حق الفرد في حماية البيئة لتحقيق السلامة والتنمية المستدامة

الأستاذة نبيلة أقوجيل
أستاذة مساعدة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد خيضر بسكرة

مقدمة :

دائما وأبدا يسعى الإنسان إلى استغلال موارد بيئته بطريقة أو بأخرى، لإشباع حاجاته الأساسية أو الثانوية عن طريق الوسائل التكنولوجية، جاعلة الأنظمة البيئية تعاني من مستويات اختلال خطيرة تدعو للخوف والقلق على صحة الإنسان الحالي ومستقبل الأجيال القادمة،كما تساهم في هذا الوضع العديد من العوامل المتداخلة، اقتصادية كانت أو اجتماعية أو ثقافية. ويفسر هذا بعلاقة حماية البيئة وحق الإنسان من خلال التنمية المستدامة، التي تستجيب لحاجات الأجيال بشكل عادل،والسؤال المطروح: كيف نضمن سلامة النظم البيئية لتحقيق التنمية المستدامة وتامين حياة أفضل للإنسان ؟

المبحث الأول: مكانة البيئة في القانون

إذا كانت مشكلة حماية البيئة تهم كل دولة، بحيث تسعى كل واحدة منها إلى وضع قواعد قانونية لمواجهة الأخطار البيئية، إلا أن المجتمع الدولي قد اهتم بها ونبه إلى خطورتها وعمل على الوقاية منها، ووضع الحلول لها، إلى حد طبع قواعد حماية البيئة بمسحة دولية.

فأغلب قواعد قانون حماية البيئة هي قواعد اتفاقية, عملت الدول من خلال الاتفاقيات الجماعية أو الثنائية، على وضعها باعتبارها الأنسب, ليس فقط لأن الأخطار التي تهدد البيئة عالمية الأثر والمضار, بل أيضا لأن فعالية وسائل الحفاظ على البيئة، تقتضي

تنسيق سياسة دولية(Une politique internationale) موحدة في مجال وضع القواعد والأنظمة المتعلقة بالبيئة.

المطلب الأول: البيئة في الاتفاقيات الدولية

والتي تعتبر من أفضل الوسائل نحو إرساء دعائم قانون حماية البيئة، ويعود ذلك إلى عدة عوامل منها الطبيعة الدولية لمشكلة البيئة، والتي تقتضي التعاون والجهود الجماعية لحلها، ومنها أيضا وجود المنظمات الدولية العامة والمتخصصة، التي تعمل على تقديم عون حقيقي في مجال إعمال قواعد حماية البيئة كالمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة اليونسكو، ومنظمة الأغذية والزراعة إلى غير ذلك.

ومن الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية البيئة نذكر الاتفاقية الدولية المبرمة في بروكسل عام 1969 والمتعلقة بالتدخل في أعالي البحار في حالات كوارث التلوث بالبترول، واتفاقية لندن لعام 1972 الخاصة بمنع التلوث البحري بإغراق النفايات والمواد الأخرى، كذلك اتفاقية جنيف لعام 1979 المتعلقة بتلوث الهواء بعيد المدى عبر الحدود، واتفاقية فينا لعام 1985 الخاصة بحماية طبقة الأزون، كما نذكر اتفاقية باريس لعام 1972 المتعلقة بحماية تراث العالم الثقافي والطبيعي[1].

ولقد صادقت الجزائر على عدد كبير من الاتفاقيات المتعلقة بحماية البيئة، فمن أول الاتفاقيات التي صادقت عليها الجزائر بتاريخ 1967/12/11 وهو الاتفاق المتعلق بإنشاء المجلس العام للصيد في البحر الأبيض المتوسط المبرم في روما بتاريخ 1949/09/24.

كما صادقت الجزائر على معاهدة ريو دي جانيرو[2] المتعلقة بالتنوع البيولوجي والمبرمة في جوان 1992 ومن أهم المبادئ التي جاءت بها هذه المعاهدة:

- إبراز المسؤولية المشتركة للدول وضرورة التعاون من أجل حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة.
- التزام الدول في إشراك المواطنين في الإطلاع على معلومات متعلقة بالبيئة.
- التزام الدول بوضع تشريعات متعلقة بالبيئة.

كما انعقدت قمة جوهانسبورغ من 26 أوت إلى 04 سبتمبر 2002 والمتعلقة بالتنمية المستدامة والتي ضمت رؤساء الدول وممثلي المنظمات الغير الحكومية، وخلصت هذه الندوة إلى أن ضمان التنمية المستدامة يتحقق من خلال تطوير نوعية حياة لائقة لكل شعوب المعمورة.

ولقد صادقت أيضا في 26 جانفي 1980على اتفاقية حماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث المبرمة ببرشلونة في16 فيفري 1976 ,و على اتفاقية كيوتو المتعلقة بالتغيرات المناخية المبرمة بتاريخ 11 ديسمبر 1997 والمصادق عليها بتاريخ 28 أفريل 2004.

المطلب الثاني: الاهتمام القانوني بحماية البيئة في التشريع

إذا كانت مشكلة حماية البيئة قد جذبت عناية رجال العلوم الطبيعية أو البيولوجية منذ وقت بعيد، إلا أن الفقه القانوني قد تأخر نسبيا في التنبه إلى المشكلة القانونية التي تثيرها المخاطر التي تهدد البيئة.

ونظرا لكون البيئة قد أصبحت عرضة الاستغلال الغير الرشيد مع ميلاد الثورة الصناعية، عندئذ أصبحت الحاجة ملحة لقواعد قانونية أو نظامية تضبط سلوك الإنسان في تعامله مع بيئته، على نحو يحفظ عليها توازنها الإيكولوجي فكان ميلاد قانون حماية البيئة، الذي يمكن تعريفه: " بأنه مجموعة القواعد القانونية، ذات الطبيعة الفنية، التي تنظم نشاط الإنسان في علاقاته بالبيئة، والوسط الطبيعي الذي يعيش فيه، وتحدد ماهية البيئة وأنماط النشاط المحظور الذي يؤدي إلى اختلال التوازن الفطري بين مكوناتها، والآثار القانونية المترتبة على مثل هذا النشاط".[3]

من هذا التعريف يتضح جوهر موضوع قانون حماية البيئة، ألا وهو البيئة والنشاط الإنساني الذي يتصل بها ويشكل اعتداء عليها بما يهدد بالخطر مظاهر الحياة فيها.

فزيادة الأخطار التي تهدد البيئة الإنسانية أدت بالدول إلى وضع أنظمة قانونية لمواجهة الأخطار البيئية فصدرت العديد من القوانين البيئية في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وإنكلترا وفرنسا، أما في الجزائر، وغداة الاستقلال فلقد عرفت فراغاً قانونيًا ومؤسساتياً من جميع جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية، مما جعل المشرع الجزائري وبموجب قانون 157/62 يمدد استعمال القوانين الفرنسية إلا فيما يتعارض مع السيادة الوطنية. إلا أنه في سنوات الثمانينات عرفت الجزائر قفزة نوعية في مجال التشريعي البيئي، والتي بدأت بصدور أول قانون لحماية البيئة سنة 1983[4]، والذي كان يعتبر بمثابة القاعدة الرئيسية للمنظومة التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحماية البيئة، فلقد حدد هذا القانون الأهداف الأساسية التي ترمي إليها حماية البيئة وهي: - حماية الموارد الطبيعية. - اتقاء كل شكل من أشكال التلوث - تحسين إطار المعيشة ونوعيتها. فضلا عن ذلك يرتكز هذا القانون على المبادئ التالية:- ضرورة الأخذ بعين

الاعتبار حماية البيئة في التخطيط الوطني. - تحقيق التوازن بين متطلبات النمو الاقتصادي ومتطلبات حماية البيئة. - تحديد شروط إدراج المشاريع في البيئة.

كما تعرض المشرع في هذا القانون إلى دراسات مدى التأثير والمنشآت المصنفة والجهات المكلفة بحماية البيئة، وعلى إمكانية إنشاء جمعيات للمساهمة في حماية البيئة.

وصدرت عدة نصوص تنظيمية تنفيذاً لهذا القانون منها[5]:

- المرسوم التنفيذي 143/87 المؤرخ في 16 يونيو 1987 المحدد لقواعد تصنيف الحظائر الوطنية والمحميات الطبيعية.

- المرسوم التنفيذي 339/98 المؤرخ في 03 نوفمبر 1998 والذي يضبط التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة والمحدد لقائمتها.

وبعد مرور عشرون سنة من صدور أول قانون متعلق بحماية البيئة، ونظراً للمعطيات الجديدة التي عرفها العالم لاسيما التطور التكنولوجي والحضري رأى المشرع إلى ضرورة إصدار قانون جديد يتعلق بحماية البيئة وهو القانون 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 ولقد حدد هذا القانون المبادئ الأساسية لحماية البيئة والمتمثلة في : - مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي. - مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية. - مبدأ الاستبدال Le principe de substitution. – مبدأ الإدماج le principe d'intégration - مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر. - مبدأ الحيطة le principe de précaution - مبدأ الملوث الدافع le principe du pollueur payeur - مبدأ الإعلام والمشاركة le principe d'information et de participation

ولقد جاء هذا القانون بمفاهيم وتعاريف جديدة فيما يتعلق بالبيئة، التنمية المستدامة، مع العلم انه قد أشار المشرع الجزائري للتنمية المستدامة بصفة غير مباشرة في قانون البيئة لسنة 1983 حيث نصت المادة 03 منه: "تقتضي التنمية الوطنية تحقيق التوازن الضروري بين متطلبات النمو الاقتصادي ومتطلبات حماية البيئة والمحافظة على إطار معيشة السكان".كما جاء تعريفها في قانون 01/03 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة على أنها: " نمط تنمية تضمن فيه خيارات وفرص التنمية التي تحافظ على البيئة والموارد الطبيعية والتراث الثقافي للأجيال القادمة".ولقد عرف قانون البيئة الجديد10/03 بصفة واضحة التنمية المستدامة في المادة 04 منه:" على أنها التوفيق بين تنمية اجتماعية واقتصادية قابلة للاستمرار وحماية البيئة، أي إدراج البعد البيئي في إطار تنمية تضمن تلبية حاجات الأجيال الحاضرة والأجيال المستقبلية".

و عرفها الأستاذ يوسف بن ناصرعلى أنها[6]:

« La protection de l'environnement est devenue une préoccupation et un paramètre essentiel de l'activité socio-économique et de l'activité diplomatique principalement dans les pays du nord. Les problèmes de pollution ont amené les sociétés actuelles à percevoir les limites physiques du milieu dans lequel elles évoluent. Chaque société cherche maintenant à avoir une vision prospective de l'exploitation des ses ressources naturelles. La restauration de la qualité de l'environnement et la recherche de nouveaux modes de production et de consommation, compatibles à long terme avec la sauvegarde du milieu naturel, sont devenues des objectifs incontournables. »

وبهذا يمكن القول أن التنمية المستدامة يقصد بها هو التوفيق بين النمو الاقتصادي وبين ضرورة حماية البيئة والمحافظة عليها.

وبجانب قانون البيئة الذي يعتبر الشريعة العامة والنص الأساسي المتعلق بحماية البيئة، نجد عدة قوانين أخرى عالجت موضوع حماية البيئة لغرض التنمية المستدامة ومن بين هذه القوانين: قانون الغابات – قانون المياه – قانون المناجم– قانون النفايات– قانون الصحة، قانون حماية التراث الثقافي– قانون الصيد– قانون الصيد البحري وتربية المائيات.

المبحث الثاني: الوسائل الوقائية لحماية البيئة لتحقيق التنمية المستدامة

نتطرق في هذا المبحث إلى تحديد أهم الوسائل القانونية والوقائية التي تستعملها الإدارة من أجل الحفاظ على البيئة وحمايتها للأجيال الحالية، واستدامتها للأجيال المقبلة، بدأ بنظام الترخيص، الإلزام، الحظر والتقارير إلى نظام دراسة التأثير.

المطلب الأول: نظام الترخيص

يقصد بالترخيص الإذن الصادر عن الإدارة المختصة لممارسة نشاط معين، والترخيص ما هو إلا وسيلة من وسائل الضبط الإداري[7]، وهو عبارة عن قرار صادر عن السلطة العامة، هدفه تقييد حريات الأفراد بما يحقق النظام العام داخل المجتمع، ولهذا الأسلوب تطبيق واسع في مجال حماية البيئة لاسيما في التشريعات الأوربية، كضرورة الحصول على ترخيص لإقامة مؤسسات من شأنها أن تسبب أضراراً للجوار.

كما نجد في التشريع الجزائري أمثلة كثيرة عن نظام الترخيص في مجال حماية البيئة، وعليه سنقتصر على أهم تطبيقات هذا أسلوب:

الفرع الأول: رخصة البناء وحماية البيئة

يبدو للوهلة الأولى أنه لا علاقة بين رخصة البناء وحماية البيئة، إلا أنه باستقراء مواد القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير[8] يظهر أن هناك علاقة وطيدة بين حماية البيئة ورخصة البناء. وأن هذه الأخيرة هي أهم التراخيص المعبرة عن

الرقابة السابقة على المحيط البيئي والوسط الطبيعي.كما اشترط الرخصة في أي ترميم أو تعديل يدخل على البناء، بل أكثر من ذلك فعلى من يريد البناء في بعض المناطق المحمية الحصول على موافقة الوزارة المكلفة بالتسيير أو الإشراف على الأمكنة المراد إنجاز البناء فيها. فلقد نص القانون 04/98 المتعلق بحماية التراث الثقافي على أن أي تغيير يراد إدخاله على عقار مصنف ضمن التراث الثقافي لرخصة مسبقة تسلم من طرف الوزير المكلف بالبيئة[9]. كذلك بالنسبة للبناء في المناطق السياحية ومواقع التوسع السياحي فإن القانون 03/03 [10] أخضع منح رخصة البناء فيها إلى أخذ الرأي المسبق للوزير المكلف بالسياحة.

علما أن الحصول على موافقة الوزارة المعنية يعتبر إجراء مسبق وليس رخصة، وإنما يجب الحصول على الرخصة من الهيئة الإدارية المختصة التي عينها قانون التهيئة والتعمير[11].

وبالرجوع لأحكام القانون 29/90 نجد المادة 7 منه تنص على أنه يجب أن يستفيد كل بناء معد للسكن من مصدر للمياه الصالحة للشرب، وأن يتوفر على جهاز لصرف المياه يحول دون تدفقها على سطح الأرض، كما تشترط المادة 8 على أن يكون تصميم المنشآت والبنايات ذات الاستعمال المهني والصناعي بكيفية تمكن من تفادي رمي النفايات الملوثة وكل العناصر الضارة.

أما في حالة وجود أدوات التعمير والتي تتمثل في: - المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير PDAU. - مخطط شغل الأراضي P.O.S. فيجب أن تحترم البناية المزمع إنجازها هذا المخطط وما ورد فيه، ولقد حدد المرسوم 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 الشروط الواجب توفرها للحصول على رخصة البناء، والتي تتمثل في :

1- طلب رخصة البناء موقع عليها من المالك أو موكله أو المستأجر المرخص له قانونا أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها العقار.

2- تصميم للموقع.

3- مذكرة ترفق بالرسوم البيانية الترشيدية والتي تتضمن وسائل العمل وطريقة بناء الهياكل والأسقف ونوع المواد المستعملة، وشرح مختصر لأجهزة تموين بالكهرباء والغاز والتدفئة.

4- قرار الوالي المرخص بإنشاء مؤسسات صناعية وتجارية مصنفة في فئة المؤسسات الخطيرة والغير صحية والمزعجة.

5- دراسة التأثير.

الفرع الثاني: رخصة استغلال المنشآت المصنفة

نتطرق أولا إلى مفهوم المنشآت المصنفة ثم إلى إجراءات الحصول على رخصة استغلالها.

أولا/ المقصود بالمنشآت المصنفة:

عرف المشرع الجزائري المنشآت المصنفة في قانون 10/03 [12] على أنها تلك المصانع والورشات والمشاغل ومقالع الحجارة والمناجم وبصفة عامة المنشآت التي يستغلها أو يملكها كل شخص طبيعي أو معنوي عمومي أو خاص، والتي قد تتسبب في أخطار على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية أو قد تسبب في المساس براحة الجوار.

فمن هذا التعريف يمكن القول أن المنشآت المصنفة هي تلك المنشآت التي تعتبر مصادر ثابتة للتلوث وتشكل خطورة على البيئة.

ثانيا/ إجراءات الحصول على رخصة استغلال المنشأة المصنفة:

قسم المشرع الجزائري المنشآت المصنفة إلى فئتين: منشآت خاضعة لترخيص ومنشآت خاضعة لتصريح بحيث تمثل المنشآت الخاضعة للترخيص الصنف الأكثر خطورة من تلك الخاضعة للتصريح.

1- المنشآت الخاضعة لترخيص: installations soumises à autorisation

لقد حددت المادة 19 من قانون 10/03 الجهة المكلفة بتسليم رخصة استغلال المنشآت المصنفة، وذلك حسب أهميتها ودرجة الأخطار أو المضار التي تنجر عن استغلالها وقسمتها إلى ثلاثة أصناف: حيث تخضع المنشآت من الصنف الأول إلى ترخيص من الوزير المكلف بالبيئة، ويخضع الصنف الثاني إلى ترخيص من الوالي المختص إقليميا، في حين يخضع الصنف الثالث إلى ترخيص من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفيما يتعلق بإجراءات الحصول على الترخيص فهي تتمثل في:

1- ضرورة تقديم طلب الترخيص لدى السلطة المانحة له: يشمل كافة المعلومات الخاصة بصاحب المنشأة سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا.

2- معلومات خاصة بالمنشأة: وتتمثل أساسا في الموقع الذي تقام فيه المنشأة، طبيعة الأعمال التي يعتزم المعني القيام بها، وأساليب الصنع.

3- تقديم دراسة التأثير أو موجز التأثير: الذي يقام من طرف مكاتب دراسات أو مكاتب خبرات أو مكاتب استشارات معتمدة من طرف الوزارة المكلفة بالبيئة، وهذا على نفقة صاحب المشروع.

4- إجراء تحقيق عمومي ودراسة تتعلق بأخطار وانعكاسات المشروع؛ إلا أن المشرع لم يحدد كيفية إجراء هذا التحقيق، كما أنه لم يحدد الجهة المكلفة بالقيام به.

في حالة ما إذا كانت المنشأة ضمن المنشآت المنصوص عليها في الصنف الثالث، يقرر الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقتضى قرار الشروع في التحقيق مبينا فيه موضوع التحقيق وتاريخه ويقوم بتعيين مندوب محقق من بين الموظفين المصنفين على الأقل في الصنف 15 من القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

كما يتم تقديم نسخة من طلب الرخصة للمصالح المحلية المكلفة بالبيئة والري والفلاحة والصحة والشؤون الاجتماعية والحماية المدنية ومفتشية العمل والتعمير والبناء والصناعة والسياحة من أجل إبداء رأيها في أجال 60 يوما وإلا فصل في الأمر من دونها.

وعند انتهاء التحقيق يقوم المندوب المحقق باستدعاء صاحب الطلب خلال 8 أيام ويبلغه بالملاحظات الكتابية والشفوية، ويطلب منه تقديم مذكرة إجابة خلال مدة حددها المشرع بـ 22 يوما.

ثم يقوم المندوب المحقق بإرسال ملف التحقيق إلى الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي مدعما باستنتاجاته الذي يفصل في الطلب بناءا على نتائج التحقيق التي يتم تبليغها إلى المعني.

ويجب على الإدارة المختصة أن تبرر موقفها في حالة رفض تسليم الرخصة، ويمكن للمعني في هذه الحالة أن يتقدم بطعن إلا أن المرسوم 339/98 لم يحدد الجهة التي يتم أمامها الطعن.

أما إذا تعلق الأمر بمنشأة غير مدرجة في قائمة المنشآت المصنفة وكان استغلالها يشكل خطراً وضرراً على البيئة، فالوالي وبناءا على تقرير من مصالح البيئة يقوم بإعذار المستغل محددا له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة، وإذا لم يمتثل المستغل في الأجل المحدد يوقف سير المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة[13].

2- المنشآت الخاضعة للتصريح: installation soumise à déclaration

وهي تلك المنشآت التي لا تسبب أي خطر ولا يكون لها تأثير مباشر على البيئة، ولا تسبب مخاطر أو مساوئ على الصحة العمومية والنظافة والموارد الطبيعية والمناطق السياحية، لهذا فهي لا تستلزم القيام بدراسة التأثير أو موجز التأثير. ويسلم هذا التصريح من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، بعد أن يقدم صاحب المنشأة طلب يشمل

على كافة المعلومات الخاصة به سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا، والمعلومات الخاصة بالمنشأة (الموقع، طبيعة الأعمال المقرر قيامها...الخ).

أما إذا رأى رئيس المجلس الشعبي البلدي بأن المنشأة تخضع لنظام الرخصة فيقوم بإشعار صاحب المنشأة في أجل 8 أيام لكي يتخذ الإجراءات اللازمة لذلك [14].

الفرع الثالث: رخصة استعمال واستغلال الغابات

لقد صنف المشرع الجزائري الغابات ضمن الأملاك الوطنية العمومية[15]، إلا أنه ونظراً لكون أن الأملاك الغابية تتميز ببعض الخصوصيات ونظراً لمنافعها الكثيرة فإنها موضوع الاستعمال، الذي له خصوصيات فريدة في القانون الجزائري، يكاد يخالف قواعد الاستعمال (l'usage) المتعارف عليه في الأملاك العمومية التقليدية[16] فالاستعمال في الغابات الجزائرية يكون في شكل استعمال غابي كما يكون على شكل استعمال اقتصادي وهو الاستغلال الغابي.

1- الاستعمال الغابي (l'usage forestier)

لقد خص المشرع الفصل الثالث من الباب الثالث لقانون الغابات 12/84 لموضوع الاستعمال داخل الأملاك الغابية مفرداً له ثلاث مواد وهي المواد 34، 35 و36.

إلا أن المشرع لم يعرف معنى الاستعمال، وإنما اقتصر على ذكر المستعملين باتخاذه للمعيار المكاني وتحديد مجال الاستعمال، وحصره في بعض المنتجات للحاجات المنزلية وتحسين ظروف المعيشة. كما أنه لم ينص صراحة على وجوب وجود الرخصة من أجل الاستعمال الغابي، ولكن بالرجوع لقواعد الاستعمال كحق عيني فإن الرخصة واجبة، هذا ما يؤدي بنا إلى الأخذ بالقواعد العامة التي تنظم الاستعمال الفردي، والتي توجب الرخصة الممنوحة من طرف الإدارة.

أما عن نطاق الاستعمال فلقد حصرته المادة 35 من قانون 12/84 في:

- المنشآت الأساسية للأملاك الغابية الوطنية. - منتجات الغابة. - الرعي. - بعض النشاطات الأخرى المرتبطة بالغابة ومحيطها المباشر. - تثمين أراضي جرداء ذات طبيعة سبخية عن طريق تطوير الأنشطة الغير ملوثة المعلن عن أولويتها في المخطط الوطني.

2- الاستغلال الغابي (L'exploitation forestière)

بجانب الاستعمال الغابي الذي يقتصر على انتفاع سكان الغابات من الثروة الغابية، نظم المشرع الاستغلال الغابي والذي يعني بالمفهوم البسيط قطع الأشجار.

ولقد نص قانون 12/84 على الاستغلال بالفصل الثالث مخصصا له مادتين[17]، محيلا في الأولى قواعد التطريق والقلع ورخص الاستغلال ونقل المنتجات إلى التنظيم، ويحيل في الثانية إلى التنظيم كيفيات تنظيم المنتجات الغابية وبيعها.

وبالفعل صدر هذا التنظيم في شكل مرسوم 170/89 المؤرخ في 05 سبتمبر 1989 يتضمن الموافقة على الترتيبات الإدارية العامة والشروط التقنية لإعداد دفاتر الشروط المتعلقة باستغلال الغابات، ولقد نص هذا المرسوم على رخصة الاستغلال التي تسلمها إدارة الغابات، بحيث تقوم هذه الأخيرة قبل تسليم الرخصة ببعض الترتيبات الإدارية العامة يشاركها في ذلك الوالي وإدارة أملاك الدولة.

ويكون للإدارة المكلفة بتسيير الغابات سلطات واسعة قبل وأثناء وبعد الاستغلال:

- فقبل منح الاستغلال: هي التي تحدد الأشجار التي يجب أن تقطع وتجري عملية الوسم، والأهم من ذلك هي التي تضع دفتر الشروط الذي يحتوي على الشروط الإدارية العامة والشروط التقنية.
- أثناء الاستغلال: تتدخل إدارة الغابات في تحديد وقت القطع وظروفه وموقعه.
- وبعد انتهاء الاستغلال: يكون للإدارة سلطة التأكد من تفريغ المنتجات طبقا لما تضمن دفتر الشروط.

ولقد قام قانون الغابات 12/84 بتصنيف الغابات إلى:

- غابات ذات المردود الوافر أو غابات الاستغلال foret d'exploitation : التي تتمثل مهمتها الأساسية في إنتاج الخشب والمنتجات الغابية الأخرى.
- غابات الحماية: التي تتمثل مهمتها الرئيسية في حماية الأراضي والمنشآت الأساسية والإنجازات العمومية من الانجراف بمختلف أنواعه.
- الغابات والتكوينات الغابية الأخرى: كغابات التسلية والراحة والمخصصة للبحث العلمي والدفاع الوطني.

فغابات الإنتاج يكون هدفها الظاهر هو المردود الاقتصادي، ولكن هذا غير صحيح، لأن استغلال هذه الغابات، يجب أن يتبع فيه أساليب تقنية عديدة خشية الإضرار بالغابة وهنا يكمن الهدف الحقيقي للحماية، فالمرسوم 170/89 قد أخذ بالحسبان جانب الحماية والاستغلال بمعنى الاستغلال العقلاني الذي يضمن استدامة الغابة إذا ما احترمت أحكامه أي الوصول إلى التنمية المستدامة.

الفرع الرابع: رخصة الصيد

لقد حدد قانون 07/04[18] شروط ممارسة الصيد، حيث اشترط حيازة الصياد لرخصة الصيد وكذلك لإجازة الصيد، كما اشترط أن يكون منخرطا في جمعية للصيادين، وأن يكون حائزا لوثيقة تأمين سارية المفعول تغطي مسؤوليته المدنية باعتباره صيادا ومسؤوليته الجزائية عن استعماله للأسلحة النارية أو وسائل الصيد الأخرى.

ولقد اعتبر المشرع أن **رخصة الصيد** هي التي تعبر عن أهلية الصياد في ممارسة الصيد.

أما **إجازة الصيد** فهي التي تسمح لصاحبها بممارسة الصيد في أماكن الصيد المؤجرة بالمزرعة أو المؤجرة من طرف الجمعية التي يكون عضوا فيها[19]، وتكون هذه الإجازة صالحة لمدة سنة وتسمح بممارسة الصيد لموسم واحد.

الفرع الخامس: رخصة استغلال الساحل والشاطئ

استمدت السواحل صفتها كأملاك عمومية وطنية بحكم نص القانون 30/90 فنصت المادة 15 منه أن من بين مشتملات الأملاك الوطنية العمومية, شواطئ البحر, وقعر البحر الإقليمي, وباطنه ,والمياه الداخلية,وطرح البحر. فاستغلال هذه الأملاك يخضع إلى رخصة مسبقة, ويتم من طرف الأشخاص إما بصفة مباشرة أو عن طريق مرفق معين، وعادة ما يكون شغل هذه الأملاك برخصة أو بعقد إداري أو في إطار اتفاقية وهذا الشغل يكتسي طابعا مؤقتا[20].

وفي هذا الإطار جاء القانون 02/02 ليكرس هذه الأحكام، بحيث أورد في مادته 17 وما يليها على أنه يخضع للتنظيم كل شغل للأجزاء الطبيعية المتاخمة للشواطئ، كما تتخذ المصالح المختصة جميع التدابير الضرورية للحفاظ على الشواطئ والأشرطة الرملية.

ومن الأمثلة الأخرى لنظام الرخص التي جاء بها المشرع نذكر:

- قانون 19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها: نصت المادة 42 منه على أنه تخضع كل منشأة لمعالجة النفايات الخاصة لرخصة من الوزير المكلف بالبيئة، والمعالجة للنفايات المنزلية وما شابهها لرخصة من الوالي المختص إقليميا، والمعالجة للنفايات الهامدة لرخصة من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا.

- قانون 12/05 المتعلق بالمياه: لقد جاء هذا القانون بنظام قانوني خاص لاستعمال الموارد المائية، حيث منع القيام بأي استعمال لهذه الموارد من طرف شخص طبيعي أو معنوي إلا بموجب رخصة أو امتياز تسلم من طرف الإدارة المكلفة بالموارد المائية، والتي تخول

لصاحبها التصرف لفترة معينة في منسوب أو حجم الماء المحدد على أساس الموارد الإجمالية المتوفرة حسب معدل سنوي والاحتياجات التي تتوافق مع الاستعمال المعتبر،فذلك مبدأ التنمية المستدامة.

المطلب الثاني: نظام الحظر والإلزام

بجانب نظام الترخيص والذي يعتبر أهم وسيلة تستعمله الإدارة في مجال حماية البيئة لضمان التنمية المستدامة، نجد نظام الحظر والإلزام وكذلك نظام التقارير يهدفان إلى تحقيق نفس الغاية.

الفرع الأول: نظام الحظر

يعتبر الحظر وسيلة قانونية تقوم بتطبيقه الإدارة عن طريق القرارات الإدارية، تهدف من خلاله منع إتيان بعض التصرفات بسبب الخطورة التي تنجم عن ممارستها، فمن خصائص قواعد قانون حماية البيئة أن أغلبها أمرة، لا يمكن مخالفتها باعتبارها تتصل بالنظام العام فالحظر صورة من صور القواعد الآمرة التي تقيد كل من الإدارة والأشخاص الذين يزاولون نشاطات مضرة بالبيئة.

ومن أمثلة الحظر في قانون 10/03 نذكر:

- ما نصت عليه المادة 33 التي منعت القيام بأي عمل من شأنه أن يضر بالتنوع الطبيعي أو يشوه طابع المجالات المحمية، كون أن المشرع قد أخضعها لأنظمة خاصة للحماية[21].

- في إطار حماية التنوع البيولوجي منع المشرع إتلاف البيض والأعشاش وتشويه الحيوانات الغير أليفة والفصائل النباتية غير المزروعة المحمية، وكذا نقلها أو استعمالها أو عرضها للبيع أو شراءها حية كانت أو ميتة[22].

- كما منع أيضا كل صب أو غمر أو ترميد لمواد مضرة بالصحة العمومية داخل المياه البحرية الخاضعة للقضاء الجزائري أو من شأنها عرقلة الأنشطة البحرية أو إفساد نوعية المياه البحرية.

ولقد منع المشرع في قانون 07/04 (23)من ممارسة الصيد عند تساقط الثلوج أو في الليل وفي فترات تكاثر الطيور والحيوانات[24]، كما يمنع اصطياد الأصناف المحمية أو القبض عليها[25].

وبغرض حماية وتثمين الشواطئ نص القانون 02/03 المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ على منع كل مستغل الشواطئ القيام بأي عمل يمس بالصحة العمومية أو يتسبب في إفساد نوعية مياه البحر أو إتلاف قيمتها النوعية، ونظراً لما أصبحت تشكله ظاهرة استنزاف رمال البحر من مساس بالمظهر الجمالي للشواطئ

وتقدم لمياه البحر اتجاه البر نصت المادة 32 من نفس القانون على أنه يمنع استخراج الرمل والحصى والحجارة من الشواطئ.

من خلال هذه النصوص القانونية المشار إليها على سبيل المثال، يستنتج أن المشرع يستعين بأسلوب الحظر كلما توقع وجود خطر حقيقي يهدد التوازن البيئي، ويرى بضرورة التدخل للحفاظ على البيئة وحمايتها وتنميتها لصالح الأجيال الحاضرة والمقبلة.

الفرع الثاني: نظام الإلزام

والإلزام هو عكس الحظر، لأن هذا الأخير إجراء قانوني وإداري يتم من خلاله منع إتيان النشاط، فهو إجراء سلبي، في حين أن الإلزام هو ضرورة القيام بتصرف معين، فهو إجراء إيجابي. لذلك تلجأ الإدارة لهذا الأسلوب من أجل إلزام الأفراد على القيام ببعض التصرفات لتكريس الحماية والمحافظة على البيئة.

وفي التشريعات البيئية هناك العديد من الأمثلة التي تجسد أسلوب الإلزام، ففي إطار حماية الهواء والجو نصت المادة 46 من قانون 10/03 على أنه يجب على الوحدات الصناعية اتخاذ كل التدابير اللازمة للتقليص أو الكف من استعمال المواد المتسببة في إفقار طبقة الأوزون.

وفيما يخص النفايات ألزم المشرع في قانون 19/01 كل منتج أو حائز للنفايات أن يتخذ كل الإجراءات الضرورية لتفادي إنتاج النفايات بأقصى قدر ممكن، وذلك باعتماد واستعمال تقنيات أكثر نظافة وأقل إنتاجاً للنفايات[26]، كما يلزم بالتصريح للوزير المكلف بالبيئة ,بالمعلومات المتعلقة بطبيعة وكمية وخصائص النفايات.

الفرع الثالث: نظام التقارير

يعد نظام التقارير أسلوبا جديدا, استحدثه المشرع بموجب النصوص الجديدة المتعلقة بحماية البيئة، ويهدف هذا النظام إلى فرض رقابة لاحقة ومستمرة على النشاطات أو ما يسمى بالمراقبة البعدية، فهو أسلوب مكمل لأسلوب الترخيص، كما أنه يقترب من الإلزام كونه يفرض على صاحبه تقديم تقارير دورية عن نشاطاته لتتمكن السلطة الإدارية من فرض الرقابة، وتسهيل عملية متابعة التطورات الحاصلة على النشاطات والمنشآت التي تشكل خطرا على البيئة، فبدلا من أن تقوم الإدارة بإرسال أعوانها للتحقيق من السير العادي للنشاط المرخص به، يتولى صاحب النشاط بتزويدها بالمعلومات والتطورات الجديدة، ويرتب القانون على عدم القيام بهذا الإلزام جزاءات مختلفة.

ومن أمثلة أسلوب التقرير في القوانين المتعلقة بحماية البيئة، نجد قانون المناجم الذي ألزم أصحاب السندات المنجمية أو الرخص أن يقدموا تقريرا سنويا متعلقا بنشاطاتهم إلى الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية[27]، ورتب القانون عقوبات جزائية على كل مستغل أغفل تبليغ التقرير وذلك بالحبس من شهرين إلى ستة أشهر وبغرامة مالية من 5000دج إلى 20.000دج [28]، كما يتعين على صاحب رخصة التنقيب تقديم تقرير مفصل عن الأشغال المنجزة كل ستة(6) أشهر إلى الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية[29].

ونستخلص مما سبق أن نظام التقارير له أهمية بالغة في المراقبة المستمرة للأنشطة والمنشآت التي تشكل خطرا على البيئة، كما أنه يساهم في دعم باقي أساليب الرقابة الإدارية.

المطلب الثالث: نظام دراسة التأثير l'étude d'impact

نتطرق في هذا المطلب إلى تعريف نظام دراسة التأثير، ثم تحديد المشاريع الخاضعة لدراسة التأثير ومحتواها.

الفرع الأول: المقصود بدراسة التأثير

إن المشرع الجزائري أخذ بنظام دراسة التأثير بمقتضى قانون حماية البيئة 10/83 والذي عرفه بأنه وسيلة أساسية للنهوض بحماية البيئة، يهدف إلى معرفة وتقدير الانعكاسات المباشرة والغير مباشرة للمشاريع على التوازن البيئي وكذا على إطار ونوعية معيشة السكان.

ولقد عرفته المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 78/90 المتعلق بدراسات التأثير في البيئة، بأنه إجراء قبلي تخضع إليه جميع أشغال، وأعمال التهيئة ،أو المنشآت الكبرى التي يمكن بسبب أهميتها وأبعادها وأثارها أن تلحق ضررا مباشرا أو غير مباشر بالبيئة ولاسيما الصحة العمومية والفلاحة والمساحات الطبيعية والحيوان والنبات والمحافظة على الأماكن والآثار وحسن الجوار.

وبرجوعنا إلى الفقه نجده يعرف دراسة التأثير بأنها "الدراسة التي يجب أن تقام قبل القيام ببعض مشاريع الأشغال أو التهيئة العامة أو الخاصة، بقصد تقييم أثار هذه الأخيرة على البيئة"[30]، أي أن دراسة التأثير هي عبارة عن دراسة علمية وتقنية مسبقة، وإجراء إداري متطور.

« L'étude d'impact est une étude scientifique préalable et une procédure administrative révolutionnaire »

وهناك جانب من الفقه يؤكد بأن هذا الإجراء يبين بوضوح اهتمام التشريعات الحديثة بتوفيق النمو الاقتصادي وحماية البيئة أو ما يعرف اليوم بالتنمية المستدامة[31].

الفرع الثاني: المشاريع الخاضعة لدراسة التأثير

لقد حدد المشرع الجزائري في المادة 15 من قانون 10/03 المشاريع التي تتطلب دراسة التأثير وهي: "مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى وكل الأعمال وبرامج البناء والتهيئة"، وهو نفس النص الذي نجده في قانون 10/83 والمرسوم التنفيذي 78/90 المتعلق بدراسات التأثير في البيئة.

لهذا فيمكن أن نستنتج معيارين لتصنيف المشاريع الخاضعة لدراسة التأثير:

المعيار الأول: مفاده ربط الدراسة بحجم وأهمية الأشغال وأعمال التهيئة والمنشآت الكبرى.

المعيار الثاني: وهو بالنظر إلى العمليات التي لها تأثير على البيئة، هذه الآثار إما أن تمس البيئة الطبيعية كالفلاحة والمساحات الطبيعية والحيوانات والنباتات، وإما أن تمس البيئة البشرية خصوصا الصحة العمومية وكذا الأماكن والآثار وحسن الجوار.

ما يعاب على المشرع الجزائري أنه في المادة 15 من قانون 10/03 لم يعطي الوصف الدقيق لطبيعة المشاريع الخاضعة لدراسة التأثير، وإنما ترك الأمر على عموميته فكان من الأجدر وضع قائمة يحدد فيها هذه الأعمال والمشاريع التي يستوجب أن تخضع لدراسة التأثير.

أما الشيء الإيجابي الذي جاء به المشرع في المرسوم التنفيذي 78/90 أنه وضع قائمة للمشاريع المعفاة من دراسة التأثير.

فحسن ما فعل المشرع الجزائري بأخذه بهذا الاتجاه أو المعيار (معيار القائمة السلبية)، والذي تكمن أهميته بالنسبة لتقدير القاضي في حالة وجود فراغ ويصعب عليه تحديد مدى اعتبار المشروع خطراً وضاراً بالبيئة وهذا انطلاقا من القائمة السلبية ,التي تعد بمثابة مرجع بالنسبة لقاضي الموضوع[32].

ولكن المشكل الذي يطرح اليوم هو أن الآجل الذي حدده المشرع لسريان النصوص التنظيمية التي كانت تطبق في ظل القانون القديم 10/83 قد انتهى بمرور سنتين، ومع ذلك لم تصدر النصوص التنظيمية الجديدة هذا ما يجعلنا أمام فراغ قانوني[33].

وبجانب قانون حماية البيئة نجد قوانين أخرى تستوجب في بعض المشاريع خضوعها لدراسة التأثير منها: - الاستثمارات والمنشآت المتعلقة بتهيئة الإقليم التي أخضعها قانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة إلى دراسة التأثير[34].

- كما أخضع القانون 19/01 المتعلق بتسيير النفايات شروط اختيار مواقع إقامة منشآت معالجة النفايات وتهيئتها وإنجازها وتعديل عملها وتوسيعها إلى نظام دراسة التأثير على البيئة.

الفرع الثالث: محتوى دراسة التأثير

نجد في المادة 05 من المرسوم التنفيذي 78/90 المتعلق بدراسة التأثير في البيئة، يتضمن محتوى دراسة التأثير العناصر التالية:

1- عرض عن النشاط المزمع القيام به.

2 - وصف للحالة الأصلية للموقع وبيئته اللذين قد يتأثران بالنشاط المزمع القيام به.

3- وصف للتأثير المحتمل على البيئة وعلى صحة الإنسان بفعل النشاط المزمع القيام به، والحلول البديلة المقترحة.

4 - عرض عن أثار النشاط المزمع القيام به على التراث الثقافي، وكذا تأثيراته على الظروف الاجتماعية والاقتصادية.

5- عرض عن تدابير التخفيف التي تسمح بالحد أو بإزالة، وإذا أمكن بتعويض الآثار المضرة بالبيئة والصحة.

كما حدد المشرع الجهة التي تقوم بإعداد دراسة التأثير وهي: مكاتب دراسات، مكاتب خبرات أو مكاتب استشارات معتمدة من الوزارة المكلفة بالبيئة، والمنجزة على نفقة صاحب المشروع.

في حالة موافقة الوزير المكلف بالبيئة على دراسة التأثير يقوم الوالي بتبليغ هذا القرار إلى صاحب المشروع ويمكن لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع في مقر الولاية المختصة إقليميا على دراسة التأثير بمجرد ما يبلغ الوزير الوالي قراره بأخذ الدراسة بعين الإعتبار.

الهوامش:

1- **http://nhatquanglan.xlphp.net/**

2- صادقت الجزائر على معاهدة ريو دي جانيرو بموجب المرسوم الرئاسي 163/95 المؤرخ في 6 جوان 1995

3- « Le droit de l'environnement trouve ses sources dans un grand nombre de textes du XIX siècle et de la première partie du XX siècle inspires exclusivement par des préoccupations d'hygiène et de promotion de l'agriculture et de l'industrie ».

4- Youcef Benaceur. La législation environnementale en Algérie. La revue algérienne. p 3

5- قانون 03/83 المؤرخ في 22 ربيع الثاني عام 1403 الموافق ل 05 فيفري 1983 المتعلق بحماية البيئة.

6 - Youcef Benaceur, op cit,p5.

7- من منطلق المعيار الموضوعي يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام، أو النشاط الذي تقوم به السلطات العامة من أجل المحافظة على النظام العام.

8- قانون رقم 05/04 المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1425 الموافق 14 غشت 2004 المعدل والمتمم لقانون 29/90 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق ل1 ديسمبر 1990 والمتعلق بالتهيئة والتعمير.

9 - Youcef Benaceur, op cit,p5

10-المادة 74 من قانون 03/83 المؤرخ في 05 فيفري 1983 والمتعلق بحماية البيئة.

11- المرسوم التنفيذي 339/98 المؤرخ في 03 نوفمبر 1998 والذي يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها.

12- المادة25 من قانون 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 والمتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

13- المادة 23 من المرسوم 339/98.

14-15 المواد 12،13،14 من قانون 12/84 المؤرخ في 23 يونيو 1984 المتضمن النظام العام للغابات المعدل والمتمم بالقانون رقم 20/91 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991.

الأستاذ: نصر الدين هنوني- الوسائل القانونية والمؤسساتية لحماية الغابات في الجزائر- الديوان الوطني للأشغال 16-

التربوية. الجزائر 2002ص 36.

- المادتين 45و46 من قانون 12/84 المتضمن قانون الغابات17

18- قانون 07/04 المؤرخ في 21 غشت 1982 والمتعلق بقانون الصيد.

19- المادة 13 من قانون الصيد.

20- يشمل الساحل حسب المادة 07 من قانون 02/02 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه:" جميع الجزر والجزيرات، والجرف القاري، وكذا شريطا ترابيا بعرض أقله ثمانمائة (800م) على طول البحر.

21- تتكون المجالات المحمية طبقا للمادة 31 من قانون 10/03 من : المحمية الطبيعية التامة، الحدائق الوطنية، المعالم الطبيعية، مجلات تسيير المواضع والسلالات، المناظر الأرضية والبحرية المحمية المجالات المحمية للمصادر الطبيعية المسيرة.

22- المادة 40 من قانون 10/03.

23- قانون 07/04 المؤرخ في 14 غشت 2004 المتعلق بالصيد.

24 - المادة 25 من قانون 07/04.

25- عرفت المادة 54 من قانون الصيد الأصناف المحمية على أنها: تلك الحيوانات النادرة أو التي هي في طريق الانقراض أو في تناقص دائم.

26- المادة 06 من قانون 19/01 المتضمن قانون المناجم

27- المادة 61 من قانون 19/01. المتضمن قانون المناجم

28- المادة 182 من قانون 19/01. المتضمن قانون المناجم

29- المادة 101 من قانون 19/01.

30-Michel prieur « le principe de prévention consiste à empêcher la survenance d'atteintes à l'environnement par des mesures appropriées dites préventives avant l'élaboration d'un plan ou la réalisation d'un ouvrage ou d'une activité. L'action préventives est une action anticipatrice et a priori … » droit de l'environnement litec droit 4 édition 1998 ,p 67.

أنظر كذلك المادة 2 من قانون 10/03 المؤرخ في 19يوليو 2003 والمتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

31 -Michel prieur - droit de l'environnement p67.

32- د.يحي عبد الغني أبو الفتوح، أسس وإجراءات دراسة جدوى المشروعات (بيئية، تسويقية، مالية) الإسكندرية: قسم المالية العامة، كلية التجارة، 1999، ص10.

33- المادة 22 من قانون 10/03 المتعلق بحماية البيئية في إطار التنمية المستدامة.

34 - المرسوم التنفيذي رقم 78/90 المؤرخ في 27 فيفري 1990 المتعلق بدراسات التأثير في البيئة.