا القانون: "يتأسس هذا القانون على المبادئ التالية:

¹ - 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:

- PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, op.cit, p 101.

² - حيث نصت المادة الثانية من القانون 12-06 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 تطوعا ولغرض غير مربح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها، لا سيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي والبيئي والخيري والانساني".

³ - القانون رقم 01-20، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، ج.ر عدد 77، الصادرة في 2001/12/15.

⁴ - المادة الثانية من القانون 03-10 السالف الذكر .

.... 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".

كما أفرد هذا القانون فصلا تناول فيه مساهمة الأشخاص والجمعيات في مجال حماية البيئة¹، وأشار أيضا في المادة 74 منه إلى استشارة المواطنين عند منح الرخص المتعلقة بنشاطات صاخبة قد تسبب أضرارا بصحة الأشخاص وبالمحيط البيئي.

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، كما أنها تعتبر مقاربة لعلاقة الإدارة بالمواطن، كونها تجسد أدوات الديمقراطية في المجال البيئي²، بإشراك المواطنين والجمعيات في الحياة الإدارية، مجسدة التسيير الديمقراطي للبيئة³، تمتاز هذه الآليات بطابعها التقني أو الإجرائي، وتتعدد فمنها الوقائية الكلاسيكية تتمثل في التشاور (أولا)، والإستشارة (ثانيا)، ومنها الحديثة متمثلة في التحقيق العمومي (ثالثا)، والمناقشة العامة (رابعا).

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 السكان⁴.

¹ - الفصل السادس، المواد 35، 36، 37 من القانون 03-10 السالف الذكر.

² - JAMAY Florence, "Principe de participation", collection des Juris- Classeur, Environnement, Vol 01, Paris, 2002, p 02.

³ - PRIEUR Michel, "Convention d'Arhus...", op.cit, p 03.

⁴ - JAMAY Florence, op.cit, p 11.

البروفيسور HAUMONT Francis يعتبره مفهوم غير معروف قانونيا، كونه إجراء يرافق التحقيق العمومي، يهدف إلى تبادل وجهات النظر وتحقيق التقارب بينها بعد نهاية التحقيق¹.

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 ل لمشروع، فيساهم المواطنون في اتخاذ القرار عند إثرائهم المناقشة مع الإدارة التي يفترض أن تأخذ بملاحظاتهم واقتراحاتهم، فالتشاور يسمح بإعداد حقيقي ومشارك للقرار².

أخذت العديد من الدول بإجراء التشاور منها فرنسا التي تناولته تشريعاتها بنوع من التفصيل، ونصت على نوعين من التشاور ، الإلزامي وكذا الاختياري، فأقرت بالتشاور الإلزامي في قانون التعمير في المادة 2-300 L³، ويطبق أيضا عند إعداد ومراجعة مخططات التنسيق الإقليمية، ومخططات التعمير المحلية طبقا للمادة L 123 في الفقرتين 4 و6، أما التشاور الاختياري فنص عليه "منشور بيانكو ، La circulaire Bianco" الصادر في 1992/12/15، و"ميثاق التشاور " الصادر سنة 1996⁴. 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

¹ - ليلة زياد، المرجع السابق، ص 83.

² - نفس المرجع والصفحة نفسها.

³ - 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:

_ JAMAY Florence, op.cit, p 11.

⁴ _ Idem.

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 التطبيقية¹.

ثانيا - الإستشارة

هي آلية تسمح بإعلام المواطنين وتلقي ملاحظاتهم وانتقاداتهم حول مختلف المسائل التي تهم البيئة، والقرارات العامة المؤثرة عليها وعلى نوعية معيشة أفراد المجتمع².

تعد الإستشارة الأسلوب المفضل في دول أوروبا، حيث تعتبر مرحلة مفروضة على الإدارة المكلفة بالمشروع، وتتم في عدة أشكال منها: الإدارة الإستشارية وذلك بمنح مقاعد لجمعيات الدفاع عن البيئة في أجهزة استشارية وطنية ومحلية من مجالس ولجان مختصة في المجال البيئي³، وهناك أيضا الإستفتاء الإستشاري المحلي الذي يعد إجراء ديمقراطي يشارك بواسطته الشعب، بصفته مصدر كل سلطة، في إعداد القوانين والتدخل في المسائل التي تهم المصلحة العامة، ليس خاص بالمجال البيئي لكن تمّ اللجوء إليه في أغلب المسائل التي تخص هذا المجال، فهو يعبر عن مشاركة مبنية عن التعاون، وقد يحقق نتائج لا تتوافق مع رغبة السلطة بل وتتغلب عليها، غالبا ما تطالب به جمعيات الدفاع عن البيئة على المستوى المحلي، فهو يعتبر أداة أساسية للديمقراطية المباشرة المحلية⁴. تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يأخذ بآلية الإستفتاء الإستشاري في المجال البيئي، فلم ترد أي إشارة في النصوص القانونية إلى ذلك.

¹ - 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.

² - JAMAY Florence, op.cit, p 09.

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 - JAMAY Florence, op.cit, p 09.

ثالثا - التحقيق العمومي

هو إجراء يسمح بمساهمة المواطنين في العمل الإداري، حيث يشكل دعامة أساسية لمبدأ مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات التي قد تمس البيئة¹.

ترى البروفسور ORAND-DEVILLER Jacqueline أن التحقيق العمومي هو تحقيق يدفع نحو الإنتفاع بالمشروع، ويدعو إلى مشاركة واسعة للجمهور².

يشكل التحقيق العمومي وسيلة لإعلام المواطنين، حيث تعلن الإدارة من خلاله عن المشاريع المراد انجازها، داعية إياهم لتقييم المشاريع ومن ثم توجيه ملاحظاتهم قبل أن يتم قبولها بشكل نهائي من قبل السلطة المختصة.

تاريخيا يعتبر التحقيق العمومي أحد وسائل التحسيس لإعلام الأفراد الخاضعين لعملية نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، لحماية حقوق الملكية، أما حاليا امتد غرضه إلى إعلام الجمهور وجمع اقتراحاته، حتى تتمكن السلطة المختصة من الحصول على العناصر المناسبة للإستعلام³.

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

أ - تكريس التحقيق العمومي

اعتمدت العديد من البلدان هذه الآلية من بينها فرنسا، التي عرف نظام التحقيق العمومي فيها عدة تعديلات ويلاحظ اهتمامه بالمجال البيئي، ويقوم النظام الجديد على القانون رقم 83-630 الصادر في 12/07/1983 المتعلق بدمقرطة التحقيقات العمومية وحماية البيئة، ويتضمن هذا القانون إمكانية عقد اجتماعات عامة، إذا كانت ظروف سير

¹ - SCOVAZZI Tullio, "L'enquête publique et la protection de l'environnement", communication au colloque de Tunis sur " La protection juridique de l'environnement" 11_13 Mai 1989, Presses des imprimeries réunies, Tunisie, 1990, p 317.

² - ليلة زياد، المرجع السابق، ص 94.

³ - SCOVAZZI Tullio, op.cit, p 317-318.

التحقيق أو طبيعة وأهمية المشروع تستلزم ذلك¹. أخذت عدة دول افريقية بهذه الآلية منها الطوغو، بوركينافاسو والبنين، حيث تعتبر أن التحقيق العمومي إجراء مكمل لدراسة التأثير².

الجزائر بدورها كرسست هذه الآلية في عدة تشريعات ومراسيم، منها القانون 10-03 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 والإنعكاسات المحتملة للمشروع". كذلك نص المرسوم رقم 198-06 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، حيث اشترط أن يسبق كل طلب رخصة استغلال مؤسسة مصنفة حسب الحالة وطبقاً لقائمة المنشآت المصنفة، تحقيق عمومي، وتقديم دراسة أو موجز تأثير على البيئة، ودراسة خطر على البيئة³.

ب - مجال تطبيق التحقيق العمومي

يتضمن مجال تطبيق التحقيق العمومي المنشآت المصنفة التي تستوجب منح رخص إدارية للشروع في استغلالها⁴، وقد وردت في قائمة محدّدة في ملحق مرفق بالمرسوم رقم 144-07⁵، وحسب المادة 19 من القانون 10-03 والمادة 03 من المرسوم رقم 198-06 فلنّه يستوجب إجراء تحقيق عمومي كإجراء جوهري وملزم لمنح الرخص.

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 التحقيق⁶.

¹ - SCOVAZZI Tullio, op.cit, p 319.

² - ليلة زياد، المرجع السابق، ص 95.

³ - المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي 198-06 السالف الذكر.

⁴ - المواد 19، 21، 32 من القانون 10-03 السالف الذكر، والمادتان 03 و05 من المرسوم 198-06 المذكور آنفا.

⁵ - من بين النشاطات التي تمارس في المنشآت المصنفة، صناعة الفولاذ والحديد ، صناعة المواد الصيدلانية الخشب والقطن والأنسجة الكحوليات صناعة مبيدات الحشرات والأعشاب الضارة ، صناعة الجلود والمساحيق المواد المتفجرة تحلية ماء البحر تخزين السوائل القابلة للاشتعال... انظر في ذلك: الملحق المرفق بالمرسوم رقم 144-07 السالف الذكر.

⁶ - 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.

ج - مشاركة المواطنين في التحقيق العمومي

أشار المرسوم رقم 145-07 إلى الإعلان الإجباري عن فتح تحقيق عمومي بعد قبول دراسة أو موجز التأثير، وذلك بموجب قرار يصدره الوالي، ويهدف ذلك إلى ضمان مساهمة جدية للمواطنين في إعداد القرارات التي لها أثر عن البيئة، وبالتالي تشكل هذه الآلية أداة للديمقراطية الإيكولوجية¹. يتم إعلام المواطنين بالتحقيق العمومي عن طريق تعليق القرار المتضمن فتح تحقيق عمومي في مقر الولاية والبلديات المعنية، وفي أماكن موقع المشروع، وبالنشر في جريدتين يوميتين وطنيتين².

وأضاف هذا المرسوم أن حق المشاركة معترف به لكل شخص طبيعي أو معنوي، يسمح له بالتعرف على المشروع المزمع انجازه، مع إبداء آرائه وملاحظاته فيه، وتتص المادة العاشرة منه على أن يحدد موضوع التحقيق ومدته، القرار المتضمن فتحه، على ألا تتجاوز المدة شهرا من تاريخ التعليق، مع وضع سجل مرقم ومؤشر لإبداء المواطنين لملاحظاتهم وآرائهم، كما يعين الوالي محافظ يسهر على احترام إجراءات التحقيق، وتساعد له أيضا مهمة إجراء التحقيقات، وجمع المعلومات التي توضح العواقب المحتملة لمشروع 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 جوابية³.

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 بذلك⁴.

¹ - طيار طه، قانون المنشآت المصنفة لحماية البيئة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 02، العدد 02، 1992، ص04.

² - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 145-07 السالف الذكر.

³ - المواد 12 و13 و14 و15 من المرسوم التنفيذي رقم 145-07 السالف الذكر.

⁴ - المادتان 16 و18 من نفس المرسوم.

رابعاً - المناقشة العامة

من الآليات الحديثة للمشاركة، حيث تسمح للمواطنين بمناقشة المشروعات المزمع انجازها، والتي لها آثار خطيرة وضارة على البيئة وعلى تهيئة الإقليم، من حيث أهميتها وخصائصها ومدى ملاءمتها¹، 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 قبول المشروع من أغلبية السكان المعنيين، بحيث يزول الطابع الانفرادي للقرار العمومي، وتتجلى فيها الديمقراطية البيئية، فيرى BLANC.H أن المشروعات التي لها تأثيرات بالغة على الحياة اليومية للأفراد، يفترض فيها ممارسة الديمقراطية، وذلك بطرحها للنقاش لتكون مفهومة وواضحة للسكان².

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 المحلي³.

ونشير إلى أن الدول التي اعتمدت المناقشة تختلف في تحديد الجهة المختصة بها⁴.

ب - تنظيم 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 إلزامياً أو اختيارياً⁵، من قبل

¹ - JAMAY Florence, op.cit, p 14.

² - ليلة زياد، المرجع السابق، ص 98.

³ - نفس المرجع والصفحة نفسها.

⁴ - 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.

⁵ - يكون الإخطار إلزامياً كما نص على ذلك قانون البيئة الفرنسي في المادة 08-121 عندما يتعلق الأمر بجميع مشروعات الهيئة والتجهيز التي نظراً 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

صاحب المشروع أو جمعيات الدفاع عن البيئة أو وزير البيئة، مع اشتراط ألا يتعدى الإخطار أجل الشهرين من تاريخ إعلام الجمهور بالمشروع، فتقرر اللجنة في أجل شهرين تنظيم المناقشة أو رفضها بالرد بقرار مبرر على الإخطار، وعدم ردها يعتبر رفضاً، وهذا حسب المادة L 121-91 من قانون البيئة¹.

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 بيدي من خلالها المواطنون آرائهم واقتراحاتهم، فيساهمون في المراجعة التقنية للمشروع².

عند انتهاء الجلسة تسلم اللجنة تقريرها لوزير البيئة الذي بدوره يحيله إلى مجلس الوزراء الذي يتخذ قراراً بالموافقة أو الرفض للمشروع³.

الفرع الرابع

حدود الحق في مشاركة المواطنين

مشاركة المواطنين في حماية البيئة تشكل إحدى عناصر الحق في البيئة، فقد حازت اعترافاً واسعاً داخلياً ودولياً، كما أنها تهدف للحفاظ على البيئة حاضراً ومستقبلاً، وتساهم في تحقيق التنمية المستدامة، إلا أنها تواجهها عراقيل تعيق ممارستها الفعلية والجدية وبالتالي

والتجهيز التي تستجيب لشروطين: معايير تقنية محددة حسب طبيعة كل مشروع، وتكاليف تقدر بأنها نقل عن عتبات الإخطار الإلزامي، لكن تتجاوز العتبة التي حددها مجلس الدولة بموجب مرسوم انظر في ذلك:

_ JAMAY Florence, op.cit, p 15.

¹ _ Idem.

² _ GRANDBOIS Maryse, "Le rôle des organisations non gouvernementales en droit l'environnement", in Michel PRIEUR et Stéphane DOUM BÉ BILLE, Droit de l'environnement et développement durable, 1994, p 332.

³ _ Ibid, p 331 – 333.

تحول دون تحقيق أهدافها، ويمكن تقسيم هذه الحدود إلى حدود قانونية¹ تكمن في النصوص القانونية والتنظيمية المكرسة لها (أولا)، وحدود غير قانونية تتمثل في الحدود الإدارية والثقافية (ثانيا).

أولا - الحدود القانونية

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).

أ - غموض التكريس القانوني لحق المشاركة

يكمن هذا الغموض في عدم دقة النصوص القانونية المكرسة لهذا الحق، فبدءا بالنصوص الدولية التي اعترفت بحق المشاركة جاءت في مجملها عامة وغامضة وناقصة، فلم تحدد بدقة مفهوم المشاركة ولا من هم الأشخاص المعنيون بها، ولا آليات ممارستها والوقت الذي تتم فيه، ولم تحدد القرارات التي تستوجب تدخل المواطنين²، فمثلا إعلان ستوكهولم لسنة 1972 أشار إلى توعية أفراد المجتمع وتربيتهم بهدف حماية محيطهم البيئي، وضرورة تنمية الوعي لديهم من أجل جعلهم يتحملون مسؤولياتهم تجاه البيئة³، أما إعلان ريو فقد اقتصر على تشجيع مشاركة فعالة للمواطنين في عمليات اتخاذ القرارات على المستوى الوطني⁴، 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 إعماله، الأمر الذي يؤدي على عرقلة ممارستها، إذ أن هذا الغموض والقصور في النصوص القانونية يفتح الباب أمام الإدارة لتأويله حسب ما تراه مناسبا لتحقيق المصلحة العامة.

¹ - ليلة زياد، المرجع السابق، ص 124.

² - نفس المرجع، ص 125.

³ - المبدأ 19 من إعلان ستوكهولم.

⁴ - المبدأ 10 من إعلان ريو دي جانيرو.

ب - وجوب إثبات صفة التقاضي

إن حق المشاركة يبقى حبر على ورق ما لم يصاحبه حق اللجوء إلى القضاء لردفاع عن البيئة، والذي يتطلب وجود صفة ومصلحة حتى تقبل الدعوى، فشكّل ذلك عائقاً في وجه جمعيات الدفاع عن البيئة، إذ أنه يصعب عليها إثبات المصلحة، لأن بعض الدول تلزم رافع الدعوى إثبات مصلحته الشخصية في التقاضي¹، ومن أمثلة ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية كان يشترط في رافعي الدعاوى إثبات وقوع ضرر شخصي ومباشر أو المساس بحقوقهم القانونية، ومع التطور التكنولوجي وظهور أضرار غير مباشرة كالتلوث العابر للحدود، أدى بالمحاكم للقيام باجتهادات فيما يخص تطوير القواعد القانونية الخاصة بإثبات مصلحة التقاضي، فمنحت الأفراد والجمعيات حق رفع الدعوى كمدافعين عن المصلحة العامة، دون اشتراط إثبات ضرر شخصي ومباشر².

ثانياً - الحدود غير القانونية

هناك نوعين من الحدود غير القانونية تتمثل في العراقيل الإدارية التي مردها تقييد الإدارة لحق المشاركة، ومناطق ذلك توسعها في تفسير مبدأ السرية³، وكذلك رفضها غير المبرر في إشراك المواطنين في صنع القرار (أ)، وأيضاً العراقيل الثقافية التي تعود إلى ضعف الثقافة والتربية البيئية لدى الأفراد (ب).

أ - الحدود الإدارية

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

¹ - من هذه الدول أيضاً 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.

² - NEURAY Jean-François, "L'amélioration de l'accès à la justice dans une perspective de défense de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne, acteurs, valeurs et efficacité", du 19 et 20 octobre 2001, Université de Liège, Bruylant, Bruxelles, 2003, p 407. p 407 - p 465.

³ - JAMAY Florence, op.cit, p 16.

1 - سر الحياة الخاصة:

تملك الإدارة معلومات خاصة بحياة الأفراد، كوضعيتهم المالية، والسوابق القضائية ... الخ، فأبي معلومة يطلبها الجمهور وتمس بالحياة الخاصة، فإنها ترفض الكشف عنها¹.

فاحترام الحياة الخاصة حق ضروري لتطور المجتمعات، وعليه يجب البحث عن توازن عادل بين الشفافية والسرية².

2 - الحالات المتعلقة بالعلاقات الدولية والأمن العمومي

هي أسرار تتعلق بمعلومات مرتبطة بامتيازات سيادة الدولة، فكل المعلومات المتعلقة بالبيئة التي يطلبها الأفراد ويمكن أن تؤدي إلى المساس بجهاز الدولة ومصادقية السلطة، سواء كان ذلك على الصعيد الداخلي أو الدولي، أو أن يؤثر على نظام الدفاع الوطني والأمن العمومي، يمنع الإفصاح عنها³.

3 - السر الصناعي والتجاري والحفاظ على الملكية الفكرية

وهو ما يعرف أيضا بالسر الإقتصادي، وبمقتضاه تمنع المؤسسات من الحصول على أسرار صناعية تخص منافسيهم، وهذا حماية ضد المنافسة غير المشروعة، فنقدّم مؤسسة صناعية على أخرى يفترض حماية أفكارها، وكذا المحافظة على احتكار هذه الأفكار.

4 - رفض الإدارة غير المبرر في إشراك المواطنين في صنع القرار

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

¹ - عبد الحفيظ أوسكين، الحق في الإعلام الإداري: نشأته وتطوره، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية، العدد 03، الجزء 03، 1995، ص 605.

² - كميلا زروقي، الحق في الإعلام الإداري (الحق في الحصول على المعلومات)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2006، ص 90.

³ - ليلا زياد، المرجع السابق، ص 141.

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 دائماً تكون بعد تحديد الخيارات واتخاذ القرارات، مما يجعل مساهمة المواطنين عديمة التأثير على مضمون القرار، وبالتالي فهو استبعاد لثنائية القرار³.

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

ب - الحدود 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

ممارسة المشاركة لا تتم فقط عن طريق إجراءات قانونية وإنما تستوجب أيضاً توفر معارف ومؤهلات خاصة في المشاركين، لذا وجب تكوينهم لتلقي واستيعاب المعلومات

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 قانونياً 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 مبلغاً باهظاً لنسخه. انظر في ذلك:

_ DIAS VARELLA Marcelo, op.cit, p.56.

البيئية، وكذلك تعيّنهم 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، وتقديم لهم المعلومات عن الأنشطة المؤثرة على البيئة، وتبرز لهم أهمية المشاركة في عملية اتخاذ القرارات التي تمس البيئة³.

2 - ضعف الروابط بين الإعلام وأهل الاختصاص:

تلعب وسائل الإعلام دور مهم في جذب وتقوية اهتمام الجماهير لقضايا البيئة، وطرح المشاكل البيئية والمساعدة في حلها، وكل هذا لا يتأتى إلا باللجوء لأهل الاختصاص من العلماء الذين تكون لهم دراية بكل ذلك، فيجب تكوين رابط بينهما 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 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 و 08 و 09 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.

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

2 - GIBRIL Nourouline et ASSEMBONI Alida. N, op.cit, p 279.

3 - صالح محمود وهبي وابنتسام درويش العجي، التربية البيئية وآفاقها 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.

رغم الطابع الإعلاني والعمومي لهذا المبدأ، إلا أن ذلك لا يمنع من أن يكون أساس مسؤولية أو لدعوى إلغاء، فعند تفعيل المادتين 07 و 09 من قانون 03-10 أو إحدى آليات المشاركة يستطيع كل من يهمه الأمر أن يطعن قضائياً في القرار الإداري¹ إذا لم يستوف الإجراءات اللازمة، فمثلاً 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 طعناً قضائياً أمام الجهات القضائية الإدارية أو العادية وفقاً 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 التّمية والتّطور الاقتصادي، وفي سبيل ذلك تقوم باستنزاف الثروات والموارد البيئية، الأمر الذي يؤديّ تدريجياً إلى وقف النشاط الاقتصادي جزاء استنفاد تلك الموارد، وحتى لا يحدث ذلك وجب وضع استراتيجيات توازن بين حماية البيئة بالحفاظ على ثرواتها وتحقيق التّمية، حيث يتجسّد ذلك بدمج البعد البيئي عند وضع وتنفيذ المخطّطات والبرامج التّمويّة 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 قطاعيّة 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)، وسعيها منه لتوحيد وتجميع الرّوى القطاعيّة البيئية أقرّ المشرّع آليّة 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 لابد 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

يُعرّف 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 المنظور¹.

كما يمكن تعريفه أيضاً بأنه "التخطيط الذي يهتم بالقدرات أو الحمولة البيئية بحيث لا تتعدّى مشروعات التنمية وطموحات الحد البيئي الحرج، وهو الحد الذي يجب التوقف عنده حتى لا تحدث نتائج عكسية قد تعصف بكل ثمار مشروعات خطط التنمية"².

ويعرّف التخطيط البيئي أيضاً على أنه "وضع برنامج يتضمّن قواعد وتنظيمات محدّدة لحماية البيئة، من خلال التّوقع والتنبؤ بالمخاطر والمشكلات البيئية والتي يمكن أن تظهر مستقبلاً، وأخذ الحيطة والحذر بشأنها عن طريق وضع الخطط اللازمة للوقاية منها والتقليل من خسائرها"³.

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 والأمن⁴.

¹ - منور أوسريير ومحمد حمو، الاقتصاد البيئي، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 58.

² - نفس المرجع، ص 59.

³ - إسماعيل نجم الدين زنكة، القانون الإداري البيئي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012، ص 355.

⁴ - حسونة عبد الغني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص 141.

الفرع الثاني

أهمية التخطيط البيئي

باتباع 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 تحديداً دقيقاً وبالتالي تجنب الوقوع في التناقض بين السياسات التي تنتهجها تلك الأجهزة والمؤسسات، ومن ثمّ التنسيق فيما بينها لأجل الحماية الأمثل للبيئة¹.

يساهم التخطيط البيئي في تحقيق أرباح اقتصادية، فالرؤية المستقبلية التي تميزه تقيد في استغلال مشروعات خاسرة إلى مرحة، كما هو الحال بالنسبة للتخلص من المخلفات وتحمل نفقات وآثار بيئية سلبية، يتم استغلالها بإعادة تدويرها وإنتاج العديد من المنتجات².

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 التعرف على الأضرار البيئية التي قد تنتج وتفاديها مسبقاً، فإن ذلك يُعتبر تفادياً 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 اقتصادية³.

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

¹ - عيد محمد العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 295.

² - منور أوسرير ومحمد حمو، المرجع السابق، ص 60.

³ - نفس المرجع والصفحة نفسها.

تبنى 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 ستوكهولم¹، وقد ركزت 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 التنمية²، وجاء التحول في إقحام البيئة ضمن المخططات الاقتصادية بناء على نص الميثاق المغاربي 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 1993³ الذي حدّد الأنشطة المصرّح بأولويتها في معالجة النفايات الصلبة والموانع السائلة والغازية، وترميم المواقع التاريخية والأثرية والأماكن الثقافية المصنّقة، ثم تبع ذلك إستحداث المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة وذلك لدعم التخطيط الاقتصادي البيئي، إلا أن التأخّر في إصدار النصّ المنظّم له حدّد من مساهمته في مجال التخطيط والتنمية المستدامة⁴.

المطلب الثاني

دراسات التقييم البيئي أداة لتكريس إدماج البعد البيئي

إن التوفيق بين الحفاظ على الموارد الطبيعيّة وتحقيق التنمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة، يتطلّب مراعاة مختلف الجوانب البيئية عند وضع المخططات التنمويّة، و يتجسد ذلك باستخدام آليات قانونيّة كفيلة بإدماج هذا البُعد البيئي، والتي من أهمها دراسة التقييم البيئي⁵، وحتى يتسنى لنا التعرف على هذه الآليّة، نقوم بتبيان نشأتها والمبادئ التي تقوم عليها (الفرع

¹ - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 37.

² - المادة الثامنة من الميثاق الوطني لسنة 76، كذلك المادة 03 من قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة الملغى.

³ - مرسوم تشريعي 93-07، المؤرخ في 24 ابريل 1993 يتعلق بالأهداف العامة للفترة 1993/1997، ويتضمن المخطط الوطني لسنة 1993، ج.ر عدد 1993/26.

⁴ - مرسوم رئاسي رقم 94-465، المؤرخ في 25 ديسمبر 1994، يتضمن إحداث المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة، ج.ر عدد 1995/01.

⁵ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 142.

الأول)، وككل عملية تقنية لا بد من توفر إجراءات وخطوات رئيسية يكون المرور عليها مُتمًا لهذا الإجراء (الفرع الثاني)، بيد أن نسبية الحقيقة العلمية مع ضعف الأداء الاقتصادي للمنشآت يُعيقان مهمة هذه الدراسات (الفرع الثالث).

الفرع الأول

مفهوم دراسات التقييم البيئي

تعتمد الجهات المعنية بالبيئة وحمايتها على هذه الآلية، في إنجاز عملية التخطيط البيئي وتحقيق التنمية المستدامة، وسنتناول في هذا الفرع نشأة وتطور مفهوم دراسات التقييم البيئي (أولاً)، ثم التعرّيج عن المبادئ التي يقوم عليها (ثانياً).

أولاً - ظهور وتطور دراسات التقييم البيئي

بدأت بالظهور حديثاً، حيث انتشرت بشكل واسع بعد مؤتمر ستوكهولم 1972، إلى أن أكد عليها مؤتمر البيئة والتنمية المنعقد بمدينة ريو دي جانيرو عام 1992 في عدة مبادئ، منها المبدأ السابع عشر من الإعلان الذي نصّ على ضرورة إجراء دراسات منتظمة للإنعكاسات قبل القيام بأي أنشطة جديدة يمكن أن تترتب عليها آثار ضارة كبيرة.

نص عليها المشرّع الجزائري من خلال ال قانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة، لكن تطبيقه وتفعيله تأخّر إلى غاية 1991، ليصدر المرسوم التنفيذي 91-78 المحدّد لكيفيات تفعيله وتطبيقه¹، ثم عاد المشرّع من جديد ليتبناه من خلال قانون حماية البيئة 03-10 في المادة 15 منه لكن المرسوم المجسّد لهذا الإجراء لم يصدر إلا في سنة 2007².

المشرّع الجزائري لم يضع تعريفاً واضحاً لهذا الإجراء، تاركاً ذلك للفقهاء، وعليه فقد عرّف بأنه: "دراسة لتوقعات الآثار أو المردود البيئي للمشاريع التنموية الضارة والمفيدة المباشرة وغير المباشرة ونتائجها، واحتمال وقوع الأضرار على المجتمع في منطقة المشروع أو المناطق المجاورة سواء كانت محلية أو وطنية أو عالمية، وذلك من أجل معالجة وتفاذي هذه الآثار"³. كما يمكن تعريفه أيضاً على أنه: "نشاط يتم تصميمه لتحديد الآثار البيئية الناجمة، أو تلك التي تتجم وتؤثر في صحة الإنسان والكائنات الأخرى في الطبيعة من خلال مشاريع

¹ - المرسوم التنفيذي 90-78 السالف الذكر.

² - المرسوم التنفيذي 07-145 السالف الذكر.

³ - صالح العصفور، (التقييم البيئي للمشاريع)، مجلة جسر للتنمية، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، العدد 43، يوليو 2005، ص 05.

التنمية وبرامجها وسياستها، ومن ثمّ تفسير وتحليل هذه الآثار ووضع الحلول المناسبة للحد من الآثار السلبية أو تقليلها لأقصى درجة ممكنة¹.

ثانيا - المبادئ التي تقوم عليها دراسات التقييم البيئي

تعتمد هذه الأخيرة على مجموعة من المبادئ نوجزها فيما يلي:

أ - إعطاء الأولوية للقضايا الأساسية: ويكون ذلك باستبعاد القضايا غير المهمة والتركيز فقط على التأثيرات المحتملة والأكثر خطورة على البيئة، مع إتباع الحلول الممكنة والمعقولة لكي لا يضيع الوقت والجهد في دراسة وسائل غير علمية أو غير مقبولة من قبل صاحب المشروع أو صاحب القرار².

ب - إيجاد كوادر مؤهلة: توفير كوادر فنية على درجة كبيرة من الوعي بأهمية التقييم البيئي للمشروعات وتمتلك الإمكانيات العلميّة والفنيّة، يساهم في تطبيق التقييم بشكل سليم وشامل، مع الحرص على تزويدها بالتقنيات اللازمة لتحليل المعلومات واستخلاص النتائج، وفي هذا الإطار نصّ المشرّع الجزائري في مضمون المادة 22 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، على أن تنجز دراسة التأثير أو موجز التأثير على البيئة وعلى نفقة صاحب المشروع من طرف مكاتب دراسات أو مكاتب خبرات أو مكاتب استشارات معتمدة من الوزارة المكلفة بالبيئة³.

ج - إفساح المجال لمشاركة الشعبية: حيث يتم من خلالها إعطاء فرصة للأفراد والمجموعات المتأثرة بالمشروع في إبداء رأيها فيه، وذلك بعد اطلاعهم على المعلومات البيئية التي تتضمنها دراسات التقييم البيئي للمشاريع، فيما يتعلق بالمنافع والأخطار التي يسببها المشروع المزمع القيام به⁴.

¹ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 144.

² - صالح العصفور، المرجع السابق، ص 06.

³ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 145.

⁴ - نفس المرجع، ص 146.

الفرع الثاني

خطوات دراسة التقييم البيئي

لكل عملية خطوات تمر عليها، كذلك الأمر بالنسبة لعملية التقييم البيئي للمشاريع إذ لا بد من تحديد حاجة المشروع لهذا الإجراء (أولاً)، وكونه قراراً إدارياً فخصه برقابة آنية ولاحقة يعتبر أمراً ضرورياً (ثانياً).

أولاً - مدى احتياج المشروع لهذا الإجراء

يمكن أن نتعرف على ذلك بعد تحديد طبيعة ونوع التحليل البيئي المطلوب إخضاع المشروع له، حيث يتم في هذه المرحلة تصنيف المشروع إما ضمن المشروعات التي تحتاج إلى إجراء تقييم الأثر البيئي، وإما مع المشروعات التي لا تتطلب ذلك¹.

أتبع المشرع الجزائري المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، بملحق يوضح فيه المشاريع التي تحتاج إلى هذا الإجراء²، حيث أخضع مجموعة من المشاريع إلى وجوب إجراء دراسة التأثير البيئي، في حين أخضع مشاريع أخرى إلى دراسة موجز التأثير البيئي، ومعيار التمييز الذي اعتمده المشرع وفقاً لهذا التصنيف هو مدى خطورة المشروع المراد تنفيذه على البيئة الطبيعية والاجتماعية والصحية، فالمشروعات ذات الخطورة الكبيرة تحتاج إلى إعداد دراسة التأثير على البيئة، أما الأقل خطورة فيكفي فيها إعداد دراسة لموجز التأثير³.

غير أن ما يُؤخذ على المشرع الجزائري أنه لم يوضح بشكل تفصيلي مضمون كل منهما، حيث لم يضع نموذج يحدد فيه العناصر الخاصة بكل دراسة، وكل ما فعله هو جمع محتواهما في نص قانوني واحد ودون تمييز بينهما، حيث أشار إلى ضرورة تقديم صاحب المشروع من حيث بيان لقبه أو مقر شركته وخبرته المحتملة في مجال المشروع المزمع انجازه، وكذا تحديد مكتب الدراسات القائم بالدراسة بالإضافة إلى تحليل البدائل المحتملة لمختلف خيارات المشروع، كما يجب أن تتضمن الدراسة وصفاً دقيقاً لكل من الحالة الأصلية

¹ - عثمان محمد غنيم، وماجدة أحمد أبو زنت، التنمية المستدامة، الطبعة الأولى، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 152.

² - انظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي 07-145 السابق الذكر.

³ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 147 و148.

للموقع وبيئته ، خاصة موارده الطبيعية وتنوعه البيولوجي وكذا الفضاءات حتمل تأثرها بالمشروع، وكذلك مراحل المشروع بما فيها مرحلة البناء والاستغلال وما بعد الاستغلال¹. مع التأكيد على أن تتضمن الدراسة أيضا تقديرا لأنواع وكميات الرواسب والانبعاثات والأضرار التي قد تتولد خلال مختلف مراحل المشروع واستغلاله، لاسيما النفايات والحرارة والضجيج والإشعاع، كما يتعين أن يتم تقييم كل التأثيرات المتوقعة المباشرة وغير المباشرة على المدى القصير والمتوسط والطويل للمشروع على البيئة بمختلف عناصرها، وبالإضافة إلى كل هذا يجب وصف التدابير المزمع اتخاذها من طرف صاحب المشروع للقضاء على الأضرار المترتبة على إنجاز مختلف مراحل المشروع، أو تقليصها أو التعويض عنها فضلا عن تحديد الآثار المالية الممنوحة لتنفيذ التدابير الموصى بها².

ثانيا - إخضاع عملية تقييم الأثر البيئي للرقابة

تتجسد هذه الرقابة في صورتين، رقابة مباشرة (إدارية) تمارسها الجهات الإدارية المختصة باعتبارها إحدى صلاحياتها الأصلية، و رقابة غير مباشرة (قضائية) تمارس في إطار الرقابة على أعمال الإدارة.

أ - الرقابة الإدارية

من أجل الحفاظ على البيئة وحمايتها، تقوم الجهات الإدارية المعنية بتقييم الأثر البيئي للمشروعات أو المنشآت قبل منحها التراخيص اللازمة لها، في هذا الصدد ينصّ المشرع الجزائري على أن: "يسبق تسليم الرخصة المتعلقة بإنشاء واستغلال المشروعات أو المنشآت المصنّفة، تقديم دراسة التأثير أو موجز التأثير لهذا المشروع أو المنشأة والانعكاسات المحتملة على البيئة بمختلف عناصرها"³. وعليه يتضح أن المشرع قد ربط بين عملية منح الترخيص لإنشاء واستغلال المنشآت المصنّفة، وضرورة إعداد وتقديم دراسة تقييم الأثر البيئي من طرف صاحب المنشأة أو المشروع للجهة الإدارية مانحة الترخيص بهدف تقييم هذه الدراسة قبل منح الرخصة المطلوبة، أوضح المشرع الجزائري في المواد من 07 إلى 19 من المرسوم التنفيذي 07-145 السالف الذكر، دور وكيفية عمل الجهات الإدارية المختصة في مجال تقييم الأثر البيئي للمشروعات أو المنشآت، حيث نصّت المادة 08 منه

¹ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 148.

² - انظر المادة 06 من المرسوم التنفيذي 07-145 السالف الذكر.

³ - انظر المواد 19 و 21 من القانون 03-10 السالف الذكر.

على أن تَفحص المصالح المكلفة بالبيئة المختصة إقليمياً محتوى دراسة أو موجز التأثير يتأتى بتكليف من الوالي، ويمكنها أن تطلب من صاحب المشروع كل معلومة أو دراسة تكميلية لازمة؛ ونشير إلى أن المشرع الجزائري حدّد اختصاص الجهات الإدارية المعنية بالمصادقة على دراسة التقييم البيئي من طرف الوزير المكلف بالبيئة إذا تعلق الأمر بدراسة التأثير البيئي، أما دراسة موجز التأثير فالاختصاص يُسنَد للوالي المختص إقليمياً¹.

ب - الرقابة القضائية

تعود الرقابة القضائية على عملية التقييم البيئي لاختصاص القضاء الإداري كون عملية التقييم البيئي مرتبطة بفكرة الترخيص الذي يتصل بالنشاط الإداري باعتباره قراراً إدارياً، والقاضي في رقابته لهذه العملية يوازن بين مصلحتين؛ الأولى ضرورة أعمال الترخيص باعتباره قراراً إدارياً، والثانية ضرورة إيقاف الضرر الذي سوف يلحق بالبيئة بسببه. تتجسد الرقابة الوقائية للقاضي الإداري على القرارات الإدارية المتعلقة بالترخيص من خلال صورتين، الأولى تتمثل في رقابته على مدى جدية ودقة دراسة التقييم البيئي، أما الثانية فتكون على مدى احترام الإدارة للشروط الإجرائية والشكلية المتعلقة بمنح الترخيص، كالتحقيق العمومي وإجراء الإشهار².

وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري في هذا الإطار تلعب دوراً هاماً في تفعيل القواعد البيئية الاحتياطية، لأنه يتعرّض لفحصها قبل حدوث أضرار بيئية، كما نشير إلى أن الرقابة القضائية الوقائية لا تتأتى إلا بوجود عمل جمعي أو فردي ذو خبرة عالية تمكن من قراءة وفهم الدراسة والوقوف على نقائصها³.

يمارس القاضي الإداري رقابته لمدى جدية دراسات التقييم البيئي بفحص مدى احتواء الدراسة على الآثار المحتملة للنشاط على العناصر المختلفة للبيئة، والنظر في مدى جدية الإجراءات المتخذة لإصلاح الأضرار التي يمكن أن تؤثر في البيئة، كذلك النظر في مدى جدية تحليل الوسط من خلال التعرض لوصف مختلف العناصر الطبيعية المتواجدة فيه.

¹ - انظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي 07-145 السالف الذكر.

² - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 181.

³ - نفس المرجع، ص 183.

الفرع الثالث

المشاكل والصعوبات التي تعترض دراسات التقييم البيئي

إجراء التقييم البيئي يعتبر آلية وقائية تعمل على اتقاء حدوث أضرار بيئية نتيجة النشاطات التنموية، إلا أنه عند إعمال هذه الآلية تواجهنا بعض المشاكل والصعوبات، فمحدودية المنشآت المالية تعيق تطبيق هذا الإجراء (أولاً)، كما أن عدم قطعياً الحقائق العلمية يؤدي لتردد الإدارة في إعماله (ثانياً).

أولاً - محدودية القدرة الاقتصادية للمنشآت

من أهم الصعوبات التي تحد من فعالية تطبيق هذا الإجراء بشكل فعلي ومناسب هي القدرة الاقتصادية والمالية للمنشآت والمؤسسات الاقتصادية المعنية به، وذلك لأن هذا الإجراء يحتاج إلى كلفة اقتصادية كبيرة قد تعجز عنها المؤسسات والمنشآت الصغيرة المسببة لأضرار بيئية، ومراعاةً لذلك إعتبر المشرع الجزائري أن مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر وكذا مبدأ الحيطة يكون باستعمال أحسن التقنيات المتوفرة وبتكلفة اقتصادية مقبولة¹، وعليه إقرار المشرع بالقدرة الاقتصادية لتنفيذ النشاط الوقائي والذي يدخل في إطاره إجراء التقييم البيئي فإنه يكون قد حدّ من فاعلية هذا الإجراء في تحقيق الحماية الوقائية الفعلية للبيئة.

ثانياً - نسبة الحقائق واختلاف النتائج العلمية

يقترض في دراسات التقييم البيئي الدقة كونها تقوم على أسس وحقائق علمية، إلا أنه في الواقع هذا الأمر نسبي، كون إقرار الحقيقة العلمية والتسليم بها يتطلب إجماعاً علمياً حاسماً بخصوصها، وهذا الأمر ليس قطعياً نتيجة لتضارب النتائج العلمية في مختلف المخابر ومراكز البحث، وعليه لا تتحوّل النتيجة العلمية المخبرية الجديدة إلى قاعدة تنظيمية قابلة للتطبيق على أرض الواقع نظراً لعدم حصول الإجماع العلمي المطلوب². أضف إلى ذلك أن كثير من المسلمات والنظريات العلمية بالأمس أصبح لا محل لها من التطبيق اليوم.

¹ - انظر المادة 03 فقرة 05 و06 من القانون 03-10 السالف الذكر.

² - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 151.

وهذا ما يجعل الإدارة في حالة شك وتتردد في أخذ القرار عند قيامها بعملها الرقابي، وذلك بسبب الآثار الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن أن تتجم عن فرض تدابير بيئية على المنشآت المصنفة إذا ما تم الاعتماد على نتائج علمية غير دقيقة أو غير مجمع عليها¹. فموقف الإدارة يعتبر تجسيدا لمبدأ الشك يفسر لمصلحة المتهم، أي الشك يفسر لمصلحة النشاط الملوّث، وهذا يُنافي ما رمى إليه المشرّع الجزائري في أن الشك يفسر لمصلحة مبدأ الاحتياط، أي لمصلحة حماية البيئة وعدم تدهور الموارد الطبيعية²، ويظهر ذلك من خلال إشارته في المادة 03 فقرة 06 إلى: "أن لا يكون عدم توفر التّقنيات نظرا للمعارف العلمية والتّقنية الحالية سببا في تأخير اتخاذ القرارات الفعلية والمناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضرّة بالبيئة".

المطلب الثالث

التخطيط البيئي القطاعي

إن ارتباط الكثير من العناصر البيئية بقطاعات محدّدة بذاتها ومستقلّة إدارياً وهيكلياً، يُحتم على تسيير الكثير منها ضمن مخططات قطاعية مستقلة، لعلّ أولها بالاهتمام والدراسة، لكونها ذات تماس واسع بالبيئة والسكان، هي التخطيط القطاعي المتعلق بالمياه (فرع أول)، وقطاع إدارة وتسيير النفايات (فرع ثاني).

الفرع الأول

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 - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 203.

² - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 152.

أولاً - 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، محدّداً 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 الإعتبار الحماية الكميّة والنوعيّة للمياه الجوفيّة والسّطحيّة، مع التّوقّي من الأخطار المرتبطة بالظواهر الطبيعيّة الاستثنائية مثل الجفاف والفيضانات وتسييرها¹.

ويُحدّد المخطّط أهداف تنمية وتهيئة المياه ونقلها ما بين الوحدات الهيدروغرافية الطبيعيّة، ذلك بمراعاة العرض والطلب على الماء من حيث الكميّة والنوعيّة، وآخذاً بعين الاعتبار المقاييس الاقتصادية التي تحقق التسيير المستدام لهذه الموارد².

أحالت المادة 58 من القانون 05-12 مسألة تحديد كميّات إعداد المخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية والمخطط الوطني للماء إلى التنظيم، الذي تجسّد في المرسوم التنفيذي 10-01³، والجدير بالذكر أنه يتم إعداد المخطط لمدة عشرين سنة، وتقوم الإدارة المكلفة بالموارد المائية بتقييمه دورياً كل خمس سنوات⁴، مستندة في ذلك على اقتراحات الوكالة الحوض الهيدروغرافي المعنية، حيث تقوم لجنة خاصة بدراسة وإبداء رأي مفصّل بشأنه⁵.

¹ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 153.

² - المادة 57 من القانون 05-12 المتعلق بالمياه.

³ - 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 القدرة 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 المهيكلّة لحشد وتخصيص الموارد التي تسمح بتلبية الاحتياجات للماء الفائض على المدى البعيد، كما يشتمل أيضاً على تحديد المشاريع والبرامج المهيكلّة لإعادة تأهيل وتطوير منشآت التزويد بالماء الصالح للشرب والسقي، هذا فضلاً عن التوزيع الزمني لمجمل المشاريع والبرامج المهيكلّة حسب تطور الإحتياجات للماء خلال مدة التخطيط، وكذا تقدير تكاليف الاستثمار.

⁴ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي 10-01 السابق الذكر.

⁵ - تجسّد 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.

ثانيا - المخطط الوطني للماء

حسب المادة 58 من القانون 05-12 فهذا المخطط يحدد الأهداف والأولويات

الوطنية في مجال حشد الموارد المائية وتسييرها المدمج وتحويلاتها وتخصيصها¹.

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 أيضا أهداف التنمية القطاعية على المدى البعيد مستعينا بتوجيهات تهيئة الإقليم وحماية البيئة والمخططات التوجيهية القطاعية الأخرى، كما يشتمل أيضا على تحديد للمشاريع والبرامج المهيكلة ذات الطابع الوطني التي تهدف إلى ضمان التسيير الدائم للموارد المائية وهياكل الري، بالإضافة لضمه أيضا للتوزيع الزمني لمجمل المشاريع والبرامج المهيكلة، وكذا توزيع المشاريع والبرامج المهيكلة على مختلف الولايات².

تقوم الإدارة المكلفة بالموارد المائية بإعداد هذا المخطط وذلك لمدة عشرين سنة، وتتم الموافقة عليه بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح الوزير المكلف بالموارد المائية³. 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 المشرّع الجزائري تبني إشراك الفاعلين والمعنيين بمسائل المياه، حتى تكون المخططات الخاصة بالماء أكثر فاعلية وجدوى في تحقيق التنمية المستدامة للقطاع⁴.

الفرع الثاني

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

¹ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 155.

² - المادة 07 من المرسوم التنفيذي 10-01 السابق الذكر.

³ - المادتين 08 و09 من نفس المرسوم.

⁴ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 156.

وأخرى منزلية، حيث سنتناول المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة (أولاً)، والمخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها (ثانياً).

أولاً - المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة

وفق هذا المخطط يتم جرد كميات النفايات الخاصة المنتجة سنوياً عبر التراب

الوطني، بالإضافة إلى تحديد الحجم الإجمالي لكميات النفايات المخزّنة، مع تحديد كل صنف منها والمناهج المختارة لمعالجتها، كذلك تحديد الاحتياجات فيما يخص قدرة معالجة النفايات مع الأخذ بعين الاعتبار القدرات المتوفرة وكذا الأولويات المحددة لإنجاز منشآت جديدة مع مراعاة الإمكانيات الاقتصادية والمالية الضرورية لوضعها حيز التطبيق¹.

يتم إعداد هذا المخطط من طرف لجنة يرأسها الوزير المكلف بالبيئة أو ممثله، وتضم 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 بتنشيط 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 يتبعونها².

حسب المادة 04 من المرسوم التنفيذي 477-03 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 بإعداد هـ حسب المادة 05 من المرسوم التنفيذي 477-03³.

¹ - المادة 13 من القانون 19-01، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وتسييرها، ج.ر. عدد 77، الصادرة في 2001/12/15.

² - المادة 02 و03 من المرسوم التنفيذي 477-03 المؤرخ في 2003/12/09، المحدد لكيفيات إعداد المخطط الوطني لتسيير للنفايات الخاصة ونشره ومراجعته، ج.ر. عدد 78.

³ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 158.

ثانيا - المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها

يختصّ هذا المخطط بجرد كميات النفايات المنزلية وما شابهها والنفايات الهامدة المنتجة مع تحديد مكوثاتها 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 لتطبيقها¹.
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 كيفية إعداد إعداده إلى التنظيم²، ويُعلّق 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 المخطط³.

المطلب الرابع

التخطيط البيئي الشمولي

نظراً لقصور التخطيط البيئي القطاعي في تحقيق تصوّرات وتوجيهات فاعلة في الحفاظ على البيئة، اعتمد المشرّع نظام التخطيط الشمولي والذي يستهدف وضع خطط ذات طابع شمولي مركزي مكّمة لأساليب التخطيط المذكورة سابقاً، حيث سعيًا منه لتوحيد وتجميع الرّؤى القطاعية البيئية أقرّ المشرّع التخطيط البيئي المحليّ (الفرع الأول)، ولإيجاد حلول أكثر ملاءمة وخصوصيات حماية البيئة أرسى المشرّع أيضاً التخطيط البيئي المركزي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التخطيط البيئي المحلي

تعد مخططات التهيئة العمرانية انعكاساً وتجسيداً للتخطيط البيئي المحلي ذو الطابع الشمولي، كونها تساهم في تحديد التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي وضبط توقّعات التعمير وقواعده، مع المحافظة على الاستعمال الأمثل للمساحات ووقاية النشاطات الفلاحية وحماية

¹ - المادة 30 من القانون 01-19 السابق الذكر.

² - 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.

³ - المادتين 04 و05 من المرسوم التنفيذي 07-205 السابق الذكر.

المساحات الحساسة والمواقع والمناظر¹، ويتجسد ذلك في كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (أولا) ومخطط شغل الأراضي (ثانيا).

أولا - 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 91-177².

عرّفته المادة 16 من القانون 90-29 بأنه: "أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدّد التوجّهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي". فالمرشع اعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير رؤية أو تصورا معينا من أجل وضع خطة لإدارة واستغلال المساحات والمجالات العقارية الموجودة على مستوى المناطق الحضرية بشكل عقلاني ومنطقي في إطار تحقيق مشاريع السياسة العمرانية³.

بيد أن هذا المخطط يشتمل على تقرير توجيهي يتضمّن تحليل الوضع القائم والاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي والديمقراطي والاجتماعي والثقافي للوسط المعني، والكثافة العامة الناتجة عن معامل شغل الأراضي والارتفاقات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها، مع إبراز مناطق التدخل في الأنسجة العمرانية القائمة ومساحات المناطق المطلوب حمايتها، وتحديد مناطق التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية⁴.

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 للتعمير على الأمدين القريب والمتوسط في أفق 10 سنوات، والمبرمجة للتعمير على المدى البعيد في 20 سنة، والقطاعات غير القابلة للتعمير⁵، وبهذا الشكل يتضمن التقرير التوجيهي تحديد للموقع الجغرافي للبلدية موضوع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، بالإضافة إلى

¹ - المادة 11 من القانون 90-29 السابق الذكر.

² - 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 1991/26.

³ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 164.

⁴ - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 127.

⁵ - المادة 17 من المرسوم التنفيذي 91-177 السالف الذكر.

تحديد الخصائص الطبيعية والفيزيائية للمنطقة موضوع المخطط، كوصف لمختلف التضاريس من مرتفعات وسهول ووديان، فضلا عن تحديد لدرجات الحرارة وكميات التساقط وأنواع الرياح واتجاهاتها، كما يتضمن التقرير التوجيهي تحديد للوضع الاقتصادية للمنطقة من زراعة وصناعة وتجارة، بالإضافة إلى تشخيص للوضع الاجتماعي من حيث تقدير لعدد السكان ووصف لمختلف فئاته العمرية وكذا مدى توافر المرافق العمومية.....الخ.

حددت المادتان 14 و 15 من المرسوم التنفيذي 91-177 إجراءات إعداد المخطط والمصادقة عليه بداية بمبادرة رئيس المجلس الشعبي المختص بإعداد مشروع المخطط، وتتم المصادقة على هذا المشروع بعد مداولة للمجلس الشعبي البلدي أو البلديات المعنية، ليتم فتح إجراء تحقيق عمومي أمام المواطنين لمدة 45 يوماً، كما يُعرض المشروع للإطلاع عليه كلا من رؤساء غرف الفلاحة ورؤساء الجمعيات المحلية، وكذا طلب الاستشارة الوجوبية من الهيئات التي تشكل المصالح الخارجية لوزارات¹.

ثانيا - 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 91-178².

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 المحددة والمنظمة من طرف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير". أدرج هذا التعريف مخطط شغل الأراضي ضمن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وذلك لإشارته لاختصاصه بالشكل الحضري لكل منطقة من خلال تنظيم حقوق البناء على الأراضي مع تبيان كيفية استعمالها، خاصة فيما يتعلّق بنوع المباني المرخّص لها وحجمها وحقوق البناء المرتبطة بملكيّة الأراضي والارتفاعات المقرّرة عليها والنشاطات المسموح بها³. يجب أن يتضمّن المخطط الحدود المرجعيّة الواجبة لإعداده، مع تبيان كيفية مشاركة الإدارات والهيئات والجمعيات في إعداده، هذا الأخير يتم بإجراء مداولة من المجلس الشعبي

¹ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 165.

² - المرسوم التنفيذي 91-178 المؤرخ في 28 /05/ 1991 المعدل والمتمم، المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليه، ج.ر عدد 1991/26.

³ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 166.

البلدي المعني أو المجالس البلدية المعنية، على أن يتم تبليغ رؤساء كل من غرف التجارة والفلاحة والمنظمات المهنية والجمعيات المحليّة كتابياً بالمقرّر القاضي بإعداد مخطط شغل الأراضي، للتعبير عن رغبتهم في المشاركة في إعداده في أجل 15 يوماً، أما الإدارات والمصالح العمومية فيمنح لها أجل 60 يوماً بعد إخطارها بمشروع المخطط لإبداء رأيها فيه، ويُعتبر سكوتها بمثابة قبول للمشروع، ليُوضع في الأخير المخطط تحت تصرف الجمهور¹.
يهدف إعداد هذا المخطط لتحديد القطاعات والمناطق المعنية بالبناء أو استعمال الأراضي، وكذا أنماط البناءات المسموح بها واستعمالاتها مع ضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبناءات وارتفاعها، ويحدد المساحات العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصّصة للمنشآت ذات المصلحة العامة، بالإضافة إلى تحديد الأحياء والشوارع والمناطق والمواقع التي يتعين حمايتها وإصلاحها، وكذا تعيين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها²، كما أضافت المادة 17 من المرسوم التنفيذي 91-178 أنه يبيّن المنافذ والطرق وكيفيات وصول الشبكات إليها، كما يحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعيّة طبقاً لوسائل الدراسات البيوتقنية والدراسات الدقيقة للزلازل على مقياس مخطط شغل الأراضي³.

الفرع الثاني

التخطيط البيئي الشمولي المركزي

تؤثر التوجهات السياسيّة غالباً في السياسة البيئية، كذلك الأمر في الجزائر إذ أن الموقف السياسي الرافض للموازنة بين التنمية والبيئة أدّى إلى تأخير تطبيق نظام التخطيط البيئي المركزي، حيث اقتنع المخطط الوطني بضرورة الاهتمام بالبيئة بعد تفاقم مظاهر التلوّث، وتكرّس ذلك من خلال نص المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة⁴.

¹ - المواد 02 و07 و09 و17 من المرسوم التنفيذي 91-178 السابق الذكر، انظر في ذلك: حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 167.

² - المادة 31 من القانون 90-29 السالف الذكر.

³ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 167.

⁴ - المادة 07 من قانون 01-20 السابق الذكر.

المخطط الوطني لتهيئة الإقليم : هو عمل يجسد المشروعات الإقليمية للدولة في محاولتها لتحقيق التوازن بين الإنصاف الاجتماعي، الفعالية الاقتصادية والإسناد البيئي في إطار التنمية المستدامة على كامل التراب الوطني بالنسبة للعشرين سنة القادمة¹.

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 الإقليم²، ولأجل تنفيذه الحسن دعمه المشرع بمجموعة من المخططات التوجيهية أشار إليها في أحكام المادة 22 وما بعدها من القانون 01-20 السالف الذكر.

عرفت المادة 07 من القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة هذا المخطط، حيث نصت على أن "المخطط الوطني لتهيئة الإقليم يترجم بالنسبة لكافة التراب الوطني التوجيهات والترتيبات السياسية فيما يخص السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم".

وعليه يتعين أن تستهدف هذه التوجيهات ضمان الاستغلال العقلاني للفضاء الوطني وخاصة توزيع السكان وتوجيه الأنشطة الاقتصادية على كافة الإقليم الوطني وتثمين الموارد الطبيعية واستغلالها العقلاني، بالإضافة إلى التوزيع الفضائي الملائم للمدن من خلال التحكم في نمو التجمعات السكانية والسهر على إقامة بنية حضرية متوازنة، كما تستهدف هذه التوجيهات أيضا حماية التراث البيئي الوطني والتاريخي والثقافي وترميمه وتثمينه³.

اشتراط 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 الإقليم⁴.

ويحدد أيضا مبادئ التنظيم الفضائي المتعلقة بالفضاءات الطبيعية المحمية ومناطق التراث الثقافي والسياحي، ودون إهمال برامج الاستصلاح الزراعي والري، بالإضافة إلى

¹ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 168.

² - المواد 19 و 21 من القانون 01-20 السابق الذكر.

³ - المادة 09 من القانون 01-20 السابق الذكر، انظر في ذلك: حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 169.

⁴ - المادة 10 من القانون 01-20.

البنى التحتية الكبرى للمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية وتوزيع الطاقة ونقل المحروقات، والتربية والتكوين والسياحة والخدمات العمومية الصحية والثقافية والرياضية¹.

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 التلوّث، وحماية المناطق الرطبة وكذا التراث الأثري المائي².

كما يسعى هذا المخطط لتحقيق النهج في المرتفعات الجبلية، و ذلك 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 المحلية³.

ولم يُهمل المخطط الوطني لتهيئة الإقليم مناطق الهضاب العليا والسّهوب وذلك من خلال الاستغلال العقلاني لكل الموارد المائية السطحية والباطنية المحلية، ومكافحة التصحر مع حماية الأراضي من الاستغلال اللاعقلاني بما فيها المساحات الرعوية وتتميتها، وبعث 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 الطاقة⁴.

أولى المشرّع حسب مضمون المخطّط الوطني لتهيئة الإقليم، عناية خاصة للمناطق الحساسة كما هو الحال بالنسبة للمناطق الساحلية والمناطق الجبلية ومناطق الهضاب العليا والمناطق الصحراوية، مراعيًا بذلك الخصوصية الطبيعية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية

¹ - المادة 11 من القانون 01-20 السالف الذكر.

² - المادة 13 من نفس القانون.

³ - المادة 14 من نفس القانون.

⁴ - المادتين 15 و16 من نفس القانون.

لكل منها، بشكل يرمي إلى استغلالها بشكل عقلائي والحفاظ على البيئة وحمايتها على التنوع البيولوجي فيها، والسعي لتطوير الأنشطة الاقتصادية الملائمة لظروف هذه المناطق¹.

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 مبكرا 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، ونظرا لارتباط الكثير من العناصر البيئية بقطاعات محددة بذاتها ومستقلة إداريا وهيكليا، فقد استقر تسيير الكثير منها ضمن مخططات قطاعية². 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 مثلا يكون عرضة للإزالة ويتعرض صاحبه للعقوبة. كما يساهم دمج الترتيبات المتعلقة بالبيئة في سهولة تقييمها من بعد، إن استلزم الأمر تقدير التعويض.

في انتظار أكثر نشاط ووعي لشرائح المجتمع المدني، لاقتراح دمج الترتيبات التي تراها مناسبة ضمن المخططات المختلفة، مع إمكانية المطالبة بتطبيق ما تم دمجها وهذا استنادا لآخر فقرة من صياغة المبدأ الواردة في قانون حماية البيئة " إعداد المخططات والبرامج القطاعية وتطبيقها".

¹ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 171.

² - نفس المرجع، 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 لتنتفع 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 ينفى 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 تناوّل أعدادها وأصبحت مهددة بالانقراض، ويضاف إلى ذلك ببطء 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 وتقنها 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 السياح -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>، تمّ 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/>، بتاريخ 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 لفدرة 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 03-10 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 للتنبيه 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، و قال تعالى ﴿وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا ۗ إِنَّ رَحْمَتَ اللَّهِ قَرِيبٌ مِنَ 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

¹ - سورة البقرة، الآية 211.

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

معدلات الإستهلاك فإن هذه الموارد لن تفي ب الإحتياجات المستقبلية، وأن استنزاف 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 للصون، 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 تلبية 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 الايكولوجي 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 و 09 من قانون حماية البيئة 83-03 الملغى¹، وكذلك في عدة قوانين قطاعية منها قانون المتعلق بحماية الغابلات 12/84، الذي أشار للمبدأ في المادة الأولى منه²، وكذلك عندما نص على أنه يعتبر مصلحة وطنية، حماية الأراضي المعرضة للانجراف والتصحر واستعمالها استعمالاً 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 وتصاعد 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 الانجراف".

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 وثرواتها 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 ، أعطتها 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 تنجم 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

أغلب التشريعات التي كرسته كسياسة لحماية البيئة لم تضع تعريفا واضحا ودقيقا له، أما المشرع الجزائري فعرفه "مبدأ الحيطة الذي يجب بمقتضاه ألا يكون عدم توافر التقنيات

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

نظرا للمعارف العلمي والتقنيّ والحاليّ، سببا في تأخري اتخاذ التدابير الفعليّ والمنتاسبة للوقاي من خطر الأضرار الجسيمة المضرّة بالبيئّة، ويكون ذلك بتكلفة اقتصادي مقبولة¹.

أما التعاريف الفقهيّة لمبدأ الحيطة فقد تعدّدت وتنوّعت نذكر منها:

"مجموعة الإجراءات الواجب اتخاذها حينما تتوفر أسباب كافية للاعتقاد أن نشاطا أو منتجا يمكن أن يسبب ضررا خطيرا لا يمكن تصحيحه للصحة أو البيئّة، هذه الإجراءات يمكن أن تهدف إلى التقليل من النشاط أو إنهائه أو منع المنتج، دون اشتراط دليل قاطع على وجود علاقة سببيّة 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.

وفي تعريف آخر: "عندما يمكن أن يشكل نشاط بشري خطر إحداث ضرر غير مقبول أخلاقيا بناءً على أسباب معقولة لكن غير مؤكدة علميا، لابد من اتخاذ تدابير من أجل تفادي أو تخفيف هذا الخطر"⁴.

أو هو "مبدأ يهدف إلى إلزام الدّول بعدم التدرّع بغياب الدليل العلمي، وذلك فيما يتعلق بالآثار الضارة للأنشطة الإنسانيّة على البيئّة، للامتناع عن اتخاذ التدابير الاحتياطيّة اللازمة أو حتى التباطؤ في اتخاذها لتفادي وقوع مثل هذه الأضرار"⁵.

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

² - livre blanc du chlore, Belgo chloré, Bruxelles, Novembre 2006, p.132.

³ - principe de précaution et sciences, dossier d'information pour Johannesburg, Fiche

⁴ - Le principe de précaution, commission mondial d'éthique des connaissances scientifiques et des technologies (COMEST), organisation des nations unies pour l'éducation la science et la culture (UNESCO), Mars2005, p.14.

⁵ - محمد صافي يوسف، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية، دراسة في إطار القانون الدولي للبيئة، دار النهضة العربية، مصر، ب.ط، سنة 2007، ص 27 .

الفرع الثاني

شروط تطبيق مبدأ الحيطة

نظرا لكون المبدأ يقوم على منع أو حظر النشاطات المشتبه في إحداثها ضرراً، ويقضي على الاستثمارات التي يمكن أن تتحقق في غيابه وبالتالي انخفاض الاستثمار والنمو الاقتصادي والدخل والاستهلاك بالتبعية¹، فإن تطبيقه محكوم بشروط بدء غياب اليقين العلمي (أولاً)، كما أن احتمالية وقوع الضرر من عدمه تحدد تطبيق المبدأ (ثانياً)، ولأن الأضرار تختلف من حيث درجة الخطورة نبحث عن أي الأضرار يُطبَّق (ثالثاً).

أولاً - عدم توافر اليقين العلمي

مبدأ الحيطة يعترف أن الإنسان لا يمكنه التحكم في كل المعطيات والاعتبارات العلمية، لذا فهو يركز على عدم اليقين العلمي، فالمبدأ يهدف إلى أخذ الحيطة في مواجهة أخطار لا تزال غير معروفة جيداً، إذ هناك عدة نشاطات إنسانية لم تفصح عن آثارها بسبب حدوثها، لاسيما الآثار المحتملة على البيئة والصحة الإنسانية².

تستعمل عبارة "غياب اليقين العلمي" كصيغة موحدة في مختلف المصادر عن قصد، رغم الاختلاف البسيط في المصطلحات المستعملة³، تُقيد 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 الإحتياطية تطبيقاً للمقولة الفرنسية الشهيرة "عند الشك امتنع"¹.

¹ - Cécile Philippe, Le principe de précaution : un principe à hauts risques, not économique, institut économique molinari (IEM), Bruxelles, Mars 2005, p.1.

² - مدين آمال، المنشآت المصنفة لحماية البيئة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بويكر بلقايد، تلمسان، سنة 2013، ص169 .

³ - 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.

يعد بروتوكول قرطاجنة حول السلامة الإحيائية الأداة القانونية الوحيدة التي عرفت عبارة عدم توافر اليقين العلمي في المادة العاشرة الفقرة السادسة بأنه: "عدم كفاية المعلومات والمعرفة العلمية ذات الصلة فيما تعلق بمدى حدة الآثار الضارة والمحتملة"².

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 علمي، 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 تم إلقاؤها في البحر، والتي يمكن أن تسبب أخطاراً بحرية لا يمكن إصلاحها وتسبب معاناة للإنسانية"³.

إن استعمال عبارة الملوثات في القرار يعني أنه علمياً تم إثبات سمية وخطورة المواد الملقاة في البحر، وأما سبب اللجوء لمبدأ الحيطة هو عدم توافر اليقين العلمي، المتمثل في تحديد التركيز السام للمادة، أو في تحديد المدة اللازمة لكي تحدث هذه المواد آثارها الضارة"⁴.

اتخاذ التدابير الاحتياطية يكون إلزامياً إذا كان هناك أضرار جسيمة محتملة الوقوع، وأن العلم لم يتوصل بعد إلى تأكيد وقوعها أو نفيه، لكن بمجرد توصل العلم ليقين معين فلا يطبق مبدأ الحيطة وإنما يطبق المبدأ التقليدي المتمثل في مبدأ الوقاية، كأن يكشف البحث العلمي حقائق أخرى في فترة لاحقة غير التي كانت تبدو صحيحة في فترة سابقة.

مثل 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

¹ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 359.

² - Céline DE ROANY, des principes de précaution analysé de critère communs et interprétation différenciée, R.J.E, N°2/2004, p.148.

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

⁴ - نفس المرجع، ونفس الصفحة .

يمكن استغلال الموارد البيولوجية البحرية بين 180 إلى 200 مليون طن دون الإضرار بالثروة الحيوانية¹.

ثانيا - احتمال وقوع الضرر

أن ظهور أنواع جديدة من التكنولوجيا أدى إلى ظهور أنواع جديدة من الأخطار التي عادة ما تكون آثارها صعبة التقدير². إذا كان مبدأ الحيطة يمنح سلطة القرار صلاحية التدخل في مواجهة الأخطار المحتملة، فإن التساؤل الذي يثار هو عن طبيعة الأخطار التي يطبق بمناسبةها، وقد قسم الفقه الأخطار إلى ثلاثة أنواع: أخطار مؤكدة، أخطار ثانوية، وأخطار غير مؤكدة.

الأخطار المؤكدة هي أخطار تخضع لمبدأ الوقاية وليس مبدأ الحيطة لأنها معروفة مسبقاً أما الأخطار الثانوية فهي أخطار مفترضة يجب احتمالها من طرف الجماعة ولا تقع تحت طائلة التدابير الأمنية، وأما الأخطار الواقعة بين الصنفين السابقين فهي الأخطار غير المؤكدة التي يُوَطرها مبدأ الحيطة، ذلك أن كل تعاريف المبدأ تشترط وجود أسباب معقولة للقلق أو أسباب جادة للخطر دون انتظار الأدلة القاطعة، بل يكفي احتمال حدوث ضرر³.

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 العلمية المتوفرة⁴.

فيما يخص تطبيق مبدأ الحيطة على الأخطار المشكوك فيها، فإن وجود حد أدنى من المعرفة العلمية ضروري للقول باحتمالية الضرر المبرر لتطبيق مبدأ الحيطة⁵.

¹ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 360.

² - فريدة تكارلي، مبدأ الحيطة في القانون الدولي للبيئة، مذكرة ماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2005، ص33 وما بعدها.

³ - نفس المرجع، ص40 .

⁴ - رجب محمود طاجن، الإطار الدستوري للحق في البيئة، دار النهضة العربية، مصر، ط1، سنة 2008، ص 203.

⁵ - Nicolas de Sadeleer, les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution, Bruylant, Bruxelles, A.1999, p.11.

نشير إلى أن هناك تباين بين مختلف الإتفاقيات الدولية والنصوص القانونية حول طبيعة الأخطار المحتملة التي توجب تطبيق مبدأ الحيطة ، وذلك حسب الصياغة السياسية 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 استعملا عبارة اختلالات خطيرة لا يمكن إصلاحها¹، في حين تكتفي بعضها بوجود خطر ومنها:

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.

يمكن أن يُستنتج أن الآثار المحتملة على البيئة وصحة الإنسان والحيوان والنبات يمكن أن تكون خطيرة وتتجاوز مستوى الحماية المراد تحقيقها وتتجاوز الحدود المعقولة²، هذا يعني أن تطبيق مبدأ الحيطة مرتبط بمستوى الحماية المطلوبة، فإذا كان مرتفعا كان اللجوء للمبدأ ممكنا طبقاً للمبدأ 15 من إعلان ريو، فكل ضرر لا يمكن إصلاحه هو دليل على وجود درجة من الخطورة.

وعليه لا يمكن اللجوء لتطبيقه إذا كان مستوى الحماية ضعيف، حتى وإن كان لا يمكن إصلاح الضرر، كأخطار الإصابة بأمراض جلدية تسببها بعض المواد الكيماوية.

إن اشتراط أضرار خطيرة شرط يسمح بالتضييق في مجال تطبيق المبدأ في الحالات التي يكون مستوى الحماية المراد تحقيقها مرتفعا³.

ثالثا - تكييف الضرر (درجة جسامته الضرر)

تشترط أغلب النصوص لاتخاذ تدابير الحيطة أن يتّصف الضرر بدرجة معينة من الخطورة، هذا الشرط يعد هاما إذ يحدّد الدرجة اللّازمة التي تسمح للمبدأ بتأكيد محتواه وليس فقط لإدراك المبدأ على أنه مبدأ مُعرّقل أو مُشيل للنشاط الاقتصادي، وغياب النشاط الذي

¹ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 361.

² - نفس المرجع، ص 360.

³ - Céline DE ROANY, op.cit, p151.

يفرضه مبدأ الحيطة يكون حينئذ مؤسسا على وجود تهديد محتمل وخطير ، ودرجة الخطورة هذه تسمح بالأخذ بعين الاعتبار خطر وجود الضرر على مستوى مقبول لاسيما اقتصاديا¹.

وعليه فمن الضروري تحديد درجة معينة للخطر لتفادي امتداد مبدأ الحيطة ليشمل حالات أكثر مما هو مقرر له، وبالتالي يجب أن يرتبط المبدأ بالأخطار الجسيمة.

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 للمبدأ².

لكن السؤال المطروح كيف يمكن تقدير الخطورة مع عدم وجود يقين علمي؟ فهل نعني الأضرار الجسيمة أو التي لا يمكن إصلاحها، أو أضرار جديدة غير معروفة يمكن أن تظهر يوما ما؟ فمن الصعب معرفة وتقدير درجة خطورة الأضرار ومدى احتمال حدوثها إذا لم تتوفر معلومات وحقائق علمية كافية³، ومع ذلك فإن الأضرار التي لا يمكن إصلاحها - بإعادة الحال إلى ما كان عليه - يمكن تحديدها بسهولة، فلا يمكن إحياء الجثث مثلا أو استرجاع الحيوانات المنقرضة، لكن هذا يتناقض والمنطق إذ هناك أضرار يمكن إصلاحها لكنها تشكل تهديدات جد خطيرة ، لذلك يجب أن لا يقتصر مبدأ الحيطة على الأضرار اللارجعية، بل كذلك الأضرار التي قد لا تشكل خطورة وحدها لكنها بالتكرار وبالتقاء 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 فيه⁴. نظرا لصعوبة تحديد الأضرار الخطيرة اللارجعية ينادي البعض بالاكْتفاء بوجود ضرر محتمل دون تحديد طبيعته⁵.

¹ - فريدة تكارلي، المرجع السابق، ص 42 .

² - مدين آمال، المرجع السابق، ص 170 .

³ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 361 .

⁴ - رجب محمود طاجن، المرجع السابق، ص 205 .

⁵ - فريدة تكارلي، المرجع السابق، ص 43-45، ومحمد صافي يوسف، المرجع السابق، ص 74 وما بعدها .

المطلب الثاني

التكريس القانوني لمبدأ الحيطة

قبل التطرق لمبدأ الحيطة في التشريعات الوضعية تجدر الإشارة إلى أنه كان مكرساً في الشريعة الإسلامية قبل ما يزيد عن 14 قرناً، وقد اصطلح عليه "سد الذرائع"، وتناوله فقهاء الشريعة كأصل من أصول الشريعة في كثير من كتاباتهم، وأقاموه على أساس دفع مفسدة (ضرر) متوقعة وذلك بتحريم الوسيلة المؤدية إليها والمتسببة فيها ومنع حدوثها، كان في هذا دور وقائي تقوم به قاعدة سد الذرائع إذ تنظر إلى مآل تصرف الإنسان وإن كان التصرف مأذوناً به في ذاته، بحيث إذا قام الظن بترتيب المفسدة عليه فليمنع منه توقيهاً من وقوع الضرر، ومثل ذلك قطع الضرر من أسبابه البعيدة¹.

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 الدولية، مثل الميثاق العالمي للطبيعة لسنة 1982، ثم كرس صراحة في عدة اتفاقيات دولية². 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 وتحديداً في المبدأ الخامس عشر³,

¹ - نعوم مراد، مبدأ الحيطة في مجال حماية البيئة بعد قانوني وأصل شرعي، مجلة دراسات قانونية، مجلة سداسية تصدر عن مخبر القانون الخاص الأساسي، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق تلمسان، عدد 07، سنة 2010، ص 287 وما بعدها.

² - Nicolas de Sadleir, le principe de précaution dans le monde, Fondapol et Jean-Jaurès Fondation, Mars 2011, p.1.

³ - حيث نص على: "من أجل حماية البيئة سوف تقوم الدول كل حسب إمكانياتها بتطبيق منهج الحيطة، وفي حالة وجود تهديدات منطقية على ضرر خطير أو يتعدى إصلاحه لا يجوز اتخاذ انعدام اليقين العلمي الكامل ذريعة لتأجيل اتخاذ

بعد هذا المؤتمر تمّ اعتماده في العديد من النصوص الدولية، وإدماجه في كل الإتفاقيات الدولية، على الرغم من أن الإعلان لا يتمتع بالقوة الإلزامية، بداية من الاتفاقيتين المبرمتين في إطار المؤتمر وهما تلك المتعلقة بالتغيرات المناخية في 1992/05/29، والاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي في 1992/06/05¹.

ومن أمثلة الإتفاقيات 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 فرنسا والجزائر، ففي فرنسا تمّ تكريس مبدأ الحيطة ضمن قانون البيئة لسنة 1995 الذي سعى إلى تعزيز حماية البيئة، وتناول المبدأ تشريعا لأول مرة بموجب قانون بارنييه 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"².

أما الاتحاد الأوروبي فتبنى مبدأ الحيطة بموجب المادة الخامسة من ميثاق البيئة الأوروبي سنة 2004³، ليعطيه بذلك قيمة قانونية.

إجراءات ذات تكلفة فعالة للحيلولة دون نهور البيئة"، مقتبس عن فوسلر كلود وبيتر جيمس، إدارة البيئة من أجل جودة الحياة، ترجمة علا أحمد إصلاح، مركز الخبرات المهنية للإدارة بميك، مصر، 2001، ص 51 .

¹ - Principe de précaution et sciences, op.cit, p.1.

² - « l'absence de certitudes compte tenus des connaissances scientifiques et techniques du moment ne devait pas retarder l'adoptassions de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommage grave et irréversible à l'environnement à un cout économiquement acceptable. » Lucide Montestrucqu et olivier Guye, op.cit, p.1.

³ - Cécile Philippe, op.cit, p.1.

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 احتياطية¹، 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 تخفيفها²، 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. وضع العمال في مأمن من الخطر أو إبعادهم عن الأماكن الخطيرة، وضمان الإجلاء السريع للعمال في حالة الخطر الوشيك.

كما رتب عقوبات عن كل مسير لا يحترم شروط الوقاية الصحية والأمن³.

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 المادية⁴.

غير أن ما يلاحظ على مختلف هذه التطبيقات للقواعد الإحتياطية في مختلف الفروع القانونية، أنها لا تشمل إلا وقاية أو إتياء المخاطر التي تصيب الإنسان كونه عاملا أو

¹ - 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.

² - المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 90-78 المتعلق بدراسات مدى التأثير، السابق الذكر .

³ - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 306.

⁴ - نفس المرجع، والصفحة نفسها.

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 03-10 أول قانون كرس مبدأ الحيطة صراحة في التشريع الجزائري لحماية البيئة، واعتبره أحد المبادئ التي يتأسس عليها القانون¹.

المطلب الثالث

حدود مبدأ الحيطة

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

الفرع الأول

عدم تطبيق المبدأ إلا في مجال البيئة

يمكن تطبيق هذا المبدأ في مجالات متعددة كالاقتصاد، السياسة، الطب، القضاء، الرياضة والفن²، لكن تطبيقه قانونيا هو مقيد بالنص على إمكانية تطبيقه، لذا يقتصر حاليا على المجال البيئي بمختلف عناصره، فالمشرع لم يتحدث عن تطبيق مبدأ الحيطة إلا في الأضرار المهددة للبيئة، دون غيرها من الأضرار³.

¹ - 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 لتدابير الفعلية والمتناسبة، للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضررة بالبيئة، ويكون ذلك بتكلفة اقتصادية مقبولة".

² - محمد صافي يوسف، المرجع السابق، ص 82 .

³ - مدين آمال، المرجع السابق، ص 171.

الفرع الثاني

التناسب بين الإجراءات المتخذة والأضرار المحتملة

لتحقيق هذا التناسب لا بد من اللجوء للدراسات العلمية للقضاء على حالة عدم التأكيد، وتقييم الأضرار من أجل اتخاذ التدابير الفعالة والمتناسبة معها، ليس انطلاقاً من النسبة الصفرية للخطر بل من الخطر المقبول، كما أن هذا التناسب يقتضي أن تكون الإجراءات مؤقتة تستمر إلى حين توفر الحقائق العلمية الكافية، ومن ثمّ اتخاذ إجراءات نهائية دائمة بناء على أسس علمية ثابتة¹.

الفرع الثالث

أن تكون التدابير المتخذة بتكلفة اقتصادية مقبولة

في هذا تدعيم لحد التناسب، فالتدابير المتخذة يجب أن تراعي الموازنة بين حماية البيئة وحرية ممارسة النشاط الاقتصادي والصناعي، باعتبارها حرية مكرسة دستورياً، لها بالغ الأثر في الانتعاش والنمو الاقتصادي والاجتماعي، فالتوسع في تطبيق مبدأ الحيطة يؤدي إلى شل الحياة الاقتصادية لأنّه يستحيل حالياً الوصول إلى النسبة الصفرية للخطر، بل يجب الاكتفاء بتخفيف الخطر إلى الحد المقبول، وعليه لا بد من التناسب بين تكلفة تطبيق مبدأ الاحتياط وفعاليتها أو النتائج التي يحققها، لكن ليس المقصود من هذا أنه لا يمكن تطبيق المبدأ إلا إذا كانت تكلفته أقل بكثير مقارنة بفعاليتها في حماية البيئة ومنع تدهورها، بل المقصود هو تطبيقه في كل الحالات لكن بأقل تكلفة ممكنة باللجوء إلى أفضل التكنولوجيات المتاحة².

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

¹ - رجب محمود طاجن، المرجع السابق، ص 202 وما بعدها.

² - محمد صافي يوسف، المرجع السابق، ص 32 وما بعدها.

بدأ يعترف تدريجياً بالمبدأ (الفرع الثالث)، ولمعرفة تأثير المبدأ على قواعد المسؤولية نحدد الأشخاص المعنية به، نسلط الضوء على صعوبة التوفيق بين توقع الأضرار والمعطيات الجديدة التي أوجدها المبدأ (الفرع الرابع).

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 الحيطة، ومن المؤيدين لهذا الإتجاه:

القاضي WERMENTRY بمحكمة العدل الدولية: الذي يرى أن مبدأ الحيطة يحظى بتأييد متزايد باعتباره عنصر للقانون الدولي للبيئة¹.

القاضي PALMER بمحكمة العدل الدولية: الذي يعتبر أن مبدأ الحيطة قاعدة تطورت بشكل واسع ويمكن أن يشكل مبدأ من مبادئ القانون الدولي العرفي².

الأستاذ M. PRIEUR يرى أن المبدأ أصبح نظام قانوني ثابت بالنسبة للأخطار الجسيمة، ويحظى باعتراف واسع في مجال قانون البيئة³.

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 قانوني⁴.

¹ - Opinion dissidente du juge WERMENTRY relative aux essais nucléaires Français, la CIJ, recueil des arrêts consultatif et ordre du 01/02/1995, p342.

² - Opinion dissidente du juge PALMER relative aux essais nucléaires Français, la CIJ, recueil des arrêts consultatif et ordre du 01/02/1995, p418.

³ - Michel PRIEUR, Droit de l'environnement, op.cit, p342.

⁴ - Nicolas DESADELLER, "Le statut du principe de précaution en droit international", in Michael FAURE, La protection de l'environnement au coeur du système juridique

يرى M. KAMTO أن مبدأ الحيطة لا ينحصر مجال تطبيقه في مجال التنوع البيولوجي وتغير المناخ، وإنما يمتد تطبيقه إلى مجالات أخرى مثل مجال التخلص من النفايات النووية التي تشكل خطورة على الأجيال الحاضرة والقادمة، إذ لم تتمكن الدول من التخلص منها نهائياً، واكتفت حالياً بتخزينها في باطن الأرض، فهي بذلك تحتفظ بآثارها الجسيمة للأجيال القادمة¹.

يعتبر M. KAMCRON أن الاستمرار للأخذ به في الاتفاقيات دليلاً على أن العناصر المكونة للقاعدة العرفية متوفرة، وذلك دون النظر للطبيعة القانونية للأداة القانونية المتضمنة للمبدأ (ملزمة، مرنة)²، ومع ذلك رفض العديد من الفقهاء اعتبار مبدأ الحيطة مبدأ عرفياً ملزماً.

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 به.

- الجانب الشكلي : إذا جاء مبدأ الحيطة وارد في اتفاقية دولية أو ثنائية فإنه يكتسب القيمة القانونية للأداة التي تضمنته، ويكتسب المبدأ على المستوى الوطني قوة إلزامية إذا كان القانون الوطني يمنح الاتفاقيات الدولية مكانة أعلى من التشريع كما هو الحال بالنسبة للجزائر.

international et du droit interne. Acteurs valeur efficacité, Acte du colloque des 19 et 20 octobre 2003, Bruylant, Bruxelles, pp. 373 – 396.

¹ - Maurice KAMTO, Les nouveaux principes du droit de l'environnement, R,J,E,1993, N°1, p16.

² - Cité par: Armand GASSEMENT, principe de précaution essai sur l'incidence de l'incertitude scientifique sur la décision et la responsabilité publique, collection logique, 2005, p50.

- الجانب المادي: رغم أن الاتفاقيات الدولية تتضمن مبدأ الحيطة، فإن هذه الإشارة غير متجانسة، فتارة يذكر في ديباجة الاتفاقية¹ وتارة أخرى في متن الاتفاقية على شكل التزام عام²، وتارة في شكل تدابير أكثر وضوحاً، لذلك يستبعد جانب من الفقه الصفة الإلزامية لمبدأ الحيطة على الأقل في الوقت الحاضر ومن هؤلاء الفقهاء نجد:

- يشكك P. M. DUPPUY 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 تماماً³.

- 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 لمصالحها⁴.

ويستند هذا الجانب من الفقه في إنكاره للصفة الإلزامية للهدأ إلى عدة حجج منها:

- التباين في تكييف طبيعة الأخطار التي تؤدي إلى اتخاذ تدابير احتياطية من اتفاقية إلى أخرى، نجد على سبيل المثال: تكييفها اتفاقية تغير المناخ 1992 "بالآثار الضارة المحتملة..."، اتفاقية التنوع البيولوجي 1992 "بالحالات الجسمية والتي لا يمكن إصلاحها" اتفاقية باريس 1992 بالأسباب المثيرة للقلق، إعلان ريو 1992 بالأضرار الجسمية أو التي لا سبيل لعكس اتجاهها⁵.

¹ - مثال ذلك اتفاقية حول التنوع البيولوجي 1992/05/05، بروتوكول أوسلو الملحق باتفاقية التلوث الجوي العابر للتخفيض من انبعاثات مادة soufre.

² - الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة حول تغير المناخ 1992/06/09 (المادة 2/3).

³ - Cité par : Armand GASSEMENT, op.cit, p50.

⁴ - أسست فرنسا دفاعها في قضية التجارب النووية 1995 على عدم اكتساب مبدأ الحيطة الذي اعتمد عليه بنيوزيلندا للمطالبة بوقف التجارب النووية الفرنسية قيمة قانونية ملزمة، مع العلم أنها لم تقر التحفظات نفسها عندما تعلق الأمر بدفاعها القانوني للحظر الذي فرضته لاستيراد لحوم البقر من إنجلترا وأمريكا الشمالية في قضية جنون البقر، انظر في ذلك:

Armand GASSEMENT, op.cit, p53-54.

⁵ - يستعمل القانون الفرنسي العبارة التالية: حالة الأضرار الخطيرة التي لا يمكن عكس اتجاهها.

تبين هذه الأمثلة بوضوح صعوبة تحديد درجة خطورة الأضرار التي تتطلب اتخاذ تدابير احتياطية، لأن المصطلحات المستعملة ليست موحدة وغير دقيقة¹.

- الظهور الجديد للمبدأ في القانون الدولي للبيئة لا يضيف عليه القيمة القانونية، إن هذه الحجة مردود عليها، إذ لا يوجد أي تحديد لمدة زمنية معينة سواء من طرف الفقه أو القضاء لكي تصبح عادة ما قاعدة عرفية، وذلك ما أكدت محكمة العدل الدولية في قرارها الصادر في قضية الجرف القاري لبحر الشمال في 20 / 02 / 1969، الذي يعتبر أن إبرام اتفاقيات متعددة الأطراف يمكن أن يكشف عن قواعد قانونية عرفية²، وعدم مرور فترة زمنية معتبرة عن ظهور عادة معينة لا يشكل في حد ذاته عائفاً أو مانعا لتكوين قاعدة عرفية.

- درجة التطور التي وصل إليها هذا المبدأ لا يوحى بتوفر الركن المادي والمعنوي وتوفر مضمون واضح وثبات دقيق لاعتباره قاعدة عرفية³.

استنادا إلى هذه الحجج يرى البعض من بينهم L. LUCCHINI 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 اتفاقية⁴.

توجد مع ذلك تحفظات حول الطبيعة الاتفاقية لمبدأ الحيطة من ناحيتين:

- الناحية الأولى: أن صياغة النصوص المتعلقة بالمبدأ جاءت عامة ولم تتعرض إلى وسائل تطبيقه، ولم تتخذ صياغة المبدأ الطبيعة الآمرة لكي تكون ملزمة للأطراف، من أمثلة ذلك:

- تدعو اتفاقية هلسنكي استعمال المجاري والبحيرات الدولية المائية العابرة للحدود 1992 الدول الأعضاء التقيد بمبدأ الحيطة...

« En cas de dommage graves et irréversible ». Voir: Marie France DELHOSTE, L'environnement dans les constitutions du monde, R.D.P. Paris. 2004, N° 2, p145.

¹ - Nicolas DE SADELLER, "Statuts du principe de précaution en droit international", op.cit,p384.

² - Laurent LUCCHINI, "Le principe de précaution en droit international de l'environnement: ombre plus que lumière ", A.FDI, Paris, 1999, p718.

³ - Idem.

⁴ - Ibid, p 719.

- اتفاقية باريس 1992 حول حماية الوسط البحري لشمال شرق الأطلسي (مادة 2/2) -
تطلب من الدول أن تأخذ في الاعتبار مبدأ الحيطة...

- اتفاقية باماكو 1991 تنص على أن تبذل الدول الأعضاء جهودها في اتخاذ تدابيرها
الاحتياطية...

تبين هذه الصياغات إرادة الدول في محاولة التملص من التزاماتها التي تقع عليها
بموجب هذا المبدأ الوارد في الاتفاقيات البيئية¹، مما يعني دراسة كل حالة على حدى للتأكد
فيما إذا كانت العبارات المستعملة أو الصياغة المتعمدة ذات طابع إلزامي أم لا².

- من الناحية الثانية: المعروف أن أي قاعدة ترد في اتفاقية دولية ترتب التزامات على
الدول الأعضاء، فإن مخالفتها ترتب مسؤولية دولية في حين أن صياغة النصوص المتعلقة
بمبدأ الحيطة غالبا ما تكون عامة غير دقيقة، وبالتالي لا يمكن إقامة مسؤولية أية دولة لم
تلتزم بالمبدأ.

يمكن أن نخلص في هذا الصدد إلى رأي A.GASSEMENT الذي يعتبر تهورا
استنتاج أن مبدأ الحيطة مجرد شعار، فالأمر يتعلق حقا بمبدأ أن كان مازال غامضا لكنه
يضمن إدخال القيم الأخلاقية، ودون شك فإن هذا النوع من المبادئ التي تحمل مبدئيا عدة
تفسيرات يمكن أن تتطور للوصول إلى مواقف موحدة ومشاركة على المدى الطويل³.

الفرع الثالث

الاعتراف التدريجي للقضاء الدولي بمبدأ الحيطة

مازال القضاء الدولي متحفظا بشأن التطبيق المباشر لهذا المبدأ، لكن هذا لا يعني
الإستبعاد التام لتطبيقه الذي أصبح يفرض تدريجيا في بعض القضايا البيئية التي تتسم
بنقص المعلومات العلمية حول الأخطار الجسيمة التي قد تترتب عن بعض النشاطات التي
تحول دون تحقيق التنمية المستدامة، وتعرضت له بعض الهيئات القضائية عند معالجتها

¹ - Laurent LUCCHINI, op.cit, p 720.

² - Nicolas DE SADELLER, "Statuts du principe de précaution en droit international", op.cit, p382.

³ - Armand GASSEMENT, op.cit, p 50.

لبعض القضايا، بدءاً بمحكمة العدل الدولية (أولاً)، ووصولاً لموقف المحكمة الدولية لقانون البحار (ثانياً).

أولاً - موقف محكمة العدل الدولية

أثير المبدأ مرتين أمام محكمة العدل الدولية وذلك في:

أ - قضية مواصلة التجارب النووية الفرنسية (فرنسا ونيوزلندا): حيث ادعت نيوزلندا عندما بادرت فرنسا إلى مواصلة تجاربها النووية في عام 1995 في قاع المحيط الهادي، أنها لم تحترم مبدأ الحيطة الذي يعتبر قاعدة من قواعد القانون الدولي للبيئة، ويلزم الدولة التي تمارس نشاطاً خطيراً على البيئة عبء إثبات أن النشاط لا يسبب أضراراً جسيمة على البيئة وصحة الإنسان، لم تتعرض محكمة العدل لهذا الدفاع ولم تشر إطلاقاً إلى المبدأ، وعليه من الصعب الاستنتاج أنها حاولت تطبيق مبدأ الحيطة¹.

ب - قضية بين التشيك والمجر عام 1997²: المتعلقة بمشروع بناء سد ومركز لتوليد الكهرباء بين دولتي التشيك والمجر على نهر الدانوب، حيث قامت المجر بوقف الأعمال، ثم وضعت حداً للاتفاقية التي كانت تربطها بجمهورية التشيك، مدعومة موقفها بحالة الضرورة الأيكولوجية بسبب الأخطار المحتملة والتي قد تلحق بالماء الذي ستستعمله في مدينة بودابست.

توقف المجر عن تنفيذ الاتفاقية التي تربطها بالتشيك تطبيقاً لمبدأ الحيطة حسب ادعائها، باعتباره القاعدة الأكثر تطوراً لحماية البيئة من الأخطار الجسيمة، رفضت المحكمة الاعتراف بحالة الضرورة التي أدت بالمجر إلى الامتناع عن تنفيذ الاتفاقية ، وفي الوقت نفسه صرحت أن المجر لم تحترم التزاماتها الملقاة عليها بمقتضى اتفاقية 1997³.

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 - Philippe SAND, "L'affaire des essais nucléaires(Nouvelle Zélande, France)", constitution de l'instance au droit juridique de l'environnement. R.G.D.I.P, 1997, Tome 1, paris 770-773.

² - Nicolas BURNIAT et Gèle DELFORGE, "L'arrêt GABCIKOVO-NAGYMAROS", R.B.D.I, 1999, N°2, Brulant Bruxelles, p 452.

³ - 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

يتضح موقفها من خلال القضايا التالية:

أ - قضية التونة ذات الزعانف الزرقاء: احتجت كل من نيوزلندا وأستراليا ضد التصرف الإنفرادي لليابان التي سمحت بصيد حصة أكبر من التونة ذات الزعانف الزرقاء من تلك المحددة في نظام الحصص المتفق عليها طبقاً لاتفاقية جهوية، لأن ذلك يعد مخالفاً 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.

صدر أول قرار من المحكمة الدولية للبحار بتاريخ 1999/08/27 بصدد مبدأ الحيطة، والذي لم ينص عليه صراحة بل أشار إليه ضمناً. فقد طالبت المحكمة بسبب عدم اليقين العلمي حول الأخطار التي قد تلحق بفصيلة التونة ذات الزعانف الزرقاء، الدول الأعضاء أن تتصرف بحذر وحيطة، وتسعى إلى اتخاذ تدابير فعّالة بهدف الحفاظ على مخزون التونة ذات الزعانف الزرقاء وحمايته من التعرض لأخطار جسيمة².

ب - قضية مصنع **MOX de sellafied**³: طالبت أيرلندا المحكمة اتخاذ تدابير بهدف إرغام بريطانيا للوقف الفوري للترخيص الممنوح لمصنع MOX بسبب أن بريطانيا لم تراعى الالتزامات الواردة في اتفاقية قانون البحار، خاصة المواد 123، 124، 192، 197، 206، 207، 211، 212، 213، وبينت أيرلندا في دراستها بوضوح النتائج الخطيرة والتي لا يمكن إصلاحها لتصريف مادة البلوتونيوم في المجال البحري وأخطار تسرب المواد النووية من جراء تشغيل المصنع، وتمسكت أيرلندا في دفاعها بمبدأ الحيطة الذي يلزم بريطانيا أن

¹ - Nicolas DE SADELLER, "Statuts du principe de précaution en droit international", op.cit, p 388-389.

² - Ibid, p394.

³ - Yann KERBRAT, "Le différent relatif à l'usine MOX de sellafied (Irlande/Royaume unies), connexité des procédures et droit d'accès à l'information en matière environnementale", A.F.D.I, 2004, Paris, p 607.

تثبت أن تشغيل هذا المصنع لا يرتب أي آثار ضارة على البيئة وصحة الإنسان، لم يتعرض الحكم الذي أصدرته المحكمة الدولية للبحار في 2001/12/03 صراحة لمبدأ الحيطة، إلا أنها بمقتضاه ألزمت كل من أيرلندا وبريطانيا بالتعاون لوقاية من الأخطار الجسيمة التي تلحق بالبحر الإيرلندي¹.

نخلص أن النظام القانوني لمبدأ الحيطة متناقض، حيث أنه عرف نجاحا كبيرا بتكريسه بصفة ثابتة ومستمرة في معظم الإتفاقيات الدولية البيئية، خاصة تلك الصادرة بعد إعلان ريو 1992، وكذا تكريسه على المستوى الداخلي في التشريعات الوطنية، إلا أن تطبيق المبدأ عرف ترددا من قبل القضاء الدولي وعدم الإعتراف له حتى بقيمة قانونية عرفية، فقد رفضت محكمة العدل الدولية توضيح موقفها بشأن المبدأ في حين أنها أفصحت صراحة عن موقفها بشأن مبدأ الوقاية².

كما رفضت هيئة الإستئناف في منظمة التجارة العالمية التصريح حول الطبيعة القانونية للمبدأ في قرارها حول اللحوم الهرمونية³، وحاولت تطبيقه بطريقة ضمنية إذ حثت الأعضاء على اتخاذ تدابير احتياطية مؤقتة من أجل الحفاظ على الصحة والصحة النباتية طبقا لإتفاقية SPS.

يبدو أن حكم المحكمة الدولية للبحار في قضية التونة ومصنع MOX أكثر جرأة، حتى وإن لم تعرف تطبيقا صريحا لمبدأ الحيطة، أما الآراء المستقلة للقضاة الدوليين تعتبر

¹ - Nicolas DESADELLER, «Le statut du principe de précaution en droit...», op.cit, p395.

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

³ - لحماية للمستهلكين الأوروبيين قامت المجموعة الأوروبية بمنع وحظر استيراد لحوم الحيوانات التي كانت تعتمد في غذائها على مواد هرمونية من أمريكا الشمالية، هذا الإجراء الإحتياطي يهدف لتحقيق حماية للمستهلكين الأوروبيين، اعتبرت الولايات المتحدة وكندا ذلك تهربا من التزامات الدول الأوروبية بحرية التجارة، في حين ترى الدول الأوروبية سبب النزاع تمسكها بمبدأ الحيطة الذي تعتبره قاعدة عرفية دولية.

وبناء عليه توصلت هيئة الإستئناف إلى أن النزاع الناجم عن إرادة الدول في حظر استيراد بض المنتجات لأسباب صحية، يجب أن يتم طبقا للاتفاقات المبرمة في إطار منظمة التجارة العالمية، وأن الإشارة الضمنية لمبدأ الحيطة في المواد 7/5 و 3/3 من اتفاق التدابير الصحية والصحة النباتية، لا يمكن أن يؤدي إلى التأكيد بأن الإخلال بالإلتزام المترتب عن المادة 1/5 و 2 من الإتفاق، يعود إلى عدم وجود إثبات علمي بوجود أخطار محتملة لإستهلاك تلك المنتجات. انظر:

- Nicolas DESADELLER, « Le statut du principe de précaution en droit... », op.cit, p395.

المبدأ يتعلق بسلوك توجيهي، وليس مبدأ قانوني ملزم ، هذا التردد مرده لصعوبة تحديد الطبيعة القانونية لمبدأ الحيطة كمبدأ من مبادئ القانون، ورغم ذلك فالقضايا المختلفة تبين مدى أهمي هفي قانون البيئة بالنسبة لمجتمعاتنا التي أصبحت أكثر عرضة للأخطار الإيكولوجية¹.

يرى الأستاذ P. M. Dupuy أن سبب عدم التطبيق الفعلي له باعتباره قاعدة قانونية ملزمة أو مبدأ من مبادئ القانون يرجع إلى أمرين:

- غياب تعريف موحد للمبدأ يمنح له مضمون محدّد، رغم مجالات تطبيقه المتعددة.
- صعوبة تحديد آثاره على الإقتصاد ومصالح الدول².

الفرع الرابع

تأثير مبدأ الحيطة على قواعد المسؤولية

يؤثر مبدأ الحيطة على قواعد المسؤولية بشكل واضح خاصة فيما يتعلق بتحديد الأشخاص المعنية باتخاذ التدابير الاحتياطية (أولاً)، وأن اشتراط توقع الأضرار لقيام المسؤولية يعتبر عائقاً أمام المعطيات الجديدة التي أوجدها مبدأ الحيطة (ثانياً)، كما أن تقدير مضمونه ضروري لمعرفة مدى ملاءمته للتطبيق في مجال البيئة (ثالثاً).

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 أيضاً الأشخاص الخاصة بطريقة غير مباشرة (ب).

أ - الأشخاص العامة

يرى بعض الفقهاء من بينهم Ph. KOWRILSKY و G. VINEY لكي يحقق مبدأ الحيطة هدفه المتمثل في التوازن بين المصالح الاقتصادية واعتبارات حماية الصحة وسلامة

¹ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 357.

² - المرجع نفسه والصفحة نفسها .

البيئة، يجب أن يلتزم به كل شخص يمتلك سلطة تقرير لانطلاق نشاطات تحتل أخطار أو يملك سلطة وقفها، يعني بذلك المقررين التابعين للسلطة العامة والخواص كالمؤسسات¹. يحصر هذا الرأى 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، مثل:

- 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...".

وهذا ما أكده A. GOSSEMENT فإن الأشخاص المعنية بتطبيق هذا المبدأ على الأقل مؤقتاً هي الدول فقط³.

ب - الأشخاص الخاصة

انتقد الرأى السابق من طرف الأستاذ M. Gille martin الذي يرى أن الاتفاقيات الدولية لا تخاطب فقط الدول وإنما تخاطب أيضاً الأشخاص الخاصة، ويستند في ذلك حق كل أحد أن يعيش في بيئة سليمة وعلى كل واحد أن يسهر على حماية البيئة والمساهمة في حمايتها، بالتالي على الأشخاص العامة والخاصة عند مزاوله أنشطتها الامتثال للشروط نفسها الممثلة في حماية البيئة بالاعتماد على مبدأ الحيطة⁴.

كما أيدت السيدة A. GUEGAN تطبيق مبدأ التزام الأشخاص الخاصة بمبدأ الحيطة، على الرغم من أنها تعترف بأنه مبدأ أساسي يوجه تصرفات السلطات العامة، وإن

¹ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 366.

² - المرجع نفسه والصفحة نفسها.

³ - Armand GOSSEMENT, op.cit, p 30.

⁴ - Ibid, p 32-33.

الاعتراف بالتزام الأشخاص الخاصة بهذا المبدأ مبرّر باعتبارها تساهم بالضرورة في إدارة المخاطر¹.

بينما يرى A. BACQUET أن المبدأ لا يطبق فقط على نشاطات الحكومة والسلطات العامة، وإنما يمتد ليطبق على القطاع الصناعي الذي يمارس نشاطات قد تكون لها آثار سلبية على البيئة والصحة.

تخاطب التدابير التشريعية والتنظيمية المتخذة من طرف الدولة على أساس الحيطة أصحاب المصانع وأصحاب العمل باعتبارهم معنيين بتنفيذ التدابير الاحتياطية، ومن أهم التدابير التي يتخذها رؤساء المصانع تتمثل في معظم الأحيان في اتخاذ تدابير لإخلاء السوق من المواد التي تشكل خطورة على صحة الإنسان والتكفل بالبحوث العلمية في الموضوع، ويمكن أن يكون صاحب العمل مسؤولاً عن الأضرار التي تحدث لعماله بسبب عدم كفاية إجراءات الحيطة المتخذة لضمان أمن العمال في مصنعه، في حالة مخالفة الالتزامات المفروضة عليه من طرف الدولة².

تعد الدولة المسؤول الأول على احترام المبدأ، ومساهمة الأشخاص الخاصة مكملّة للتدابير التي تتخذ من طرف السلطات العامة، والتي تتمتع بسلطات واسعة للتدخل من أجل ضمان أمن الصحة العامة³.

ثانيا - الأضرار المحتملة عائق لقيام المسؤولية

يكون الشّخص مسؤولاً كقاعدة عامة إذا ثبت أنه لم يتخذ التدابير اللازمة لمنع وقوع أضرار مؤكّدة ومعروفة، لكن ما هو الحال بالنسبة للشخص الذي لم يتخذ تدابير الحيطة لمنع وقوع أضرار محتملة قد ترتب آثار وأخطار جسمية، وأن العلم لم يتوصل إلى تأكيد وقوعها من عدمه ولم يتمكن من تحديد درجة خطورتها ؟

¹ - Anne GUEGAN, "L'apport du principe de précaution en droit international de la responsabilité civile", R.J.E, N° 2/ 2000, p 152 – 157.

² - Pierre BECHEMAN, Véronique MASSUY, Le principe de précaution. Edition juris classeur, Paris, 2002, p 88.

³ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 368.

أ - قيام المسؤولية على الضرر المؤكد والمباشر

يشترط لقيام المسؤولية المدنية أن يكون الضرر مباشرا ومؤكدا، فلا يكون الشخص مسؤولا إلا إذا كان الضرر متوقعا ومعروفا وامتنع عن اتخاذ كل التدابير اللازمة لمنع وقوعه، مما يعني أن عدم اتخاذ تدابير الحيطة لمواجهة الأضرار المحتملة لا تشكل في حد ذاتها خطأ يستوجب المسؤولية. رفض القضاء عدة مرات الأخذ بالأخطار المحتملة مثل الشخص الذي يكون معرضا لخطر لم يتحقق بعد، كما أكدت محكمة النقض الفرنسية أن الخطر المحتمل لا يكفي لتحديد الخسارة المحتملة ما دام محتمل فقط ولم يتحقق ماديا¹.

ب - الاتجاه نحو الاعتراف بالمسؤولية عن الأضرار المحتملة

المؤكد أننا لسنا أمام حالة لتطبيق مبدأ الحيطة إذا كانت الأضرار محددة ومعروفة، في حين أن الفرضية المقصودة تتمثل في تطبيق المبدأ بالنسبة لأخطار لم تحدد ولم تعرف بالدقة الكافية للتمكن من مكافحتها ومنعها، فهل يمكن اعتبار خرق مبدأ الحيطة يشكل في حد ذاته خطأ يستوجب التعويض عنه.

يرى في هذا الصدد LUCCHINI بأن عدم اتخاذ تدابير الحيطة لمواجهة الأضرار المحتملة لا تشكل في حد ذاتها خطأ يستوجب المسؤولية إلا إذا تم توسيع مفهوم الأضرار المتوقعة، أما BECHEMAN و P V.MANSSUY يعتبر أن هذا المبدأ يسمح بإنشاء التزامات تدعم مضمون الخطأ، حيث أدى توسيع مضمون التزامات الأمن والإعلام اللذان يؤثران على سلوك الأشخاص المعنية بتطبيق مبدأ الحيطة².

إن الالتزام بالإعلام وتحقيق الأمن الصحي في حالة الأخطار المؤكدة تطبق أيضا في حالة الأخطار المحتملة، كما يشترط قانون حماية المستهلك تطبيق نظام البطاقات على السلع والمواد الاستهلاكية لإعلام المستهلك عن خطورة وآثار المنتجات³.

¹ - Anne GUEGAN, "L'apport du principe de précaution en droit international de la responsabilité civile", R.J.E, N° 2/ 2000 Christophe RADE, "Le principe de précaution, une nouvelle éthique de la responsabilité", R.J.E N° spécial de principe précaution, 2000, p 83.

² - Laurent LUCCHINI, op.cit, p 728.

³ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 370.

ذلك ما يفيد أن القاضي المدني يطبق مبدأ الحيطة بطريقة غير مباشرة، إذ يقوم بتوقيع جزاءات على مخالفة مثل هذه الالتزامات. ويضيف كل من الفقيهين BECHEMAN وMANSSUY أنه إذا كان مبدأ الحيطة يساهم في إثراء الخطأ يبدو أقل احتمالاً أن يصبح خطأ الحيطة أساساً جديداً للمسؤولية بسبب طبيعة الضرر الذي يمكن أن يترتب مسؤولية¹.

أدى هذا التحليل إلى تخوّف بعض المختصين في المجال من أن فكرة إثراء الخطأ سيؤدي إلى استبعاد المسؤولية الموضوعية المبنية على المخاطر ، في حين يعتبر تطبيق المسؤولية الموضوعية عند تحقق الأخطار المحتملة بسبب غياب تدابير الحيطة أحسن مجال لتطبيق المسؤولية المبنية على المخاطر وذلك لعدة اعتبارات²:

تتشرط المسؤولية المبنية على الخطأ لقيامها أن يكون الضرر مؤكداً ومباشراً وشخصياً ولا يمكن أن تطبق على الضرر المحتمل .

يكون من الصعب إثبات العلاقة السببية بين الضرر والخطأ في مجال الحيطة، لأن الأمر يتعلق على الخصوص بالضرر الذي يمس المصالح الجماعية. لا تتخذ تدابير الحيطة إلا في حالة الأخطار الجسمية، التي ترتبط بالمسؤولية الموضوعية التي لا تقوم بالتعويض في حالة الضرر البسيط³.

ذلك ما أكدّه P. JOURDAIN الذي يعتبر أن الأمر مدهشاً ومتناقضاً أن نكتشف أن مبدأ الحيطة يضر بصفة مباشرة بالضحايا الذي يسعى إلى حمايتهم باستبعاد المسؤولية المبنية على المخاطر التي من أهدافها الوقاية والتعويض عن الأخطار الجسمية⁴.

ج - قلب عبء الإثبات: طبقاً للقاعدة العامة يقع عبء إثبات الضرر على من تعرض له أي المتضرر، لكن بالنسبة للأنشطة الخطيرة التي يحتمل أن تسبب آثاراً ضارة على البيئة وصحة الإنسان، فهناك اتجاه نحو إلزام الشخص القائم بنشاط ما إثبات أنه لا يلحق أي

¹ - Pierre BECHEMAN, Véronique MANSSUY, op.cit, p 100.

² - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 370.

³ - Pierre BECHEMAN, Véronique MANSSUY, op.cit, p 105.

⁴ - Patrice JOURDAIN, Principe de précaution et responsabilité civile, petites affiches novembre 2000, p 51. Cité par : Pierre BECHEMAN, op.cit, p 102.

ضرر بالبيئة، وهذا ما يسمى بقلب عبء الإثبات، يدل ذلك على تطور هام في قواعد حماية البيئة والتنمية المستدامة، وقد أثير هذا الأمر في عدة قضايا¹.

يطرح ربط مبدأ الحيطة بقلب عبء الإثبات مسألتين قانونيتين تتعلقان بالتوفيق بين ه وبين مبدأ العناية الواجبة من جهة، والتوفيق بين ه وبين السيادة الوطنية من جهة ثانية².

الأولى: أن السيادة الوطنية حسب القانون التقليدي تمنع من تفسير النصوص تفسيراً واسعاً، وعلى هذا الأساس لا يمكن لنيوزيلندا أن تعتبر إجراء دراسة التأثير على أنه تغيير في تقنية الإثبات أو الاستنتاج بأن هناك قلب لعبء الإثبات في مبدأ الحيطة، لأن ذلك سيؤدي إلى إقامة التزام بتحقيق نتيجة وليس التزام ببذل عناية.

وفرنسا لا تستطيع أن تثبت أن التجارب النووية لا تسبب أخطاراً على البيئة أو صحة السكان المجاورين للمنطقة، ولا تستطيع أن تعلن عن كل التدابير الاحتياطية التي تقوم باتخاذها طبقاً للمعلومات العلمية المتوفرة في مجال الأمن النووي، أما تفسير نيوزيلندا لمبدأ الحيطة فذلك يفرض عملياً على فرنسا عدم مواصلة التجارب النووية³.

الثانية: أن مبدأ العناية الواجبة جاء لتأكيد مبدأ السيادة الوطنية للدول ، المكرس في قرار محكمة العدل الدولية في قضية ممر الكورفو 1949، الذي يلزم الدول بعدم استعمال

¹ - مثال على ذلك قضية مواصلة التجارب النووية بين نيوزيلندا وفرنسا، حيث تقدمت نيوزيلندا أمام محكمة العدل الدولية مطالبة فرنسا أن تقوم بدراسة التأثير لتثبت أن 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:

- Opinion du juge WERMANTRY relative aux essais nucléaires Français, op.cit, p 342. Voir aussi : Laurent LUCCHINI, op.cit, p 730 - 731.

² - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 371.

³ - Armand GOSSEMENT, op.cit, p 55 - 56.

إقليمها لغرض المساس بحقوق دول أخرى¹، أعيد التأكيد على هذا الالتزام في العديد من المواثيق الدولية مثل المبدأ الثاني من إعلان ريو (المذكور أعلاه).

أن الدول ملزمة بالعمل على ألا تلحق أي تهديد بالبيئة خارج حدودها الإقليمية والذي يعد التزام ببذل عناية، ومع ذلك يمكن لمبدأ الحيطة أن يؤثر ويطور مضمون العناية الواجبة لكي يصبح التزام بتحقيق نتيجة، لكن هذا التفسير يعتبر من التفسيرات الطموحة والمستقبلية لأنّ القضاء الدولي حالياً لم يعترف صراحة بالقيمة القانونية لمبدأ الحيطة، كما أن ثبوت الالتزام بتحقيق نتيجة لقلب عبء الإثبات، سيؤدي إلى إعادة تعريف مبدأ السيادة الوطنية وهو أمر مستبعد حالياً من طرف الفقهاء².

لهذا السبب ما زال من يشكك في الطبيعة القانونية لقاعدة قلب عبء الإثبات ومدى إمكانية الأخذ بهذه القاعدة في كل الأضرار البيئية الجسيمة.

لا يعتبر LUCCHINI قلب عبء الإثبات قاعدة عرفية على الرغم من أن بعض الاتفاقيات الدولية البيئية تشير صراحة إلى هذه القاعدة ، كاتفاقية باريس حول حماية الوسط البحري لشمال شرق المحيط الأطلسي، فهي قاعدة قانونية اتفاقية³.

أما عن تطبيق قاعدة قلب عبء الإثبات في إطار المسؤولية عن الأنشطة التي تشكل خطراً محتملاً، فإن القضاء يلجأ أحياناً إلى آليات عبء الإثبات مدعماً بذلك رأي المدعي، مثلما حدث في قضية الدم الملوّث عند إدانة مراكز نقل الدم، حيث حكمت محكمة النقض الفرنسية على هذه المراكز بأنها كانت ملزمة بتقديم دم غير ملوّث، وبالتالي لا يمكن إعفاءها من مسؤوليتها إلا بإثبات سبب أجنبي، مع ذلك هناك من انتقد ميكانيزم قلب عبء الإثبات باعتبار أن ذلك يهدد الابتكار والإبداع ، ويقترحون بدلا عن ذلك الأخذ بفكرة المرونة في

¹ - Com international de justice 1949 affaire du détroit de carfour. Recueils des arrêts et avis consultatif, 1949, p 4

² - Armand GOSSEMENT, op.cit, p 56.

³ - Laurent LUCCHINI, op.cit, p 731. Voir aussi: Pierre BECHEMAN, Véronique MANSSUY, op.cit, p 62.

- Nicolas DESADELLER, les Principes pollueur-payeur, de prévention et de précaution (Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement), Bruylant, Bruxelles, 1999, p 213.

إثبات العلاقة السببية عند صعوبة إثباتها، بسبب عدم اليقين العلمي، حيث يمكن للقاضي اللجوء إلى قرائن الإثبات المرنة¹.

يمكن الرد على هذا النقد بأن قلب عبء الإثبات يدفع صاحب النشاط لتطوير بحوثه ويثبت عدم خطورتها، وفي حالة ما إذا ثبت أن النشاط يحتمل أخطارا جسيمة، فإنه يلتزم بوقف النشاط ليصون البيئة والبشرية من تلك الأخطار المحتملة.

أضف إلى ذلك، إذا كان صاحب النشاط غير قادر على إثبات تحقق الأضرار المحتملة أو عدم تحققها، كيف يمكن أن نطلب من الضحية أن تثبت حدوث هذه الأضرار وخطورتها².

ثالثا - تقدير مبدأ الحيطة كأساس للمسؤولية البيئية

رغم تمسك جانب من الفقه به كأساس للمسؤولية البيئية، إلا أنه لم يسلم من الانتقاد، حيث يرى بعض الفقه أن المسؤولية عن المبدأ لا تشمل المضار البسيطة بل يقتصر المبدأ بالطابع الجسيم للضرر البيئي وفي نطاق تكلفة اقتصادية مقبولة مما يسمح للصناعيين بهامش مهم من المناورة³.

يضيف جانب آخر من الفقه أن المسؤولية المدنية القائمة على فكرة الاحتياط هي مسؤولية مستقبلية غير محددة، 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 عنها⁴.

وخلاصة القول أنه تُكرّس تقريبا كل الاتفاقيات البيئية المبرمة بعد مؤتمر ريو 1992 مبدأ الحيطة، وتضع حدودا على العملاء الاقتصاديين فيما يتعلق بممارسة النشاطات التي تنطوي على أخطار محتملة، ولكي يحقق المبدأ دوره في ترقية التنمية المستدامة عن طريق

¹ - Pierre BECHEMAN, Véronique MANSSUY, op.cit, p 62.

² - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 372.

³ - وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 304.

⁴ - نفس المرجع والصفحة نفسها.

المواجهة والتصدي للأخطار المحتملة وذات خطورة على البيئة والإنسان في ظل غياب تأكيدات علمية بشأنها، ويصبح تطبيق المبدأ أمراً ممكناً من الناحية الواقعية فلا بد من:

- تحديد مضمون مبدأ الحيطة بدقة أكثر لتحديد نطاق تطبيقه.

- تحديد الإطار القانوني للمبدأ سواء كان مجرد مبدأ توجيهي لسلوك السلطات العامة

أم أنه قاعدة قانونية من قواعد القانون الدولي للبيئة.

- القيام بدراسة التأثير وإجراء الخبرة العلمية قبل الشروع في أنشطة خطيرة¹.

لا يمكن للسلطات العامة رفض منح التراخيص لممارسة نشاطات خطيرة بسبب غياب

التأكدات العلمية لأن ذلك سيؤدي إلى وقف الابتكار ولا يدعم البحث العلمي، ينبغي في مثل هذه الحالات اتخاذ تدابير فعالة وملائمة لحماية البيئة وترتيب مسؤولية على من يعرض الغير لآثار ولأخطار جسيمة، سواء بتطبيق المسؤولية القائمة على الخطأ، وفي هذه الحالة يجب توسيع مفهوم الأضرار المتوقعة، أو بناءً على المسؤولية القائمة على الخطر².

إن من أهم العقبات التي تقف في وجه المدافعين عن البيئة هي إثبات الضرر، الذي عادة ما يأخذ وقتاً حتى تظهر نتائجه في المجال البيئي، خصوصاً 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 خطراً جسيماً على البيئة، ويكون على المدعى عليه إثبات أن نشاطه لا يحدث ضرراً.

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

¹ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 372.

² - نفس المرجع والصفحة نفسها.

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 الأقل 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 الإجراءات أكثر لا بد من تبيان مفهومها (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 دراسة نشأته ومراحل تطوره للإدراك الجيد لكيفية تطبيقه (ثانياً) ، ونظراً لتقارب مفهومه مع مبدأ الحيطة، وجب التمييز بينهما لتتضح حدود كل منهما (ثالثاً).

أولاً - تعريف مبدأ الوقاية وأهميته

ظهر هذا المبدأ في البند الثامن من ديباجة اتفاقية ريو لسنة 1992 حول التنوع البيولوجي، الذي أكد على ضرورة اتخاذ كل التدابير والإجراءات من أجل استباق وتوقي أسباب نقصان أو فقدان التنوع البيولوجي من المصدر والقضاء عليها، ويتعلق الأمر خارج إطار هذا التنوع بمبدأ ذو طابع عام يمكن تطبيقه في كل مجالات حماية البيئة، مثل المناخ، التلوث، التصحر وغيرها¹.

وقد عُرّف 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.

ويرى الفقيه بربوتا (المقرر الخاص للجنة القانون الدولي المكلفة بإعداد اتفاقية دولية حول المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي) أن هـ 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

¹ - Maurice Kamto, op.cit, p.74.

² - le principe de prévention, dictionnaire-environnement, [http:// www.dictionnaire-environnement.com](http://www.dictionnaire-environnement.com).

أو التخفيف مساوية جميعا للوقاية من وقوع مقدار من الضرر، كان سيقع لولا اتخاذ هذه التدابير¹.

وغني عن البيان أن الإجراءات الوقائية أفضل من الإجراءات العلاجية التي تهدف إلى إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الضرر، كونها عملية سابقة عليه وذلك طبقاً للمقولة المشهورة "الوقاية خير من العلاج"².

كما أنه يُعد مرشدا لقانون البيئة وموجّها للتنمية المستدامة، وتظهر أهميته من جانبين:

أ - الجانب الإيكولوجي: يُعد منع وقوع الأضرار البيئية قبل حدوثها أفضل الوسائل لضمان حماية أفضل لخصائص النظام البيئي، يجب على الدولة السعي لمنع وقوع الضرر باتخاذ كل التدابير اللازمة، وإذا حدث يجب اتخاذ الإجراءات اللازمة للحدّ من امتداده وانتشاره³، وهكذا يصبح مبدأ الوقاية أكثر أهمية عندما نكون بصدد مواجهة أضرار لا يمكن إصلاحها أو معالجتها مثل انقراض نباتات أو حيوانات معينة أو تدهور التربة المعرضة للتصحّر أو للانجراف⁴.

ب - الجانب الاقتصادي: غالبا ما تكون تكاليف الإصلاح والعلاج مرتفعة عن تكاليف الوقاية، كذلك مبدأ الوقاية مرتبط بالأضرار المتوقعة حيث توقع الأضرار على أساس علمي يسمح بتفادي الأخطار التي قد تتجم عن أي نشاط، وهذا ما توضحه الفقرة 08 من ديباجة اتفاقية التنوع البيولوجي 1992 التي تنص على أن: "أهمية توقع الأسباب المؤدية لانخفاض التنوع البيولوجي وخسارته على نحو خطير ومنع تلك الأسباب والتصدي لها عند مصادرها".

¹ - حولية لجنة القانون الدولي سنة 1990، الدورة 42، المجلد الأول (ب)، ص 113، الوثيقة:

- A/CN.4/SER, A/1990 (Vol. B).

² - Michel PRIEUR, Droit de l'environnement, op. cit, p 67.

³ - Alexandre KISS, Droit de l'environnement, op.cit, p 82.

⁴ - Alexandre KISS et Jean Pierre BEURIER, Droit international de l'environnement, 3ème édition, 2004, p 132.

تسمح معرفة الأضرار وأسبابها باتخاذ إجراءات وقائية فعّالة لمنع وقوعها¹، ولكن رغم توصل العلم إلى معرفة الآثار المدمّرة لبعض النّشاطات أو المواد المستعملة، إلاّ أنه هناك بعض النّشاطات والمواد لم تُكتشف آثارها إلاّ بعد إنتاجها واستعمالها لفترات طويلة².

ثانيا - تطور مبدأ الوقاية

كأغلب المبادئ بدأ في الظهور عن طريق الأحكام القضائية المختلفة إلى أن تطور وأصبح من المبادئ الأساسية في قانون البيئة، فبداية بأول ظهور له في قضية مصهر ترايبيل (أ)، ثم تطور إلى مبدأ العناية الواجبة في ظل لجنة القانون الدولي (ب).

أ - **قضية مصهر ترايبيل 1941**: القانون الدولي للبيئة هو أول من أبرز وبلور مبدأ الوقاية للوجود، وذلك عند صدور قرار التحكيم بشأن قضية مصهر ترايبيل³ بين الولايات المتحدة الأمريكية وكندا، بسبب الأضرار التي لحقت مواطني الولايات المتحدة الأمريكية وممتلكاتهم المقيمين بالقرب من الحدود المشتركة بين الدولتين في 11/03/1941 جراء الأبخرة المتصاعدة من المصهر الكندي، هذا القرار اعتبر كندا مسؤولة عن تلوث الهواء وأنها لم تطبق أحكام القانون الدولي، الذي يهدف إلى حماية بيئة الدول الأخرى من الأضرار التي تترتب من نشاطات الأشخاص في المناطق التي لا تخضع لاختصاصها الإقليمي⁴، حيث جاء الحكم: "وفقا لقواعد القانون الدولي وقانون الولايات المتحدة، لا يحق لأي دولة أن تستعمل إقليمها أو تسمح باستعماله بطريقة ضارة ينتج عنها وصول أبخرة إلى إقليم دولة أجنبية أو إلى ممتلكات الأشخاص في هذه الدولة الأجنبية، وذلك شرط أن تكون المسألة على جانب من الجسامّة أو يمكن إثبات الضرر بطريقة واضحة ومقنعة"⁵.

¹ - Valentin YAOVI AMEGANKPOE et Kadjo ADOVE, "La force contraignante et le degré d'efficacité variable du droit internationale, matériel et des principes naissants non juridictionnelle cas de l'Afrique". In Michael FAURE La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. (Acteurs valeurs efficacité), Acte du colloque des 19 et 20 octobre 2001. Bruylant, Bruxelles 2003, p 342.

² - Nicolas DE SADELLER, les Principes pollueur- payeur, de prévention ..., op.cit, p 45.

³ - انظر في ذلك: محسن عبد الحميد أفكرين، النظرية العامة للمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي مع إشارة خاصة لتطبيقها في مجال البيئة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1999، ص 186 إلى 192.

⁴ - خالد السيد متولي محمد، المرجع السابق، ص 357.

⁵ - تونسي بن عامر، أساس المسؤولية الدولية في ضوء القانون الدولي المعاصر، رسالة دكتوراه، 1989، جامعة القاهرة، ص 146.

أقرّ القرار التحكيمي بوجود قاعدة في القانون الدولي تتمثل في إلزام الدول الوقاية ومنع الأضرار العابرة الحدود، وقد تمّ النصّ على ذلك في المبدأ 21 من إعلان ستوكهولم، ومن ثمّ في المبدأ الثالث من إعلان ريو، وعليه فالإلزام الدول بعدم التسبب في التلوّث وأن تتخذ الإجراءات والتدابير الوقائية اللازمة لمنع أو التقليل منه يشير إلى مبدأ الوقاية بصفة واضحة¹.

ب - تطوره إلى مبدأ العناية الواجبة: يعتبر بعض الفقه أن الالتزام بالتشريعات

والإجراءات القانونية، لمنع التلوّث وتدهور البيئة وتطبيقها على نحو فعال هو حد أدنى لمعيار العناية الواجبة، أما حدّه الأقصى فيتمثل في تنسيق السياسات البيئية ووضع أفضل السياسات والاستراتيجيات لوقف تدهور البيئة².

في هذا الصدد أكّدت لجنة القانون الدولي أن التزام الدول باتّخاذ التدابير الوقائية التي ترمي إلى التقليل من مخاطر الأضرار الجسيمة وخاصة العابرة للحدود إلى الحدّ الأدنى هو التزام ببذل العناية الواجبة، حيث يتطلب ذلك اتّخاذ تدابير اللازمة للوقاية من هذه المخاطر أو التقليل منها إلى أدنى حدّ، ويتجسد ذلك في وضع السياسات الرامية إلى الوقاية من الضّرر أو التقليل منه، مع تنفيذ هذه السياسات بواسطة التشريعات واللوائح الإدارية وبكل طرق ووسائل التنفيذ³.

وقد نصت لجنة القانون الدولي صراحة على مبدأ بذل العناية الواجبة، وذلك في نص المادة 04 من مشروع تقنين قواعد المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي على: "يجب على الدّول أن تتّخذ جميع التدابير المناسبة للوقاية من مخاطر ضرر جسيم عابر للحدود أو التقليل منها إلى أدنى حد، وفي حالة وقوعها للتقليل من آثارها إلى أدنى حدّ"⁴.

¹ - Nicolas DE SADELEER, Les principes du pollueur -payeur de prévention..., op.cit, p 107, 108.

² - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 326.

³ - 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)، ص 228 و 229.

⁴ - نفس المرجع، ص 229.

بالرجوع إلى أعمال لجنة القانون الدولي حول المسؤولية الدولية عن الأعمال التي لا يحظرها القانون الدولي، تبين أن الالتزام بالوقاية ليس التزاماً مطلقاً أي التزاماً بتحقيق نتيجة أو غاية، إنما التزام بسلوك أو وسيلة لأن الأمر لا يتعلق بمنع وقوع الأضرار تماماً، وإنما يجب العمل قدر المستطاع على منع وقوع أضرار بيئية وأن تكون التدابير الواجب اتخاذها مناسبة وملائمة لطبيعة الأضرار المراد تداركها أو التقليل من آثارها¹.

ثالثاً - تمييز مبدأ الوقاية عن مبدأ الحيطة

يظهر في الأول وجود ارتباط بين المبدأين، الأمر الذي دعا البعض لاعتبار مبدأ الاحتياط مكملاً لمبدأ الوقاية وإثراء له، لكن في الواقع لكل منهما مفهوم مختلف. يقوم التمييز بين المبدأين على التفرقة بين الأخطار المحتملة والأخطار المحققة². لذلك فالجمع بين الحيطة والوقاية غير صحيح كون 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 عدمه. إذن مبدأ الوقاية يتعلق بتسيير المخاطر المعروفة بينما الحيطة يتعلق بالأخطار غير المحققة أو المحتملة، بعبارة أخرى أن مفهوم الحيطة يتعلق بمخاطر غير معروفة يوجد احتمال تحققها، وقد تكون غير موجودة أصلاً، تكون عملية تقييمها صعبة لعدم توفر التقنيات العلمية المناسبة، أما الوقاية فتعنى بالمخاطر المعروفة من الناحية العلمية، ويمكن التحكم فيها باستعمال التقنيات العلمية المتوفرة³. يمكن اعتبار أن الحيطة هي امتداد للإجراءات الوقائية للتطبيق على الأخطار غير محققة⁴.

¹ - خالد السيد المتولي محمد، المرجع السابق، ص 355.

Maurice TORRELLI, "La reprise des essais nucléaires Français", A.F.D.I 1995, Paris, p 771.

² - مدين آمال، المرجع السابق، ص 173.

³ - مدين آمال، المرجع السابق، ص 173.

⁴ - Philippe Kourilsky et Geneviève Viney, le principe de précaution, rapport au premier ministre, France, 15 Octobre 1999, p.11.

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 (أولا)، وكذلك داخليا حيث أخذت به العديد من التشريعات الوطنية (ثانيا) كما أن للقضاء وخصوصا الدولي دورا مهما في تكريسه (ثالثا)

أولا - في الاتفاقيات الدولية البيئية

أقرت عدة اتفاقيات دولية متعلقة بحماية البيئة هذا المبدأ¹، من أول تلك الاتفاقيات، اتفاقية جنيف الخاصة بأعالي البحار 1958 التي أكدت في المادتين 24 و 25² على التزام الدول باتخاذ كافة التدابير الوقائية والإجراءات اللازمة لمنع التلوث الناتج عن نقل البترول وتفريغه وإغراق النفايات المشعة والمواد الخطيرة الأخرى في البحار.

كذلك الشأن بالنسبة لاتفاقية بازل 1989 بشأن التحكم في نقل النفايات الخطيرة والتخلص منها عبر الحدود، حيث ألزمت الدول باتخاذ التدابير الوقائية عندما نصت 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 للتخلص لأغراض الإدارة السليمة بيئيا للنفايات الخطرة والنفايات الأخرى...، أيًا كان مكان التخلص منها.

¹ - من بين الاتفاقيات التي نصت على المبدأ:

. 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.
. المادة 05 من اتفاقية نيويورك 1995/08/04، الخاصة بالحفاظ على مخزون السمك الكبير المهاجر تطبيقا لاتفاقية قانون البحار 1982. انظر في ذلك:

- Nicolas DE SADELEER, Les principes du pollueur -payeur de prévention... , op.cit, p 110.

² - خالد السيد المتولي محمد، المرجع السابق، ص 343.

- ضمان أن يتخذ الأشخاص المشتركون في إدارة النفايات الخطرة... الخطوات
الضرورية لمنع التلوث من النفايات الخطرة... وخفض آثار ذلك التلوث على الصحة
البشرية والبيئية إلى الحد الأدنى بما يتفق مع الإدارة المحلية بيئيا والفعالة لهذه النفايات...¹.

كما نصت المادة 3/3 من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ 1992
على مبدأ الوقاية والتي جاء فيها: "تتخذ الأطراف تدابير وقائية لاستباق أسباب تغيير 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.

ثانيا - في القوانين الوطنية

أن تكريس مبدأ الوقاية في القانون الدولي للبيئة له انعكاس على تطوره في التشريعات
الوطنية، إذ بعد إقراره في العديد من الاتفاقيات الدولية تلقفته التشريعات الوطنية تدريجيا
وأصبحت تتضمن صراحة البعد الوقائي في نصوصها المتعلقة بمختلف المجالات البيئية،
والتي منها³:

أ - القانون الفرنسي:

نص قانون Barnier 1995 على: أن مبدأ الوقائية والتصحيح بالأولوية في المصدر
يتحقق باستعمال أحسن تكنولوجيا متوفرة بتكلفة اقتصادية مقبولة.

¹ - مرسوم رئاسي رقم 98-158، مؤرخ في 16/05/1998، المتضمن انضمام الجزائر إلى اتفاقية بازل بشأن التحكم في
نقل النفايات.

² - Nicolas DE SADELEER, Les principes du pollueur- payeur de prévention..., op.cit, p 110.
Voir aussi : Valentin Yaoh AMEGANPOE et Kodjo ADOVE, op.cit, p 342-343.

³ - كذلك القانون السويسري المتعلق بحماية البيئة 1983 في مادته الثانية يقضي بأنه يمكن الحد من الآثار الضارة
للتلوث على أساس وقائي مبكر. والمادة 1/11 تنص: يمكن الحد من آثار التلوث الجوي، الضجيج، الارتدادات،
الإشعاعات، باتخاذ تدابير وقائية في المصدر.

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, Les principes du pollueur -payeur de prévention..., op.cit, p 112.

كما أشار القانون الريفي الفرنسي الجديد لمبدأ الوقاية في المادة L1 200 حيث ربط بين مبدأ الوقاية وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر وأهمل المشرع الفرنسي ضبط تعريف لمبدأ الوقاية¹.

ب - القانون الجزائري:

تبنى المشرع الجزائري مبدأ الوقاية 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 10-03، 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 تصرف³. تطبيقا لأحكام هذا القانون تبنت السلطة التنظيمية مبدأ الوقاية في نقل النفايات الخاصة بالخطرة، ووضعت شروطا صارمة لنقلها وتغليفها وتعليمات الأمن في حالة وقوع حادث أثناء عملية نقلها⁴.

¹ - Nicolas DE SADELEER, Les principes du pollueur -payeur de prévention..., op.cit, 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 واستعماله، ج.ر. عدد 22، سنة 1986.

³ - المادة 03 فقرة 06 من القانون 10-03 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 - المرسوم التنفيذي رقم 04-409 المؤرخ في 14 ديسمبر 2004، المحدد لكيفيات نقل النفايات الخاصة بالخطرة ج.ر. عدد 81، سنة 2004.

ثالثاً - في القضاء

ورد مبدأ الوقاية في العديد من الأحكام القضائية في المحاكم المحلية والدولية وهيئات التحكيم، حيث تمت صياغته وتقنينه والتأكيد على التزام الدول باتخاذ كافة التدابير والإجراءات الوقائية الضرورية لمنع خطر التلوث الذي يهدد صحة رعايا وبيئة الدول الأخرى، حيث تجسد ذلك في كل من قضية بحيرة لانو¹ وقضية مصهر ترييل السابق ذكرها وأيضاً في:

- قضية جورجيا ضد شركة للنحاس: تقدمت ولاية جورجيا بدعوى ضد شركة خاصة

يتسرب منها غاز ضار، ونوّهت المحكمة العليا للولايات المتحدة بأنه طلب عادل ومعقول تقدّمت به سلطة عليا حرصاً على عدم تلويث الهواء الذي يعلو أرضها بغاز حامض الكبريت على نطاق واسع، والمحافظة على الغابات التي تغطي جبالها، ومنع تعرّضها لمزيد من التلف أو لاحتفال حدوث ذلك، كما لا يجب تعريض المحاصيل التي تغطي تلالها لنفس الخطر².

- قضية Gabcikovo Nagymaros في 1977 بين المجر والتشيك: والمتعلقة

ببناء سد على نهر الدانوب، 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 البيئة³.

¹ - Voir : L'arbitrage du lac Lanoux : Nations Unies. Recueil des sentences arbitrales, vol. XLL, pp 285 ets. R.G.D.P, 1985, pp 79 – 123.

² - خالد السيد المتولي محمد، المرجع السابق، ص 353.

³ - Jochen SOHNLE, "Irruption de l'environnement dans la Juris prudence de la C.I.J affaire Gabcikovo – NAGYMAROS", R.G.D.I.P,N°1, 1998, p 110.

كما أكدت محكمة العدل الدولية على الالتزام بحماية البيئة والطبيعة في عدّة أحكام، من ذلك رأيها الاستشاري حول مشروعية التهديد باستعمال الأسلحة النووية بين فرنسا ونيوزيلندا 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 للبيئة¹.

ومؤخراً نجد مبدأ الالتزام ببذل العناية الواجبة في النزاع الذي نشأ بين ألمانيا وسويسرا، حيث أهملت سويسرا احترام تدابير السلامة الواجب مراعاتها عند اتفاقها مع إحدى شركات الأدوية، فتلوث نهر الراين، وقد اعترفت الحكومة السويسرية بأنها لم تبذل العناية اللازمة بوضع تنظيم واق للصناعات الصيدلانية لديها لمنع الحادث².

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 الإحاطة بحدوده ومجال تطبيقه (الفرع الأول) والتعرف على علاقته بالمسؤولية المدنية حتى يكون أساساً للمسؤولية (الفرع الثاني)، ثم تقييم المبدأ بتحديد مضمونه (الفرع الثالث)، 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 الرابع).

¹ - Avis consultatif du 8 juillet 1996 sur la licéité de la menace de l'emploi d'armes nucléaires CIJ. Recueil international de justice. Recueil 1996, para 29, p 241 – 242. Voir aussi :

- Ordonnance du 22/09/1995 de la CIJ affaire Nouvelle Zélande, France. Recueil 1995, para 64, p 306.

² - خالد السيد المتولي محمد، المرجع السابق، ص 336.

الفرع الأول

نطاق تطبيق مبدأ الوقاية

إذا أردنا تطبيق مبدأ الوقاية وتحديد مجاله يجب أن نعرف أولاً 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).

أولاً - المعرفة الجيدة الكافية للتعرف على الأضرار الواجب تفاديها

بداية يجب التفريق بين التدابير التي تتخذ لتفادي وقوع الأضرار وبين التي تتخذ لجبر وإصلاح الضرر بعد الوقوع ، وعليه فممنع تدهور البيئة يقوم أساساً على منع الأضرار المتوقعة، أما التدابير التي تتخذها بعد وقوع الأضرار لجبر وإصلاح التدهور أو الضرر فلا تُعد تدابير وقائية، مثال ذلك عندما يأمر القاضي بوقف نشاط غير مشروع، فهو تدبير وقائي يهدف إلى منع حدوث الضرر مستقبلاً¹، تحقق الضرر المتوقع أو عدم تحققه هو الذي يفرق بين التدابير الوقائية والتدابير العلاجية، فالأولى تهدف إلى منع وقوعه والثانية تهدف إلى إصلاح الضرر بعد حدوثه².

ولأنها لا تستطيع منع كل الأضرار البيئية الناتجة عن نشاط الإنسان، على السلطات العامة التشديد على احترام المعايير والحدود القصوى للتلوث المسموح به عند منح الترخيص أو السماح بمواصلة النشاطات الضارة بالبيئة، يتطلب ذلك من السلطات العامة تحديد حدود البيئة وقدرتها على استيعاب الملوثات إلا أن تقنية تحديد مستوى معين أو حد معين للتلوث الذي لا يمكن تجاوزه تتعرض للعديد من الانتقادات منها³:

إعطاء الخبراء سلطة عند أخذ رأيهم ، خاصة تحديد قدرة استيعاب البيئة لمزيد من الملوثات وفق الأهداف المسطرة من طرف السلطات العامة.

¹ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 331.

² - Nicolas DE SADELEER, Les principes du pollueur- payeur de prévention..., op.cit, p 112 à 114.

³ - Ibid, p 125.

- التوازن بين ضرورات التنمية الاقتصادية ومتطلبات حماية الوسط الطبيعي صعب، الأمر الذي يقوي الاتجاه الذي يسعى إلى حماية البيئة على أساس الخطر المطلق، وبالتالي إقامة أنشطة مضرّة بالبيئة تشكّل ترخيص حقيقي لتدمير البيئة.

- تسمح بمشروعية مستوى محدّد من الأضرار البيئية وهذا يتنافى مع مبدأ التدهور البيئي (المانع لكل أشكال المساس بالبيئة).

لكن هناك من يعارض هذه الانتقادات ويعتبر أن السماح بالتدهور البيئي في حدود معينة تقنية علمية، لأن العلم يحدد كمية الملوثات التي يمكن للبيئة أن استيعابها دون الإضرار بالنظام البيئي، لكن يؤخذ عن هذا الرأى الأخير¹:

-لا تستطيع هذه التقنية الحد من استمرار التدهور البيئي بالإعتماد على المقاييس الاقتصادية والتكنولوجية.

- أثبت حديثا آثار التلوّث التراكمي على المدى الطويل الأمر الذي يشكك في مستوى التلوّث والتدهور المسموح بهما.

- إنّ تحديد مستوى التدهور المسموح به يجب أن يتطابق مع حد الاستيعاب البيئي، بحيث تستطيع الأوساط البيئية أن تمتصها، وهذا عكس ما هو معمول به حيث يتم طبقاً للإمكانيات الاقتصادية والتكنولوجية للملوّث².

ثانيا - أن تكون تكلفة التدابير الوقائية معقولة

عادة ما يسبق اتخاذ التدابير الوقائية تقدير كلفتها لتقارن مع تكلفة الأضرار التي قد تحدث، ومن ثمّ اتخاذ القرار بالقيام بالتدابير الوقائية يتوقف مع تناسب تكلفتها ودرجة خطورة الأضرار المراد منع حدوثها، أي أن ذلك مشروط بقيمة البيئة المهدّدة، والمصالح التي قد تتضرر، لذا نجد سواء على المستوى الدولي أو الوطني أن تدابير الوقاية مرتبط بوضع تحليل للتكلفة والعائد³.

¹ - Nicolas DE SADELEER, Les principes du pollueur- payeur de prévention..., op.cit, p 112 à 125.

² - Ibid, p 125 - 126.

³ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 332.

لكن لهذا الأمر تداعيات خطيرة تمس البيئة والملوث، لأن هذا التوازن الذي يقوم على أساس تحليل تقليدي لا يمنح أية قيمة فعلية للجزء المهدد من البيئة، حيث يُضحى به أن بدا حالياً وأحياناً يثبت الزمن العكس مستقبلاً. أنه منعدم القيمة، ومن ناحية أخرى قد يكون الملوث هو الضحية عندما تواجه السلطات العامة صعوبات في تحديد ثمن العناصر البيئية، فتلجأ للتدابير الوقائية المتمثلة في وقف التلوث بغلق المنشأة الملوثة ، كذلك صعوبة أو استحالة تقدير تكلفة الأضرار الايكولوجية التي تلحق بالتراث المشترك للإنسانية والموارد العامة مادياً¹.

بما أن حماية البيئة تعتبر كقيمة أساسية في معظم الأنظمة القانونية، يتطلب ذلك أن يجد الضرر الايكولوجي مكانته وقيمه الحقيقية، بحيث يجب أن يضاف إدخال هذه القيمة طابع المرونة وبلين من صرامة التحليل الاقتصادي التقليدي الذي لا يأخذ إلا بالمعطيات الاقتصادية الكمية².

ثالثاً - اللجوء إلى أحسن تكنولوجيا متوفرة

جلّ الاتفاقيات الدولية والتشريعات البيئية ربطت النشاط الوقائي باستعمال أفضل تكنولوجيا متوفرة، 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.

كما يقضي التشريع الفرنسي في قانون Barnier 1995: أن مبدأ الوقائية والتصحيح بالأولوية في المصدر يتحقق باستعمال أحسن تكنولوجيا متوفرة بتكلفة اقتصادية مقبولة³.

¹ - 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: عبد الله الصعدي، المرجع السابق، ص 119.

- Nicolas DE SADELEER, Les principes pollueur-payeur de prévention..., op.cit, p 122.

² - انظر في ذلك:

- Nicolas DE SADELEER, Les principes du pollueur-payeur de prévention..., op.cit, p 123.

³ - Ibid, p 123 et 129.

المشرّع الجزائري نص هو كذلك في المادة 5/3 قانون رقم 10-03 على ضرورة استعمال أحسن التّقنيات المتوفرة عند اتّخاذ تدابير وقائية لحماية البيئة والحفاظ عليها.

إن ربط أسلوب الوقاية بالتكنولوجيا النظيفة والمتطورة يحقق دعماً وفعالية أكثر لمبدأ الوقاية، لكن يعيق ذلك ارتفاع تكلفة هذه التكنولوجيا النظيفة، حيث تصبح مرهقة للقدرات الاقتصادية للمؤسسات الصناعية وتضعف قدرتها التنافسية¹، ولتجنب ذلك لم تتشدد التشريعات البيئية في الأمر ونصت على اللجوء إلى أفضل تكنولوجيا متوفرة ذات تكلفة اقتصادية مقبولة.

لكن قد تؤدي هذه المرونة في اختيار التكنولوجيا طبقاً للقدرات وإمكانيات المستغل إلى خلق نوع من اللامساواة، إذ يمكن للمؤسسات الأكثر تلويناً أن تتملص من الالتزام بذلك بحجة أنها لا تملك موارد كافية حتى تتحصّل على تكنولوجيا نظيفة، في حين أن مؤسسات أقل تلويناً لكنها ميسورة مالياً، تخضع للالتزام الحصول على أحسن تكنولوجيا².

يؤثر هذا الاختلاف في المعاملة على مبدأ المساواة في تحديد شروط استغلال المنشآت الصناعية، إذ أن الوضعية المالية للمنشآت لا تشكل اعتبارات موضوعية لإعفاء بعض المؤسسات من شروط الحصول على تكنولوجيا متطورة، أي أن التمييز بين المؤسسات على أساس معيار اقتصادي فيما يتعلّق بشروط احترام الحدود المسموح بها للتلوّث لا علاقة له مع هدف مبدأ الوقاية الذي لا تتحقّق فعاليته إلاّ باستخدام أحسن التكنولوجيات المتطورة³.

الفرع الثاني - علاقة مبدأ الوقاية بالمسؤولية

الأصل أن المسؤولية تكون دائماً في إصلاح وجبر الضّرر، إلاّ أنها قد تكون في شكل وقائي لتحقيق القصد لأنّها تترجم دائماً بخسارة وافتقار للمسؤول⁴، والملوّث المسؤول

¹ - لم تنص توجيهية المجموعة الأوروبية CE 61/96 الصادرة في 1996/09/24 المتعلقة بالوقاية من التلوّث على استعمال تكنولوجيا معينة، فللمستغل حرية اختيار التكنولوجيا المناسبة شرط احترام معايير الانبعاثات المحددة في التوجيهية.

² - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 334.

³ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 334.

⁴ - Nicolas DE SADELLER, Principe pollueur payeur de prévention et de op.cit, p 132.

الذي دفع جراء هذه المسؤولية، سيحاول بدون أدنى شك لاتخاذ وإتباع سلوكات تهدف إلى تفادي الوقوع في المسؤولية مرة أخرى.

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 الضّرر، والكل متفق أن هذين العنصرين مرتبطين ارتباطاً وثيقاً".

كما يؤكد الكتاب الأخضر حول إصلاح الأضرار البيئية الربط بين مبدأ الوقاية والمسؤولية المدنية¹.

يقول باربوتا: "أن مفهوم الضّرر الذي وقع بالفعل في حالة الجبر والضّرر المحتمل في حالة المنع (الوقاية) يُشكّل المادة الرابطة"²، وغياب فكرة الخطأ في جانب المتسبّب في الضّرر 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 يقدّم 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"³.

يدلّ ذلك على عدم إمكانية الاحتجاج بعدم توفر الخطأ، فالمسؤول أو المتسبّب في الضّرر ملزم بمضاعفة عنايته، فيختار أحسن العملاء ويقوم بدراسات التأثير والسعي لتوفير أحسن تكنولوجيا⁴، هكذا تؤدي المسؤولية المدنية بطريقة غير مباشرة إلى البعد الوقائي.

¹ - Le livre vert sur les dommages environnementales énonce :

« Les pollueurs essentiels qui savent qu'ils auront à répandre financièrement des dommages occasionnés, sont fortement invités à éviter de provoquer de tel dommages ». cite par Nicolas DE SADELLER, Principe pollueur payeur de prévention et de ..., op.cit, p 132.

² - حولية لجنة القانون الدولي 1986، المجلد الثاني، الجزء الثاني، فقرة 175، ص 94.

³ - التقرير الرابع للمقرر الخاص باربوتا:

- Doc A/CN, 4/413, 06/04/1988, parag 104, p 268.

⁴ - Nicolas DE SADELLER, Les Principe pollueur- payeur, de prévention..., op.cit, p 133.

الرسوم التي تفرضها السلطات العامة على الملوّثين المحتملين لتمويل عملية إصلاح ومعالجة الأضرار الناجمة عن التلوّث المسموح به ، يمكن أن تشكّل بُعْداً وقائياً، فإذا كانت تلك الرسوم مرتفعة يُمكن أن تكون دافعا طبيعيا لحث الملوّثين على تقليص انبعاثها، وهذا غير كاف لمنع تكرار الأضرار، لذا أضاف قانون العقوبات عقوبات ردعية تساعد على منع ارتكاب الجرائم، كما يستطيع القاضي وقف النّشاطات في بدايتها أو فرض تدابير تشترط منع الأضرار البيئية المترتبة أثناء مواصلة ممارسة هذه النّشاطات¹.

الفرع الثالث

تقييم مضمون مبدأ الوقاية

بمقتضى هذا المبدأ يلتزم المسؤول عن الضّرر باتخاذ الإجراءات الوقائية المعقولة خاصة في تكاليفها هذا إذا كان النّشاط الذي يمارسه يسبب أو يساهم في تدهور البيئة، فعندما يتم إنفاق ألف دينار واحد مثلا على الوقاية، فمن المنتظر تفادي ضرر يكلف إصلاحه وإعادة المكان إلى ما كان عليه أكثر من ألف دينار بكثير².

فإذا كان التعويض يهدف إلى جبر الضّرر في حد ذاته، فإن إجراءات الوقاية تنصب على منبع الضّرر، أي تجنب أو تقليل احتمال حدوث الضّرر. فبمقتضى مبدأ الوقاية يجب الإبقاء على البيئة بحالتها قدر الإمكان، وهذا ما رمت إليه التوجيهات الأوروبية الحديثة بشأن حماية البيئة التي أعطت الحق لكل جمعية أو مؤسسة في أن تطالب في أي وقت بـ:

- منع أي نشاط خطير غير قانوني يمثل تهديدا للبيئة.
- الإيعاز للمنتفع بأخذ كل ما من شأنه الوقاية من الحادث.
- الإيعاز للمنتفع بأخذ كل التدابير التي تقي من الضّرر بعد وقوع كارثة بيئية.
- الإيعاز للمنتفع بأخذ التدابير الممكنة لاستعادة الأشياء³.

إن مبدأ الوقاية يؤسس على منظور غائي فالواجب المفروض على الأفراد هو الحيلولة دون وقوع الاعتداء على البيئة أو التقليل من نتائجه، هذا المفهوم الواسع يتجاوب مع طبيعة

¹ - Nicolas DE SADELLER, Les Principe pollueur- payeur, de prevention..., op.cit, p 133.

² - مدين آمال، المرجع السابق، ص 173.

³ - نفس المرجع، ص 173 و174.

الحياة المعاصرة حيث يكون لكل الأنشطة الاقتصادية والصناعية آثار مباشرة أو غير مباشرة على البيئة.

نتيجة لتبني المفهوم الواسع لمبدأ الوقاية فإنه ينقلب من واجب وقاية كاملة إلى وقاية جزئية، بتقليل نتائج الاعتداء حين يتعذر على المكلف الحيلولة دون حدوث الاعتداء. إذن المبدأ يتطلب سلوكا إيجابيا بالعمل على الحيلولة دون وقوع الاعتداء على البيئة أو التقليل من نتائجه، فهو يتطلب لإعماله وجود أخطار حالة أو على وشك الحلول، مؤكدة من الناحية العلمية وبطل تحققها في الواقع غير مؤكد، كالأخطار النووية على سبيل المثال¹.

الفرع الرابع

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 القانون²، 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 يكفي أن يكون أقل إضرارا من الأول، وفي ذلك إرادة حازمة للتقليل من تلوث البيئة حتى وإن كان مكلفا.

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 إضرارا 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 ضررا بالبيئة.

¹ - مدين آمال، المرجع السابق، ص 174.

² - 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".

في هذا الصدد ، نسجل قرار وزير التهيئة العمرانية والبيئة في شهر جويلية سنة 2008، بغلق مصنع مادة الإسمنت أميانت ومشتقاته بمفتاح ولاية البلدية ، نتيجة الأضرار الصحية التي وقعت لعمال المصنع والسكان المقيمين بالقرب من هـ 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 نهائيا من هذه المادة، واقتراح استبدال نشاط هذا المصنع بنشاط آخر يحترم حقوق حماية البيئة¹.

يعتبر قرار توقيف نشاط هذا المصنع هو تطبيقا 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 مكلفا 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.

تطبيقا لمبدأ الاستبدال ، 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 حفاظا على صحتهم وبيئتهم².

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.

² - 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.

وفي إطار المفاضلة بين المبادئ، يمكن اعتبار هذا القرار تطبيقاً لمبدأ الحيطة حفاظاً على الصحة العامة وسلامة البيئة¹.

تجدر الإشارة إلى أن نص المشرع على عدم مراعاة تكلفة استبدال النشاط هو تأكيد على أن المقصود من التكلفة المقبولة المدرجة في مبدأى 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 جدية 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 ويقي البيئة لا بد رقابتها شكلاً ومضموناً من طرف القضاء والإدارة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التعريف بدراسة مدى التأثير

يعتبر إجراء قانوني إداري مسبق بواسطته يمكن إقناع السلطات العامة والمواطنين بتغيير ذهنيته تجاه البيئة، وليتجلى 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

لا يوجد تعريف دقيق لدراسة التأثير تشريعياً، لكن تكفل الفقه بذلك وعموماً يمكن القول بأنها: إجراء إداري يسمح بتقديم مشروع يمكن أن يترتب آثاراً سلبية، قبل اتخاذ القرار بإنجازه بهدف حماية البيئة².

¹ - بوحنية قوي وعبد المجيد رمضان، المرجع السابق.

² - للمزيد من التوضيح انظر: مدين آمال، المرجع السابق، ص 67 و68.

تظهر أهمية هذا الإجراء في مساهمته في تطبيق القوانين المتعلقة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة¹، 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 حدوثه.

ثانيا - تكريسها القانوني

ظهرت هذه الآلية أول مرة في القانون الوطني المتعلق بسياسة البيئة² N.E.P.A 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 10/06/1976، ثم تلتها عدة نصوص تشريعية تنص على المبدأ من أهمها القانون الخاص بالمنشآت المصنفة الصادر في 19/07/1976.

أما القانون الجزائري فقد أقرها أول مرة في قانون 83-03 ووصفها بأنها وسيلة للنهوض بحماية البيئة³، وتلاه المرسوم التنفيذي 78/90 الصادر في 27/02/1990 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: "يضطلع تقييم الأثر البيئي كأداة وطنية للأنشطة المقترحة التي تشمل

¹ - Laurent FONBASTIER, Etudes d'impact écologique (Introduction générale) Juris Classeur environnement. Fasc. 2500, juin 2006, p 8.

² - وهو قانون عام يهدف إلى تشجيع التجانس بين الإنسان وطبيعته ومحاولة إصلاح الأضرار البيئية.

³ - المادة 13 من قانون 83-03 الملغى.

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 البحري¹.

ثالثا - نطاق أعمال دراسة التأثير

اعتمد المشرع على معيار الحجم ومعيار الأبعاد والتأثيرات البيئية استنادا إلى القائمة السلبية في قانون 03-83 وهما معياران نسبيا، 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 78-90 السابق الذكر².

جاء قانون رقم 10-03 في مادته 15 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، فالمشروعات ذات الخطورة الكبيرة تحتاج إلى إعداد دراسة التأثير على البيئة، أما الأقل خطورة فيكفي فيها إعداد دراسة لموجز التأثير³.

أُرفق المرسوم التنفيذي 145-07 المتعلق بتحديد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، 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، كتأثير الكائنات المحورة جينيا وكذلك

¹ - انظر في ذلك: زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 388-389.

² - نفس المرجع، ص 393.

³ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 394.

بعض أنواع الزراعة التي تحتاج لمبيدات أو مواد كيميائية قد تؤثر على صحة الإنسان والبيئة، على الأقل لموجز التأثير¹.

الفرع الثاني

الرقابة على دراسة التأثير البيئي

تخضع هذه العملية لنوعين من الرقابة الأولى مخولة للسلطات الإدارية وهي رقابة سابقة (أولاً)، كما يضطلع القضاء برقابتها اللاحقة (ثانياً).

أولاً - الرقابة الإدارية

تمارس الرقابة على دراسة التأثير من طرف الوزير المكلف بالبيئة والوالي المختص إقليمياً بالنسبة لموجز التأثير، فطبقاً للمادة 07 من المرسوم التنفيذي 07-145 يجب أن تودع هذه الدراسات من طرف صاحب المشروع في عشر نسخ على الأقل لدى الوالي المختص إقليمياً، الذي يكلف المصالح المكلفة بالبيئة بتفحصها، حيث يمكنها الاستعانة بالقطاعات المعنية أو بخبير، على ألا تتجاوز مدة فحص الملف 04 أشهر ابتداء من تاريخ إقفال التحقيق العمومي، ولها أن تطلب أي معلومة أو دراسة تكميلية لازمة من صاحب المشروع².

ويوافق الوزير المكلف بالبيئة أو الوالي على موجز التأثير، وفي حالة الرفض يكون بقرار معلل، ويمكن لصاحب المشروع أو مشغل المنشأة أن يقدم طعناً إدارياً للوزير المكلف بالبيئة، مرفقاً ذلك بالمبررات أو المعلومات التكميلية التي توضح وتؤسس لإجراء دراسة جديدة³.

ثانياً - 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

¹ - حسونة عبد الغني، المرجع السابق، ص 148.

² - المواد 16 و 17 من المرسوم التنفيذي 07-145 السالف الذكر.

³ - المادة 19 من نفس المرسوم.

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 10-03، كما يمكن للقاضي منع استغلال المنشأة إلى غاية الحصول على الرخصة¹.

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 دينار²، 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 البيئة³.

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 الإداري⁴.

إضافة إلى الرقابة السابقة، يختص القاضي في فحص التجاوزات المتعلقة بعدم احترام الإدارة للاحتياطات 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 الدراسة⁵.

1 - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 405.

2 - المادة 103 من القانون 10-03 السالف الذكر.

3 - المادة 1/101 من نفس القانون.

4 - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 181.

5 - نفس المرجع، ص 183.

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 التأثير¹، ومن ثم تطبيقها بما يحمي البيئة، مرسياً بذلك أعراف قضائية تكون مكملة ومفسرة للقواعد التنظيمية في هذا المجال.

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

¹ - للتوضيح أكثر أنظر: نفس المرجع، ص 182 و183 و184.

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 ثمّ الوصول إلى تقدير المبدأ ومعرفة حدود تطبيقه لتقييم قيمته القانونية (المطلب الرابع).

المطلب الأول

التكريس القانوني لمبدأ الملوث الدافع

دام التفكير في تطوير مبدأ الملوث الدافع من مبدأ اقتصادي إلى مبدأ قانوني للبيئة سواء على مستوى منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية³، أو على مستوى المجموعة الأوروبية ثلاث عشرينيات (الفرع الأول) ، قبل أن يصبح مبدأ مكرساً في العديد من الإعلانات والاتفاقيات الدولية للبيئة (الفرع الثاني) ، وأيضاً في العديد من التشريعات الداخلية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

إقرار المبدأ على المستوى الأوروبي

يبدو أن المبدأ بدأ جهويًا أوروبيًا قبل أن يمتدّ إلى مختلف المصادر الدولية والتشريعات الوطنية، لذا كان لزاماً دراسة إقرار المبدأ بقرارات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية،

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 .

³ - عبد السلام منصور عبد العزيز الشيوبي، التعويض بالأضرار البيئية في نطاق القانون الدولي العام، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، مصر، 2001، ص 151.

باعتبارها أول هيئة دولية اهتمت بتطويره بعدما كان اقتصاديا (أولا)، ثم إقراره في أعمال المجموعة الأوروبية (ثانيا).

أولا - في قرارات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

كان للمنظمة السّبق في البحث عن حلول للمشاكل البيئية ذات الطابع الدولي، ومن أهم التوصيات التي أصدرتها¹:

- التوصية رقم 128/127 الصادرة في 1972/05/26 المتعلقة بالمبادئ التوجيهية الخاصة بالجوانب الاقتصادية للسياسة البيئية على الصعيد الدولي، تعد هذه التوصية من أهم التوصيات حيث أعلن فيها لأول مرة عن المبدأ حيث جاء فيها ما يلي: "أن يتحمّل الملوث النفقات المتعلقة بتدابير منح ومكافحة التلوث التي تقرها السلطات العامة لكي تظل البيئة في حالة مقبولة..."².

- التوصية رقم 74/223 الصادرة في 1974/12/14 المتعلقة بتطبيق مبدأ الملوث الدافع التي نصّت في الفقرة الأولى منها على أن: "مبدأ الملوث الدافع يعتبر مبدأ دستوريا للدول الأعضاء فيما يتعلق بتحديد تكاليف التدابير اللازمة لمنع التلوث والتحكم فيه، التي تقرها السلطات العامة في الدول الأعضاء"³.

أكدت المنظمة في الفقرة الثانية من ذات التوصية على التطبيق الموحد للمبدأ، وذلك عن طريق تبني الدول الأعضاء لأساس مشترك للسياسات البيئية من شأنه أن يشجّع الاستخدام الأمثل والرشيد للموارد الطبيعية، ويمنع من وجود فروق في التجارة والاستثمار الدوليين⁴.

¹ - Michel PRIEUR, Droit de l'environnement, op.cit, p 136 – 137.

² - Raphaël ROMI, Droit et administration droit et administration de l'environnement, 5^{ème} édition, Montchresien, 2004, p 119.

³ - أشرف عدنان أبو حجارة، مبدأ الملوث الدافع، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002 ص94.

⁴ - خالد السيد المتولي محمد، المرجع السابق، ص370. وانظر أيضا:

- Michel PRIEUR, Droit de l'environnement, op.cit, p 136 – 137.

كما طالبت المنظمة بمقتضى هذه التوصية من أعضائها، تنفيذ مبدأ الملوث الدافع وعدم تقديم أي دعم اقتصادي أو مالي للمشروعات إلا في ظروف استثنائية وبشروط معينة منها:

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 الدوليين¹.

وافق مجلس المنظمة في 1991 على توصية تتعلق باستعمال الوسائل الاقتصادية في السياسة البيئية، تقضي أن التسيير الاقتصادي الدائم والفعال للموارد البيئية لا ينحصر في تحمل الملوث لعبء تكاليف الوقاية ومكافحة التلوث وإنما يشمل تكاليف الضرر².

ثانيا - في الأعمال القانونية الصادرة عن الإتحاد الأوروبي والجماعة الأوروبية

يعتبر مبدأ الملوث الدافع عنصراً أساسياً في السياسة البيئية للمجموعة الأوروبية وقد سارت المجموعة على إثر توصيات مجلس O.C.D.E لتحديد مضمون المبدأ في سلسلة من التوجيهات لمنحه مدلولاً قانونياً³.

لا يمكن أن تنحصر السياسة الاقتصادية للمجموعة في النمو، حيث لا تبلغ هذه السياسة هدفها إلا إذا تضمنت في الوقت نفسه أفضل الشروط للعيش في بيئة سليمة ونقية، وتطبيقاً لذلك تبنت اللجنة الأوروبية خمسة برامج في مجال السياسة البيئية للدول الأعضاء وهي :

- برنامج العمل الأول 1973-1976: أعلنت فيه المجموعة لأول مرة عن مبدأ الملوث الدافع، حيث أصدرت توجيهات في 1975/01/25 بشأن النفايات حيث أكدت على

¹ - خالد السيد متولي محمد، المرجع السابق، ص 371.

² - Nicolas DESADELLER, Les Principe du pollueur-payeur, principe de précaution..., op.cit, p 58.

³ - Ibid, p 59.

أن تكاليف التّخّص منها يتحمّلها مُولّدها أو مُنتجها أو صانعها، وليس مُمَوّل الضرائب أو المستهلك، وذلك تطبيقاً لمبدأ الملوث الدّافع¹.

- برنامج العمل الثاني 1977-1981: اعتبره وسيلة تحقيق التجانس في السوق المشتركة، وهدفه منع تقديم مساعدات للملوثين إذا كانت تُحدِث تبايناً في التبادل التجاري بين المجموعة.

- برنامج العمل الثالث 1982-1986: أكّد هذا البرنامج على أن مبدأ الملوث الدّافع يسعى إلى أفضل استخدام للموارد الطبيعية، وإلى إسناد التكاليف المرتبطة بحماية البيئة إلى الملوثين والتي من شأنها أن تحثّ على التخفيض من التلوث الذي يتسبّبون فيه، وكذا البحث عن منتجات أو تكنولوجيا أقل تلوث، وتضمن مدخل لكيفية استخدام الأدوات الإقتصادية لتطبيق المبدأ².

- برنامج العمل الرابع 1987-1992 اعترف بأن مبدأ الملوث الدّافع يجب أن يؤدي إلى وضع نظام المسؤولية عن الأضرار التي تلحق بالبيئة³.

- برنامج العمل الخامس 1993-2000: أعاد التأكيد على أهمية المبدأ وتوسيع واستخدام الأدوات والوسائل الإقتصادية في مجال مكافحة التلوث⁴.

يعتبر كل من القانون الأوروبي الموحد ومعاهدة مستريخت أهم أسس الجماعة الأوروبية في مجال السياسة البيئية، إذ أكدت المادة R130 من القانون الأوروبي الموحد لعام 1987 أن سياسة المجموعة في مجال البيئة يجب أن تستند إلى مبدأ الملوث الدّافع . وجاءت الفقرة 17 من التوصية 11/30 لعام 1990 الصادرة عن المجلس الأوروبي، بشأن صيغة الميثاق الأوروبي لحماية البيئة والتنمية المستدامة تنصّ على مبدأ مسؤولية الملوث ومبدأ الملوث الدّافع¹.

¹ - خالد السيّد متولي محمد، المرجع السابق، ص 371.

² - Michel PRIEUR, Droit de l'environnement op.cit, p 136-137.

³ - Nicolas DESADELLER, Les Principe du pollueur-payeur, principe de précaution..., op.cit, p 59.

⁴ - محمد حلمي محمد طعمة، دور السياسة الضريبية في مكافحة تلوث البيئة بين النظرية والتطبيق ، رسالة دكتوراه، جامعة الملك سعود، السعودية، 2006، ص30.

كما أكدت معاهدة الإتحاد الأوروبي 1992 على مبدأ الملوث الدافع مما يعني أن كل الهيئات الأوروبية ملزمة بتطبيق المبدأ من اللجنة الأوروبية، البرلمان الأوروبي، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية، محكمة العدل الأوروبية²، ولا يعني هذا أن الدول الأوروبية والمؤسسات الأوروبية لا تتمتع بالسلطة التقديرية والمرونة في تطبيق المبدأ³.

الفرع الثاني

إقرار مبدأ الملوث الدافع كمبدأ قانوني على المستوى الدولي

أقرت العديد من المعاهدات والاتفاقيات والإعلانات الدولية هذا المبدأ فمنها من نصّ عليه صراحة ومنها من تناولته بنوده ضمناً، بدءاً بقمة الأرض (أولاً)، ثم تناولته العديد من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية (ثانياً).

أولاً - في إعلان ريو 1992

تأكد هذا المبدأ في إعلان ريو، حيث ينص المبدأ 16 منه على أنه: "ينبغي أن تسعى السلطات الوطنية إلى تشجيع التكاليف البيئية كعنصر داخلي ضمن عناصر الإنتاج واستخدام الأدوات الاقتصادية أخذت في الحسبان النهج القاضي بأن الملوث يجب أن يتحمل من حيث المبدأ تكلفة التلوث مع المراعاة الرّاجحة للصّالح العام وبدون الأضرار التجارية والإستثمار الدوليين"⁴.

يؤكد هذا النص على مبدأ تدخل التكاليف البيئية ضمن عناصر الإنتاج فثمة مفهوم اقتصادي مؤداه أن يتحمل الوكيل الاقتصادي كل التكاليف التي يسببها نشاطه لأشخاص آخرين، النص لا يُشير إلى مبدأ الملوث الدافع بقدر ما يُشير إلى مبدأ أوسع استخداماً للأدوات الاقتصادية ففي بعض الحالات قد لا يتحمل الملوث تكلفة التلوث شريطة أن يكون هذا الاستثناء للمصلحة العامة دون الإضرار بالتجارة والاستثمار الدوليين⁵.

¹ - خالد السيّد المتولي محمد، المرجع السابق، ص 372.

² - Nicolas DESADELLER, Les Principe du pollueur-payeur, principe de précaution..., op.cit, p 61.

³ - Michel PRIEUR, Droit de l'environnement, op.cit, p 136.

⁴ - خالد السيّد المتولي محمد، المرجع السابق، ص 374.

⁵ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 415.

يخضع تطبيق المبدأ 16 من الإعلان لإعتبارات ومتطلبات اقتصادية حيث جاء النص مطالباً بتطبيق مبدأ الملوث الدافع شريطة عدم الإخلال بقواعد الاستثمار والتجارة الدوليين، ولكن الحكمة من تدخل التكاليف البيئية ضمن تكلفة الإنتاج وتحميل الملوثين، هي حثهم ودفعهم نحو ترشيد الاستغلال للموارد البيئية والبحث عن أفضل السبل المحققة لذلك، والتي من شأنها التأثير على تكلفة الإنتاج، التي قد تمرّ كلها أو جزء منها إلى أسعار المنتجات أو الخدمات الأمر الذي يعني أن يتحملها المستهلكون وبالتالي دفعه إلى الترشيد الإستهلاكي أو التغيير في نمطه بما قد يؤثر على قرارات المنتجين¹.

يمكن القول بناءً على ذلك أن مبدأ الملوث الدافع قد طُرح في وثيقة إعلان ريو على أنه مبدأ اقتصادي حيث تنظر هذه الوثيقة إلى تكلفة التلوث لاعتبارها من التكاليف البيئية التي يجب تدخلها ضمن تكلفة الإنتاج ومن ثم لا تقتصر تكلفة التلوث، من منظور إعلان ريو، على تكاليف منع التلوث وإجراءات الرقابة عليه والحد منه².

كما أن نص المبدأ 16 جاء في صياغة غير آمرة إذ ينص: "ينبغي أن تسعى السلطات الوطنية...."، يعد ذلك تراجعاً مقارنة مع التعاريف والصياغات التي قُدمت بشأن المبدأ، سواء في وثائق منظمة التنمية والتعاون الإقتصادي أو المجموعة الأوروبية أو في الإتفاقيات الدولية، كما أنها صياغة تفتقر إلى مضمون قانوني محدد³.

ثانياً - في الاتفاقيات الدولية

تبيّن من الممارسات المُستمدّة من الاتفاقيات الدولية سواء كانت ثنائية أو متعددة الأطراف وجود اتجاه واضح نحو إقرار مبدأ الملوث الدافع ، حيث نصّت العديد من

¹ - Marc PALLEMAERTS, "La conférence Rio: Bilan et perspectives, Actualité de droit de l'environnement", in L'actualité du droit de l'environnement actes du colloque des 17 – 18 Décembre, 1994, Bruylant, Bruxelles, p 105.

² - خالد السيد المتولي محمد، المرجع السابق، ص 374.

³ - Marc PALLEMAERTS, op.cit, p 106.

الاتفاقيات خاصة تلك التي أُبرمت في التسعينات ، صراحة بأنه يُعتبر من المبادئ العامة للقانون في المسائل البيئية ومن أمثلة ذلك¹:

- اتفاقية هلسنكي المتعلقة بحماية البيئة البحرية في منطقة البلطيق عام 1992 التي نصّت في الفقرة الرابعة من المادة الثالثة منها: "التزام الأطراف بتطبيق مبدأ الملوث الدافع في منطقة بحر البلطيق".

- اتفاقية هلسنكي الخاصة بحماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية 1992 التي اشتملت على التزام أضعف فيما يتعلق بتطبيق المبدأ 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".

- اتفاقية باريس المتعلقة بحماية البيئة البحرية لشمال شرق الأطلنطي 1992 تنص على أنه: "التزام الأطراف المتعاقدة بتطبيق مبدأ الملوث الدافع الذي بمقتضاه يتحمل الملوث تكاليف منع التلوث وإجراءات التحكم فيه والحد منه".

- الاتفاقية الدولية الخاصة بالتعاون ومواجهة التلوث بالبترول المُوقعة في مدينة لندن 1990 والبيان النهائي المُرفق 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".

كما أن الاتفاقيات الدولية الحديثة أكّدت على المبدأ، مثل ما ورد في الفقرة الثامنة عشر من ديباجة اتفاقية ستوكهولم الخاصة بالملوثات العضوية الثابتة 2001 التي أعادت التأكيد من جديد على المبدأ السادس عشر من إعلان ريو.

كما نشير هنا إلى علاقة مبدأ الملوث الدافع ببعض الاتفاقيات الدولية التي أكّدت عليه والمتّصلة بالمسؤولية الدولية في مجال التلوث بالنفط والطاقة النووية والآليات الفضائية²، أو

¹ - نقلا عن: خالد السيد المتولي محمد، المرجع السابق، ص 364.

² - ومن أمثلة ذلك: اتفاقية باريس المتعلقة بالمسؤولية في مجال الطاقة النووية 1960.

اتفاقية بروكسل المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الضرر الناجم عن التلوث بالنفط 1969.

في مجال الأنشطة الأخرى التي يعتبرها جانب من الفقه أنها نماذج عن المسؤولية الدولية عن أعمال لا يحضرها القانون الدولي¹، لاسيما فيما يتحقق بمسؤولية الكيانات الخاصة عن ممارسة الأنشطة التي قد تسبب أضراراً بيئية، حيث أشارت تلك الاتفاقيات إلى أن المطالبة بالتعويض عن الضرر الناشئ عن تلويث البيئة، لا يتطلب بالضرورة إثبات وجود خطأ أو عمل غير مشروع في جانب المدعى عليه، وإنما يكفي ثبوت الضرر وأنه نتيجة طبيعية لهذا الأخير².

تقوم هذه الاتفاقيات على فكرة تركيز المسؤولية، وقد يكون هذا الشخص المشغل أو مالك السفينة في مجال التلوث البحري، وهي ذات الفكرة التي يقوم عليها مبدأ الملوث الدافع.

تكون لذلك الممارسات الدولية الإتفاقية المشار إليها قد أسهمت في إيضاح وإقرار المبدأ في القانون الدولي المتصل بموضوع المسؤولية عن تلوث البيئة، حيث لا يعدو أن يكون هذا المبدأ أساساً ووجهاً آخر للمسؤولية الموضوعية في مجال حماية البيئة، لاسيما أن الدول ما تزال تتردد في قبولها لهذه المسؤولية رغم ما توفّره من حماية فعّالة للبيئة³.

لم تنص الاتفاقيات السابق ذكرها صراحة عن المبدأ، إلا أن البعض ذهب إلى أن تلك الاتفاقيات تمّ وضعها على أساس أن التكاليف الناتجة عن التلوث بالنفط أو الطاقة تقع على عاتق مالك السفينة أو مالك الحكومة أو صاحب المنشأة، وليس من يعانون من الضرر كتطبيق لمبدأ الملوث الدافع⁴.

الفرع الثالث

إقرار مبدأ الملوث الدافع كمبدأ قانوني في القوانين الوطنية

¹ - عادل عبد الله المسدي، المسؤولية الدولية عن الأضرار الناجمة عن تلوث المجاري المائية الدولية، مجلة البحوث

القانونية والاقتصادية الصادرة عن جامعة القاهرة، عدد جانفي 1999، ص 235.

² - أشرف عرفات أبو حجارة، المرجع السابق، ص 83-84.

³ - نفس المرجع، ونفس الصفحات.

⁴ - خالد السيد المتولي محمد، المرجع السابق، ص 374.

أثر تكريس المبدأ دولياً على تطوره في القوانين الوطنية، إذ أن غالبية التشريعات البيئية الداخلية تعترف أنه يشكل قاعدة توجيهية في سياساتها البيئية ومن التشريعات المقارنة التي أخذت به التشريع الفرنسي (أولاً)، وكذا الألماني (ثانياً)، ونحا المشرع الجزائري نفس النحو بالنص عليه في العديد من النصوص (ثالثاً).

أولاً - القانون الفرنسي

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 تحملها من طرف الملوث"¹، إلى جانب قانون البيئة كرس المشرع الفرنسي المبدأ في نصوص أخرى على غرار القانون المتعلق بالمنشآت المصنفة لسنة 1976، قانون التعمير، قانون المياه لسنة 1993 والقانون الريفي لسنة 1995 .

أما قانون Barnier 1995 فقد نص على المبدأ صراحة، واعتبر أن بمقتضاه يتحمل 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: اتجه حاول النص صراحة على المبدأ، في حين حاول اتجاه آخر النص على المساهمة في تحمل التكاليف الوقائية وإصلاح أو علاج الأضرار البيئية عن النشاط أو السلوك، وذلك ما أخذ به ميثاق البيئة في المادة الرابعة منه، التي تقضي بمساهمة كل من تسبب في إلحاق أضرار بالبيئة في إصلاحها وتعويضها.

¹ - « les frais résultant des mesures de prévention de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci sont supportés par le pollueur », principe pollueur payeur., Vedula, op.cit.

² - Loi constitutionnelle relative à la charte de l'environnement, acte promulgué le 1ermars 2005, Document R.J.E, N° spécial 2005, la charte de l'environnement, p 273.

³ - Sylvie CAUDAL "Un nouvel obstacle pour l'écologie sur l'énergie", R.J.E, N° 2/ 2001, p 238.

برر هذا الاتجاه الالتزام بالتعويض على أساس أنها تُعترف بمسؤولية أنسب في مجال البيئة من تأسيس الالتزام على مبدأ الملوث الدافع، وأن عبارة الملوث الدافع غامضة، ويمكن أن تؤدي إلى الإقرار بالحق في التلوث¹.

أدى التغيير في صياغة المبدأ إلى فتح نقاش، إذ اعتبرت M. F. DE LHOSTE أن المبدأ المنصوص عليه في المادة الرابعة تطبيق من لمبدأ الملوث الدافع، حيث تنص على "المساهمة في تعويض الأضرار..."، تكرر بذلك مبدأ الملوث المساهم، وذلك مناقض للقانون المدني الذي ينص على أن كل عمل أياً كان، يسبب ضرراً للغير يُلزم من كان سبباً في حدوثه التعويض، وترجع إرادة الدولة في تطبيق مبدأ الملوث الدافع في معناه المجازي إلى أسباب اقتصادية².

يُعتبر ذلك طريقة لربط مبدأ الملوث الدافع بالمسؤولية المدنية المتمثلة في التعويض عن كل ضرر يلحق بالبيئة دون إثبات الخطأ، لكن هناك من يتساءل عن مصير الرسوم التي تفرضها السلطات العامة استناداً لهذا المبدأ في ظلّ عدم النص عليه في الميثاق.

كما أكد وزير العدل الفرنسي أن الرسوم تعتبر من وسائل الالتزام باحترام حماية البيئة، وأن المساهمة في حماية البيئة وتحسينها يمكن أن يتخذ عدة صور منها الرسوم البيئية³.

حسب S. CAUDAL هناك عدة نصوص سابقة تدعم الشرعية الدستورية للرسوم البيئية، على الرغم من عدم النص في ميثاق البيئة الفرنسي على المبدأ صراحة⁴.

ثانياً - القانون الألماني

يعترف القانون الألماني بالمبدأ تحت مسمى المسؤول الدافع، ويرى الفقه الألماني أنه طبقاً للمادة عشرون من الدستور الفدرالي، يجب إلغاء مبدأ تحمل أعباء الجماعة المستوحى

¹ - Marie France DELHOSTE, op.cit, p 452.

² - من المعارضين على عدم النص صراحة على المبدأ، المجموعة الإشرافية التابعة للجنة القانون داخل اللجنة، التي اقترحت صياغة المادة 4 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. انظر في ذلك:

Sylvie CAUDAL, op.cit, p 238.

³ - Sylvie CAUDAL, op.cit, p 238.

⁴ - Ibid, p 238-239.

من مبدأ الدولة الاجتماعية في مجال السياسة البيئية لصالح مبدأ الملوث الدافع، لأن تمويل السياسة العامة للبيئة تقع على عاتق المسؤول الملوث، ولا يمكن قبول استمرار الأخذ بمبدأ تحمل الجماعة لتكاليف وأعباء مكافحة التلوث، إلا إذا تبين أن تطبيق مبدأ المسؤول الملوث غير ممكن بسبب التكاليف المرتفعة¹.

ثالثا - 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، جرّاء التغيّر الجوهري للظروف على المستوى السياسي من خلال المخططات الاقتصادية 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."

يتّضح من مضمون هذه المادة أن هدف المشرع من المبدأ هو إلقاء عبء التكلفة الاجتماعية للتلوث على الذي يُحدثه، وليس على الجماعة حتى تغطي مسؤولية الملوث عن

1- Nicolas DESADELLER, Les Principe du pollueur-payeur, principe de précaution..., 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 كفيات حساب التخصيص الخاص رقم 302-065 الذي عنوانه الصندوق الوطني للبيئة، ج.ر عدد :31، سنة 1998، ص 04، المعدل والمتّم المرسوم التنفيذي رقم 01-408 مؤرخ في 13 ديسمبر 2001، ج.ر عدد: 78، سنة 2001.

الأضرار التي تلحق ليس بالأموال والأشخاص فحسب، وإنما حتى تلك التي تلحق بالبيئة
عموما¹.

حدّد المرسوم 198-06² طريقة تحصيل هذه الرسوم وطريقة ووقت دفعها، بالإضافة
إلى اعتماد أسلوب التدرّج في الصّرامة للتعامل مع المنشآت المصنّفة وبالمقابل مكّن
الملوّثين من بعض التحفيزات الخاصة بالتسيير العقلاني للموارد البيئية³.

المطلب الثاني

نطاق تطبيق مبدأ الملوث الدافع

حتى يتسنى تطبيق مبدأ الملوث الدافع يتوجّب معرفة الأشخاص الملزمين به (الفرع
الأول)، والوقوف على ما يلتزمون أو يستوجب عليهم دفعه (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تحديد الملوث الملزم بالدفع

تتمثل المسائل الصّعبة التي تواجه تطبيق مبدأ الملوث الدافع في صعوبة تحديد
الملوث (أولاً)، ولاعتبارات اقتصادية قانونية إدارية لأبد من وضع حلول لتحديد من هو
الملوث المكلف بالدفع (ثانياً).

أولاً - صعوبة تحديد الملوث

إن القائمين بنشاطات خطيرة ملزمون طبقاً لهذا المبدأ بدفع رسوم لضمان مهمّة الرّقابة
التي تقوم بها السّلطات العامّة حتى ولو لم يُحدثوا تلوثاً، فمن هو الملوث الملزم باحترام
الالتزام بالدفع؟

فالملوث الدافع هو كل شخص (سواء كان عامّاً أو خاصّاً) يمارس نشاطاً يعتبر
مصدراً للتلوث. وإذا كان من السهل تحديد الملوث في حالة الإنبعاثات الملوثة التي تنبعث
من منشأة صناعية، فليس الأمر دائماً كذلك¹.

¹ - طه طيار، المرجع السابق، ص 22.

² - المرسوم التنفيذي رقم 198-06 مؤرخ في 31 مايو 2006، يضبط التنظيم المطبق على المصنفة لحماية البيئة.

³ - وعلي جمال، المرجع السابق، ص 277.

فهل المقصود بالملوث الدافع، الشخص المالك أو الحائز على المادة الملوثة أو الذي يتولى مسؤولية رقيبتها، الشخص الحائز على رخصة لاستغلال منشأة تُسبب تلوثاً أم من يستعمل مادة ملوثة، الشخص الذي تهاون في ممارسة مهامه مما أدى إلى حدوث تلوث أو أضرار، صانع المعدات والأجهزة التي تسبب قصورها أو عدم فعاليتها في التلوث². ويزداد الأمر تعقيداً بالنسبة للضرر البيئي أو التلوث الناجم عن مصادر مختلفة أو مساهمة عدة منشآت في التلوث، كما هو الحال مثلاً لتلويث مياه الأنهار الدولية بإلقاء النفايات أو بتصريف مياه المصانع في النهر³.

ثانياً - الحلول المتخذة لتحديد الملوث الدافع

أقترحت عدة أساليب لتحديد الملوث المعني بالدفع من طرف الفقهاء⁴، فمنهم من يرى أن تحديده ينبغي أن يكون من المشرع (أ)، وآخرين يفضلون تحديده على أساس موضوعي بالتركيز على من قام بالتلوث (ب)، بينما يقف فريق آخر موقف وسط بإسنادها للملوثين متضامين (ج).

أ - مبدأ تحديد الملوث في المصدر

نظراً لصعوبة تحديد الملوث، ولأسباب الفعالية الاقتصادية، الإدارية والقانونية، لذلك كان من المستحسن تحديده من طرف المشرع باللجوء إلى تطبيق مبدأ الوقاية وتصحيح

¹ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 421.

² - 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.

³ - محمد عبد الله نعمان، الحماية الدولية للبيئة البحرية، دراسة قانونية خاصة عن البحر الأحمر، 2004، دون طبعة، ص 171.

⁴ - يرى الأستاذ M.LAWOGNI من الأفضل تطبيق المبدأ على كل من يلحق أضرار 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:

M. LAWOGNI, "La protection de l'environnement: Défense de valeur dans la dégradation de l'environnement mondiale et les des responsabilités commune mais différencier des états, diversité des rôles" In Michel PÂQUES et Michael FAURE, La protection de l'environnement au cœur de la synthèse juridique international et du droit interne. (Acteurs, Valeur et efficacité) Bruylant, Bruxelles 2003, p 18.

التلوث في المصدر، نتيجة لذلك فإن العون الاقتصادي مسبب التلوث هو الشخص الذي يكون أكثر تأهيلاً لتحمل نفقات الوقاية ومكافحة التلوث في المصدر¹، 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 مالكيها (المتسبب في التلوث)².

ب - مبدأ تركيز المسؤولية

حسب هذا الرأي يمكن تحديد الملوث من خلال تركيز مسؤولية تحمل تكاليف التلوث على شخص محدد مسبقاً، أو بمعنى آخر إسناد تكاليف التلوث إلى شخص محدد مسبقاً، فقد يكون هذا الشخص هو المستغل أو المشغل 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 سواء كان هذا الشخص هو المشغل أو المستغل أو العون الاقتصادي، إنما يُعبّر عن فكر اقتصادي أكثر منه قانوني⁴، كما يتعدّد تركيز المسؤولية على عاتق شخص محدد مسبقاً عند تعدد الملوثين لصعوبة تركيزها على أحدهم.

ج - مبدأ التضامن في تحمل التكاليف

من المعروف أنه يتعذر أو يصعب تحديد الملوث في حالة تعدد الملوثين، وعليه يتحمل الملوثون تكلفة مكافحة التلوث بالتضامن، من خلال الوسائل التي تكفل أفضل حل من المنظور الإداري والاقتصادي لمنع ومكافحة التلوث.

إن المبدأ السابق يركز المسؤولية على عاتق شخص محدد مسبقاً، في حين أن عدة أشخاص -هو من بينهم- قد ساهموا جميعاً في إحداث التلوث، فمن العدل أن يتحمل هذا الشخص متضامناً مع غيره تكاليف منع ومكافحة التلوث، ولضمان التزام المسؤول الحقيقي

¹ - Henri SMETS, op.cit, p 356.

² - Idem.

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 - أشرف عرفات أبو حجارة، المرجع السابق، ص 26.

عن التلوث برد التكاليف التي تحمّلها الملوّث الدّافع ، فإن هذا الأخير يستطيع أن يأخذ بالضمانات المالية أو التأمينات اللازمة¹. حسب البعض²، لا جدوى من الاهتمام كثيرا بهذه المسألة بسبب طابعها النظري، فإن كان الملوّث هو الدّافع الأول بصفة عامة، فإن المستهلك هو الذي يتحمّل في النهاية التكلفة الإضافية (تكاليف منع التلوث ومكافحته)³. وفي حالة غياب كل من الملوّث والمسؤول عن التلوث وضامنهم يتعيّن على الدولة أن تتدخّل لدفع تكلفة الضّرر لضحايا التلوّث.

اعتمد المشرّع الجزائري مفهوما بسيطا للملوّث، إذ ربطه بالنشاط الذي يقوم به المتعامل الاقتصادي، الذي يخضع حسب قانون المنشآت المصنّفة 1989 إما إلى تصريح من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو الترخيص الذي يمنحه كل من الوالي أو وزير البيئة بحسب خطورة النشاط، وهو المعيار الذي ارتكز عليه وطبقه المشرّع في قانون المالية لسنة 2002⁴.

من أجل ضمان فعالية وعقلانية الموارد الطبيعية، ظهر مبدأ جديد هو المستخدم الدّافع الذي يكمل مبدأ الملوّث الدّافع، الذي بمقتضاه تعكس أسعار المنتجات الاستهلاكية قيمة الموارد الطبيعية المستعملة سواء كانت متجدّدة أو غير متجدّدة، وأن ذلك سيساهم دون شك في ترقية التنمية المستدامة، يتمثل الفرق الأساسي بين المبدئين في أن المستخدم الدّافع يُطبّق على الموارد الطبيعية البيئية ويتعلق بالمستعملين لهذه الموارد، بينما يُطبّق مبدأ الملوّث الدّافع عند حدوث التلوّث، وعليه يمكن القول أن المبدئين نَبَعًا من المنطق الاقتصادي نفسه المتمثل في إدخال التكاليف الاجتماعية في الثمن الحقيقي للمنتج⁵.

¹ - حادثة مفاعل تشيرنوبيل، انظر في ذلك :

- Henri SMETS, op.cit, p 357.

² - من بينهم الأستاذ KRAMER, DUREN, CABALERO مشار إليهم من طرف:

Nicolas DESADELLER, Les Principe du pollueur-payeur, principe de précaution..., op.cit, p 82.

³ - Frederic MALAVAL, Développement durable, Assurance et environnement, Economica 1999, p 275.

⁴ - وناس يحيى، تبلور التنمية المستدامة من خلال التجربة الجزائرية، مجلة العلوم القانونية جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، رقم 01، 2003، ص 54.

⁵ - Nicolas DESADELLER, Les Principe du pollueur-payeur, principe de précaution..., op.cit, p 76.

الفرع الثاني

التكاليف التي يتحملها الملوث الدافع

بعد التعرّف على طرق تحديد الشّخص الملوث المكلف بالدّفع، كان لزامًا معرفة التكاليف التي تسند إليه، فهل يتوقف دور الملوث عند تحويل الموارد المالية إلى الدولة أم يتدخل مباشرة ليتحمل عبء إصلاح الأضرار التي تسبّب فيها؟ وهل أن هذه التكاليف كلية أم جزئية؟

باعتبار أن مبدأ الملوث الدافع يعني في بداية ظهوره تخصيص اقتصادي يضمن تحويل الموارد المالية من الملوث إلى السلطات العامة، فمن الطبيعي أن يكون الدّفع بواسطة مبلغ مالي على شكل رسوم¹، لكن تطور مبدأ الملوث الدافع من مبدأ إدخال جزئي لتكاليف حماية البيئة (أولاً) نحو إدخال كلي لتكاليف التلوّث (ثانياً)، إلا أنه يصعب إدخال التكاليف كعنصر داخلي (ثالثاً).

أولاً - إدخال جزئي لتكاليف حماية البيئة

يُقصد منه أن الملوث يدفع فقط تكاليف التدابير المتخذة من أجل الوصول إلى مستوى مقبول من التلوّث، وعليه فإن هذا التفسير للمبدأ يتضمّن التكاليف التالية:

أ تكاليف الوقاية ومكافحة التلوّث: يتحمّل الملوث تكاليف التدابير الوقائية ومكافحة التلوّث التي تُحدّد من طرف السّلطات العامّة للمحافظة على البيئة في حالة مقبولة، كالتدابير المتخذة لمنع أو التقليل من الانبعاثات الملوّثة في المصدر، تكاليف التحكم في مثل هذه الانبعاثات والرقابة عليها وتكاليف اتّخاذ مزيد من التدابير لتقليل الآثار العكسية للملوثات منذ انبعاثها في البيئة².

¹ - 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.

² - طبقاً للتوصيتين الصادرتين من منظمة OCDE 1972 وفي 1974.

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.

يتحمّل الملوث من حيث المبدأ، كل تكاليف منع ومكافحة التلوث في المصدر الذي يوجد فيه، وتنفيذاً لذلك لا يجب أن يتلقّى الملوث مساعدات أو تسهيلات أو امتيازات أو تخفيضات لشراء معدّات لمكافحة التلوث، لكن المساعدات التي تمنحها السلطات العامة للمجموعات المحليّة لتمويل عمليات جماعية ضد التلوث (شبكات صرف المياه، محطات تطهير المياه، محطات معالجة الغازات...)، فلا تُعد مساعدات مقدّمة للملوث الدافع¹.

ب - تكاليف التدابير الإدارية

الأصل أن مبدأ الملوث الدافع يخصّ بصفة أساسيةً بدفع التكاليف اللازمة للوقاية من التلوث أو التقليل منه ومكافحة انبعاث الملوثات في الوسط البيئي، لكن بناءً على العديد من التوجيهات الصادرة عن المجموعة الأوروبية، فالملوث يتحمّل تكاليف التدابير المتخذة من طرف الإدارة لمنع تدهور البيئة، من ذلك التوجيهة 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، تكلفة نظم المراقبة، منح التراخيص، التفتيش، وكل التكاليف المرتبطة مباشرة بأنشطة ملوثة معينة. هكذا يمكن للسلطات العامة أن تُحرّر فاتورة بالتكلفة الإدارية لإدارة النفايات لمنتجي النفايات².

ثانياً - إدخال كلي لتكاليف حماية البيئة

يُقصد منه أن الملوث يتحمّل تكاليف منع التلوث ومكافحته، وتكاليف الأضرار الاجتماعية الناجمة عن التلوث في مستواه المقبول، ممّا يعني أنه مُلزم بتغطية تكاليف بعض الأضرار الناجمة عن ممارسة أنشطة ملوثة والتي يُمكن حصرها فيما يلي:

أ - اتّساع مبدأ الملوث الدافع إلى تكاليف أضرار التلوث المتبقية: أنه من الطبيعي أن يلتزم الملوث بتعويض كلّ الضحايا الذين لحقهم ضرر نتيجة عدم اتّخاذ التدابير التي أقرتها السلطات العامة لكي تكون البيئة في حالة مقبولة، لكن ما مدى التزام الملوث بتحمّل تكاليف الأضرار التي سببها التلوث في حالة اتّخاذ التدابير التي قررتها السلطات؟

¹ - أشرف عرفات أبو حجارة، المرجع السابق، ص 35.

² - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 426.

ينصرف الاتجاه الحالي إلى اعتبار الملوث أيضا في هذه الحالة يتحمل تكاليف الأضرار التي سببها التلوث¹، فإذا كان مستوى التلوث خطيرا أو إذا كانت الأضرار بالغة هذا يعني أن الملوث يجب عليه أن يتحمل تكاليف الأضرار، وفي المقابل إذا كان مستوى التلوث ضعيفا يمكن تحمّله، فإن الأضرار في هذه الحالة لا يعوّض عنها²، كذلك الشأن إذا تمّ الاتفاق على معدّلات التلوث التي يسمح في حدودها بمزاولة النشاط، فإن الأضرار التي تحدث في حدود هذه المعدّلات لا تُنشأ التزاما بالتعويض لا على عاتق الدولة التي صرّحت بمزاولة النشاط ولا على عاتق المستغلّين الخاصين المصرّح لهم بمزاولة النشاط، حيث يقتصر الالتزام بالتعويض عن الأضرار التي تتجاوز معدّلات التلوث المتفق عليها³.

بيد أن اللجوء إلى نظم المسؤولية الموضوعية في مجال حماية البيئة من التلوث، من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الحالات التي يكون فيها الملوث ملزما بالتعويض عن الأضرار التي سببها التلوث سواء كان مستوى التلوث خطيرا أو يمكن تحمّله، وإن كانت الدول تتردّد في إقرارها المسبق بمسؤوليتها المطلقة أو الموضوعية عن الأضرار التي تُحدثها الأنشطة غير المحظورة بالبيئة⁴.

ب - اتّساع مبدأ الملوث الدافع إلى حالات التلوث العرضي: الأصل أن مبدأ الملوث الدافع كان معروفا ويطبّق بصفة أساسية على الملوثات المستمرة والمزمّنة التي يجب تخفيضها تدريجيا حتى تصل إلى مستوى مقبول.

فيما يتعلق بتكاليف التعويض عن الأضرار التي يسببها التلوث عن طريق الحادث فإن توصية OCDE بشأن تطبيق مبدأ الملوث الدافع على التلوث العرضي لم تقرر تحمّل الملوث تكاليف تعويض ضحايا التلوث الفجائية.

¹ - Michel PRIEUR, Droit de l'environnement, op.cit, p 141.

² - تطبيقا للمادة 08 من اتفاقية مجلس أوروبا المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الضرر الناتج عن أنشطة خطيرة بالبيئة، 1993. انظر في ذلك:

Henri SMETS, op.cit, p 356 - 347.

³ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 427.

⁴ - Henri SMETS, op.cit, p 347. Voir aussi:

- أشرف عرفات أبو حجارة، المرجع السابق، ص 44-45.

يفرض المنطق على الملوث الدافع دفع وتحمل تكاليف الأضرار التي تتجاوز مستوى الأضرار التي تعتبر مقبولة، وإذا كانت تكاليف تدابير ومكافحة التلوث العرضي التي يتحملها الملوث بمقتضى التوصية التي اعتمدها OCDE بشأن تطبيق مبدأ الملوث الدافع على التلوث العارض لا تشمل تكلفة التعويض عن الأضرار التي يسببها هذا التلوث ، فإنها تشمل تكاليف تدابير منع الحوادث التي بمقدورها أن تسبب ضرر للبيئة ، وتكاليف التنظيف بعد الحادثة وتكاليف التدوير في البيئة¹.

ج - توسيع تكاليف الملوث الدافع إلى تكاليف التلوث العابر للحدود: إن تطبيق هذا المبدأ في حالة التلوث العابر للحدود يعتبر أمراً ضرورياً ولازماً، حيث يتحمل الملوث إصلاح الآثار المترتبة على تدهور البيئة بفعل تلوثه².

فعندما تدعو الدولة التي عانت من الأثر العابر للحدود دولة أخرى لمساعدتها في مكافحة التلوث تستطيع الأخيرة أن تتدخل مجاناً، بمقتضى اتفاق دولي أو لأسباب أخرى، ولا تستطيع أن تحصل سواء على سداد الملوث للنفقات المرتبطة بها إذا تدخلت الدولة المساعدة في نفقات الدولة المستفيدة من المساعدة، فإن هذه الأخيرة يمكنها أن تحصل من الملوث على سداد النفقات التي التزمت بها الدولة المساعدة³.

يدخل مبدأ المساعدة المدفوعة تدريجياً في القانون الدولي محل مبدأ المساعدة المجانية، حيث أخذت به اتفاقية بون المتعلقة ببحر الشمال 1983، وأيضاً الاتفاقية الدولية الخاصة بتعويض ومكافحة والتعاون في مجال التلوث بالمحروقات على المستوى العالمي، كذلك في اتفاقية هلسنكي الخاصة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية 1992.

على الرغم من أن المبدأ ليس مكرساً بصفة واضحة قانونياً، فهناك اتجاه بشأن مسألة التعويض عن الأضرار التي يسببها التلوث العابر للحدود نحو إقرار التعويض على أساس المسؤولية المدنية للملوث بدلاً من مبدأ الملوث الدافع⁴.

¹ - أشرف عرفات أبو حجارة، المرجع السابق، ص 50.

² - أحمد أبو الوفاء، تأملات حول الحماية الدولية من التلوث، المجلة المصرية للقانون الدولي، 1993، المجلد 49، ص 57.

³ - Henri SMETS, op.cit, p 352.

⁴ - أشرف عرفات أبو حجارة، المرجع السابق، ص 63.

المشكل المطروح في تطبيق مبدأ الملوث الدافع سواء على المستوى الوطني المحلي أو المستوى الدولي، يتمثل في تحديد التزامات الملوث التي يجب أن يقوم بها دون الاعتماد على مساعدات، وعند الاقتضاء يمكن اللجوء إلى المساعدات إذا ما تطلب الأمر اتخاذ تدابير إضافية لمكافحة التلوث، إذا كانت هذه التدابير تتجاوز حدود التزاماتهم.

ثالثاً - صعوبة حساب تكاليف التلوث كعنصر داخلي

إن التطور الذي عرفه مبدأ الملوث الدافع من حيث التكاليف التي يتحملها الملوث يسمح لنا الاستنتاج أنه يحدّد تدريجياً ويتوجّه نحو إدخال كلف لتكاليف التلوث كعنصر داخلي ضمن تكاليف الإنتاج والخدمات¹.

فيما يتعلق بالاتجاه نحو إدخال كل تكاليف التلوث وهي مسألة أكّدها كل من المبدأ 13 و 16 من إعلان ريو 1992 حيث يقضي الأول على أنه: "تضمن الدول أن يكون كل من يضطلع بأنشطة تهدد البيئة مسؤولاً عن منع أو جبر الضرر، ويجب أن يشمل التحليل الاقتصادي للأعمال والمشاريع والتكاليف البيئية والاجتماعية للأعمال أو المشاريع المقترحة كعامل في هيكل التكاليف كعامل فرعي"²، أما نص المبدأ 16 فهو يتّجه إلى الأخذ بالمفهوم العام لمبدأ الملوث الدافع، كما أعلنت الدول الصناعية السبعة في القمة الاقتصادية بلندن في جويلية 1991 عن دمج اعتبارات البيئة في السياسات الحكومية بطريقة تعكس تكاليفها الاقتصادية والتكاليف البيئية، وعند اجتماع لجنة البيئة على المستوى الوزاري في 1991 اتفقت على أن تحديد سعر الموارد والمنتجات والخدمات بصفة تعكس تكاليفها البيئية والاجتماعية يعدّ أمراً أساسياً لتحقيق تنمية مستدامة³.

يصوّر الفقيه جولدي الالتزام بإصلاح الضرر الذي تحدثه الأنشطة غير المحظورة دولياً بأنه يمثل جزء من التكاليف الداخلية للنشاط الخطر، فيرى الفقيه أن من يمارس نشاطاً

¹ - Michel PRIEUR, Droit de l'environnement, op.cit, p 241.

² - إعلان وثيقة ريو، 1992، المرجع السابق، ص 5.

³ - Henri SMETS, op.cit, p 354.

مشروعاً يتسم بالخطورة، يجب أن يتحمل تكاليف ممارسة هذا النشاط حيث تُعد نفقات إصلاح الضرر جزءاً من هذه التكاليف¹.

أما فيما يتعلق بعدم تطابق التكاليف التي يتحملها الملوّث مع مبدأ الإدخال الكلي لتكاليف التلوّث نجد العديد من الاتفاقيات الدولية وأعمال دولية تلزم الملوّث بدفع تكاليف معقولة، كما أن بعض القوانين الوطنية مثل القانون الفرنسي الذي لم يأخذ بالمفهوم الواسع لمبدأ الملوّث الدافع حيث أن الملوّث غير مُلزم بدفع كلّ تكاليف التلوّث، ذلك ما أكدّه ميثاق البيئة الفرنسي الملحق بالدستور في 2004 في المادة الرابعة منه، كما سبق الإشارة إليه. فهل من المعقول مطالبة الملوّث بالتعويض الكلي للتكاليف في حين أن السلطات العامة ليست قادرة على تحمّل تكاليف إصلاح الضرر، على الرغم من توفر الإرادة سواء على المستوى الوطني (السلطات العامة) أو على المستوى الدولي للسعي نحو إدخال كلّ تكاليف التلوّث. في الواقع لا يتحمّل الملوّث عادة إلا تكاليف التعويض التي تقدّر نقداً، والتي غالباً ما تكون منخفضة أو أقل من التكاليف الاجتماعية للأضرار التي تسبب فيها².

المطلب الثالث

وسائل تطبيق مبدأ الملوّث الدافع

لا تحقق هذه الأدوات فعاليتها إلا إذا استخدمتها السلطات العامة كلّها مع بعض لكن تعدد هذه الوسائل جعل حدود هذا المبدأ غير واضحة على المستوى القانوني ويخفي في الحقيقة غموضاً وتناقضاً³.

لكي يُضمّن أن يقوم الملوّث بإزالة حقيقية للتلوّث تسمح لمجموع السكان وللوسط الطبيعي بالعيش في بيئة مقبولة، تلجأ السلطات العامة إلى وسائل عديدة فرض معايير وضوابط لجودة البيئة من خلال تشريع وطني واتفاق دولي (الفرع الأول)، أو فرض ضريبة

¹ - صلاح هاشم محمد، المسؤولية الدولية عن المساس بسلامة البيئة البحرية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1990، ص 539.

² - Frédéric MALAVAL, op.cit, p 274.

³ - Michel PRIEUR, Droit de l'environnement, op.cit, p 137.

تصاعديّة على الملوثّ (الفرع الثاني)، أو المساعدات التي تدفع الملوثّ للنزول على مستويات حماية البيئة (الفرع الثالث)، أو اللجوء إلى شراء شهادات التلوّث (الفرع الرابع).

الفرع الأول

تقنين معايير أو ضوابط ضدّ التلوّث

تعتبر هذه الوسائل أداة تقليدية فعّالة للسياسات البيئية، وهي لا تتخذ الطابع المالي بشكل مباشر ولكنها وسيلة تسمح بتخفيض الملوثّات من خلال فرض مستويات ومعايير تقنية مضادة للتلوّث يحددها التشريع الوطني أو الاتّفاق الدولي، ويتحمّل من يقوم بممارسة أنشطة مضرّة بالبيئة عبء النفقات الضرورية للمحافظة على المعايير والمستويات المحدّدة بموجب التشريع أو الاتّفاق¹.

لا يخفى أن الآليات المتعدّدة للمعايير والضوابط المضادة يصعب تطبيقها، لأنها تتطلب نطاقاً للوقاية وتدابير دائمة للملوثّات المنبعثة حتى يتحقّق احترام مستويات الملوثّات المقرّرة طبقاً للقوانين، كما يشوبها نوع من المرونة لأن الاعتبارات الاقتصادية تتغلّب على متطلّبات البيئة²، كما تصطدم مراجعة هذه الآليات التي يتعيّن أن تتم أولاً بأولٍ وفقاً للتقدم التكنولوجي، بالطابع الجامد للأعمال القانونية، حيث يؤدي ذلك إلى وقف التقدم الفني والابتكار بشأن مكافحة التلوّث³.

الفرع الثاني

فرض رسوم تصاعديّة على الملوثّات

تُعد الرسوم التي تفرضها السلطات العامة على الملوثّات أحد أهم الوسائل التي تكفل تطبيق مبدأ الملوثّ الدافع فهي تُثقل الملوثّ باقتطاع إجباري تقرّره السلطات العامة، لتستخدمه مباشرة في إصلاح أو إعادة البيئة إلى الحالة التي كانت عليها، وقد تفرض هذه

¹ - عبد السلام منصور عبد العزيز الشويبي، المرجع السابق، ص 156.

² - Michel PRIEUR, Droit de l'environnement, op.cit, p 141

³ - أشرف عرفات أبو حجارة، المرجع السابق، ص 108.

الرسوم بطريقة تحريم الملوث من المزايا التي ستعود إليه في حالة مراعاته للقواعد والمعايير البيئية¹.

لا يكون للرّسوم التي تفرضها السلطات العامة على الملوثات فعالية حقيقية، كما لا يمكنها أن تخدم السياسة البيئية التي تنتجها إلاّ تبعاً لمعدّلها، وعليه يتعيّن أن يكون معدّل الضريبة التي تفرضها الدولة على التلوث متناسباً مع معدّل التلوث المنبعث، حتى يمكن لهذه الرّسوم أن تحقق الغاية المتوخاة منها وهي ترقية التنمية المستدامة².

الفرع الثالث

الحوافز والإعانات

تعتبر الحوافز شكلاً من أشكال تشجيع الملوث الذي يعمل على الحد من التلوث، لذا يجب أن تكون قيمة المنحة مهمّة ومعتبرة، وإلاّ فضّل الملوث التخلي عن هذه المنحة بدلاً من الالتزام بمنع الأضرار البيئية أو الحد منها³.

أما الإعانات فهي عبارة عن مساعدات تدفع للملوث للوصول إلى مستويات حماية البيئة، وهدف الإعانات تنفيذ وتسهيل تطبيق المعايير والضوابط البيئية وإلاّ تبقى كالحبر على الورق في غالب الأحيان ، فهي وسيلة لتحفيز مصادر التلوث المختلفة على معالجة التلوث الناشئ عنها قبل تصريفه في الموارد البيئية المختلفة، بتقديم إعانة مالية مقابل كل وحدة أو كمية تلوث يتم التخلص منها أو معالجتها قبل تصريفها⁴.

تعد الإعانات والحوافز بديلاً عن الرسوم البيئية بتوفير الدوافع نفسها لتخفيض التلوث، حيث أن تقديم معونة أو منحة مقابل كلّ كمية تلوث يتم التخلص منها أو معالجتها ويمكن أن يحفز مصادر التلوث المختلفة لتخفيض حجم التلوث واختيار التكنولوجيا النظيفة.

من أهم الانتقادات التي توجه لأسلوب منح الإعانات والحوافز يتمثل في الخطر الذي ينشأ بمرور الوقت من توفير حماية مستمرة لمصادر التلوث، ذلك أن تقديم المستوى الملائم

¹ - أشرف عرفات أبو حجارة، المرجع السابق، ص 117-118.

² - Michel PRIEUR, Droit de l'environnement, op.cit, p 131.

³ - Idem.

⁴ - محمد حلمي طعمه، المرجع السابق، ص 229.

للإعانة والذي يعكس الأهداف البيئية قد يحتاج إلى تقديرات ليس من السهل التوصل إليها، وبالتالي فإنّ الحد الفاصل بين الإعانة التي يمكن تبريرها وتلك التي لا يمكن تبريرها يكون غير واضح، بالإضافة إلى ما قد يحدث على المدى البعيد نتيجة تقديم الإعانة¹.

لذا يعتبر البعض مبدأ الملوث الدافع يمنح الملوث الحق في التلوث، في حين أن فرض الضريبة يترتب عليه وجود التزام مستمر للمنشآت بتخفيض كميات التلوث الصادرة لتجنّب دفع الضريبة، مما قد يساعد في توفير حافز دائم لمكافحة التلوث.

بناءً على ما سبق ذكره، فإنّ أفضلية استخدام السياسة الضريبية في مكافحة تلوث البيئة في إطار تحقيق تنمية دائمة ، يعود إلى كونها تستطيع أن تضع المستثمرين العملاء وأصحاب الأعمال وجها لوجه مع كامل تكاليف الضرر البيئي الذي يسببونه، لأنّه عندما يواجهون تلك التكلفة يمكن أن يقوم هؤلاء باختيارات تكون ذات أهداف بيئية بالنسبة للبيئة والإنسان².

يبقى للإعانة الحكومية ما يبررها حين تقديمها بغرض تحفيز البحث العلمي والمساهمة في تنمية وتطوير التكنولوجيا النظيفة وجعلها متاحة على أوسع نطاق وتسهيل عملية التجديد والانتقال إلى استخدامها³.

الفرع الرابع

شهادات التلوث كبديل للرسوم البيئية

نشأت فكرة إقامة أسواق لترخيص التلوث بناءً على اقتراح الاقتصادي DALES عام 1968 ويتضمّن استخدام حقوق أو شهادات التلوث كأحد أدوات السياسة البيئية طبقاً للإجراءات التالية⁴:

¹ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 434.

² - دافيد مالين رودمان، الثروة الطبيعية للأمم تطويع السوق لاحتياجات البيئة، ترجمة: حسن تمام، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العلمية، الطبعة الأولى، القاهرة، 1999، ص 104.

³ - محمد حلمي طعمه، المرجع السابق، ص 234.

⁴ - محمد ابراهيم منصور، "دور الضريبة في مكافحة التلوث وحماية البيئة" أبحاث المؤتمر العلمي السنوي الحادي عشر لاقتصاديات البيئة، ملية التجارة جامعة المنصورة، 17-19 أبريل 1995، ص 579.

- تحديد المستوى المرغوب فيه من الجودة البيئية.

- تعريف هذا المستوى على أساس الحد الأقصى الذي يُمكن للبيئة في إقليم معيّن أن تمتصه.

- إصدار شهادات (أو ترخيص) للتلوث تسمح لمالكها بالتخلص من كمية محددة من التلوث في أي من الموارد البيئية.

يمثل هذا الاتجاه طريقة لمكافحة التلوث عن طريق تحمّل سعر مقابل الحصول على رخص استخدام الموارد البيئية كموقع ومكان للتخلص فيها من النفايات والمخلفات، والهدف من تحميل هذا السعر هو أن يكون عبئاً مالياً مباشراً على الراغبين في استخدام الموارد البيئية المحدود والمقيّد عن الأفراد، وبالتالي تظهر ضرورة تسعير حقّ استخدام البيئة¹.

لقد اعتبر DALES هذه الشهادات أسلوباً بديلاً يغني صانعي السياسات عن التقييم النقدي لقيمة الأضرار عند تحديد ضريبة التلوث ، حيث تُعدّ الولايات المتحدة الأمريكية في مقدّمة الدول كدول أوروبا واليابان التي تستخدم هذا الأسلوب كأداة من أدوات السياسة البيئية على نطاق واسع، في حين يستخدم أسلوب الضرائب والرّسوم على نطاق ضيق².

يعتبر هذا الأسلوب أكثر ملاءمة للدول المتقدمة حيث توجد أسواق المال التي يمكن أن تتداول فيها هذه الشهادات، ولا يسمح المستوى الاقتصادي للدول النامية من اعتماد مثل هذه التراخيص³.

يُعد أسلوباً فعالاً للحدّ من تلوثّ الماء والهواء ، ومن أمثلة البرامج التي اعتمدت على شهادات التلوث برنامج وكالة حماية البيئة للمحافظة على نوعية الهواء، برنامج المحافظة على مياه نهر Fox بولاية Wisconsin من التلوث. كما يمكن تحقيق المستوى المرغوب فيه بيئياً باستخدام أسلوب شهادات التلوثّ أو باستخدام أسلوب السياسة الضريبية ، وذلك في حالة توافر المعلومات الكاملة بشأن منافع وتكاليف ومكافحة التلوثّ، ويُنظر إلى شهادات

¹ - محمد حلمي طعمه، المرجع السابق، ص 235.

² - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 436.

³ - محمد عبد البديع، اقتصاد حماية البيئة، دار الأمين للنشر والتوزيع، مصر، 2003، ص 175.

التلوث على أساس أداة كمية ، حيث أن الهدف منها هو ترشيد كمية ثابتة من السلعة وهي التلوث، في حين ينظر للضرائب على أنها أداة سعرية¹.

يُفضّل البعض استخدام شهادات التلوث في مكافحة تلوث البيئة على استخدام السياسة الضريبية، لأنها تتيح للسلطات البيئية التحكم المباشر في كمية التلوث، على عكس الضرائب التي تستلزم المراجعة والتعديل من وقت لآخر بهدف تحقيق المستوى المرغوب فيه بيئياً خاصة إذا كان الرسم ضعيفاً، كما أن أسلوب الشهادات يعدّل ذاته تلقائياً تماشياً مع ظروف النمو الاقتصادي والتضخم بخلاف الضريبة التي تحتاج إلى المراجعة والتعديل من جانب السلطات البيئية².

يُضاف إلى ذلك تفضيل المنشآت الملوثة تلك الشهادات والتراخيص لأنها بدون مقابل ولذا فهي تلقى قبولاً، بخلاف استخدام أسلوب الضريبة الذي عادة ما يقابل بمعارضة شديدة.

لكنّ في الواقع العملي تواجه أسواق شهادات التلوث بعوائق ومشاكل تُؤثر سلباً على كفاءتها وفعاليتها، فيمكن استخدامها كأداة للاحتكار من قبل المنشآت الضخمة ذات نفوذ وبالتالي السيطرة على ثمن التراخيص، فتستطيع تخفيض ثمنها عند شرائها ورفعها عند بيعها، مما يؤدي إلى ارتفاع التكلفة الجديّة على منافسيها، ومن الممكن أن تتخرط المنشآت في المضاربة على الحصص في سوق التراخيص ويكون ذلك على حساب الاستثمار في معدّات مكافحة التلوث³.

يتوقّف مدى اللجوء إلى استخدام هذه التراخيص على تكاليف مكافحة التلوث التي تتحمّلها المنشآت، فلما تكون هذه التكاليف قليلة فإنّ المنشآت تُفضّل التخلّص من التلوث بطرقها الخاصّة، ولما تكون تكاليف مرتفعة تلجأ المنشآت حينئذٍ لشراء التراخيص التجارية من أجل مكافحة التلوث بسبب الانخفاض النسبي للتكاليف⁴.

¹ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 436.

² - نفس المرجع والصفحة نفسها.

³ - محمد عبد البديع، المرجع السابق، ص 175.

⁴ - صالح غرب حسن، المعايير البيئية في التجارة الدولية وآثارها على الدول النامية خاصة مصر، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2003، ص 45.

كما أن تفضيل استخدام أسلوب شهادات التلوث خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية مرجعه توافر المعلومات الكاملة لدى السلطات المختصة بحماية البيئة وبالتالي إمكانية تحديد المنافع وتكلفة الفرصة البديلة لمكافحة التلوث بشكل دقيق، كما أن فرض ضريبة ما عادة ما يواجه بمعارضة شديدة من السلطات التشريعية، ولكن مع ذلك يبقى استخدام أسلوب السياسة الضريبية في مكافحة التلوث مزاياه متعددة¹.

المطلب الرابع

القيمة القانونية للمبدأ

جاء مبدأ الملوث الدافع في بداية الأمر، من أجل منع حدوث اختلال في مبدأ المنافسة بين المؤسسات، بالتالي كان يُعد وسيلة لتقسيم أعباء التلوث وبعد التطور الذي لحق بالمبدأ أصبح آلية أو وسيلة وقائية للتلوث ومكافحته، وأخيراً تطوّرت وظيفته إلى ضمان تعويض كلي للأضرار البيئية²، ولمعرفة قيمته القانونية لا بد من التعرف على وظائفه (الفرع الأول)، ومن ثمّ نقوم بتقدير وتقييم المبدأ (الفرع الثاني).

الفرع الأول

وظائف مبدأ الملوث الدافع

للمبدأ عدة وظائف لعل أهمها تحقيقه للتكامل الاقتصادي بفضل إعادته لتوزيع تكاليف التلوث (أولاً)، كما أن له دور وقائي في حماية البيئة (ثانياً)، وآخر علاجي (ثالثاً).

أولاً - دور إعادة توزيع تكاليف التلوث لتحقيق التكامل الاقتصادي

غالباً ما يُفسّر مبدأ الملوث الدافع على أنه قاعدة تهدف لتحقيق العدالة في توزيع عملية تحمّل الأعباء، من هذا المنطلق فإنّ الملوث هو الذي يدفع ويتحمّل تكاليف الإضرار بالبيئة وليس الضحية، لأنّ الملوث هو الذي يملك وسائل مالية³.

¹ - محمد حلمي طعمه، المرجع السابق، ص 239-240.

² - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 438.

³ - نفس المرجع والصفحة نفسها.

لكن هناك من يعتبر أن هذا المبدأ قاعدة لتخصيص وتوفير الموارد اللازمة لمكافحة التلوث، تخصيص جزء من العائدات والفوائد التي تعود على الملوّثين أصحاب المشاريع من الأنشطة التي يقومون بها للسلطات العامة ، التي من مهمّتها القيام برقابة ومكافحة التلوث الذي يتسبّبون فيه، التي تمثل بالنسبة للسلطات العامة الوقاية من التلوث ومكافحته، أننقد هذا الرأى على أساس أن مبدأ الملوّث الدّافع يقضي باتّخاذ تدابير معقولة ومقبولة، وأنّ النصوص التنظيمية هي التي تحدّد المستوى المقبول والمعقول، ممّا يعني أن الملوّث لا يدفع إلا المصاريف والتكاليف المحدّدة من طرف السّلطات العامة، وغير ملزم بدفع المستوى اللازم المناسب لتحمل كل التكاليف¹.

لذا يُمكن القول أن مبدأ الملوّث الدّافع الذي تستند إليه الرسوم ليس قاعدة لتخصيص وتوفير كل الموارد المالية اللازمة لتغطية تكاليف الإضرار بالبيئة وإنّما قاعدة لتحقيق العدالة². وتعرّضت هذه المهمة للمبدأ لعدّة انتقادات منها:

تكريس حق التلوّث الحقيقي حيث يُعاب على المبدأ أنه يقبل بتدهور البيئة، ومن آثاره أيضا الإبقاء على التلوّث في حدود معيّنة مقابل تعويض مالي للضرر المتسبّب فيه، فالملوّث لا يهتم ولا يكثر بالآثار السلبية التي تترتّب عن الأنشطة مادام قادرا على دفع ثمن تلويثه، فهو وسيلة للدفع من أجل التدمير، ويتّجه لقبول التلوّث ما دام المتسبّب فيه يدفع حسب المقولة المعروفة في هذا المجال "أدفع إذن ألوّث"³.

تعتبر المبالغ التي يدفعها الملوّث بالنسبة للمؤسسات خاصة الكبيرة منها، مجرد رسوم إضافية تؤدي إلى استدامة التلوّث ، ما دام الإنتاج مستمرا وناتج الرسوم يمول أعباء الإدارة المكلفة بالرقابة وحماية البيئة، وذلك ما يجعلنا أمام مبدأ الدّافع الملوّث بدلا من الملوّث الدّافع، ومع ذلك يمكن التخفيف من حدّة هذه الانتقادات باعتبار أن الملوّث الدّافع يمكن أن يساهم في التخفيض من التلوّث وتحمل عبء الأضرار⁴.

¹ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 438.

² - Beat BRUGENMEIR, Yako HARAYAMA, Nicolas WALLANT, Théorie et pratique des taxes environnement, Economica, Paris, p 91-92.

³ - LAWOGNI, op.cit, p 185.

⁴ - Marie France DELHOSTE, op.cit, p 452.

ثانيا- الدور الوقائي

أن الغرض الأساسي من فرض الرسوم البيئية على الملوث هو الحث على تغيير سلوك أصحاب المشاريع اتجاه البيئة إيجاباً، وتبقى المهمة الأساسية للمبدأ في إعادة توزيع تكاليف حماية البيئة ولها الأولوية عن المهمة الوقائية للمبدأ وذلك لسببين هما:

- أن الحث على تغيير السلوك يعتمد على التصرف العقلاني والرشد للملوث وهو ما لا يتوفر دائماً لدى المستثمرين.

- أثر الردع مرتبط بالقيمة التي يتحملها الملوث في حين أن التكاليف التي يتحملها الملوث يُشترط فيها أن تكون معقولة، لكي لا تُحدث إخلالاً بالاستثمار والتجارة على المستوى الوطني والدولي (خاصة وأن معظم الرسوم مازالت منخفضة).

مما يُضيق من دور مبدأ الملوث الدافع في دفع المتعاملين الاقتصاديين إلى تغيير تصرفاتهم بما يخدم مصلحة البيئة¹.

ثالثاً - الدور العلاجي

أن التخلّص تماماً من التلوث والوصول إلى نسبة الصفر مستحيلة، من هنا فإن المجتمع سيقبل بوجود درجة مقبولة من التلوث، ولكنّ السماح بدرجة معينة للإنبعاثات يُحدث أضراراً بيئية على المدى الطويل تؤدي إلى تدهور البيئة، لذا يبدو من المناسب أن يتحمل الملوث أعباء الأضرار التي تحدث بالبيئة.

أن تطور مهمة المبدأ الملوث الدافع من مهمة اقتصادية تأخذ في الحسبان تكاليف واستعمال موارد البيئة وتدهورها، إلى مهمة قانونية وقائية وعلاجية بإدخال كل تكاليف الأضرار البيئية، وجاء ذلك واضحاً في الفقرة الثانية من توجيهية منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي في 2004/04/21 المتعلقة بالمسؤولية البيئية².

¹ - Mohamed KAHLOULA, Droit de l'environnement et développement...", op.cit, p 32-33.

² - تقضي الفقرة الثانية من هذه التوجيهية 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:

ما يعترض هذا الدور صعوبة تحديد جسامة الأضرار وتقدير ثمن التلوث والتدهور البيئي، أضف إلى ذلك فإنّ اللجوء إلى ميكانيزمات جديدة للتعويض كالتعويض عن طريق صناديق التعويض يُزيل الطابع الرّدعي أو التشجيع على الابتكار ومحاولة الكفّ عن إلحاق أضرار بالإنسان وممتلكاته وبيئته، لا تشجع هذه الآلية الملوّثين على بذل العناية اللازمة من أجل تفادي إلحاق أضرار بالبيئة أو التقليل منها¹.

الفرع الثاني

تقدير مبدأ الملوّث الدّافع

أن مبدأ الملوّث الدّافع وجد في الأصل كمبدأ اقتصادي يهدف إلى القضاء على المنافسة غير المشروعة، لكنه أصبح مبدأ عاماً في القانون البيئي احتل مكانة بارزة، ومارس عدة وظائف، كتحديد تكاليف التلوث، الوقاية من التلوث، إصلاح الأضرار البيئية، على أن أهم وظيفة له والأكثر شيوعاً هي تلك التي تقضي بأن على الملوّث الذي تسبب في حادث، أن يتحمل تكاليف الوقاية أو الحد من التلوث أو إزالته².

إن الوظيفة الاقتصادية لهذا المبدأ تكمن في أن الحكومات تدعم النشاطات غير الملوّثة أو النشاطات التي تستخدم أساليب إنتاجية تقلل من التلوث، من أجل خلق منافسة مشروعة بين النشاطات المستفيدة من الدعم وتلك الملوّثة، لدفع هذه الأخيرة إلى اعتماد أساليب إنتاجية غير ملوّثة، من أجل التقليل من التكاليف الاقتصادية الضخمة للتلوث³.

أما الوظيفة الثانية للمبدأ فهي توزيع تكاليف الوقاية والمكافحة ضد التلوث بين السلطات العامة والموّثين، التي بموجبها يلزم الملوّث بأن يقطع جزءاً من الأرباح التي يجنيها من نشاطه ليدفعها للسلطات العامة من أجل توظيفها لحماية البيئة من التلوث .

الوظيفة الثالثة له هي الوقاية من التلوث، لأن دفع الملوّث للرسوم والضرائب البيئية ينعكس على سعر المنتجات التي ينتجها فيرفعه وهو ما يقلل من قدرتها التنافسية، لذلك فليّنه يسعى للتقليل من سعر منتوجاته لزيادة قدرتها التنافسية، بإتباع أساليب إنتاج صديقة للبيئة

- D. CHIHAL, "La charte de l'environnement et le juge judiciaire", RJE, N° special sur la charte de l'environnement, 2003, p 253.

¹ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 440.

² - مدين آمال، المرجع السابق، ص 176.

³ - نفس المرجع، والصفحة نفسها.

لتفادي دفع الرسوم والضرائب البيئية¹، المبدأ يهدف للحد من التأثيرات البشرية على البيئة بتشجيع الأنشطة غير الملوثة، حيث أن التكاليف الخارجية للأضرار الحاصلة للبيئة هي محل اعتبار في تكاليف الإنتاج، فالملوث يتحمل المصاريف المتعلقة بمكافحة التلوث، وأسعار السلع والخدمات التي تعكس الواقع الاقتصادي لتكاليف التلوث².

الوظيفة الرابعة للمبدأ هي الوظيفة العلاجية فرغم أهمية الإجراءات الوقائية تبقى احتمالية وقوع أضرار بالبيئة قائمة، ومبدأ الملوث الدافع يسمح بالتكفل بإصلاح الأضرار البيئية بالمبالغ التي يدفعها الملوثون³.

لكن الأهمية الحالية لمبدأ الملوث الدافع تكمن في كونه يساهم في إرساء قواعد جديدة للمسؤولية المدنية البيئية، كونه يتجاوز القواعد التقليدية للمسؤولية التي تقوم على أساس الخطأ، ذلك أن مبدأ الملوث الدافع يطبق بصورة آلية حتى في غياب الخطأ، باعتباره مفهوماً اقتصادياً، كما لا يبحث في تطبيقه على المسؤول المباشر عن التلوث أو العوامل المتداخلة للمسؤولية المدنية، لأنه يضع أعباء مالية بطريقة موضوعية وليست شخصية على مجموع النشاطات التي من المحتمل أن تؤثر على البيئة وتحدث تلوثاً⁴.

في الحقيقة المستهلك أو الضحية هو الدافع وليس الملوث لأن مبدأ الملوث الدافع يأخذ في الحسبان تكاليف استغلال واستعمال الموارد الطبيعية ويدخلها في النهاية في ثمن المنتج المباع، ولا غرابة في أن يكتشف المستهلك أن عملية الإدخال تعني تحمّل الأعباء من طرف الملوث، وبالتالي نتحول من مبدأ الملوث الدافع إلى الملوث الدافع⁵.

بصفة عامة، يُحظى مبدأ الملوث الدافع باعتراف واسع ويحتل مكانة هامة في قانون البيئة على المستوى الأوروبي أو الدولي أو الوطني مستجيباً لمنطق اقتصادي ليبرالي، وإن حقق المبدأ بعض الاستحقاقات في اعتماده خاصة على الرسوم لتشجيع المعنيين على تغيير سلوكياتهم إلى الأفضل تجاه البيئة، إلا أنه مُصاغ بطريقة غامضة وما زالت حدوده غير

¹ - Nicolas De Sadeleer, les principes du pollueur-payeur, ..., op.cit, p. 65-66-67 .

² - مدين آمال، المرجع السابق، ص 176 .

³ - Nicolas De Sadeleer, les principes du pollueur-payeur, ..., op.cit, p.68.

⁴ - وعلي جمال، المرجع السابق، ص 274 .

⁵ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 441 .

واضحة، ممّا يتطلّب من الفقه وضع حدود دقيقة للمبدأ لضمان التحمّل الكلي لأعباء وتكاليف التلوّث من طرف الملوّث الدافع الفعلي وليس الضحية¹.

كما توحى صياغة المبدأ في الوهلة الأولى أنه محصور في إطار تنظيمي يوضح كيفية فرض الرسوم البيئية حسب صنف المنشأة الملوثة، إلا أن جانب هـ الآخر يظل يتعلّق بالمسؤولية والتي تقضي أن يتحمل كل شخص تسبب أو يمكن أن

يتسبب نشاطه في إلحاق الضرر بالبيئة، نفقات كل تدابير الوقاية من التلوّث 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 التلوّث.

¹ - زيد المال صافية، المرجع السابق، ص 441.

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 للملوّثين 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 التلوّث؟

- يؤدي اشتراط اللجوء إلى أفضل تكنولوجيا متوفرة وبتكلفة اقتصادية مقبولة، أي ربطه

بقدرات وإمكانيات المستغل عند تطبيق مبدأ الوقاية إلى خلق عدم المساواة بين الملوّثين، إذ

يؤدي تطبيق ذلك لإعفاء الأكثر تلويثًا من الالتزام بحجة عدم تملك موارد كافية حتى يمكنه التحصل على تكنولوجيا نظيفة، في المقابل يخضع لالتزام 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 المهمة بحماية البيئة،
خاصة حالات الأخطار البيئية التي قد تتجاوز إمكانات 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 الملوثين.
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.

تبنى إشراك الفاعلين والمعنيين بمسائل المياه حتى تكون المخططات الخاصة بالماء أكثر فاعلية وجدوى في تحقيق التنمية المستدامة للمياه..

اقترح 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

أولاً: المصادر باللغة العربية

- القرآن الكريم

أ - الكتب

- 1 - إسماعيل نجم الدين زنكة، القانون الإداري البيئي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012.
- 2 - أشرف عدنان أبو حجارة، مبدأ الملوث الدافع، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
- 3 - خالد السيد متولي محمّد، نقل النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها في صور أحكام القانون الدولي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- 4 - بيتر وسوزان كالفرت، السياسة والمجتمع في العالم الثالث: مقدمة، ترجمة عبدالله جمعان الغامدي، مطابع جامعة الملك سعود، الرياض، 2002.
- 5 - دافيد مالين رودمان، الثروة الطبيعية للأمم تطويع السوق لاحتياجات البيئة، ترجمة: حسن تمام، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العلمية، الطبعة الأولى، القاهرة، 1999.
- 6 - رجب محمود طاجن، الإطار الدستوري للحق في البيئة، دار النهضة العربية، مصر، طبعة الأولى، سنة 2008 .
- 7 - صالح محمود وهبي وابتسام درويش العجي، التربية البيئية وآفاقها المستقبلية، الطبعة الأولى، دار الفكر للنشر، دمشق، 2003.
- 8 - عبد الله الصّعيدي، الاقتصاد والبيئة، دراسة بعض الجوانب الاقتصادية لمشكلات البيئة، دار النهضة العربية، 1993.
- 9 - عبد المطلب عبد الحميد، دراسات الجدوى الاقتصادية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000.
- 10 - عثمان محمد غنيم، وماجدة أحمد أبو زنط، التنمية المستدامة، الطبعة الأولى، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
- 11 - عصام الحناوي، قضايا بيئية والتنمية في مصر: الأوضاع الراهنة وسيناريوهات مستقبلية حتى عام 2020، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، 2001.
- 12 - عمر سعد الله، حقوق الإنسان وحقوق الشعوب، العلاقة والمستجدات القانونية، الطبعة الثانية، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.

- 13 - عيد محمد العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- 14 - فوسلر كلود وبيتر جيمس، إدارة البيئة من أجل جودة الحياة، ترجمة علا أحمد إصلاح، مركز الخبرات المهنية للإدارة بميك، مصر، 2001.
- 15 - محمد ابراهيم منصور، "دور الضريبة في مكافحة التلوث وحماية البيئة" أبحاث المؤتمر العلمي السنوي الحادي عشر لاقتصاديات البيئة، كلية التجارة جامعة المنصورة، 17-19 أبريل 1995.
- 16 - محمد صافي يوسف، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية، دراسة في إطار القانون الدولي للبيئة، دار النهضة العربية، مصر، ب.ط، س 2007.
- 17 - محمد عبد البديع، اقتصاد حماية البيئة، دار الأمين للنشر والتوزيع، مصر، 2003.
- 18 - محمد عبد الله نعمان، الحماية الدولية للبيئة البحرية، دراسة قانونية خاصة عن البحر الأحمر، 2004، دون طبعة.
- 19 - منور أوسرير ومحمد حمو، الاقتصاد البيئي، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 20 - وناس يحيى، "المجتمع المدني وحماية البيئة" (دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية وال نقابات)، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 21 - يوسف القرضاوي، أصول العمل الخيري في الإسلام في ضوء النصوص والمقاصد الشرعية، الطبعة الثانية، دار الشروق، القاهرة، مصر، 2008.
- 22 - يوسف القرضاوي ، السنة مصدرا للمعرفة والحضارة، الطبعة الخامسة، دار الشروق، القاهرة، 2008، ص 143.
- ب - الرسائل والمذكرات**
- رسائل الدكتوراه**
- 1 - تونسي بن عامر، أساس المسؤولية الدولية في ضوء القانون الدولي المعاصر، رسالة دكتوراه، 1989، جامعة القاهرة.
- 2 - حسونة عبد الغني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013.
- 3 - 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.
- 4 - صالح غرب حسن، المعايير البيئية في التجارة الدولية وآثارها على الدول النامية خاصة مصر، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2003.

- 5 - صلاح هاشم محمد، المسؤولية الدولية عن المساس بسلامة البيئة البحرية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1990.
- 6 - عبد السلام منصور عبد العزيز الشويبي، التعويض بالأضرار البيئية في نطاق القانون الدولي العام، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، مصر، 2001.
- 7 - محسن عبد الحميد أفكرين، النظرية العامة للمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي مع إشارة خاصة لتطبيقها في مجال البيئة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1999.
- 8 - محمد حلمي محمد طعمة، دور السياسة الضريبية في مكافحة تلوث البيئة بين النظرية والتطبيق، رسالة دكتوراه، جامعة الملك سعود، السعودية، 2006.
- 9 - 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.
- 10 - 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 - 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.
- 4 - ليلية زياد، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2010.
- 5 - مدين آمال، المنشآت المصنفة لحماية البيئة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بوبكر بلقايد، تلمسان، سنة 2013.

ج - المقالات

- 1 - أحمد أبو الوفا، تأملات حول الحماية الدولية من التلوث، المجلة المصرية للقانون الدولي، 1993، المجلد 49.
- 2 - بن مهرة نسيم، دور الإعلام البيئي في حماية البيئة، المجلة القانونية المعيار، المركز الجامعي تيسمسيلت، الجزائر، عدد 08، 2013.
- 3 - صالح العصفور، (التقييم البيئي للمشاريع)، مجلة جسر للتنمية، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، العدد 43، يوليو 2005.
- 4 - طيار طه، قانون المنشآت المصنفة لحماية البيئة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 02، العدد 02، 1992.
- 5 - عادل عبد الله المسدي، المسؤولية الدولية عن الأضرار الناجمة عن تلوث المجاري المائية الدولية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية الصادرة عن جامعة القاهرة، عدد جانفي 1999.
- 6 - عبد الحفيظ أوسكين، الحق في الإعلام الإداري: نشأته وتطوره، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية، العدد 03، الجزء 03، 1995، ص 605.
- 7 - 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.
- 8 - محمد سعد أبو عمود، "دور الإعلام في معالجة قضايا البيئة 1972-1992" المجلة السياسية الدولية، العدد 110، سنة 1992، ص 140.
- 9 - مصطفى كراحي، كفاءات تطبيق التشريع المتعلق بتسيير المحيط وحماية البيئة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 06، العدد 01، 1996.
- 10 - نعوم مراد، مبدأ الحيطة في مجال حماية البيئة بعد قانوني وأصل شرعي، مجلة دراسات قانونية، مجلة سداسية تصدر عن مخبر القانون الخاص الأساسي، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق تلمسان، عدد 7، سنة 2010.
- 11 - وناس يحيى، تبلور التنمية المستدامة من خلال التجربة الجزائرية، مجلة العلوم القانونية جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، رقم 01، 2003، ص ص 30-80.

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 لسنة 76.

القوانين والأوامر

- 1 - الأمر رقم 58/75، المؤرخ في 1975/06/20، المتضمن القانون المدني، ج.ر عدد 78، سنة 1975، المعدل والمتمم.
- 2 - قانون 83-03 المؤرخ في 1983/02/05 المتعلق بحماية البيئة، ج.ر عدد 06 الصادرة في 1983/02/28. (ملغى)
- 3 - قانون رقم 86-72 المؤرخ في 08 أبريل 1986، المتضمن إنشاء المحافظة السامية للبحث. ج.ر عدد 15 سنة 1986.
- 4 - قانون رقم 87-17 مؤرخ في 1987/08/01، المتضمن حماية الصحة النباتية، ج.ر عدد 32 الصادرة في 1987/08/05.
- 5 - 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.
- 6 - القانون 90-31 الصادر في 1990/12/04 المتعلق بالجمعيات، ج.ر عدد 52، الصادرة بتاريخ 1990/12/05
- 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 - قانون 03-10، المؤرخ في 19/07/2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر. عدد 43 الصادرة بتاريخ 20/07/2003.
- 12 - قانون 04-07، مؤرخ في 14/08/2004، المتضمن قانون الصيد، ج.ر. عدد: 2004/51.
- 13 - 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.
- 14 - قانون 05-12، المؤرخ في 04-08-2005، المتضمن قانون المياه، ج.ر. عدد 60
- 15 - قانون 01-20 المؤرخ في 12/12/2001 المتضمن قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج.ر. عدد 77.
- 16 - قانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005 يتعلق بالمحروقات ، ج.ر. عدد 50، سنة 2005.
- 17 - قانون الولاية 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، ج.ر. عدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.
- 18 - قانون 11-10 يتعلق بالبلدية، مؤرخ في 22 جوان 2011، ج.ر. عدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.

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 حيازة المواد الإشعاعية والأجهزة التي تتولد عنها إشعاعات أيونية واستعمالها، ج.ر. عدد 22، سنة 1986.
- 4 - 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.

- 5 - المرسوم التنفيذي 87-144، مؤرخ في 16 يونيو 1987 يحدد كيفية إنشاء المحميات الطبيعية وسيرها. ج.ر عدد: 1987/25
- 6 - مرسوم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر عدد: 1988/27.
- 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 1991/26.
- 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 للنفايات الخاصة ونشره ومراجعتها، 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 10-01 المؤرخ في 04/01/2010، المتعلق بالمخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية والمخطط الوطني للماء، ج.ر عدد 01.
- 18 - الميثاق الوطني الجزائري الصادر بموجب الأمر رقم 55/76 المؤرخ في 05/07/1976

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

القوانين الدولية والأجنبية

القوانين الدولية

- 1 - اتفاقية باريس المتعلقة بالمسؤولية في مجال الطاقة النووية 1960.
- 2 - اتفاقية بروكسل المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الضرر الناجم عن التلوث بالنفط 1969.
- 3 - إعلان ستوكهولم الأممي حول البيئة، اعتمد بمدينة ستوكهولم (السويد) في 1972/06/16.
- 4 - قانثيما العالمي للطبيعة في 28 أكتوبر 1982.
- 5 - إعلان ريو دي جانيرو 1992.
- 6 - 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 1995/06/06، ج.ر عدد 32، الصادرة في 1995/06/14.
- 7 - الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة حول تغير المناخ 1992/06/09. صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-99 المؤرخ في 1993/04/10، ج.ر عدد 24، الصادرة في 1993/04/21.
- 8 - اتفاقية هلسنكي في 17 / 03 / 1992 الخاصة باستخدام المجاري المائية والبحيرات الدولية العابرة للحدود.
- 9 - اتفاقية مجلس أوروبا المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الضرر الناتج عن أنشطة خطيرة بالبيئة، 1993.
- 10 - اتفاقية هلسنكي المتعلقة بحماية بحر البلطيق عبرت عليه بغياب الإثباتات العلمية.
- 11 - اتفاقية 1994/06/29 الخاصة بالتعاون لحماية واستعمال الدائم لنهر الدانوب.
- 12 - اتفاقية نيويورك 1995/08/04، الخاصة بالحفاظ على مخزون السمك الكبير المهاجر تطبيقا لاتفاقية قانون البحار 1982.
- 13 - اتفاقية نيويورك 1997/05/21 الخاصة باستعمال الأنهار الدولية لأغراض غير الملاحة.

14 - 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.

15 - بروتوكول قرطاجنة المتعلق بالسلامة الإحيائية، اعتمد بمدينة مونتريال (كندا) في جانفي 2000، دخل حيز النفاذ في 11/09/2003.

16 - اتفاقية أروس Arhus (بالدانمرك)، الصادرة عن الاتحاد الأوروبي في 25/06/1998.

17 - بروتوكول أوسلو الملحق باتفاقية التلوث الجوي العابر للتخفيض من انبعاثات مادة

soufre.

18 - 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.

19 - التقرير الرابع للمقرر الخاص باربوتا:

- Doc A/CN, 4/413, 06/04/1988, parag 104.

20 - حولية لجنة القانون الدولي سنة 1990، الدورة 42، المجلد الأول (ب)، الوثيقة:

A/CN.4/SER, A/1990 (Vol. B).

21 - حولية لجنة القانون الدولي 1986، المجلد الثاني، الجزء الثاني، فقرة 175.

22 - 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 بارنبي 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.

A - OUVRAGE

1. BECHMAN Pierre, MASSUY Véronique, Le principe de précaution. Edition juris classeur, Paris, 2002.
2. De Sadeleer Nicolas, les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution, Bruylant , Bruxelles, A.1999.
3. DE SADELLER Nicolas, le principe de précaution dans le monde, Fondapol et Jean-Jaurès Fondation, Mars 2011.
4. GASSEMENT Armand, principe de précaution essai sur l'incidence de l'incertitude scientifique sur la décision et la responsabilité publique, collection logique, 2005.
5. Gillian Martin Mehers, "Manuel de Planification de la Communication Environnemental pour la Région Méditerranéenne", éditeur suisse, suisse 1992.
6. KISS Alexandre, Droit de l'environnement, Edition Pedone, Paris, 1989.
7. KISS Alexandre et Jean Pierre BEURIER, Droit international de l'environnement, 3ème édition, 2004.
8. LEME MACHADO Paulo Afonso, "Le droit de l'environnement au Brésil", Université de Limoge, paris, (S.D.E).
9. Ossoukine Abdelhafid, La transparence administrative, édition Dar El Gharb, 2002.
10. Prieur Michel, Droit de l'environnement, Dalloz, 4ème édition, 2004.
11. 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. BURNIAT Nicolas et Gèle DELFORGE, "L'arrêt GABCIKOVO-NAGYMAROS", R.B.D.I, 1999, N°2, Brulant Bruxelles.
3. CAUDAL Sylvie "Un nouvel obstacle pour l'écologie sur l'énergie", R.J.E, N° 2/ 2001, pp 221-230.
4. Chaib Soraya et Mustapha Karadji, " le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien", Idara, volume 13, n: 2 - 2003 .
5. DELHOSTE Marie France, "L'Environnement dans les constitutions du monde", R.D.P, 2004, N° 2.
6. DE ROANY Céline, des principes de précaution analysé de critère communs et interprétation différenciée , R.J.E, N°2/2004, p.148.

7. 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.
8. Essing Philippe, les cahier de la sécurité industrielle, la concertation-études de dangers et ouverture au public, ICSI, France, 2/2009.
9. FEVRIER JeanMarc, "Les principes constitutionnels d'information et de participation", Revue Juris Classeur, Environnement, n° 04, 2005.
10. FONBASTIER Laurent, Etudes d'impact écologique (Introduction générale) Juris Classeur environnement. Fasc. 2500, juin 2006, pp.1-13.
11. GRANDBOIS Maryse, "Le rôle des organisations non gouvernement ales en droit l'environnement", in Michel PRIEUR et Stéphane DOUM BÉ BILLE, Droit de l'environnement et développement durable, 1994 pp. 67 – 75.
12. GUEGAN Anne, "L'apport du principe de précaution en droit international de la responsabilité civile", R.J.E, N° 2/ 2000.
13. JAMAY Florence, "Principe de participation", collection des Juris-Classeur, Environnement, Vol 01, Paris, 2002, p 01-18.
14. KAHHOULA Mohamed, "Droit, environnement et développement", Revue économie, N° 29, novembre et décembre 1995, pp.30-33.
15. KAMTO Maurice, "Les nouveaux principes du droit de l'environnement", R.J.E, N° 1,1993, pp.11-21.
16. KERBRAT Yann, "Le différent relatif à l'usine MOX de sellafied (Irlande/Royaume unies), connexité des procédures et droit d'accès à l'information en matière environnementale", A.F.D.I, 2004, Paris, p 607 à 623.
17. LAWOGNI. M, "La protection de l'environnement : Défense de valeur dans la dégradation de l'environnement mondiale et les des responsabilités commune mais différencier des états, diversité des rôles" In Michel PÂQUES et Michael FAURE, La protection de l'environnement au cœur de la synthèse juridique international et du droit interne. (Acteurs ,Valeur et efficacité) Bruylant, Bruxelles 2003, pp.169-193.
18. LUCCHINI Laurent, "Le principe de précaution en droit international de l'environnement: ombre plus que lumière ", A.FDI, Paris, 1999, p718.
19. NEURAY Jean-François, "L'amélioration de l'accès la justice dans une perspective de défense de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne, acteurs, valeurs et efficacité", du 19 et 20 octobre 2001, Université de liège, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp 407-465.
20. PALLEMAERTS Marc, "La conférence Rio : Bilan et perspectives, Actualité de droit de l'environnement", in L'actualité du droit de l'environnement actes du colloque des 17 – 18 Décembre, 1994, Bruylant, Bruxelles, pp 73 à 136.

21. Philippe Cécile, *Le principe de précaution : un principe à hauts risques, not économique, institut économique molinari (IEM), Bruxelles, Mars 2005.*
22. Prieur Michel, *La convention D'Aarhus Instrument Universel de la Démocratie Environnementale, revue juridique de l'environnement, n: spécial, 1999.*
23. RADE Christophe, "Le principe de précaution, une nouvelle éthique de la responsabilité", *R.J.E N° spécial de précaution, N° 2, 2000, pp.51 - 83.*
24. ROMI Raphaël, *droit et administration de l'environnement, 5^{ème} édition, Montchresien, 2004.*
25. SAND Philippe, "L'affaire des essais nucléaires (Nouvelle Zélande, France)", *constitution de l'instance au droit juridique de l'environnement. R.G.D.I. P, N° 2/ 1997, pp. 447-474.*
26. 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.*
27. SOHNLE Jochen, "Irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de la cour internationale de justice", *l'affaire GABRIKOVO – NAGY MAROS, R.G.D.I. P, 1998/1, pp.85-121.*
28. TORRELLI Maurice, "La reprise des essais nucléaires Français", *A.F.D.I, 1995, pp.754 770. pp .755-771.*
29. Tullio SCOVAZZI, "L'enquête publique et la protection de l'environnement", *communication au colloque de Tunis sur " La protection juridique de l'environnement" 11– 13 Mai 1989, Presses des imprimeries réunies, Tunisie, 1990.*
30. YAOVI AME GANKPOE Valentin et AVODE Kadjo, "La force contraignante et le degré d'efficacité variable du droit internationale, matériel et des principes naissants non juridictionnelle cas de l'Afrique". in Michael FAURE *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. (Acteurs valeurs efficacité), Acte du colloque des 19 et 20 octobre 2001. Bruylant, Bruxelles 2003.pp.327-371.*

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 notions 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 consultatifs et ordre du 01/02/1995.
12. Opinion dissidente du juge WERMENTRY relative aux essais nucléaires Français, la CIJ, recueil des arrêts consultatifs 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 relatifs aux aspects économiques 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 - تنهـور الأرض، منتديـات 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%3DsMwa201/05/14>، تم الإطلاع عليه في 2015/04/28.
- 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. الموسوعة الجغرافية: <http://www.4geography.com/vb/showthread.php?t=374>، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2015/04/30.
- 8 - تقرير منظمة الصحة العالمية <http://www.who.int/globalchange/ecosystems/biodiversity/ar>، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2015/04/27.
- 9 - <http://ar.wikipedia.org/wiki/> ويكيبيديا، منتزه يـلستون الوطني، تم الإطلاع عليه في 2015/04/20.
- 10 - إدارة الموارد الطبيعية في أراضي المراعي، <http://www.moa.gov.jo/LinkClick.aspx%3Ffileticket%3DsMwa201/05/14>، تم الإطلاع علي في 2015/04/27.
- 11 - الموسوعة الجغرافية، <http://www.4geography.com/vb/showthread.php?t=374>، تم الإطلاع عليه يوم 2015/04/02.
- 12 - <http://www.hcenr.net/index.php/>، تم الإطلاع عليه يوم 2015/04/11، على الساعة 21.00.
- 13 - 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.

- 14 - تدهور الأرض، مننديات ستار تايمز، www.startimes.com/?t=31186912، تم الإطلاع عليه في 2015/04/22.
- 15 - http://www.gefsgpegypt.org/FocalAreas/LandDegradation/tabid/76/sgp_language/ge/ar-EG/Default.aspx اطلع عليه بتاريخ 2015/05/02.
- 16 - 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.
- 17 - : http://www.gefsgpegypt.org/FocalAreas/LandDegradation/tabid/76/sgp_language/ar-EG/Default.aspx تم الإطلاع عليه بتاريخ 2015/05/02

الفهرس

1.....	مقدمة
8.....	مبحث تمهيدي
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 : التأطير 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

- أولاً - حماية المياه 23
- ثانياً - الحظائر الوطنية والمحميات الطبيعية 24
- ثالثاً - حماية الصحة النباتية 25
- رابعاً - المناطق الخاصة بحماية الثروة الحيوانية 25
- خامساً - نطاقات الحماية الخاصة بالتراث 26
- سادساً - الصعوبات التي تعترض نظام المناطق 26
- الفرع الثاني: دراسة الخطر أهم الطرق القانونية المعتمدة لحماية التنوع البيولوجي. 28
- أولاً - تعريف دراسات الخطر 28
- ثانياً - مضمون دراسات الخطر 31
- المبحث الثاني: مبدأ الإعلام والمشاركة 36
- المطلب الأول: الإعلام البيئي 36
- الفرع الأول: مفهوم الإعلام البيئي 37
- أولاً- المقصود بالإعلام البيئي 37
- ثانياً - أهداف الإعلام البيئي 38
- الفرع الثاني: التكريس القانوني للحق في الإعلام البيئي 39
- أولاً- الحق في الإعلام البيئي على المستوى الدولي 39
- ثانياً- الإعلام البيئي على المستوى الإقليمي 41
- ثالثاً- الحق في الإعلام البيئي على المستوى الداخلي 42
- الفرع الثالث: حدود الحق في الإعلام في المواد البيئية: 49

49	أولاً- السر الإداري :
51	ثانياً-السر الصناعي أو التجاري
52	ثالثاً-العزوف عن المطالبة بالحق
53	المطلب الثاني: الحق في المشاركة
53	الفرع الأول:مفهوم الحق في المشاركة
54	الفرع الثاني:التكريس القانوني لحق المشاركة في حماية البيئة
55	أولاً- التكريس القانوني لحق المشاركة على المستوى الدولي
56	ثانياً . التكريس القانوني لحق المشاركة على المستوى الداخلي
59	الفرع الثالث: آليات مشاركة المواطنين في حماية البيئة
59	أولاً- التشاور
61	ثانياً- الإستشارة
62	ثالثاً- التحقيق العمومي
65	رابعاً: المناقشة العامة
66	الفرع الرابع:حدود الحق في مشاركة المواطنين
67	أولاً- الحدود القانونية
68	ثانياً- الحدود غير القانونية
73	المبحث الثالث: التخطيط البيئي أداة لتكريس الإدماج البعد البيئي
73	المطلب الأول: مفهوم التخطيط البيئي
74	الفرع الأول: تعريف التخطيط البيئي

- 75 الفرع الثاني: أهمية التخطيط البيئي
- 75..... الفرع الثالث: تدرج التخطيط البيئي في القانون الجزائري
- 76.....المطلب الثاني: دراسات التقييم البيئي أداة لتكريس عملية التخطيط البيئي
- 77 الفرع الأول: مفهوم دراسات التقييم البيئي
- 77 أولا- تبلور مفهوم دراسات التقييم البيئي
- 78 ثانيا- مبادئ دراسات التقييم البيئي
- 79..... الفرع الثاني: إجراءات دراسة التقييم البيئي
- 79 أولا- مدى احتياج المشروع لهذا الإجراء
- 80 ثانيا- إخضاع عملية تقييم الأثر البيئي للرقابة
- 82..... الفرع الثالث: المشاكل والصعوبات التي تعترض دراسات التقييم البيئي
- 82 أولا- محدودية القدرة الاقتصادية للمنشآت
- 82 ثانيا- نسبية الحقائق واختلاف النتائج العلمية
- 83 المطلب الثالث: التخطيط البيئي تخطيط قطاعي
- 83 الفرع الأول: التخطيط المتعلق بقطاع المياه
- 84 أولا- المخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية
- 85 ثانيا- المخطط الوطني للماء
- 85..... الفرع الثاني: التخطيط المتعلق بقطاع إدارة وتسيير النفايات
- 86 أولا- المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة
- 87 ثانيا- المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها

87	المطلب الرابع: التخطيط البيئي: تخطيط شمولي
87	الفرع الأول: التخطيط البيئي المحلي
88	أولاً- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
89	ثانياً- مخطط شغل الأراضي
90	الفرع الثاني: التخطيط البيئي الشمولي المركزي
91	الفرع الثالث:المخطط الوطني لتهيئة الإقليم
94	المبحث الرابع: مبدأ عدم التدهور
94	المطلب الأول: مفهوم مبدأ عدم التدهور
94	الفرع الأول: المقصود بمبدأ عدم التدهور
95	الفرع الثاني: أسباب عدم التدهور
95	أولاً-العوامل البشرية
98	ثانياً-العوامل الطبيعية
99	المطلب الثاني: القيمة القانونية للمبدأ
99	الفرع الأول:التكريس القانوني للمبدأ
99	أولاً-على المستوى الدولي
101	ثانياً-على المستوى الوطني
102	الفرع الثاني: تقدير مضمون المبدأ
103	الفصل الثاني: المبادئ العامة ذات الطابع القضائي في المجال البيئي
104	المبحث الأول: مبدأ الحيطة

104.....	المطلب الأول: مفهوم مبدأ الحيطة
104.....	الفرع الأول: تعريف مبدأ الحيطة
106.....	الفرع الثاني: شروط تطبيق مبدأ الحيطة
106.....	أولاً- عدم توافر اليقين العلمي
108.....	ثانياً- احتمال وقوع الضرر
109.....	ثالثاً- تكييف الضرر(درجة جسامته الضرر)
111.....	المطلب الثاني: التكريس القانوني لمبدأ الحيطة
111.....	الفرع الأول: على المستوى الدولي
113.....	الفرع الثاني: على المستوى الوطني
114.....	المطلب الثالث:حدود مبدأ الحيطة
114.....	الفرع الأول: عدم تطبيق المبدأ إلا في مجال البيئة
115.....	الفرع الثاني: التناسب بين الإجراءات المتخذة والأضرار المحتملة
115.....	الفرع الثالث: أن تكون التدابير المتخذة بتكلفة اقتصادية مقبولة
115.....	المطلب الرابع: القيمة القانونية لمبدأ الحيطة
116.....	الفرع الأول: مبدأ الحيطة قاعدة عرفية
117.....	الفرع الثاني: مبدأ الحيطة قاعدة قانونية اتفاقية
120.....	الفرع الثالث: الاعتراف التدريجي للقضاء الدولي بمبدأ الحيطة
121.....	أولاً- موقف محكمة العدل الدولية
122.....	ثانياً- موقف المحكمة الدولية لقانون البحار

124.....	الفرع الرابع: تأثير مبدأ الحيطة على قواعد المسؤولية
124.....	أولاً- تحديد الأشخاص المعنية بمبدأ الحيطة
126.....	ثانياً - الأضرار المحتملة عائق لقيام المسؤولية
131.....	ثالثاً- تقدير مبدأ الحيطة كأساس للمسؤولية البيئية
133	المبحث الثاني مبدأ الوقاية.....
133.....	المطلب الأول: مفهوم مبدأ الوقاية (التدابير الوقائية)
134.....	الفرع الأول: التعريف بمبدأ الوقاية
134.....	أولاً - تعريف مبدأ الوقاية وأهميته
136.....	ثانياً - ظهور مبدأ الوقاية وتطوره
138	ثالثاً- تمييز مبدأ الوقاية
139	الفرع الثاني: تكريس مبدأ الوقاية
139.....	أولاً- في الاتفاقيات الدولية البيئية
140	ثانياً - في القوانين الوطنية
142	ثالثاً - في القضاء
143.....	المطلب الثاني: القيمة القانونية لمبدأ الوقاية
144.....	الفرع الأول: نطاق تطبيق مبدأ الوقاية
144.....	أولاً - المعرفة الجيدة الكافية للتعرف على الأضرار الواجب تفاديها
145.....	ثانياً - أن تكون التدابير الوقائية معقولة
146.....	ثالثاً - اللجوء إلى أحسن تكنولوجيا متوفرة

- 147..... الفرع الثاني: علاقة مبدأ الوقاية بالمسؤولية.
- 149 الفرع الثالث: تقييم مضمون مبدأ الوقائي
- 150..... الفرع الرابع: مبدأ استبدال وجه آخر لمبدأ الوقاية.
- 152..... المطلب الثالث: دراسة مدى التأثير أداة لتجسيد مبدأ الوقاية.
- 152..... الفرع الأول: التعريف بدراسة مدى التأثير.
- 152..... أولاً- المقصود بدراسة التأثير.
- 153..... ثانيا- تكريسه القانوني.
- 154..... ثالثا- نطاق إعمال دراسة التأثير.
- 155..... الفرع الثاني: الرقابة على دراسة التأثير البيئي.
- 155 أولاً- الرقابة الإدارية:
- 155 ثانيا- الرقابة القضائية.
- 158..... المبحث الثالث: مبدأ الملوث الدافع.
- 158..... المطلب الأول: التكريس القانوني لمبدأ الملوث الدافع.
- 159..... الفرع الأول: إقرار المبدأ على المستوى الأوروبي.
- 159..... أولاً- في قرارات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.
- 160..... ثانيا- في الأعمال الصادرة عن الإتحاد الأوروبي والجماعة الأوروبية....
- 162..... الفرع الثاني: إقرار مبدأ الملوث الدافع كمبدأ قانوني على المستوى الدولي....
- 162..... أولاً- في إعلان ريو 1992.....
- 164 ثانيا- في الاتفاقيات الدولية.....

الفرع الثالث: إقرار مبدأ الملوث الدافع كمبدأ قانوني في القوانين الوطنية.....	166
أولاً- القانون الفرنسي.....	166
ثانياً- القانون الألماني:.....	167
ثالثاً- القانون الجزائري:.....	168
المطلب الثاني: نطاق تطبيق مبدأ الملوث الدافع.....	169
الفرع الأول: تحديد الملوث الملزم بالدفع.....	169
أولاً- صعوبة تحديد الملوث.....	169
ثانياً - الحلول المتخذة لتحديد الملوث الدافع.....	170
الفرع الثاني: التكاليف التي يتحملها الملوث الدافع.....	173
أولاً - إدخال جزئي لتكاليف حماية البيئة.....	173
ثانياً - إدخال كلي لتكاليف حماية البيئة.....	174
ثالثاً- صعوبة حساب تكاليف التلوث كعنصر داخلي.....	177
المطلب الثالث: وسائل تطبيق مبدأ الملوث الدافع.....	178
الفرع الأول: تقنين معايير أو ضوابط ضد التلوث.....	179
الفرع الثاني: فرض رسوم تصاعديّة على الملوثات.....	179
الفرع الثالث: الحوافز والإعانات.....	180
الفرع الرابع: شهادات التلوث كبديل للرسوم البيئية.....	181
المطلب الرابع: القيمة القانونية للمبدأ.....	184
الفرع الأول: وظائف مبدأ الملوث الدافع.....	184

184.....	أولاً- دور إعادة توزيع تكاليف التلوث لتحقيق التكامل الاقتصادي
186	ثانياً- الدور الوقائي
186.....	ثالثاً- الدور العلاجي
187.....	الفرع الثاني: تقدير مبدأ الملوث الدافع
190.....	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 03-10 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.