

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة من إعداد الطالب: خليفة أمين

لنيل شهادة الماجستير في الحقوق

الشعبة أو التخصص: القانون

فرع: هيئات عمومية وحوكمة

بعنوان:

قانون البيئة: قانون ضبط وإدارة المخاطر البيئية

تاريخ المناقشة: 13 نوفمبر 2016.

لجنة المناقشة:

- د. خلفي عبد الرحمان، أستاذ محاضر قسم " أ "، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية رئيساً؛
أ.د. بودريوة عبد الكريم، أستاذ التعليم العالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية مشرفاً ومقرراً؛
د. صايش عبد المالك، أستاذ محاضر قسم " أ "، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية ممتحناً.

السنة الجامعية: 2016-2017.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

« وَالْبَلَدُ الطَّيِّبُ يَخْرُجُ نَبَاتُهُ بِإِذْنِ رَبِّهِ ۗ وَالَّذِي خَبثَ لَا يَخْرُجُ إِلَّا نَكِدًا ۗ
كَذَلِكَ نُصَرِّفُ الْآيَاتِ لِقَوْمٍ يَشْكُرُونَ »

"سورة الأعراف، الآية 58"

حمد ثم شكر وتقدير خاص

الحمد لله وحده والصلاة والسلام على من لا نبي بعده، الحمد لله حمداً يليق بعظمته وجلاله على نعمه التي إن عُدت لا تُحصى، الحمد لله على التوفيق في إتمام هذا العمل.

إلى من كان ولا يزال لنا الناصح الحريص على رفع مستوى الطالب، إلى من لم يبخل علينا بالنصح والإرشاد والتوجيه القيم الفعال، إلى من ندعو له بالتوفيق خدمة للبحث والتعليم ونفعاً للأمة، إلى الأستاذ المشرف: الأستاذ الدكتور بودريوة عبد الكريم.

إلى من لم يبخلوا علينا بوافر العطاء والتوجيه، الأساتذة المشرفين على دفعة ماجستير "هيئات عمومية وحوكمة" لسنة 2014/2013، مع خالص تمنياتنا بالتوفيق خدمة للبحث والتعليم ونفعاً للأمة.

شكر خاص للأستاذ بن خالد السعدي عرفاناً وتقديراً بالجهود والمساعدة المبذولة لإتمام هذا العمل.

خليفة أمين

إهداء

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما؛

إلى الإخوة والأخوات، الأهل والأقارب وكل الأصدقاء؛

إلى زملاء الدفعة، زملاء الإقامة وزملاء العمل بمديرية التشغيل لولاية الشلف؛

إلى من تقاسمت معهم تجارب المهجر بمدينة A Coruña؛

إلى من فارقتني أرواحهم لكن لن تفارقني ذكراهم؛

إلى كل من ساهم ولو بنية صادقة في إتمام هذا العمل.

خليفة أمين

قائمة أهم المختصرات

أولاً - باللغة العربية:

ج.ر.ج.ج.: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.

ص: صفحة.

ثانياً - باللغات الأجنبية:

Art: Article, Artículo.

C.C.: Constitución Colombiana.

C.EC.: Constitución Ecuatoriana.

C.ES. : Constitución Española.

Ibid : (Ibidem) au même endroit.

ICLEI : International Council for Local Environmental Initiatives.

N° : Numéro.

OGM : Organismos Genéticamente Modificados.

ONG : Organisation Non Gouvernementale.

Op.cit : référence précédemment citée.

P : Page.

P.P. : De la Page jusqu'à la Page.

RJE : Revue Juridique de l'Environnement.

STS : Sentencia del Tribunal Supremo.

STC : Sentencia del Tribunal Constitucional

مقدمة

مقدمة

إنّ الوضع الذي آلت إليه البيئة من تدهور ظاهر، واختلال في توازن نظامها يستدعي الانتباه، ويدعو إلى ضرورة إيجاد آليات متناسقة ومتكاملة تحميها وتحفظها على مختلف المستويات والجوانب. واستجابة لهذه الرغبة برز موقف يرمي إلى ضرورة مسايرة النّشاطات التّنموية لمتطلبات حماية البيئة¹، وهو الأمر الذي تجسد على المستوى الدّولي بانعقاد العديد من المؤتمرات والدّوات منذ سبعينيات القرن الماضي، بداية بمؤتمر ستوكهولم وما تبعه، كما أولت التّشريعات الدّاخلية من جانبها اهتماما واضحا بقضايا البيئة، عن طريق سنّها لقوانين تُعنى بحماية الحق في "التّمتع ببيئة سليمة ومتوازنة"، من خلال اعتماد آليات وإجراءات قانونية عملية وفعّالة لتكريس ذلك.

إلى حدٍ كبير، وجه التّطور الذي شهدته الإنسانية لترويض الطبيعة والسّيطرة عليها ومواجهة أخطارها، مستعملة في ذلك التّقنية الحديثة والتي تعرف على أنّها "كل ما يتوسط بيننا وبين الطبيعة، والوسائل التي طورها الإنسان لقهرها والسّيطرة عليها واستغلالها وتجنب أخطارها"، فمثلا حاجة الإنسان إلى الغذاء تم إشباعها إلى حد كبير عن طريق تكنولوجيا التّغذية، حاجة الإنسان إلى الطاقة عن طريق تكنولوجيا الصّناعة الطّاقوية، الحاجة إلى التّنقل وقهر المسافات عن طريق تكنولوجيا الأشغال العامة والسيّارات والطّائرات، محاربة الأمراض والأوبئة عن طريق الصّناعة الصيدلانية، ... الخ.

لكن ما حدث، أنّ كلّ هذا التّطور التّكنولوجي الذي مكّنا من تجاوز عدة أخطار طبيعية - كما سبق الذّكر - له جانبه المظلم، وله نتائج سلبية التي يطلق عليها مصطلح "المخاطر"؛ فالمخاطر إذا أصلها تكنولوجي يعود إلى النّشاط الإنساني، عكس الأخطار ذات الأصل الطّبيعي الذي لا دخل للإنسان في حدوثها، والذي لا ينحصر فقط فيما يمكن أن يقع أحيانا من كوارث طبيعية كالعواصف، الفيضانات، الزّلازل... الخ، بل يتجاوز ذلك إلى ما يمكن إن يحدث من مجاعة، أمراض وأوبئة، ... الخ².

1 - بات واضحا للعيان، أن التيارات الفكرية التي تضع العامل البيئي على قدم المساواة مع العوامل السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية والثقافية بدأت تخسر المعركة إن لم تكن خسرتها بالفعل، سواء بشكل صريح أو ضمني إزاء التيار الذي يعطي الأولوية للعامل البيئي في مدى التأثير الذي يحدثه في تحقيق التنمية المستدامة. سحر قدوري الرفاعي، "إشكالية إدارة الشؤون البيئة في التوجهات التّنموية المستدامة"، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 25، الجامعة المستنصرية، العراق، 2008. ص. 159.

2 - ESTEVE PARDO José, Derecho del medio ambiente, Tercera edición, Marcial Pons, España, 2014, P. 15.

مقدمة

من منطلق ذلك إذا يمكننا التقرير فيما يخص المخاطر الناتجة عن نشاطاتنا التكنولوجية على اعتبار إمكانية مراقبتها و التحكم فيها -عكس الأخطار الطبيعية التي لا يمكن التدخل في حدوثها-، فكلما وسع النسيج الصناعي والتكنولوجي وأصبح أكثر قوة وكثافة، يتم التقليل والتحكم في الأخطار الطبيعية لكن بمقابل زيادة المخاطر ذات الأصل التكنولوجي، ومن هنا يعتبر المجتمع المشبع بالتكنولوجيا كالمجتمع الصناعي الحديث "مجتمع مخاطر".

إذ دائما ما يحدث جدال واختلاف في وجهات النظر في حالة مشاريع الأشغال الكبرى، المنشآت الصناعية، مخططات التعمير، ...الخ، بين من يرى بضرورة الترخيص بتنفيذ هذه المشاريع بالنظر لما يأتي من وراء ذلك من تطور اقتصادي، خلق للثروة، خلق مناصب شغل، وبين اتجاه آخر يرى الجانب السلبي والمظلم لهذا التطور التكنولوجي والنشاط الصناعي، مناديا بمنع كل ما من شأنه الإضرار بالبيئة³؛ فبين هذا وذاك يقع قانون البيئة حاملا على عاتقه لواء الموازنة بين الرأيين.

ففي سبيل حماية الوسط البيئي الذي يعيش فيه الإنسان من المخاطر التي يمكن أن تعكّر صفوه، وتتسبب للإنسان والوسط ذاته بمشكلات تغير من طبيعته وتؤدي به إلى التلوث، يتم التدخل القانوني لمواجهة ذلك بأسلوبين:

أولهما يقوم على فكرة التصدي للمخاطر البيئية والعمل على الوقاية منها قبل وقوعها على اعتبار صعوبة -أن لم نقل استحالة- قابليتها للإصلاح، وإعادة الحال إلى ما كان عليه في حالة المساس الجسيم بها؛ هذه المهمة تتولاها الإدارة عن طريق آلية الضبط الإداري البيئي، أما ثانيهما فهو التدخل بعد القيام بانتهاك الأحكام القانونية البيئية -من طرف الأشخاص الطبيعية أو المعنوية- وإحداث الأضرار البليغة التي لا يمكن قبولها، عن طريق الردع القضائي.

لكن على اعتبار الضرر غير القابل للجبر في حالة حدوثه على البيئة، يعول بشكل أساسي على الآليات القانونية الوقائية الإدارية، من منطلق المرونة وسرعة التطور التي تختص بها القاعدة القانونية الإدارية، ضبطاً للمخاطر الناتجة عن نشاطات الأشخاص.

³ - ESTEVE PARDO José, "El derecho del medio ambiente como derecho de decisión y gestión de riesgos", Conferencia transcrita del 7 seminario permanente de profesores del departamento de derecho, Universidad de La Rioja, España, 2006, P. 9.

مقدمة

فالقانون الإداري بما يتضمنه من سلطات وامتيازات وقواعد أمره، هدفها تحقيق الصالح العام والنفع العام، يعد أكثر فروع القانون اتصالاً بالعمل على الوقاية من الأضرار البيئية، والضبط الإداري على وجه الخصوص بوسائله المتعددة يعد من أهم آليات القانون الإداري تحقيقاً لذلك؛ لكن لا يمكن لآلية الضبط الإداري بمفردها التحكم في المخاطر بعد الترخيص بها، بل لا بد أن يتبع ذلك ببعض التقنيات القانونية - كالعقوبات الإدارية والضريبة البيئية - لمراقبة المخاطر البيئية، لضمان عدم تجاوز المخاطر الحدود المرخصة.

هنا تظهر الأهمية الاستثنائية للقانون الإداري - مقارنة بباقي فروع القانون - في حماية حق الإنسان في بيئة سليمة، باعتباره - كما اصطلح عليه من قبل عديد الباحثين في المجال - الحامي المهيمن على قضية البيئة⁴.

من منطلق ما سبق ذكره، وبما أن مخلفات التكنولوجيا التي طورها الإنسان تُعتبرُ شراً لا بد من التعايش معه لتحقيق غايات تنموية، يطرح التساؤل حول مدى فعالية الآليات التي يتعامل بها القانون الإداري البيئي لقبول المخاطر التكنولوجية وإدارتها، بما فيها تلك التي لم يفصل العلم في مدى إضرارها بالبيئة نتيجة عدم يقينية الحقائق العلمية؟

من خلال هذه الدراسة، وبالاعتماد على منهج التحليل، النقد والمقارنة بين النصوص القانونية الجزائرية المتعلقة بالموضوع، والتجارب القانونية لدول أخرى أين اعترضنا بعض الصعوبات المتعلقة أساساً في صعوبة أسلوب بعض الباحثين في بعض الكتابات والمواضيع باللغة الإسبانية، سنحاول الإجابة عن هذه الإشكالية من خلال البحث عن المهمة الرئيسية للقانون الإداري البيئي، والمتمثلة في ضبط وتنظيم المخاطر التي تساهم في تضخيم وزيادة الإضرار بالطبيعة وصحة الإنسان، بين مخاطر مرفوضة وممنوعة ومخاطر مقبولة ومسموح بها، والآليات المستعملة للمفاضلة بين المخاطر (الفصل الأول)، وإدارة هذه الأخيرة - بعد الترخيص بها - (الفصل الثاني)، في إطار تحقيق التوازن في العلاقة بين الحفاظ على سلامة البيئة وتلبية حاجات الإنسان التنموية المتزايدة.

⁴ - Beatriz Balbuena soto Lorena, Alcance de la protección de los sistemas naturales y las bases naturales de la vida humana. Análisis de la legislación penal española y paraguaya, Tesis doctoral, Departamento de derecho penal, procesal penal e historia del derecho, Universidad Carlos III de Madrid, España, 2012, P. 176.

الفصل الأول

الضبط الإداري البيئي: آلية للإختيار بين المخاطر

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

قامت الفكرة التقليدية للضبط الإداري على عنصر غائي ألا وهو النظام العام، الذي ومن أجل الحفاظ عليه تقوم الإدارة برفض كل ما من شأنه المساس به، فالمحافظة على النظام العام بمفهومه التقليدي يقتضي تحقيق مستوى الصفر أخطار⁵.

إلا أن التطور التكنولوجي الذي شهدته الإنسانية خاصة في القرن العشرين، ألقى بظلاله على فكرة الضبط الإداري، ملزماً إياها بالتطور -نتيجة تطور دور الدولة- أيضاً والتخلي عن المبدأ المثالي المتمثل في تحقيق نسبة الصفر مخاطر؛ إذ يتفق الفقه على أنه لا يمكن تحقيق نسبة صفر مخاطر، إلا إذا تم الاستغناء عن الحياة الصناعية والعودة إلى حالة الطبيعة التي لا تكون معرضين فيها لمخاطر التكنولوجيا التي أوجدها وطورها الإنسان، لكن نكون معرضين لكل الأخطار الطبيعية، كالمجاعة والأمراض والأوبئة... الخ⁶. فالجدل الدائر في هذا المجال في إطار قانون البيئة يتمحور دائماً حول الاختيار بين المخاطر لا حول رفضها إجمالاً وتفصيلاً.

فعلى المستوى العالمي مثلاً يثور نفس الجدل حول الطاقة، فالمصادر التقليدية لتوليدتها تعتمد على احتراق المواد الأحفورية، التي تمثل مصدراً خطيراً للتلوث، ولمادة ثاني أكسيد الكربون، وللإضرار بطبقة الأوزون؛ فالحل الذي يظهر في الأفق أو الخيار المطروح لتجاوز ذلك ليس الاستغناء عن الطاقة، وإنما الحصول على مصدر آخر لا ينتج عنه ما ينتج عن الخيار السابق من تلوث، لكن له عيوبه وسلبياته ومخاطره على البيئة، ألا وهي الطاقة النووية. فالجدل الدائر في هذه القضية لا يدور حول المخاطر وإنما الاختيار بين المخاطر؛ فالأول ينتج عنه غازات ملوثة للبيئة عامة وطبقة الأوزون خاصة، والثاني كذلك له مخاطر خاصة وفريدة من نوعها⁷.

تتمثل مهمة الضبط الإداري البيئي -على المستوى الداخلي- في التقرير فيما يخص المخاطر المسموح بها، والمخاطر غير المقبولة حيث تعتبر التراخيص الإدارية، وأنظمة المنع والحظر والإلزام من قبيل القرارات الإدارية البيئية -بعد إجراء التقييمات الإدارية الأولية- المتعلقة بقبول أو رفض المخاطر البيئية

⁵ - MONCADA ALCANTARA Enrique, "Reflexiones acerca del riesgo en materia ambiental y la gestión de cuencas en el desarrollo de centrales hidroeléctricas", Revista de Investigación Jurídica, N° 5, Universidad católica santo Toribio, Perú, 2013, P. 3.

⁶ - ESTEVE PARDO José, El derecho del medio ambiente como derecho de decisión y gestión de riesgos, Op.cit. P. 10.

⁷ - Ibid., P. 11.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

الناتجة عن النشاطات التكنولوجية أو المنشآت الصناعية، فإذا تم الترخيص لهذه النشاطات فإن المخاطر أو الآثار المحتملة على البيئة حتى ولو كانت سلبية، ترخص وترجح خدمة للمصالح الاقتصادية والاجتماعية والتنمية - الأمر الذي ينتج عنه خلق للثروة-، شرط أن تكون مستويات التلوث الناتجة عن هذا النشاط في حدود المعايير المسموح بها.

أما في حالة رفض الترخيص فإن المخاطر الناتجة من خلال ممارسة هذا النشاط تكون خارج المعايير - المقررة عن طريق القوانين، والتنظيمات، والقواعد الموضوعة من قبل خبراء المصادق عليها قانونا- المحددة لمستويات تلوث مقبولة. فهنا نكون عن طريق آلية الضبط الإداري البيئي بصدد الاختيار بين المخاطر المقبولة أو المسموح بها وتثبيت حدود هذه المخاطر تطبيقا للتشريعات البيئية من خلال التقنيات والإجراءات - كالتقنيات الإدارية الفردية، التنظيمية، أنظمة الترخيص، المنع، الحظر ... الخ - المتاحة لسلطات الضبط الإداري البيئي للقيام بالاختيار أو المفاضلة بين المخاطر البيئية⁸.

على اعتبار المساس المباشر لنشاط الضبط الإداري بصفة عامة، والبيئي بصفة خاصة بحقوق وحرّيات الأفراد -خاصة حق ممارسة الأنشطة الاقتصادية- المكرسة في غالبية الدساتير، لا بد من وجود مرتكز وأساس دستوري يرخص للإدارة البيئية التقييد والحد من هذه الحقوق والحرّيات للوصول إلى أهداف وغايات معينة (المبحث الأول)، وأنّ هذا النشاط الذي تقوم به الإدارة والرّامي إلى تحقيق النّظام العام البيئي في الأخير، لا بد له من وسائل وتقنيات وهيئات في مستوى المهام الموكلة لها، لتفعيل سلطة الضبط التي تتمتع بها بموجب الدستور والتشريعات البيئية (المبحث الثاني) من أجل تحقيق التنمية المستدامة والمتوازنة.

⁸ - ESTEVE PARDO José, Derecho del medio ambiente, Op.Cit., P. 15.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

المبحث الأول: الحماية الإدارية للبيئة: إلزام دستوري هادف:

يتضمن الدستور تحديد القواعد المتعلقة بكيفية ممارسة السلطة من خلال تحديد صلاحيات المؤسسات وكيفية تعيينها والعلاقة بين الحكام والمحكومين، كما يتولى تعيين العقيدة التي يركز عليها التنظيم الاجتماعي والسياسي للدولة. فهو بذلك يحدد هدفا للحكام الذين يمارسون السلطة، ويتضمن أيضا بعض المبادئ التي تنظم عمل المشرع في مجال الحقوق والحريات عن طريق تضمين الدستور ما يطلق عليه بإعلانات الحقوق⁹. من هذه الحقوق يظهر جليا الحق في التمتع ببيئة سليمة وصيانة مواردها من التلوث¹⁰، والانتفاع بموارد البيئة وثرواتها الطبيعية على نحو سليم، عقلاني ومتوازن.

بالنظر لأهميتها شغلت البيئة اهتمام الكثير من الدارسين في نطاق الدراسات القانونية وذلك لغرض الإحاطة بهذا الفرع الحديث من فروع القانون، ولقد سائر ذلك اهتمام آخر من ناحية النصوص الأساسية، إذ أصدرت العديد من الدول نصوص دستورية¹¹ تتعلق بعدد من الحقوق الإنسانية الهامة، كالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والتي يدخل ضمنها حق الفرد والأسرة في أن تعيش في بيئة صحية، نظيفة وسليمة كأحد الحقوق التي كفلتها الدول في العصر الحديث¹²، من خلال سلطاتها المختلفة خاصة الإدارية منها، في إطار ما يصطلح عليه بالقانون الإداري البيئي¹³. إذ تكلف الأجهزة الإدارية بالتخطيط

⁹ - بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003. ص. 73.

¹⁰ - يعرف التلوث - وفقا لقانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة- 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 والفردية". قانون رقم 03-10، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج.ج، عدد 43، صادر بتاريخ 20/07/2003. (معدل ومتمم).

¹¹ - حسين جبار عبد، "الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث -دراسة مقارنة في ضوء المادة 33 من الدستور العراقي لعام 2005-"، مجلة كلية الإسلامية الجامعة، العدد 14، كلية القانون، جامعة النجف الأشرف، العراق، 2012، ص. 122.

¹² - رنا ياسين حسين العابدي، "وسائل الإدارة في حماية البيئة"، مجلة رسالة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة كربلاء، العراق، العدد 2، 2011، ص. 186.

¹³ - يعرف القانون الإداري البيئي بكونه: "فرعا حديثا من فروع القانون الإداري، وهو مجموعة قواعد قانونية تنظم الهيئات والمؤسسات الإدارية البيئية وتحدد صلاحياتها وأنشطتها ومسئولياتها إزاء حماية البيئة وتحسينها". يقول ماجد راغب الحلو أن قانون حماية البيئة ليس قانونا موحدا بين دفتي تقنين من التقنيات، لكنه مجموعة من القوانين أو التشريعات التي تتفق في وحدة الهدف، وهو حماية البيئة، وأغلب هذه القوانين توجد في قوانين الصحة العامة والنظافة العامة، والمحلات العامة

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

البيئي، إدارة واستغلال الموارد الطبيعية، المحافظة عليها، إصلاحها، والوقاية من العوامل التي تؤدي إلى التدهور البيئي¹⁴. عن طريق عدة وسائل منها الوقائية كسلطة الضبط التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة المخاطر البيئية، ومنها الردعية اللاحقة لنشاط الضبط البيئي، كفرض عقوبات إدارية وسلطة الإلزام بإصلاح الأضرار البيئية¹⁵ التي يمكن إحداثها.

يتأسس التزام السلطات الإدارية بالتدخل لحماية البيئة على وجود حق معترف به توجب الوثائق الدستورية المحافظة عليه وحمايته (المطلب الأول)، ألا وهو حق الإنسان في بيئة سليمة، فوجود حق للإنسان في أن يحيا في بيئة سليمة وصحية، ألزم على جهة الإدارة أن تتدخل بما لها من أدوات وآليات لحماية البيئة، لتحقيق الحماية الأمثل لذلك الحق خاصة عن طريق الوسائل الوقائية، تحقيقا للنظام العام البيئي ومن وراء ذلك الحياة السليمة والجيدة للأفراد (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإلزام الدستوري: أساس التدخل الإداري حمايةً للبيئة:

كان اعتراف الدساتير الحديثة بالحق في بيئة سليمة استجابة لإعلان مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة الإنسانية، ونتيجة للانعكاسات السلبية الكارثية للنشاطات الصناعية وما ينتج عنها من مخاطر على الوسط البيئي، والكوارث البيئية الكبرى التي تسبب فيها الإنسان، مثلما حدث في شيرنوبل الأوكرانية سنة 1986، وإيكسون فالديس على سواحل ألاسكا الأمريكية... إلخ.

والإدارة المحلية، وكلها يدخل في إطار القانون الإداري. للتفصيل أكثر: إسماعيل نجم الدين زنكه، القانون الإداري البيئي " دراسة تحليلية مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012، ص. 148.

14 - يقصد بالتدهور البيئي - وفقا للمادة الثانية من قانون حماية البيئة الأردني رقم 52 لسنة 2006 - أنه: " التأثير على البيئة بما يقلل من قيمتها أو يشوه من طبيعتها أو يستنزف مواردها أو يضر بالكائنات الحية أو الآثار". متاح على الرابط: <http://www.moenv.gov.jo> (2014/12/02).

15 - يقصد بالضرر البيئي: الأذى الحالي أو المستقبلي الذي ينال من أي عنصر من عناصر البيئية، والمترتب على نشاط الشخص أو فعل الطبيعة، والمتمثل في الإخلال بالتوازن البيئي سواء كان صادرا من داخل البيئية الملوثة، أو واردا عليها. إذ يتخذ الضرر البيئي صورة الضرر المادي أو غير المادي الذي يكون نتيجة حدوث مخاطر بيئية تؤدي إلى التلوث. لمزيد من التفصيل ينظر: عيسى بخيت والطيب كامش، "محاولة لاستقراء الضرر البيئي"، مداخلة في إطار أعمال الملتقى الوطني الأول حول: " آليات الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى في القانون الجزائري"، الشلف، يومي 01-02 ديسمبر 2014، ص. 3.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

ففي هذا الصدد، أثار العديد من المهتمين بموضوع البيئة إشكالية جوهرية، تتمحور حول الأساس الدستوري الذي قامت عليه صلاحيات السلطة التشريعية والتنفيذية في وضع التنظيم القانوني لموضوع البيئة ووضعه حيز التنفيذ، كوسط تتلاقى فيه الحقوق والحريات لكي يتمخض عنها الحياة الملائمة لنمو وتطور الأفراد. وفي حالة عدم وجود مثل هذه النصوص، كيف يمكن استخلاص أساس أو خلفية دستورية لإلزام المشرع بوضع التشريعات اللازمة لحماية هذه المصلحة القانونية المحمية في حالة الامتناع التشريعي، وتجاوب الإدارة مع ذلك بالتطبيق؟

فالواقع من استقراء أساليب الدساتير في تكريس حق الإنسان في البيئة، يتبين أن الدول قد انتهجت مناهج مختلفة في هذا الصدد، فمنها من اقتصر على الإلزام العام لسلطات الدولة لحماية هذا الحق (فرع أول)، ومنها من تجاوز ذلك إلى الإلزام الإجرائي لها (فرع ثاني)، ومنها من لم يمشي الركب في ذلك كدستور الجزائر لسنة 1996 (فرع ثالث).

الفرع الأول: الإلزام الدستوري العام:

قبل الخوض في دراسة الحماية الدستورية للحق في البيئة السليمة والصحية وجب التطرق بإيجاز لتعريف البيئة.

التعريف اللغوي: يقصد بالبيئة لغة ما يحيط بالفرد والمجتمع ويؤثر فيهما، ويقال (تبوأ) أي حل ونزل وأقام، فهي بالاشتقاق منزل الإنسان الذي يعيش فيه، والاسم من هذا الفعل هو (المباءة) و(المنزل) كمترادفات¹⁶.

أشارت العديد من آيات الذكر الحكيم إلى المعنى الغوي للبيئة، كقوله تعالى: " وَأَوْحَيْنَا إِلَىٰ مُوسَىٰ وَأَخِيهِ أَنْ تَبَوَّآ لِقَوْمِكُمَا بِمِصْرَ بَيْوتًا "17، وقوله عز وجل: " وَكَذَٰلِكَ مَكَّنَّا لِيُوسُفَ فِي الْأَرْضِ يَتَّبِعُونَ مِنْهَا حَيْثُ يَشَاءُ "18.

¹⁶ - ناصر كريم خضر الجوراني، "الجريمة البيئية والجزاءات المقررة لها في التشريع العراقي"، مجلة آداب ذي قار، العدد 2، كلية القانون، جامعة ذي قار، العراق، 2010، ص. 176.

¹⁷ - سورة يونس، الآية 87.

¹⁸ - سورة يوسف، الآية 56.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

أما البيئة كمصطلح علمي فتعني المحيط المادي الذي يعيش فيه الإنسان بما يشمل من ماء وهواء وفضاء وتربة وكائنات حية، ومنشآت أقامها لإشباع حاجاته¹⁹.

إذن، تختلف فكرة البيئة عن فكرة الطبيعة، فنجد أن البيئة تضيف إلى فكرة الطبيعة مظاهر جديدة وغريبة عليها، وبصفة خاصة المنشآت الحضارية، وبوجه عام يمكن القول أن المفهوم المادي للبيئة يشمل الصورة البدائية لها، والتي كانت تشكل إطار الحياة الوحيد للإنسان في الحضارات الأولى من أرض وماء وهواء وحيوان ونبات، كما يشمل الصورة الحالية التي أضافها²⁰. فمفاهيم البيئة تختلف من علم لآخر حسب الغاية التي يستهدفها هذا العلم.

أما التعريف القانوني فقد شهد محاولات عديدة، بين من جاء بالمفهوم الواسع للبيئة وبين من جاء بها بمفهومها الضيق كالمشرع الجزائري الذي لم يورد تعريف للبيئة بل اكتفى بالتطرق لعناصرها: فهي تتكون من الموارد الطبيعية اللاحيوية والحيوية كالهواء والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان، بما في ذلك التراث الوراثي، وأشكال التفاعل بين هذه الموارد، وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية²¹.

ففي سبيل حماية حق الإنسان في بيئة سليمة، انتهجت بعض الدول تكريسا لهذا الحق وتعزيزا لحمايته، أسلوب النص الصريح في دساتيرها على ذلك، ففي هذا الصدد يقوم الدستور بتحديد دور الدولة، الحريات العامة، الحريات الاقتصادية وطبيعة الحماية الدستورية من الأضرار البيئية، وذلك تصميمًا لنموذج متوازن للتنمية، يكون قادرا على الموازنة بين الحق في الحماية الملائمة للبيئة وضامنا للحرية والمسؤولية الصناعية، وذلك دون تقييد للحريات العامة²².

19 - كمال رزيق، "دور الدولة في حماية البيئة"، مجلة الباحث، العدد 5، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2007، ص. 96.

20 - ناصر كريمش خضر الجوراني، مرجع سابق، ص. 176.

21 - المادة 7/4 من قانون رقم 10-03، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

22 - ANDRES CASH SAEZ Jorge, propuesta de régimen sancionatorio penal en base de un sistema mixto de responsabilidad, como instrumento de prevención de daños al medio ambiente, Tesis para optar el grado de Magister en derecho ambiental, Departamento de derecho ambiental, facultad de derecho, Santiago de Chile, Chile, 2011, p. 17.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

في هذا الصدد تطرقت المادة 20/ أ من الدستور الألماني²³ لسنة 1949 لحماية البيئة تحت عنوان، حماية المقومات الطبيعية للحياة، وجاء نص المادة كمايلي: " في ضوء مسؤوليتها حيال الأجيال القادمة، يترتب على الدولة في إطار النظام الدستوري حماية المقومات الطبيعية الأساسية للحياة وحماية الحيوان، وذلك بوضع التشريعات اللازمة وحسب أحكام القانون والشرعية من خلال سلطاتها التنفيذية والتشريعية ".

إذ يعتبر الفقه والقضاء الألماني هذه الحقوق كواجبات يفرضها الدستور على السلطات العمومية، وهي من الحقوق التي لا يمكن التنازل عنها، فهي تضع الدولة في موقف مسؤولية، تلزمها الاهتمام بالحماية الفعالة لمصالح قانونية معينة، في مواجهة النتائج المترتبة عن التطور التكنولوجي الذي يُعتبر المسبب الرئيسي للمخاطر البيئية التي تضع حقوق الجيل الثالث في خطر²⁴.

من جانبه، تضمن الدستور الإسباني لسنة 1978 نصًا صريحًا في غاية من الأهمية على حماية البيئة، تماشيًا مع ما سار عليه الدستور اليوناني الصادر سنة 1975²⁵ والدستور البرتغالي الصادر كذلك سنة 1975²⁶، وتحديداً تأثر بهذا الأخير في هذه المسألة، مع الأخذ بعين الاعتبار

²³ - القانون الأساسي (الدستور) الألماني، متاح باللغة العربية على الرابط:

<http://www.fes.de/international/nahost/pdf/GGArabisch.pdf> , (20/12/2014).

²⁴ - DARNACULLETA GARDELLA Merci, Auto regulación regulada y derecho administrativo, Tesis doctoral, Facultad de derecho, Universidad de Girona, España, 2003, p. 68.

²⁵ - هي المادة 24 من الدستور اليوناني التي أعلنت على واجبات الدولة في مادة البيئة على النحو التالي في فقرتها الأولى: " حماية البيئة الطبيعية والثقافية تكون واجبا على الدولة، كذلك تكون حقا للجميع. على الدولة واجب اتخاذ تدابير خاصة، وقائية أو قمعية، في إطار مبدأ الاستدامة من أجل ضمان المحافظة عليها ... " قدم الدستور اليوناني إلزاما حقيقيا يقع على عاتق الدولة حماية للبيئة، حيث لم يقتصر على الإعلان على بعض المبادئ والتوصيات أو النوايا، كما جاءت غالب الدساتير فيما يخص الحق في البيئة، وإذا لم تلتزم سلطات الدولة بواجب حماية البيئة وقمع كل التجاوزات، تعتبر في حالة خرق للدستور. الدستور اليوناني، متاح باللغة الفرنسية على الرابط:

<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-180%20galliko.pdf>, (20/12/2014).

²⁶ - وجاء الدستور البرتغالي بالمادة 66 نصا صريحا لحماية الحق في البيئة كالاتي: " - للجميع الحق في بيئة إنسانية، صحية ومتوازنة ايكولوجيا كما يقع عليهم واجب الدفاع عنها.

- يقع على الدولة من خلال هيئات خاصة ...". الدستور البرتغالي، متاح باللغة الإسبانية على الرابط:

<http://confinder.richmond.edu/admin/docs/portugalsp.pdf>, (20/12/2014).

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

الانتقادات التي وجهها الفقه الدستوري البرتغالي للنص الدستوري البرتغالي، وبالتالي تقادى ما أمكن من الثغرات التي اعتورت ذلك النص²⁷ في المادة 45 التي نصت على:

"1- يحق للجميع أن يتمتع ببيئة مناسبة لنمو الفرد كما يجب على الجميع الحفاظ عليها."

كذلك، وفي الفقرة الثانية من نفس المادة يأمر الدستور الإسباني على أن: "تسهر السلطات العمومية على ترشيد استعمال جميع الموارد الطبيعية قصد حماية وتحسين جودة الحياة ووقاية البيئة وإصلاحها، معتمدة في ذلك على التضامن الجماعي الضروري."

أما الفقرة الثالثة والأخيرة من نفس المادة فقد أكدت على وجوب متابعة: "كل من خرق أحكام الفقرة السابقة تُتخذ في حقه عقوبات جنائية، وإذا اقتضى الحال عقوبات إدارية وفقا لما ينص عليه القانون، كما يجب عليه إصلاح ما أفسد."²⁸

في جميع دساتيرها، يعتبر الحق في بيئة سليمة حقا محميا²⁹، فمن خلال المادة 45 المذكورة أعلاه، يلاحظ أن حماية البيئة في الدستور الإسباني لسنة 1978 اعتُبرت حقا وواجبا في نفس الوقت خدمة لمصالح واحتياجات الإنسان، واضعةً أيضا السلطات العمومية في مقام المكلف بمراقبة الاستغلال العقلاني، حماية وتحسين البيئة وكذلك العمل على إصلاحها، من أجل تحسين نوعية حياة الأفراد، وأن جميع الموارد الطبيعية يجب أن تستغل بما يتوافق ومتطلبات التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلاد³⁰.
مُكرّسة لمفاهيم أساسية تعد حجر الزاوية في حماية الحق في البيئة وهذه المفاهيم هي: حياة نوعية للأفراد، التضامن الجماعي الضروري لحماية للبيئة، والاستعمال العقلاني للموارد الطبيعية.

²⁷ - عيد أحمد الحسبان، "النظام الدستوري للحق في البيئة في النظم الدستورية -دراسة دستورية تحليلية مقارنة-"، دراسات علوم الشريعة والقانون، العدد 38، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، الأردن، 2011، ص. 288.

²⁸ - OCHOA FIGUEROA Alejandro, ilícito penal e ilícito administrativo en el ámbito del medio ambiente: especial consideración de la tutela del agua, memoria para optar el grado de doctor, facultad de derecho, departamento de derecho penal, Universidad complutense de Madrid, España, 2014, P. 166.

²⁹ - YAOUTE EID Cynthia, Le droit et les politiques de l'environnement dans les pays du bassin méditerranéen: approche de droit environnemental comparé, Thèse en sciences juridiques en vue de l'obtention d'un doctorat en droit international public, Université René Descartes, Paris 5, Paris, 2007, P. 40.

³⁰ - OCHOA FIGUEROA Alejandro, Op.cit., P. 168.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

وتكريسا لذلك، فإن واجب المشرع لا يتمثل بالإعلان العام والتحديد المطلق كما ينص عليه الدستور بخصوص الحق في البيئة، وإنما يتمثل في جعل هذا الحق ممكن التمتع به في كافة المجالات في المنظومة القانونية التي تؤثر في هذا الحق، وهذا هو الدور الحقيقي الذي تركه المؤسس الدستوري للمشرع العادي عندما يحيل إليه تنظيم مسألة ما، لاسيما في مجال الحقوق والحريات؛ حيث يقوم المشرع بوضع الحلول المناسبة لمختلف الحالات التي قد يحدث فيها تعارض بين الحقوق عند ممارستها في الواقع العملي، كما يتوجب أن يحدد الأهداف والغايات التي يتوجب تحقيقها من خلال الحق في البيئة³¹.

وعطفا على ما سبق بيانه، وبعد تناول الجانب الموضوعي للاعتراف الدستوري الصريح والمباشر بالتمتع بهذا الحق، لا بد من التساؤل عن مدى كفاية الاعتراف الدستوري الموضوعي، أم أنه لا بد وأن يقترن الاعتراف الموضوعي باعتراف إجرائي لحماية هذا الحق.

لم يقف اعتراف المؤسس الدستوري الإسباني عند حد الاعتراف الموضوعي، بل أوجب على السلطة القضائية أيضا أن تقوم بتطبيق تلك النصوص التي يضعها المشرع تنفيذا لواجبها الدستوري في حماية الحقوق الفردية باعتبارها حارس الحقوق والحريات من جهة، ومن جهة أخرى إلزام الإدارة بالوفاء بالالتزامات التي يفرضها عليها القانون بالمفهوم الواسع، لتسهيل ممارسة هذا الحق والتمتع به بطريقة فعّالة³².

لكن رغم الأمثلة المهمة التي تم ذكرها، إلا أنه يجب الإشارة إلى أن أغلب الأحكام الدستورية في دساتير القارة الأوروبية عادة ما تقتصر على الاعتراف بالحق في حماية البيئة، وذلك بمجموعة من الأحكام ذات النطاق العام، ويعود جزء من ذلك إلى أن تلك النصوص صادرة منذ زمن لم تكن البيئة موضوع اهتمام دستوري واسع، على عكس ما يجري مع النصوص الدستورية الحديثة في بعض دول العالم، كدساتير دول أمريكا اللاتينية مثلا³³.

³¹ - عيد أحمد الحسيان، المرجع السابق، ص. 289.

³² - مرجع نفسه، ص. 289، 290.

³³ - HUERTA GUERRERO Luis, "Constitucionalización del derecho ambiental", derecho PUCP, revista de la facultad de derecho, N° 71, Universidad Católica, Perú, 2013, P. 486.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

الفرع الثاني: الإلزام الدستوري الإجرائي:

ففي أمريكا اللاتينية تم تعميم الاعتراف بحق الإنسان في بيئة ملائمة، في كل النصوص الدستورية الجديدة في هذه المنطقة من العالم. هذه الدستور البيئية شكلت قطعة مع النموذج الدستوري الليبرالي المصمم كأداة للتثورة الصناعية، الذي يركز على تفوق الملكية الفردية والسوق الحرة، أما الدستور البيئية فتهدف إلى إقامة الدولة الضابطة للتوازن في علاقة المجتمع والسوق³⁴.

في هذا الصدد يتضمّن الدستور الكولومبي لسنة 1991، نص دستوري أقرته المادة 79 التي جاءت بمايلي: " لكل الأشخاص حق التمتع ببيئة سليمة. يضمن القانون مشاركة المجتمع في القرارات التي يمكنها التأثير على البيئة.

من واجب الدولة حماية التنوع البيولوجي وسلامة البيئة، المحافظة على المناطق ذات الأهمية الإيكولوجية الخاصة وتعزيز التربية البيئية من أجل تحقيق هذه الأهداف"³⁵.

فالحق في وسط بيئي ملائم، يتطلب مجموعة من الشروط الأساسية التي تحيط بالإنسان وتمكن من الاستمرار البيولوجي والفردى، وتضمن الأداء العادي والتّمية الشّاملة في الوسط الاجتماعي، وبالتالي فالبيئة السليمة حق أساسي من أجل بقاء واستمرار الجنس البشري، وان انتهاكه يؤدي في بعض الحالات إلى خرق الحقوق الدستورية الأساسية كالحق في الحياة أو الحق في الصحة، كما أقرّ المؤسس الدستوري الكولومبي سنة 1991، كما يقع على الدولة واجب ضمان حق التمتع ببيئة سليمة واتخاذ التدابير الموجهة لتحقيق ذلك وتحسين نوعية حياة السكان، وضمان الرفاه العام، تجنباً لإحداث أضرار لا يمكن إصلاحها على صحة الإنسان والبيئة³⁶.

³⁴ - HUERTA GUERRERO Luis, Op.cit., PP. 486, 487.

³⁵ - ART 79 de la constitución colombiana, disponible en:

http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf, (25/12/2014).

³⁶ - GONZAGA VALENCIA HERNANDEZ Javier, El derecho de acceso a la justicia ambiental y sus mecanismos de aplicación en Colombia, Tesis presentada para la obtención del título de doctor, departamento de estudios jurídicos del estado, universidad de Alicante, España, 2011, P. 386.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

ذهب دستور دولة كولومبيا إلى ابعده من ذلك، ضامنا حق المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات الإدارية التي يمكنها التأثير على البيئة، إذ تعتبر المادة المذكورة أعلاه سنداً دستورياً لضمان حق كل المواطنين في المشاركة بطريقة نشطة في الحياة الديمقراطية، عن طريق حماية نوعية حياتهم وبيئتهم التي يعيشون فيها، الأمر الذي من شأنه توطيد قيم أخرى كروح المواطنة والتضامن الاجتماعي³⁷.

من جانبها جاءت المادة 80 من نفس الدستور بتكليف الإدارة العمومية بالتخطيط، إدارة واستغلال الموارد الطبيعية، والمحافظة عليها ووقايتها من عوامل التدهور البيئي وذلك ضماناً لتنميتها المستدامة، ومن أجل تحقيق ذلك رخصت نفس المادة توقيع عقوبات إدارية وفرض إصلاح الأضرار البيئية، كما أقرت واجب تعاون الدولة مع الدول الأخرى لحماية الأنظمة البيئية الواقعة على المناطق الحدودية³⁸.

كذلك من النصوص الدستورية الجديدة التي جاءت بمحتويات هامة متعلقة بالحق في البيئة، دستوري دولتي بوليفيا والإكوادور لسنة 2008؛ هنا نتطرق فقط وباختصار شديد لدستور دولة الإكوادور³⁹، حيث جاء الفصل الثاني من الباب الثاني منه بعنوان "الحق في الحياة الجيدة"، الذي يتضمن قسماً ثانياً يحمل عنوان "بيئة سليمة"، إذ يحتوي هذا القسم على المادتين 14 و15، جاءت الأولى بالإعلان عن هذا الحق:

" يُعترف للسكان بالحق في العيش في بيئة سليمة ومتوازنة إيكولوجياً، ضماناً للاستدامة والحياة الجيدة.

يعلن من المصلحة العامة المحافظة على البيئة، الحفاظ على النظم الإيكولوجية، التنوع البيولوجي وسلامة التراث الوطني، الوقاية من الأضرار البيئية واستعادة الفضاءات الطبيعية المتدهورة⁴⁰، أما المادة

³⁷ - GONZAGA VALENCIA HERNANDEZ Javier, Op.cit., P. 388.

³⁸ - Artículo 80 de la Constitución colombiana: « El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible ... », Op.cit.

³⁹ - Constitución de la república del Ecuador del 28 de septiembre 2008:

http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf, (25/12/2014).

⁴⁰ - Art. 14 C. EC. : « Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado ... », Op.cit.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

المالية -المادة رقم 15-، فأقرت مجموعة من الأحكام الدستورية الهامة جدًا حمايةً لهذا الحق، فإرضاء التزامات تقع على عاتق الدولة، مانعة لنشاطات معينة من شأنها الإضرار بالوسط البيئي⁴¹:

" تعزز الدولة في القطاع العام والخاص، استعمال التكنولوجيات النظيفة بيئيًا والطاقت البديلة غير الملوثة وذات الأثر المنخفض. السيادة الطاقوية لا تحقق على حساب السيادة الغذائية، ولا تؤثر على الحق في الماء.

يمنع تطوير، إنتاج، حيازة، تسويق، استيراد، تخزين واستعمال الأسلحة الكيميائية، البيولوجية، والنووية، الملوثات العضوية شديدة السُمِّية، الكيماويات الزراعية المحرمة دوليًا، والتكنولوجيات والعناصر البيولوجية التجريبية الضارة والكائنات المعدلة وراثيًا الضارة للصحة الإنسانية أو التي تضر بالسيادة الغذائية أو الأنظمة البيئية، كما يمنع إدخال نفايات نووية وبقايا سامّة للإقليم الوطني.⁴²

فدستور الإكوادور الجديد يضع الحق في البيئة السليمة كأحد حقوق الإنسان التي تُمكن من تحقيق الحياة الجيدة⁴³، نظرًا للارتباط الوثيق بين هذه الحقوق وعدم قابليتها للتجزئة، إذ يلعب الدستور دور الضامن لذلك، معتبرًا حق التمتع الحقيقي ببيئة سليمة خالية من التلوث أهم وسائل تحقيق الحياة الجيدة والتنمية، وأن ذلك يتطلب التمتع الفعلي لجميع الأشخاص بحقوقهم وممارسة مسؤولياتهم في إطار تعدد الثقافات، احترام تنوعهم وتعايشهم المتناسق مع الطبيعية؛ إذ يمثل هذا النموذج منعطف في شكل التصور للعلاقة بين الدولة، المجتمع والسوق الذي يتجاوز النظرة التفاضلية للانتعاش الاقتصادي الذي لا يتولد عنه دائمًا الرفاهية العامة⁴⁴.

⁴¹ - HUERTA GUERRERO Luis, Op.cit., P. 488.

⁴² - Art. 15 C. EC. :« El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto ... », Op.cit.

⁴³ - جاء الفصل الثاني من الباب الثاني من الدستور الإكوادوري بعنوان حقوق الحياة الجيدة الذي تضمن ثمانية أقسام، ينص كل قسم على حق من حقوق الحياة الجيدة مرتبة كمايلي: الماء والغذاء، بيئة سليمة، الاتصال والإعلام، الثقافة والعلوم، التربية، الإسكان، الصحة وأخيرًا الحق في العمل والضمان الاجتماعي.

⁴⁴ - DAVALOS GONZALES Javier, el derecho al ambiente sano en la nueva constitución, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, Ecuador, 2009, p. 116.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

كما تم الاعتراف على المستوى العالمي، أعلن دستور دولة الإكوادور لسنة 2008 حقوق الطبيعة⁴⁵ مكرّساً ذلك في الفصل السابع من الباب الثاني السابق الذكر - حقوق الحياة الجيدة - في المواد من 71 إلى 74. إن الاعتراف بحقوق الطبيعة يراد منه تجاوز المفهوم القائل بسمو الكائن الإنساني وفصله عن الطبيعة التي يعيش فيها، واعتبارها وسيلة لإنتاج وخلق الموارد الطبيعية الموضوعة تحت تصرفه، إلى خلق نموذج احترام وانسجام مع الطبيعة ودوراتها الحياتية⁴⁶، مُعترفاً للطبيعة بحقها في المحافظة عليها⁴⁷، فإرضاء واجب تعويض المتضررين جراء نشاطات الدولة أو الأشخاص، سواء الطبيعية أو المعنوية التي تعتمد بشكل أساسي على الأنظمة البيئية المتضررة⁴⁸، ملزماً للدولة بتطبيق تدابير احتياطية ورقابية على النشاطات التي يمكن أن تؤدي إلى الإضرار بالأصناف البيئية وتهديم الأنظمة الايكولوجية⁴⁹، مُقرّاً بحق الأشخاص في الاستفادة من البيئة وثرواتها الطبيعية على نحو سليم يمكن من تحقيق الحياة الجيدة⁵⁰.

في نفس السياق، خصص دستور دولة الإكوادور في إطار الباب السابع - نظام الحياة الجيدة - فصل ثاني جاء بعنوان "التنوع البيولوجي والموارد الطبيعية"، يحتوي هذا الفصل على سبع أقسام⁵¹

⁴⁵ - رأيت فكرة حقوق الطبيعة النور لأول مرة في مقال لكريستوفر د. ستون، أستاذ القانون بجامعة ساوثرن كاليفورنيا والذي يقول فيه أن الطبيعة ليست شيء أو كائن يمكننا التصرف فيه كما نشاء، وأن هذا الكائن لديه حق الدفاع عن النفس ضد كل اعتداء خارجي. مقال بعنوان: "هل يجب أن يكون للأشجار مكانة؟- نحو الحقوق القانونية للكائنات الطبيعية-، متاح على الرابط:

http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic498371.files/Stone.Trees_Standing.pdf
(12/02/2015).

⁴⁶ - DAVALOS GONZALES Javier, Op.cit., P. 118.

⁴⁷ - Art. 71 C.EC. : « La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia ... », Op.cit.

⁴⁸ - Art. 72. C.EC. : «La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado .. », Ibid.

⁴⁹ - Art. 73. C.EC. : « El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas ... », Ibid.

⁵⁰ - Art. 74. C.EC. : « Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir... », Ibid.

⁵¹ - جاءت هذه الأقسام السبعة في إطار الفصل المخصص للتنوع البيولوجي والموارد الطبيعية ضمن المواد من 394 إلى 415 على النحو التالي: الطبيعة والبيئة، التنوع البيولوجي، التراث الثقافي والأنظمة البيئية، الموارد الطبيعية، الأرض، الماء، الهواء وأخيراً البيئة الحضرية والطاقة البديلة.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

تتضمن المواد من 395 إلى 415، ف جاء القسم الأول بعنوان "الطبيعة والبيئة" مكرّساً لمبادئ و ضمانات بيئية مختلفة تقع على عاتق الدولة والأشخاص:

ف فرض ضمان الدولة لنموذج مستدام للتنمية من أجل حماية البيئة، ومشاركة شعبية فعّالة للأشخاص في التخطيط والتنفيذ ومراقبة النشاطات المولدة لآثار بيئية، فالمشاركة البيئية تعني أن يكون لكل فرد دور ورأي في صنع القرارات ذات الصلة بحماية البيئة التي تؤثر في نوعية حياته، سواء بطريقة مباشرة، أو عبر مؤسسات أو منظمات وسيطة يعتمدها القانون، إذ تعتبر المشاركة الشعبية شرط أساسي لتحقيق تنمية متوازنة ومستدامة.

تكريساً لمبدأ المشروعية لم يكتفي دستور الإكوادور بإلزام الدولة بالخضوع للقواعد القانونية البيئية، بل تجاوز ذلك إلى إلزامها بالتطبيق الإيجابي للأحكام القانونية المتعلقة بالبيئة في حالة الشك في فحوى النصوص لصالح البيئة⁵²، واعتماد سياسات وتدابير بيئية حتى في حالة عدم اليقين العلمي - تكريساً لمبدأ الاحتياط البيئي -، ومعاقبة وإلزام الملوث بالإصلاح والتعويض⁵³.

وفي حالة حدوث أضرار بيئية، تلتزم الدولة - عن طريق مختلف مؤسساتها - بسرعة الاستجابة واتخاذ التدابير الإستعجالية اللازمة لضمان الصحة العمومية، وتلبية مصالح الجميع في فترة زمنية معقولة وبدون أي استثناء، ومن أجل ضمان الحقوق الفردية والجماعية في بيئة سليمة تتعهد الدولة بمايلي:

- تمكين الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين من ممارسة الدعاوى القانونية لحماية للبيئة وتحقيقاً لمبدأ المساءلة.
- وضع ميكانيزمات فعّالة للوقاية ومراقبة التلوث البيئي.

⁵² - Art. 395. C.EC.: « ... El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado ... y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. El Estado garantizará la participación activa y permanente ...», Op.cit.

⁵³ - Art. 396. C.EC.: « ... En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas...», Ibid.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

- وضع نظام وطني للوقاية وإدارة المخاطر البيئية والكوارث الطبيعية⁵⁴.

وأن كل القرارات الوطنية التي يمكن أن تؤثر على البيئة تخضع للاستشارة المسبقة للمواطنين، إذ فرض الدستور الإكوادوري على الدولة تثمين والأخذ برأي المجتمع حسب معايير يضعها القانون للتقييم والاعتراض الشعبي على الأنشطة المقدمة للاستشارة⁵⁵.

وتخفيفاً للأعباء البيئية على السلطة المركزية، كان من الواجب توزيع اختصاص حماية البيئة بينها وبين الجماعات الإقليمية، حيث يتم في هذا الإطار نقل بعض مهام السلطة التنفيذية البيئية إلى الجماعات المحلية، مراعاة لبعض الاعتبارات البيئية والاجتماعية والاقتصادية، وبحكم المعرفة المباشرة للهيئات اللامركزية بخصوصيات أقاليمها البيئية⁵⁶.

إضافة إلى الأقسام الستة المتبقية من الفصل السابق الذكر التي لا يسعنا شرحها، تنوعت وتعددت الضمانات الدستورية لكفالة الحق في البيئة السليمة في دستور دولة الإكوادور، بين التشريعية، القضائية، الإدارية، والشعبية بشكل لم يسبق له مثيل، سواء من الناحية الكمية وعدد المواد والأحكام الدستورية الخاصة بحماية البيئة، كما من الناحية الموضوعية ودرجة الحماية الممنوحة دستورياً للبيئة التي تعتبر أحد أهم ركائز تحقيق الحياة الجيدة، متجاوزاً ذلك لدرجة وصفه بالدستور الأخضر⁵⁷.

من خلال استقراء الأحكام الدستورية التي سبق ذكرها، يلاحظ أن مبدأ دسترة الحق في البيئة، شهد تطوراً هاماً، بداية من الاكتفاء بالإعلان عن هذا الحق بمجموعة من المبادئ والإعلانات العامة، إلى تكريس حماية دستورية فعلية إجرائية للحق في التمتع ببيئة سليمة، وأخيراً ومن خلال استقراء مختلف مواد دستور دولة الإكوادور المتعلقة بالحق في البيئة -التي تم التطرق لها والأخرى التي لم يتم التطرق

⁵⁴ - Art. 397. C. EC.: « En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas... », Ibid.

⁵⁵ - Art. 398. C. EC.: « Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad ... La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración ... », Ibid.

⁵⁶ - Art. 399. C. EC.: « El ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente ... se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental ... », Ibid.

⁵⁷ - مقال للشبكة الإخبارية BBC بعنوان "الدستور الإكوادوري الأخضر":

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7646000/7646918.stm, (2015/04/23).

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

إليها-، يمكن القول أن الدستور الإكوادوري كرّس دسترة الحق في البيئة وفق مقتضيات ومبادئ فكرة الحكم الرّاشد⁵⁸.

وكان لهذه الدسترة البيئية في دساتير بعض الدول العربية والإسلامية نصيب منها كالدّستور العراقي⁵⁹ والدّستور الإيراني⁶⁰ في حين نجد أن دساتير بعض الدول لم تتضمن إلا إشارة ضمنية على حماية الحق في البيئة كالدستور الجزائري، خاصة قبل تعديل سنة 2016.

الفرع الثالث: دستور الجزائر لسنة 1996:

أولاً: مرحلة التكريس الضمني:

على خلاف ما سبق، جاءت دساتير بعض الدول بأسلوب الاعتراف غير المباشر لحماية حق الإنسان في بيئة سليمة ونظيفة، تكفل له الحياة بطريقة آمنة من المخاطر والأضرار التي تترتب على نشاطاته، وتؤثر سلباً على صحته ومحيطه، وعلى خطط التنمية المراد بلوغها.

يتلخص هذا الأسلوب في أن هذا النوع من الدساتير لا تتضمن نصاً صريحاً في نصوصها يتعلق بحق المواطن في بيئة سليمة، وإنما يمكن التوصل إلى تلك الحماية عن طريق استنباطها من روح النص على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية أو المقوّمات الأساسية للمجتمع، والتي يكرّسها الدّستور⁶¹.

58 - تقوم فكرة الحكم الرّاشد حسب الدراسات الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على المبادئ التالية: المشاركة، حكم القانون، الشفافية، سرعة الاستجابة، التوافق، المساواة في تكافؤ الفرص، الفعالية، المحاسبة والرؤية الاستراتيجية. ناجي عبد النور، "دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الرشيد في الجزائر - دراسة حالة الأحزاب السياسية"، مجلة المفكر، العدد 3، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2008، ص. 111.

59 - جاء في المادة 33 من الدستور العراقي لسنة 2005: "أولاً: لكل فرد الحق في العيش في ظروف بيئية سليمة. ثانياً: تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الإحيائي والحفاظ عليهما". متاح على الرابط:

http://www.iraqinationality.gov.iq/attach/constitution_ar.pdf, (25/12/2014).

60 - إذ نص في المادة 50 منه على: "في الجمهورية الإسلامية الإيرانية تعتبر المحافظة على سلامة البيئة مسؤولية عامة التي يجب أن يحي فيها الجيل المعاصر والأجيال القادمة حياتهم الاجتماعية السائرة نحو التكامل مسؤولية عامة، لذلك تمنع النشاطات الاقتصادية وغيرها والتي تؤدي إلى تلوث البيئة، أو إلى تخریبها بشكل لا يمكن تعويضه". متاح على: https://www.constituteproject.org/constitution/Iran_1989.pdf?lang=ar, (25/12/2014).

61 - حسين جبار عبد، مرجع سابق، ص ص. 125، 126.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

يطلق روح النص من قبل الفقه على المصالح التي يهدف المشرع إلى حمايتها، وكذلك يطلق على الاعتبارات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والأخلاقية التي دفعت بالمشرع إلى إيجاد نص أو تشريع معين. ويؤدي روح النص إلى تحديد معناه في ضوء الغاية أو الحكمة منه، وللوصول إلى ذلك لا بُدَّ من إدراك المصالح والحقوق التي يراد حمايتها من خلال النص، وكذلك المساوى التي يرمي إلى قطع السبيل عليها⁶².

إذا كان المؤسس الدستوري الإكوادوري قد جاء بنموذج فريد يحتذى به في النظم الدستورية التي تبنت أسلوب الإلزام الإجرائي لتكريس الحق في البيئة، فإن المؤسس الدستوري الجزائري في دستور سنة 1996، يُعتبر نموذجا للصورة الأخرى من النظم الدستورية التي لا تنص صراحة على ذلك الحق، بل لا بد من البحث عن إرادة المؤسس الدستوري الضمنية، من خلال النصوص الدستورية ذات العلاقة بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية رغم أن الدستور الجزائري تم إقراره حديثا وتمّ تعديله أكثر من مرة، إذا أخذنا بعين الاعتبار الاستجابة الدستورية الواسعة، للتكريس الصريح للحق في البيئة بعد مؤتمر ستوكهولم سنة 1972.

لكن السؤال المطروح، إلى أي حد كُرس الحق في البيئة في الدستور الجزائري؟ وكيف يمكن إيجاد أساس دستوري تلتزم به سلطات الدولة تكريسا لواجبها الدستوري حماية لهذا الحق؟.

يمكن القول أن الحق في البيئة السليمة والمتوازنة يعد من الضرورات الاجتماعية التي لا يمكن الاستغناء عنها في النظم القانونية، بحيث إذا ما انتقت البيئة السليمة يصبح من الاستحالة بما كان حماية بعض مقتضيات النظام العام وأهمها الصحة العامة، وبالتالي ليس هناك حاجة للفرد في الاعتراف بحقوقه ما لم تكن بنيته الجسدية سليمة قادرة على الاستفادة والنمّتع بالحقوق والحريات الدستورية⁶³.

تماشيا مع ذلك، أقر الدستور الجزائري بحق المواطنين في الرعاية الصحية، وألزم الدولة العمل على الوقاية من الأمراض البوائية والمعدية ومكافحتها⁶⁴، ويعتبر هذا الحق من الحقوق التي تفرض على الدولة

⁶² - إسماعيل نجم الدين زنكه، مرجع سابق، ص. 132.

⁶³ - عيد أحمد الحسبان، مرجع سابق، ص. 293.

⁶⁴ - دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.ج، عدد 76 صادر في 1996/12/08، معدّل بموجب قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002،

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

التزامات سلبية تتعلق بالتزام الدولة بعدم القيام بأي عمل قد يؤدي إلى التأثير أو هدر ضمانات الصحة العامة للأفراد، وأخرى ايجابية تتمثل في كافة النشاطات التي يتوجب على الدولة القيام بها، من أجل توفير الصحة والسلامة العامة⁶⁵.

كذلك أشار الدستور الجزائري في مادته 122 إلى قضية البيئة في إطار المواد المتعلقة باختصاص البرلمان، إذ لم ينص الدستور على الحماية الصريحة لهذا الحق، لكن اقر باختصاص البرلمان بالتشريع في هذا المجال، وبالتالي يمكن القول أن الدستور الجزائري اهتم بالبيئة من ناحية الجهاز المكلف بتنظيمها⁶⁶.

وبالتالي لا يمكن بأي حال من الأحوال تكريس الحماية الدستورية الفعلية للصحة العامة، ما لم يتم توفير بيئة خالية من المنغصات البيئية، التي قد تؤدي إلى تعكير صفو البيئة التي تمارس في إطارها الحقوق الاجتماعية، ومنها الحق في الصحة العامة⁶⁷.

لكن السؤال الذي يبقى مطروحا وبشدة: ما سر عدم استجابة المؤسس الدستوري الجزائري للدسترة الصريحة العامة -على الأقل لا الإجرائية- للحق في بيئة سليمة؟ وحتى ولو سلّمنا جدلا أن سببه في ذلك هو تحقيق تنمية اقتصادية، اجتماعية وتكنولوجية شاملة ولو كان ذلك على حساب البيئة، فأين هي هذه التنمية؟

من الدساتير التي انتهجت أسلوب الحماية الضمنية للحق في البيئة، الدستور الايطالي لسنة 1949 الذي نصّ في المادة 32 على اعتبار الرعاية الصحية من الحقوق الأساسية للأفراد، ويقع على الدولة واجب حمايتها، وأعلن المجلس الدستوري الايطالي في القرار رقم 5172 بتاريخ 6 أكتوبر 1979 أن " الحق في الصحة يجب أن يفهم كحق في بيئة سليمة"⁶⁸، ودستور الإمارات العربية المتحدة لعام 1996،

ج.رج.ج، عدد 25 صادر في 2002/04/14، ويقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.رج.ج، عدد 63، صادر في 2008/04/16، ويقانون رقم 01-16 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.رج.ج، عدد 14، صادر في 2016/03/07.

⁶⁵ - عيد أحمد الحسبان، مرجع سابق، ص. 294.

⁶⁶ - YAOUTE EID Cynthia, Op.cit. P. 46.

⁶⁷ - عيد أحمد الحسبان، مرجع سابق، ص. 294.

⁶⁸ - YAOUTE EID Cynthia, Op.cit. P. 40.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

إذ نصت المادة 19 منه على: " يكفل المجتمع للمواطنين الرعاية الصحية ووسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة...".

وبالتالي يمكن القول أن عدم التكريس الدستوري الصريح للحق في البيئة، لا يعني إعفاء سلطات الدولة من واجبها في التدخل لحماية هذا الحق الهام من حقوق الإنسان، بل تلتزم الدولة بحماية حق الإنسان في بيئة سليمة صالحة لنمو الفرد وتطوره، كما تلتزم بالحماية الفعالة للبيئة، خاصة من المخاطر البيئية الناتجة عن النشاطات البشرية التنموية المضرة بها، من خلال تسخير كافة السلطات والإمكانات المادية والبشرية والوسائل القانونية المتاحة، خاصة الوقائية منها كسلطة الضبط التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة المخاطر البيئية.

ثانيا: مرحلة الإعلان العام:

جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 وانتظرنا معه ليس فقط تعديل لنظرة المؤسس الدستوري الجزائري لمعالجة قضية حماية البيئة، بل ثورة دستورية لحماية حق المواطن الجزائري في بيئة سليمة، وحماية للبيئة في الجزائر من الأوضاع الكارثية التي وصلت إليها، وتماشيا مع ما جاءت به دساتير مختلف الدول، لكن ما حدث ورغم ثقل الموضوع والتطور الدستوري لتكريس هذا الحق في مختلف الدساتير، لم يتجاوز التعديل المذكور في مادته 54 مكرر 2 حد الإعلان والتكريس العام للحق في البيئة السليمة، متجاهلا التيارات المنادية بضرورة الأخذ بعين الاعتبار الاعتبارات البيئية في وضع البرامج التنموية تحقيقا لتنمية مستدامة.

المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري البيئي: من النظام العام البيئي إلى الأنظمة البيئية الخاصة:

يعرف الضبط الإداري على انه شكل من أشكال النشاط الإداري الذي يتضمن تنظيم نشاط الأشخاص من أجل المحافظة على النظام العام⁶⁹. كما ذهب الدكتور ثروت بدوي إلى أن الضبط الإداري، يتمثل في مجموعة الإجراءات والقواعد التي تفرضها السلطة الإدارية المختصة على الأفراد،

⁶⁹ - DE LAUBADERE André et VENEZIA Jean-claude et GAUDEMET Yves, Traité de droit administratif, 15^{ème} Édition, L. G. D. J., France, 1999, P. 847.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

لتنظم بها نشاطهم وتحدّد مجالاته وتقيّد بها حرّياتهم في حدود القانون، بقصد حماية النّظام العام ووقاية المجتمع ضد كل ما يهدّده⁷⁰. ولقد تعددت التّعريفات الفقهيّة ولم تتفق على وضع تعريف جامع مانع للضّبط الإداري، رغم إجماع العديد من مشرعي دول العالم على تعريفه، إذ يعود السّبب في ذلك إلى مفهوم فكرة النّظام العام التي تتسم بالمرونة، واختلافها باختلاف الزمان والمكان⁷¹.

لا جدال في أن الضّبط الإداري يخضع لسيادة القانون، وبالتالي تمنح الإدارة سلطة تنفيذ القوانين بحكم الدّستور والتّشريعات. و من هذا المنطلق القانوني نجد أن سلطة الإدارة في تنفيذ القوانين ووضعها موضع التّنفيد غير الصلاحيات الممنوحة لها بإصدار التّعليمات المسهلة لتنفيذ هذه القوانين، وهذا يعني إمكانية الإدارة أن تتوسّل جميع الوسائل التي تضمن تنفيذ القانون عبر استخدام سلطة الضّبط الإداري، والذي يترتب على مخالفتها جزاء إداري، لذا يعتبر أسلوب الضبط الإداري شديد الوقوع على المصالح الأدبية والمادية، وهذا الجزاء تأخذه الإدارة بقصد حماية ناحية من نواحي النّظام العام، والمتمثلة هنا بحماية البيئة وتحسينها⁷².

إنّ فالضّبط الإداري البيئي هو: " وظيفة من وظائف الإدارة، تقوم باتخاذ إجراءات وإصدار قرارات - تنظيمية وفردية- وقائية تنظّم بموجبها ممارسة الحريات بهدف حماية النّظام العام البيئي في المجتمع في حالات وشروط معينة"⁷³.

كذلك يمكن تعريف الضّبط الإداري البيئي على أنه كل ما يستهدف به المحافظة على النّظام العام بعناصره التّقليدية من أمن العام، السّكينة العامة، والصّحة العامة إضافة إلى العناصر الجديدة التي أفرزها النّطور العلمي والتّكنولوجي الحديث، وهي الحفاظ وحماية البيئة من التلوث والمحافظة على جمالية المدن

70 - سه نكه رداود محمد، مرجع سابق، ص. 19.

71 - عرف جودوليوري لا مرداندير النظام العام بأنه: " مجموعة الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين، بما يناسب علاقاتهم الاقتصادية". فيصل نسيغة رياض دنش، "النظام العام"، مجلة المنتدى القانوني، العدد 5، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص. 166.

72 - سلمى طلال عبد الحميد، سرمد رياض عبد الهادي، "مدى فاعلية التشريعات البيئية في العراق"، مجلة الحقوق، الإصدار 21-22، كلية الحقوق، جامعة المستنصرية، العراق، 2013، ص. 128.

73 - إسماعيل نجم الدين زنكنه، مرجع سابق، ص. 261.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

في الدولة⁷⁴ (الفرع الأول)، وبعض الأنظمة البيئية الخاصة نظرا للطبيعة الخاصة لبعض العناصر البيئية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حماية النظام العام البيئي:

يستفيد كل فرد من أفراد المجتمع من استتباب النظام الذي توفره له سلطة معينة، ويمكن القول بأنه بغير نظام يستحيل على الفرد أن يمارس بعض حرياته العامة والخاصة⁷⁵. ولا يتأتى ذلك إلا بحماية عناصر النظام العام سواء التقليدية منها (أولا) أو الجديدة التي ظهرت في نفس الإطار (ثانيا).

أولا: حماية العناصر التقليدية للنظام العام البيئي:

يصعب في الواقع وضع تعريف قانوني محدد للنظام العام، ذلك أنه فكرة مرنة متطورة تختلف باختلاف الزمان والمكان، بل وباختلاف المذاهب السياسية والأسس الفلسفية والاجتماعية السائدة في المجتمع. لذلك تكتفي التشريعات المختلفة بالإشارة إليه كهدف للضبط الإداري دون تحديد لمضمونه أو محتواه⁷⁶. ولا يتأتى تحقيق حماية النظام العام البيئي إلا من خلال حماية الأمن العام البيئي (1)، الصحة العامة (2)، والسكينة العامة (3) باعتبارها عناصر مكونة للنظام العام البيئي.

1: حماية الأمن العام البيئي:

مما لا شك فيه أن كل عنصر من عناصر النظام العام له ارتباط وثيق بالبيئة. فالمقصود بالأمن العام كل ما يُطمئن الإنسان على نفسه وماله، وذلك بمنع وقوع الحوادث أو احتمال وقوعها والتي من شأنها إلحاق أضرار بالأشخاص والأموال⁷⁷. في سبيل ذلك، تعكف السلطات الإدارية على اتخاذ كافة التدابير اللازمة للحيلولة دون وقوع أي خطر على الأفراد، سواء كان مصدره الطبيعة كالفيضانات والزلازل أم كان مصدره الإنسان كإشعال الحرائق أو التخلص من المخلفات بأساليب مضرّة بالبيئة، أو كان مصدره

74 - زينب عباس محسن، مرجع سابق، ص. 146.

75 - معوان مصطفى، "المسؤولية المدنية للجماعات المحلية عن الأضرار المترتبة على النفايات المنزلية"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، عدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2003، ص. 103.

76 - رمضان محمد بطيخ، "الضبط الإداري وحماية البيئة"، أعمال ندوة المنظمة العربية للتنمية الإدارية "التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية"، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، أيام 7-11 ماي 2005، ص. 6، 7.

77 - فيصل نسيغة ورياض دنش، مرجع سابق، ص. 172.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

الحيوان كتواجد الحيوانات المعدية أو المفترسة في الشوارع والطرق العامة، أو من أي مصدر آخر يمكن أن تنجم عنه خطورة على أمن وأمان الفرد⁷⁸.

فتلوث الماء والهواء والتربة يؤدي إلى انتشار الأمراض والأوبئة، التي يمكن كشفها والتعرف عليها بسهولة، أو التي تحتاج إلى مدة طويلة لظهور أعراضها، وإن حلت الأمراض تلك بالبيئة أو الوسط الذي يعيش فيه الإنسان فإنها تخلق حالة من الذعر والقلق في المجتمع، وبالتالي يتعرض أمن المواطنين للتهديد⁷⁹. لذلك أوجب قانون البيئة على الدولة ضمان حراسة مختلف مكونات البيئة، والعمل على ضبط القيم القصوى ومستوى الإنذار والأهداف النوعية، لاسيما فيما تعلق بالهواء والماء والأرض وباطن الأرض، وإجراءات الحراسة المستقبلية لهذه الأوساط⁸⁰.

ومنها فإن أي تهديد يلحق بالبيئة وعناصرها، يؤثر سلبا على الأمن العام من خلال خلق حالة من الخوف والفرع التي تتولد عنه، كما يؤثر على صحة الإنسان ومستقبل أجياله. ولاسيما عندما يعيش الإنسان في طبيعة تعترتها مشاكل بيئية خطيرة، منها مشكلة تدهور الأمن المائي والأمن الغذائي والفقير والجوع، وظاهرة التصحر وتغير المناخ وارتفاع درجة حرارة الأرض⁸¹.

فحماية البيئة في جزء كبير منها هي حماية للأمن العام، فقد فرضت التطورات الحديثة على الإدارة التزاما بتحقيق الأمن في صورته المختلفة ومنها الأمن البيئي⁸²، ومن هنا يلاحظ التأثير المتبادل والصلة الوثيقة بين حماية البيئة والحفاظ على الأمن العام الذي يعتبر عنصرا من عناصر النظام العام.

2: حماية البيئة من خلال حماية الصحة العامة:

يراد بالصحة العامة وقاية صحة الجمهور من خطر الأمراض بمقاومة أسبابها. من ذلك المحافظة على صلاحية مياه الشرب، وتوفير حد أدنى من نقاء الهواء، وضمان سلامة الأطعمة المعدة للبيع،

78 - سه نكه رداود محمد، مرجع سابق، ص. 39.

79 - اسماعيل نجم الدين زنكنه، مرجع سابق، ص. 273.

80 - المادة 10 من قانون رقم 10-03، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

81 - إسماعيل نجم الدين زنكنه، مرجع سابق، ص. 275.

82 - زينب عباس محسن، "الضبط الإداري البيئي في العراق"، مجلة رسالة الحقوق، العدد 3، كلية الحقوق، جامعة كربلاء، العراق، 2013، ص. 148.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

ومكافحة الأوبئة والأمراض المعدية، وحسن التخلص من الفضلات والنفايات السائلة والصلبة، بإعداد المجاري وجمع القمامة، والمحافظة على نظافة الأماكن العامة⁸³.

فالصحة العامة تستهدف الحفاظ على صحة الإنسان، وحماية الطبيعة من أخطار الأمراض والأوبئة، والأفعال الأخرى المضرّة بالبيئة والإنسان⁸⁴. فبالرغم من أن التطور والتقدم التكنولوجي والصناعي له من الآثار الايجابية الوافرة، بدءاً من رفع مستوى معيشة سكان العالم وزيادة رفاهية الفرد، وقلّة عدد الوفيات إلى غير ذلك من الجوانب الايجابية، إلا أنه استتبع معه خطراً اجتماعياً كبيراً بحيث يوقع في دائرة التهديد حياة وصحة الإنسان، ويؤدي إلى التلوث عن طريق الدخان والغازات السامة المنبعثة عن العمليات الصناعية⁸⁵، الأمر الذي يمكن من وراءه الإضرار بصحة الإنسان والتأثير السلبي على الأنظمة البيئية.

أوليت الأهمية القصوى لمبدأ الوقاية في إطار قانون الصحة، من أجل اتقاء الأمراض أو الكشف المبكر عن أعراضها لمنع حدوثها أو الحيلولة دون تفاقمها⁸⁶، نظراً للعلاقة الموجودة بين البيئة والصحة، فحماية البيئة تحمل في طياتها تكريساً لحماية صحة الأفراد والجماعات، وحماية هذه الأخيرة لا تتم إلا من خلال توفير البيئة الملائمة وتفعيل تدابير حماية البيئة والمحيط⁸⁷.

لذلك يقع على عاتق الإدارة اتخاذ كافة الإجراءات والاحتياطات، للقضاء على كل ما من شأنه المساس بالصحة العامة، سواءً كان ذلك متصلاً بالإنسان أو الحيوان أو الأشياء، فتقوم الإدارة بتتقية مياه الشرب من الجراثيم والشوائب، وضمان سلامة أنابيب المياه ونظافتها وصيانتها، لمنع اختلاط مياه الشرب

83 - ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007، ص. 87.

84 - سه نكه رداود محمد، مرجع سابق، ص. 39.

85 - إسماعيل نجم الدين زكنه، مرجع سابق، ص. 276.

86 - المادة 27 من القانون رقم 85-05، مؤرخ في 16 فبراير 1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 8، صادر في 17/02/1985، معدل ومتمم بالقانون رقم 98-09، مؤرخ في 17 أوت 1998، ج.ر.ج.ج.، عدد 61، صادر في 23/08/1998، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-13، مؤرخ في 20 يوليو 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد 44، صادر في 03/08/2008.

87 - المواد من 32 - 51 من قانون رقم 85-05، مرجع نفسه.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

بمياه المجاري والصرف الصحي ... الخ، وكذلك مراقبة مخازن المواد الغذائية ومحلات بيعها خاصة منها التي تحتاج إلى درجة عالية من النظافة والعناية⁸⁸.

ففي الجزائر وتأسيساً على الإلزام الدستوري المقرر بموجب المادة 54 من دستور سنة 1996 السالفة الذكر، تمتلك سلطات الضبط الإداري ذات الصلة بحماية الصحة العامة باعتبارها أحد أغراض الضبط الإداري، صلاحيات للقيام بتدابير واسعة تحقيقاً لذلك، إذ تلتزم جميع أجهزة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات بتطبيق تدابير النقاوة، والنظافة، ومحاربة الأمراض الوبائية، ومكافحة تلوث المحيط، وتطهير ظروف العمل، والوقاية العامة⁸⁹.

3: حماية السكنية البيئية العامة:

تشكل السكنية العامة عنصراً من عناصر النظام العام، والمحافظة عليها تعد غرضاً من الأغراض الأساسية للضبط الإداري، فالسكنية العامة تستجيب إلى مطلب أساسي من مطالب الحياة البشرية وهو الحاجة إلى الاستقرار والهدوء⁹⁰.

والسكنية العامة يراد بها المحافظة على الهدوء والسكون في الشوارع والأماكن العامة ومنع الضوضاء⁹¹ وكل ما من شأنه إزعاج الناس⁹².

فمن المعلوم أنه لدى كل إنسان قدرة معينة على تحمل الضجيج، ويتأثر تقبله بدرجة التأقلم ومستوى ونوع خلفية الضجيج الذي يقتحم الأذنين، كما أنه أيضاً يختلف حسب أنشطة الأفراد، فالإنسان يمكن أن يكون أقل تقبلاً للضجيج عندما يكون نائماً، أو يقوم بعمل في المنزل أكثر مما يتقبله حينما يشاهد

88 - حمدي عطية مصطفى عامر، حماية البيئة في النظام القانوني الوضعي والإسلامي (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، مصر، 2015، ص. 365.

89 - المادة رقم 29 من القانون رقم 85-05، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، مرجع سابق.

90 - سه نكه رداود محمد، مرجع سابق، ص 199.

91 - والضوضاء هي تلك الأصوات التي لا يتقبلها ولا يستسيغها الإنسان عند سماعها لأنها ذات ترددات عالية تؤدي إلى اهتزاز طبلة الأذن بشدة، وأصواتها غير منتظمة. لمزيد من التفصيل: هاشم جعفر عبد الحسن، "التلوث الضوضائي وأثره في البيئة الصحية للمستهلك"، مجلة آداب المستنصرية، الإصدار 65، كلية الآداب، الجامعة المستنصرية، العراق، 2014، ص. 4.

92 - سه نكه رداود محمد، مرجع سابق، ص ص. 39، 40.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

التلفزيون مثلاً. وعندما يتمكن الصوت من بعثرة وتشتيت التركيز فإنه يصبح ضجيجاً⁹³. ومما تقدم يتضح أن حماية السكنية العامة تقوم على محاربة الضوضاء في المقام الأول، والتي تشكل اعتداءً على النظام العام البيئي وتمثل أحد أنواع التلوث البيئي، وهو التلوث السَّمعي أو الضَّوضائي.

تُرْجَعُ الضوضاء إلى عدة أسباب منها: ضجيج الآلات في المصانع، وأصوات الباعة المتجولين في الشوارع، وأعمال البناء والهدم، ووحدات تكييف الهواء، وأزيز الطائرات خاصة في المناطق المجاورة للمطارات، والإفراط في استعمال آلات تنبيه السيارات⁹⁴. الأمر الذي من شأنه إدخال بصفة مباشرة أو غير مباشرة في الجو مواد من طبيعتها أن تؤدي إلى إزعاج الناس⁹⁵.

فالقانون الإداري له دور كبير في حماية السكنية العامة ومكافحة الضوضاء، ففي فرنسا عهد اختصاص الضبط الإداري العام لمكافحة الضوضاء إلى رئيس المقاطعة، بصورةٍ يستطيع معها هؤلاء أن يمنعوا كل ما يخل بسكنية المواطنين في الإطار الذي تمنحه لهم نصوص القانون العام⁹⁶. ففي حكم لمجلس الدولة بتاريخ 15/01/1986 أقر بأن مسؤولية المحافظة على النظام العام على مستوى إقليم البلدية تعود على رئيس البلدية، الذي يلتزم باتخاذ إجراءات الضبط العام اللازمة للمحافظة على النظام العام، الأمن العام، السكنية العامة و الصحة العامة⁹⁷.

أما في الجزائر فاعتبرت مهمة المحافظة على السكنية العمومية والنظافة العمومية من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي⁹⁸، باعتباره سلطة ضبط محلية مكلفة بالسهرة على راحة، هدوء وطمأنينة المواطنين والتصدي لكل ما من شأنها الحيلولة دون ذلك.

⁹³ - هاشم حعفر عبد الحسن، مرجع سابق، ص. 1.

⁹⁴ - ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص. 349.

⁹⁵ - المادة 44 من قانون رقم 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

⁹⁶ - إسماعيل نجم الدين زنكنه، مرجع سابق، ص. 284.

⁹⁷ - GIMLAC ME Laurent, Police administrative de l'environnement, disponible sur : [http://laurent.gimalac2.free.fr/Sitemdei/mdei/Podcast_cours/Entrees/2010/1/20_1_-_La_police_administrative_\(1_&_2\)_files/1-POLICE%20ADMINISTRATIVE.pdf](http://laurent.gimalac2.free.fr/Sitemdei/mdei/Podcast_cours/Entrees/2010/1/20_1_-_La_police_administrative_(1_&_2)_files/1-POLICE%20ADMINISTRATIVE.pdf), (13/02/2015).

⁹⁸ - المادة 88 من قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج.، عدد 37، صادر في 03/07/2011.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

إضافة إلى ذلك، يجب على الإدارة البيئية تفعيل سلطة الضبط التي تتمتع بها، لتنظيم النشاطات التي ينتج عنها أضرار سمعية يمكن أن تشكل خطراً على صحة الأشخاص، أو من شأنها المساس بالبيئة، سواء كان ذلك عن طريق المنع النهائي، أو الحد من انبعاث أو انتشار الملوثات السمعية. فتقوم الإدارة في هذا الصدد بمراقبة النشاطات الصاخبة، التي لا توجد ضمن قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، والتي يمكن أن تحدث ضرراً بالبيئة، وإخضاعها لنظام التراخيص الإدارية بعد القيام بدراسة مدى تأثيرها على البيئة⁹⁹.

إلا أنه وفي الدول غير المتقدمة على غرار الجزائر يعتبر هذا الهدف مطلباً عزيز المنال، حيث تتزايد معدلات الضوضاء والضجيج بها إلى درجة عالية تؤثر حتماً في الصحة العامة وخاصة من الناحية النفسية والعصبية، حيث يتراجع الاهتمام من جانب السلطات الإدارية في هذه الدول بصدد هذه الجوانب، لحساب الأمن العام مثلاً بالرغم من تداخل عناصر النظام العام وتكاملها، إذ من المؤكد أن تجاهل ما يتصل بعنصر السكنية العامة، يؤدي حتماً إلى المساس بعنصر الأمن العام أو الصحة العامة¹⁰⁰.

ثانياً: هل يمكن حماية البيئة من خلال حماية العناصر المستحدثة للنظام العام؟

أدى تطور الظروف الاجتماعية وازدياد تدخل الدولة في مختلف مجالات الحياة إلى تغيّر مفهوم النظام العام بالمدلول التقليدي، والذي كان يقتصر على المحافظة على الأمن والسكنية والصحة العامة، حيث لم يعد هذا المفهوم الذي تحميه سلطات الضبط الإداري، كافياً لتغطية كافة غايات أو أغراض هذا الضبط¹⁰¹.

لذلك وتحققاً لهذه الأغراض أو الغايات، ظهرت عناصر جديدة في إطار النظام العام، التي تُمكن في إطار فكرة حماية النظام العام البيئي من تحقيق ذلك، من خلال حماية الآداب العامة (1) وحماية البيئة من خلال حماية الرّوئق والرّواء (2).

99 - المواد من 72 إلى 74 من قانون رقم 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

100 - حمدي عطية مصطفى، مرجع سابق، ص. 366.

101 - رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص. 09.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

إلا أنّ السؤال المطروح: كيف يمكن للإدارة من خلال قيامها بضبط الأخلاق أو الآداب العامة، وجمال الرونق والرواء أن يؤدي ذلك إلى حماية البيئة؟

1- حماية البيئة من خلال حماية الآداب العامة:

بعدما توسع القضاء الإداري الفرنسي في تفسير النظام العام وجعله غير قاصر على النظام المادي ذي المظهر الخارجي، فقد أصبح النظام الأدبي أو الأخلاق العامة هو الآخر واقعاً في إطار النظام العام، وبالتالي أصبحت المحافظة على الآداب العامة عنصراً من عناصر النظام العام التي تسعى سلطات الضبط الإداري إلى حمايتها¹⁰²، إلا أنه يشترط لتدخل سلطات الضبط الإداري في حالة الخروج على الآداب العامة - التي يراد بها المحافظة على القيم والأخلاق ومنع ما يؤدي إلى الإخلال بتلك الآداب والقيم¹⁰³ - أن ينطوي الإخلال الأخلاقي على إخلال مادي خارجي وملموس بحيث يكون من شأنه تهديد الأمن العام أو السكينة العامة¹⁰⁴.

حيث أن الأعمال التي لا تتماشى والآداب العامة، يمكن أن تؤدي إلى الإضرار بالبيئة بالمعنى المادي وتعرّض عناصرها للخطر، فمثلاً انتشار آفة الدّعارة أو تعاطي المخدرات في المجتمع من وراء غياب الرقابة على المادّة الإعلامية، أو القنوات التلفزيونية وما يعرض فيها، من شأنه أن يؤدي إلى انتشار الأمراض، وبالتالي التأثير سلبيًا على الصحة العامة سواء النفسية أو الجسدية.

غير أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد تطور في هذا الخصوص، إذ سمح لسلطات الضبط الإداري بالتدخل لحماية الأخلاق أو الآداب العامة في حدّ ذاتها، حتى ولو لم يترتب على الإخلال بها مساس بالنظام العام في مظهره المادي؛ فقد قضى في أحد أحكامه¹⁰⁵ أن لسلطة الضبط الإداري حُضْر عرض

102 - إسماعيل نجم الدين زكنه، مرجع سابق، ص. 286.

103 - محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2003، ص. 170.

104 - حمدي عطية مصطفى عامر، مرجع سابق، ص. 266-267.

105 - يعتبر حكم "لوتيسيا" الصادر من مجلس الدولة الفرنسي سنة 1959 نقطة تحول في هذا المجال، فقد اعترف مجلس الدولة لسلطات الضبط بالحق في التدخل في حالة المساس بالآداب العامة. للتفصيل أكثر حول وقائع القضية: هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، الإصدار الرابع، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص. 241.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

أفلام سينمائية إذا كان من شأن هذا العرض ليس فقط احتمال إثارة اضطرابات جسمية وإنما إذا كانت مُتسمة في ذاتها بصفة غير خُلقية ضارة بالنظام العام.

وبالتالي أصبح النظام العام يتسع لصورة جديدة تضاف إلى صوره التقليدية وتتمثل في الآداب أو الأخلاق العامة، بحيث يجوز للإدارة أن تتدخل لحمايتها حتى ولو لم يترتب على الإخلال بها تهديد باضطراب مادي.

أما المشرع الجزائري فقد اعتبر الآداب العامة قضية أساسية تؤثر على استتباب النظام العام في المجتمع، من خلال تأكيده على استهداف الضبط الإداري حماية الآداب والأخلاق العامة من خلال قانون البلدية والولاية، ونظراً لأهميتها البالغة أوردها المشرع ضمن الفصل الثاني من الباب الثاني من قانون العقوبات¹⁰⁶، الذي جاء بعنوان "الجنايات والجرح ضد الأسرة والآداب العامة"، متناولاً إياها في القسم السادس بعنوان "انتهاك الآداب" في المواد من 333 إلى 341 من نفس القانون.

2- حماية البيئة من خلال حماية الرونق والرواء :

يقصد به المظهر الفني والجمالي للشارع والذي يستمتع المارة برؤيته¹⁰⁷. وعلى نقيض ذلك يمكن القول أن ظهور مفاجآت غير متوقعة وغير سارة في الشارع، يؤدي إلى الشعور بالضيق والضرر والاضطراب النفسي، وكل هذا يخلق توتراً عصبياً لدى المواطنين، وبدلاً من أن يصبح الشارع مكاناً للأنزه والتمتع بجمال الطبيعة ورونق المعمار الذي صنعه الإنسان، يتحول الشارع إلى مكان ينفر منه الجميع ويحاولون تقادي النزول إليه¹⁰⁸.

حيث أن هذا المظهر لم يكن معتبراً من بين أغراض الضبط الإداري، على أساس أنه لم يكن مندرجاً في مفهوم النظام العام بالمدلول التقليدي، إلا أن جانباً من الفقه ذهب إلى ضرورة اعتبار ما تتخذه سلطات الضبط الإداري من إجراءات بقصد المحافظة على الجمال والتنظيم والتناسق في المدن أو في الأحياء أو الشوارع بمثابة طائفة من تدابير النظام العام، في حين ذهب البعض الآخر إلى القول بأن

¹⁰⁶ - قانون رقم 66-156، المؤرخ في 08 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، عدد 49، صادر في 11 يونيو 1966. (معدل ومتمم).

¹⁰⁷ - رمضان محمد بطيخ، مرجع السابق، ص. 09.

¹⁰⁸ - معوان مصطفى، مرجع سابق، ص. 104.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

حماية الرونق والرواء، لا يمكن أن يعد هدفاً من أهداف الضبط الإداري، ما لم تتدمج مع أحد عناصر النظام العام التقليدي¹⁰⁹.

فمجلس الدولة الفرنسي من جانبه أقرّ بما جاء به الاتجاه الأول من الفقه، وعد القيمة الجمالية للمدن هدفاً من أهداف الضبط الإداري العام، ففي حكم له في 23 أكتوبر 1936 اعترف صراحة بأنه من ضمن صلاحيات سلطات الضبط الإداري حماية القيم الجمالية، وقد جاء في الحكم بأنه: "من حيث أن نص المادة الثامنة عشرة والمواد اللاحقة من قانون 29 تموز 1881 بشأن حرية لصق وتوزيع المحرّرات في الطرق العامة، ليس ثمة ما يمنع رجال الضبط من أن تتخذ وطبقاً للسلطة العامة، التدابير التي تقتضيها صيانة الأمن والسكينة والصحة العامة والقيم الجمالية"¹¹⁰. يشكل هذا الحكم اعترافاً صريحاً من مجلس الدولة بمشروعية تدخل سلطات الضبط الإداري لحماية الجانب الجمالي كعنصر مستقل عن العناصر التقليدية للنظام العام، الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى تعزيز المساهمة في المحافظة على البيئة.

فالمشرع الجزائري وتكريساً لذلك أقرّ بوجود ترقية المساحات الخضراء بالنسبة للمساحات المبنية، ملزماً السلطات الإدارية المختصة بإدراج المساحات الخضراء في كل مشاريع البناء، الذي تتكفل به الدراسات الحضرية والمعمارية العمومية والخاصة¹¹¹.

الفرع الثاني: حماية الأنظمة البيئية الخاصة:

يقصد بالضبط الإداري البيئي الخاص، صيانة النظام العام بأسلوب معين، في جانب معين من أنواع النشاط الفردي، فهو يهدف كذلك إلى تحقيق النظام العام البيئي، لكن في نطاق محدد¹¹²، وعملاً على تحقيق الضبط أهداف الإداري الخاص بحماية البيئة، يقوم المشرع بإصدار القوانين اللازمة التي تُمكن من تحقيق أهدافه، ويُسند مهمة تطبيق هذه القوانين ومراقبة تنفيذها إلى جهات إدارية محددة¹¹³، كالضبط

109 - فيصل نسيغة ورياض دنش، مرجع سابق، ص. 176.

110 - اسماعيل نجم الدين زنكنه، مرجع سابق، ص. 290.

111 - المادة 2 من قانون رقم 06-07، مؤرخ في 13 مايو 2007، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج. ر. ج. ج.، عدد 31، صادر في 2007/05/13.

112 - حمدي عطية مصطفى عامر، مرجع سابق، ص. 363.

113 - سه نكه رداود محمد، مرجع سابق، ص. 40.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

الإداري الخاص بالصيد البري، الصيد البحري، السكك الحديدية... الخ¹¹⁴، أما أشكال الضبط الإداري البيئي الخاص فهي كثيرة يمكن في حصرها في نطاقين، المحافظة على البيئة ومواردها (أولاً)، والضبط الإداري الخاص بمكافحة التلوث (ثانياً).

أولاً: الضبط الإداري الخاص بالمحافظة على البيئة ومواردها:

يهدف هذا النوع من أنواع الضبط الإداري، إلى حماية بعض العناصر البيئية والمحافظة عليها من كل ما من شأنه المساس بها أو بدوّراتها الحياتية أو استمرارها، حيث اعتمد المشرع آلية ذات طابع وقائي وهي آلية النطاقات الخاصة، للتطبيق الاستثنائي لبعض قواعد البيئة التقنية ضمن مجالات محددة، لتشديد الرقابة على بعض الأنشطة أو منعها أو تنظيمها، فتلجأ الإدارة ضمن هذه النطاقات إلى تطبيق قواعد ضبئية استثنائية ومشددة¹¹⁵، و في مايلي عينة لأهم أمثلة ذلك:

1- المجالات المحمية، النباتات والحيوانات البرية:

يعتبر مجالاً محمياً، إقليم كل أو جزء من بلدية أو بلديات، وكذا المناطق التابعة للأماكن العمومية البحرية، الخاضعة لأنظمة خاصة من أجل حماية الحيوان والنبات والأنظمة البيئية البرية والبحرية والساحلية و/ أو البحرية المعنية¹¹⁶. ويتم إنشاء هذه المجالات عن طريق طلب التصنيف، الذي يقدم من طرف الإدارات العمومية أو الجماعات المحلية، أو أشخاص معنوية خاضعة للقانون الخاص، إلى اللجنة الوطنية للمجالات المحمية، مُتضمناً أهداف التصنيف والفوائد المرجوة منه، التي تبدي بدورها الرأي حول اقتراح وجدوى التصنيف، والموافقة على دراسات التصنيف¹¹⁷.

¹¹⁴ - HENRI CHALVIDAN Pierre et HOUTTER Christeer, Droit administratif, Édition Nathan, Paris, 1996, P. 101.

¹¹⁵ - وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2009، ص. 191.

¹¹⁶ - المادة 02 من القانون رقم 11-02، المؤرخ في 17 فبراير 2011، يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج. ر. ج. ج.، عدد 13، صادر بتاريخ 28/02/2011.

¹¹⁷ - المواد من 19 إلى 29 من القانون رقم 11-02، مرجع نفسه.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

ونظراً لأهميتها البيولوجية، تحرص مختلف التشريعات البيئية على إيلاء عناية خاصة بهذه المناطق، فيحظر داخل المجال المحمي، القيام بأي عمل من شأنه الإضرار بالتنوع الطبيعي، أو تشويه المجال المحمي من خلال منع الصيد والصيد البحري، والأنشطة الفلاحية والغابية والصناعية ... الخ¹¹⁸، واستثناءً يمكن الترخيص بأخذ عينات نباتية أو حيوانية للقيام ببعض الأنشطة البحثية، أو تحقيقاً لغايات ذات أهمية وطنية¹¹⁹.

ففي اسبانيا مثلاً، تعتبر من الأمور التي تساعد على تعزيز ودعم حماية البيئة، نظام اللامركزية السياسية¹²⁰ في إطار الدولة الموحدة اللامركزية المتبع¹²¹، حيث يتوفر كل إقليم على قانونه الخاص بالفضاءات الطبيعية المحمية، مما ساهم في ارتفاع مدهش لعدد هذه الفضاءات؛ إذ تحرص هذه الأقاليم على العناية الفائقة بها، مع تخصيص كل الإمكانيات المالية والبشرية والتقنية لذلك، انطلاقاً من قربها ومعرفتها المباشرة بخصائص هذه المجالات وقيمتها الطبيعية. إلا أن ذلك لا يعني أن لهذه الأقاليم الحرية المطلقة والتامة في التصرف فيها وتصنيفها، بل جاء القانون رقم 1989/04 الخاص بالمحافظة على المجالات الطبيعية والنباتات والحيوانات البرية، ليضع الصّوابط والقواعد والمفاهيم العامة التي تنظم ذلك في مجموع إقليم الدولة¹²².

أما مسؤولية إدارة هذه المناطق، فكانت بالتوازي بين الإدارة المركزية والأقاليم التي تقع في فيها، إلى أن صدر حكم المحكمة الدستورية الاسبانية رقم: 2004/294 بتاريخ 2004/11/10 القاضي بان إدارة

118 - المادة 33 من قانون رقم 10-03، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

119 - المادة 08 من القانون رقم 02-11، يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

120 - يقوم هذا النظام على منح مقاطعات الدولة الموحدة اختصاصات خاصة وسلطة التنظيم الذاتي لهيئاتها الحكومية والتشريعية، فنظام اللامركزية السياسية يكون متصلاً بالتنظيم الدستوري للدولة. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، النظرية العامة للدولة والدستور، الطبعة التاسعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص. 124.

121 - يمنح دستور اسبانيا الصادر سنة 1978 بموجب المواد من 143 إلى 149، القوميات والجهات حق الاستقلال الذاتي، فتتولى كل مجموعة مستقلة تنظيم وتحديد صلاحياتها بمقتضى قانون أساسي يوضع على المستوى المحلي ويوافق عليه البرلمان الاسباني، ويشمل الصلاحيات المختلفة للمناطق المستقلة، كالأشغال العمومية، الجبال والموارد الغابية، الفلاحة والصيد البحري، الصحة والنظافة، إدارة حماية البيئة، الثقافة والسياحة وتدريب لغة منطقة الحكم الذاتي ... الخ.

122 - ESTEVE PARDO José, Derecho del medio ambiente, Op.cit., P. 174.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

الحظائر الوطنية تعود وبصفة حصرية إلى الأقاليم المعنية¹²³، على اعتبار أن الدستور حول الإدارة المركزية سلطة وضع القواعد والمعايير العامة دون اختصاص إدارة هذه الفضاءات¹²⁴.

كمثال على المناطق المحمية في الجزائر، الحظيرة الوطنية "قوراية" بولاية بجاية، التي تعتبر من بين العشر حظائر الأولى وطنيا، والتي تم إنشاؤها في الفترة الاستعمارية بتاريخ 07 أوت 1927، وتتربع على مساحة 2080 كلم مربع، تتوسطها 600 هكتار مساحات غابية تحتوي على تنوع نباتي وحيواني هائل، حيث تعتبر قبلة سياحية وطنية، ومُتَنَفِّس ومعلم ثقافي لسكان مدينة بجاية، لكن يتوسطها بالإضافة إلى كل ما تم ذكره، في إحصائيات إعلامية منذ سنة 2009، 700 بناء فوضوي، ثلاثة مقالع للحصى ومفرغة عمومية، الأمر الذي أدى إلى تلويث بيئة المنطقة بمواد خطرة، أدت بدورها إلى التسبب في التأثير على الصحة العامة وزيادة معدل الأمراض التنفسية والحساسية وتدهور البيئة الخلابة للمنطقة¹²⁵. حيث يعود السبب في ذلك إلى غياب سلطات الضبط، المكلفة بإخضاع النشاطات في هذه المناطق المحمية إلى إجراءات صارمة، والمتابعة القضائية للمخالفين لأحكام القانون الخاص بهذه الفضاءات¹²⁶.

2- المناطق الجبلية والموارد الغابية:

يُرجع البعض أصل فكرة التنمية المستدامة، إلى الأخراف الألمانية، أين كان يعتبر استغلال الأشجار المصدر الأساسي لسكان الغابات بمدينة "قرايبورغ"، لكن أدى ازدهار الاقتصاد في هذه المدينة إلى تَعْرِية الجبال وارتفاع سعر الخشب، ما دفع بالمفكر الألماني **Hans Carl VONCARLOWITZ** في عام 1866، في كتاب له إلى التفكير في أسلوب جديد للإدارة الفعّالة والعقلانية للغابات، من خلال توفير الخشب بكميات كافية وبثمن معقول، وتحميل الأجيال الحالية مسؤولية الاستغلال المفرط للمواد الأولية،

123 - الأمر الذي أثار جدلا فقهيًا واسعًا في إسبانيا بين مساندة لذلك من منطلق أن تحقيق الحماية الفعّالة لها تقتضي

ذلك، وبين معارض للقرار بحجة استنثار الأقاليم بذلك، وخوفا من تغليب مصلحة الإقليم على المصلحة الوطنية العامة.

124 - ESTEVE PARDO José, Derecho del medio ambiente, Op.cit., P. 175.

125 - TLEMCANI Salima, Silence, le parc national de Gouraya se meurt !, article publier dans EL WATAN, le 02-08-2009. Disponible sur : <http://www.elwatan.com/2009-08-02>, (12/02/2015).

126 - لاسيما المواد من 38 إلى 44 من قانون رقم 02-11، يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

ضمانا لحق الأجيال المستقبلية في استغلاله¹²⁷. الأمر الذي يظهر الأهمية الأيكولوجية، الاقتصادية والاجتماعية للمناطق الجبلية والغابية في حياة الأفراد والمجتمعات.

لذلك أولى القانون الجزائري حماية خاصة لهذه العناصر البيئية الحيوية، فلا يمكن التصرف أو القيام بنشاطات معينة كالبناء والتعرية واستخراج المواد من الأملاك الغابية إلا من خلال تراخيص خاصة تصدر من الوزير المكلف بالغابات¹²⁸، حيث اعتبر الغابات جميع الأراضي المغطاة بأنواع غابية على شكل تجمعات غابية في حالة عادية¹²⁹، ملزما الدولة باتخاذ جميع إجراءات الحماية لكي تضمن دوام الثروة الغابية، وحمايتها من كل ضرر أو تدهور¹³⁰.

3- الضبط الإداري الخاص بالمياه:

قال الله تعالى " وَجَعَلْنَا مِنَ الْمَاءِ كُلَّ شَيْءٍ حَيٍّ أَفَلَا يُؤْمِنُونَ " ¹³¹. يعتبر الماء من أعظم النعم التي سخرها الله عز وجل لخدمة عباده، فباستمرارها استمرارهم، وبفترتها ازدهارهم، وبتأثرها وتلوثها هلاكهم، لذا كان من الواجب عليهم المحافظة عليها أيما محافظة، ووقايتها من مخلفات نشاطاتهم أيما وقاية.

فتلوث الماء يكون بتغيير في خصائصه الفيزيائية، الكيميائية أو البيولوجية، مما يؤثر على صلاحيته ويجعله غير ملائم للاستعمال في المجال المخصص له¹³².

لكن حتى ولو تركنا مشكل تلوث المياه جانبا، يطرح مشكل آخر ألا وهو الحاجة إلى استعمال هذا العنصر الهام من عناصر البيئة، وذلك لتغطية مختلف المتطلبات التي ما فتأت تزداد يوماً بعد يوم،

127 - زيد المال صافية، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، رسالة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص القانون الدولي، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص. 19.

128 - للتفصيل أكثر حول الضبط الغابي: نصر الدين هنوني، الوسائل القانونية والمؤسسية لحماية الغابات في الجزائر، مطبوعات الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2001، ص. 53 وما بعدها.

129 - المادة 8 من قانون 84-12، المؤرخ في 23 يونيو 1984، يتعلق بالنظام العام للغابات، ج.ر.ج.ج.، عدد 26، صادر في 1984/07/26.

130 - مرجع نفسه، المادة 16.

131 - سورة الأنبياء، الآية 30.

132 - عبد القادر الشخيلي، حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون والإدارة والتربية والإعلام، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص. 48.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

بسبب تنافس عوامل مختلفة على ذلك، كالنمو السكاني، الصناعات البترولية، الفلاحة، المنشآت الصناعية، ... الخ، تقابلها ضرورة المحافظة على الثروة المائية وحمايتها، واستعمالها استعمالاً عقلانياً ومستداماً.

فضمانا لهذه الثروة الطبيعية الحيوية، كرّس المشرع الجزائري عدة تشريعات للمحافظة على الثروة المائية، فمنها ما هو مخصص لها، ومنها ما يعالج مواضيع أخرى لكن يتضمن نصوصاً قانونية ذات صلة بحماية الموارد المائية. فأقرّ بإنشاء نطاق للحماية الكمية بالنسبة للطبقات المائية المُستغلّة بإفراط أو المهددة بذلك قصد حماية مواردها المائية، كما يمكن للإدارة المكلفة بالموارد المائية أن تقوم بتحديد منسوب استغلال بعض نقاط الاستخراج أو توقيفها، أو منع انجاز أية آبار أو حُفْر، أو إحداث تغييرات على المنشآت الموجودة بشكل من شأنه رفع كمية المياه المستخرجة¹³³، كما تخضع لنظام التراخيص الإدارية كل أشغال تبديل أو إعادة تهيئة منشآت الري الموجودة، من قبَل الإدارة المكلفة بالموارد المائية، إضافة إلى ذلك يمكنها تحديد منسوب استغلال بعض نقاط الاستخراج أو توقيفها¹³⁴.

كما خصّ المشرع بعض أماكن تجمع المياه بحماية قانونية خاصة كالمناطق الرطبة¹³⁵، التي يمكن تصنيفها ضمن المجالات المحمية وإخضاعها للنظام القانوني الخاص بها¹³⁶.

ثانياً: الضبط الإداري الخاص بمكافحة التلوث:

تُعتبر مهام السلطات العمومية الموجهة لمراقبة، تقادي والتقليل من التلوث حديثة العهد مقارنة بتلك المذكورة آنفاً، والموجهة لحماية الطبيعة ومواردها، فهذه الأخيرة تهتم أصلاً بنظام استغلال والاستفادة من

133 - المادتين 31 و 32 من قانون رقم 05-12، المؤرخ في 04 غشت 2005، يتعلق بالمياه، ج. ر. ج. ج.، عدد 60، صادر بتاريخ 04/11/2005.

134 - المادة 34 من قانون رقم 05-12، مرجع نفسه.

135 - تعرف المنطقة الرطبة وفقاً للقانون رقم 11-02، المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة على أنها: كل منطقة تتميز بوجود ماء عذب أو مالح أو شديد الملوحة، بصفة دائمة أو مؤقتة على السطح أو في العمق القريب، راكداً أو جارياً، طبيعياً أو اصطناعياً، في موضع فاصل و/أو انتقالي، بين الأوساط البرية والمائية، وتأوي هذه المناطق أنواعاً نباتية و/أو حيوانية بصفة دائمة أو مؤقتة.

136 - المادة 14 من قانون رقم 11-02، يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

هذه الموارد، كالموارد الغابية والمائية مثلا، حيث أوكلت مؤخرا أيضا مهمة مواجهة بعض التحديات والمشاكل الراهنة، كضياح بعض الأنظمة الايكولوجية وتدهور الموارد الطبيعية.

في المقابل، فإن التشريعات والأنشطة الإدارية الموجهة لمكافحة التلوث، لم ترى النور إلا بعد ظهور الآثار السلبية للأنشطة الصناعية، وما تحمله في طياتها من مخاطر بيئية ناتجة عن النشاط البشري الرامي إلى تحقيق النمو الصناعي والتكنولوجي، التي تؤدي كنتيجة حتمية إلى تلوث وتدهور البيئة، كذلك يمكن اعتبار بعض الأنشطة الأخرى كمصدر للتلوث خارج النشاط الصناعي التكنولوجي، كالعلاقات الناتجة عن التجمعات الحضرية، وما تُخلفه من كميات هائلة من القمامة، التي تعتبر من أسباب التلوث والإضرار بالبيئة¹³⁷.

فالتلوث هو وجود أي مادة أو طاقة في البيئة الطبيعية بغير كلفتها أو كميتها، أو في غير مكانها أو زمانها، بما من شأنه الإضرار بالكائنات الحية أو بالإنسان في أمنه أو صحته أو راحته¹³⁸. يتمثل التلوث المادي في إفساد عناصر المادية للبيئة وجعلها مصدر ضرر للإنسان كتلوث المياه أو التربة مثلا أما التلوث غير المادي فيتمثل في تلوث العناصر غير المادية للبيئة كالتلوث الصوتي¹³⁹ والتلوث الإشعاعي. فالإشعاع هو نوع من الطاقة ذات السرعة العالية التي تحيط بنا، وتؤثر علينا، وقد يصبح هذا التأثير مؤذيا في بعض الأحيان، خاصة إذا كان مصدره -غير طبيعي- من صنع الإنسان مثل:

- التّسرب الإشعاعي من خلال حوادث المفاعلات الذرية؛
- عمليات استخراج المواد المشعة من مصادرها الطبيعية؛
- محطات توليد الكهرباء من الطاقة الذرية؛
- تلوث البحار والمحيطات بمخلفات الغواصات الذرية؛
- التساقط الذري نتيجة انفجار القنابل الذرية... الخ¹⁴⁰.

¹³⁷ - ESTEVE PARDO José, Derecho del medio ambiente, Op.cit. P. 203.

¹³⁸ - ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص. 45.

¹³⁹ - تم التفصيل فيما يخص التلوث الصوتي من خلال التطرق لموضوع حماية البيئة عن طريق حماية عنصر السكنية العامة.

¹⁴⁰ - للتفصيل أكثر حول التلوث الإشعاعي: حمدي عطية مصطفى عامر، مرجع سابق، ص. 147 وما بعدها.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

في إطار هذا الزخم والتنوع الضبطي الذي تتمتع به الإدارة البيئية، يطرح مشكل التناغم والانسجام بين القرارات الإدارية البيئية الصادرة عن سلطات الضبط الإداري البيئي الخاصة، كالصادرة عن الوزير المكلف بالبيئة والوالي مثلا، وتلك الصادرة عن سلطات الضبط البيئي العامة مثل القرارات الإدارية الصادرة عن رئيس البلدية تطبيقا للقوانين المتعلقة بحماية البيئة. في هذه الحالة يمكن تقادي التّضارب أو التّناقض بين القرارات الإدارية البيئية عن طريق سياسة التّخطيط البيئي التي تمكن من خلق الانسجام بين قرارات الضبط الإداري الصادرة عن سلطاته المختلفة.

وتفعيلا لسلطة الضبط الإداري البيئي لتحقيق التوازن في معادلة المجتمع والسوق والبيئة، تمتلك هيئات الضبط الإداري البيئي العديد من الوسائل، والإجراءات والتقنيات القانونية في سبيل ذلك.

المبحث الثاني: الضبط الإداري للاختيار بين المخاطر البيئية: الآليات مكرسة والفعالية

غائية:

تعتبر الحماية الفعالة للإنسان والبيئة من المخاطر التكنولوجية شأن يقع على عاتق جميع السلطات العمومية، لكن من بين هذه السلطات يبرز بصفة خاصة الدور الذي تؤديه الإدارة العمومية عن طريق القانون الإداري، الذي يملك وبلا شك القدر الكبير من المسؤولية التنظيمية والضبطية في هذا المجال¹⁴¹.

فمسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية الذي يتطلع لتحقيقه كل مجتمع، والذي لا بد من السعي جاهدا في سبيل إدراكه، من أجل تحقيق الرقي والرفاه والحياة الجيدة للإنسان، ينتج عنه مخاطر ومخلفات سلبية يمكن أن تكون كارثية على البيئة وعلى الإنسان نفسه، وبالتالي لا بد من الأخذ في الحسبان إدراج البعد البيئي في مخططات التنمية؛ فالسلطات الإدارية - المركزية واللامركزية- وعن طريق التّقنيات المتاحة من خلال سلطة الضبط الإداري - وتقنيات المنع الحظر الإلزام الترخيص ... الخ- تقوم في إطار تطبيق القانون -من خلال قبول المخاطر التي يمكن التعايش معها، ورفض المخاطر التي تولد أضرار بيئية فوق النّسب المسموح بها-، بالتوفيق بين متطلبات تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية القابلة للاستمرار وحماية البيئة في إطار تنمية مستدامة تضمن تلبية حاجات الأجيال الحاضرة والأجيال المستقبلية.

¹⁴¹ - ASPRINO SALAS Marilena, "La intervención administrativa en el control de los riesgos biotecnológicos", *Anuario de derecho*, N° 27, Mérida, Venezuela, 2010, P. 61.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

ولتضمن الدولة حراسة مختلف مكونات البيئة، يجب عليها في هذا الإطار أن تضبط القيم القصوى ومستوى الإنذار وأهداف النوعية، لاسيما فيما تعلق بالهواء والماء والأرض وباطن الأرض، وكذا الإجراءات المستقبلية المتخذة لحراستها، والتدابير التي يجب اتخاذها في حالة الوضعيات الخاصة.

كما تسهر الدولة على حماية الطبيعة والمحافظة على السلالات الحيوانية والنباتية، والإبقاء على التوازنات البيولوجية والأنظمة البيئية، والمحافظة على الموارد الطبيعية من كل أسباب التدهور التي تهدد بزوالها، عن طريق اتخاذ الدولة لكل التدابير تنظيما وضمانا للحماية¹⁴².

ولتفعيل سلطة الضبط البيئي التي تتمتع بها الإدارة كآلية وقائية، فعالة وهادفة، من أجل التحكم بالمخاطر البيئية قبل وقوعها، تمتلك الإدارة وسائل الاختيار بين المخاطر البيئية (مطلب الأول)، وتعتمد على بعض التقنيات أو الإجراءات (مطلب ثاني والثاني)، التي تمكن هيئات الضبط الإداري البيئي (مطلب الثالث) من تحقيق ذلك.

المطلب الأول: وسائل الضبط الإداري البيئي:

تعتمد هيئات الضبط الإداري البيئي عندما تكون بصدد ممارسة وظائفها الوقائية، على وسائل تتراوح بين القانونية والمادية، فهي تمتلك في سبيل تحقيق والمحافظة على النظام العام البيئي، باعتباره الهدف الرئيسي المراد تحقيقه، وراء استعمال سلطة الضبط التي تتمتع بها في مواجهة المخاطر البيئية، صلاحية إصدار قرارات إدارية تنظيمية (فرع أول) أو فردية (فرع ثاني)، كما يمكنها التدخل عن طريق القوة المادية (فرع ثالث) من أجل القيام بواجباتها البيئية.

الفرع الأول: لوائح الضبط الإداري:

تعد القرارات التنظيمية أهم وسائل الضبط الإداري وأبرز مظاهر ممارسة سلطة الضبط الإداري¹⁴³.

¹⁴² - المادة 10، 11 من قانون رقم 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

¹⁴³ - سه نكه رداود محمد، مرجع سابق، ص. 225.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

فالقرار الإداري التنظيمي أو اللائحة، هو التصرف أو العمل الإداري الذي تصدره الإدارة العامة، مُتضمنا في محتواه قواعد عامة ومجردة كالقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، حيث يتعلق بمركز قانوني عام¹⁴⁴.

يقصد بالأنظمة، أنها القواعد العامة المجردة التي تضعها السلطة التنفيذية لحماية النظام العام في المجتمع، وعن طريقها تضع هيئات الضبط الإداري قيود وضوابط على الحريات الفردية بقصد الحفاظ على الأمن العام، أو الصحة العامة أو السكينة العامة، وبالتالي تمس وبشكل مباشر حقوق الأفراد وحرياتهم وذلك بما تتضمنه من أوامر ونواه يجب مراعاتها عند مباشرة هذه الحقوق والحريات¹⁴⁵. كلوائح تنظيم المرور والسير في الطرق العامة، واللوائح المنظمة للمحال العامة والخطرة والمُقلقة للراحة، واللوائح المتعلقة بمراقبة الأغذية ونظافة الأماكن، والوقاية من الأمراض المعدية والأوبئة المتعلقة بحماية الصحة العامة، وحماية البيئة من التلوث ومنع الضوضاء، وأهم هذه اللوائح هي اللوائح المنظمة للنشاطات الملوثة للبيئة والصحة العامة¹⁴⁶.

تتشابه أنظمة الضبط الإداري البيئي مع القانون في كونها متضمنة لقواعد وعامة مجردة، بينما يختلف عنه في أمرين: فمن ناحية أنها تصدر من جانب سلطات الضبط الإداري، في حين أن القانون يصدر من جانب المشرع. ومن ناحية ثانية فإن أنظمة الضبط ذات هدف محدد أو مخصص تتمثل في المحافظة على النظام العام من خلال حماية عناصره، في حين أن الهدف من القانون أوسع من ذلك بكثير¹⁴⁷.

ففي القانون الجزائري وبالنظر لدستور سنة 1996 خاصة بعد تعديله سنة 2008، نجد أنه أقر على أنه يكون الاختصاص التنظيمي أصلا من صلاحيات رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة¹⁴⁸، ويكون ذلك ذلك استثناء من اختصاص بعض الهيئات المحلية، كالولاية والبلدية استنادا للقوانين التي تتعلق بهما، أو

144 - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص. 35.

145 - إسماعيل نجم الدين زنكه، مرجع سابق، ص. 316.

146 - إسماعيل صعصاع البديري، حوراء حيدر إبراهيم، "الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث"، مجلة المحقق

المحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 2، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، 2014، ص. 64.

147 - إسماعيل نجم الدين زنكه، مرجع سابق، ص. 317.

148 - المادة 125 من دستور سنة 1996، مرجع سابق.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

بعض هيئات الضبط القطاعية، كمجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها مع محدودية اختصاصيهما، بموجب القوانين المنظمة لهما¹⁴⁹ رغم عدم نص الدستور على ذلك.

فالإدارة تتمتع بسلطة تقديرية كبيرة في إصدار لوائح الضبط في مجال حماية البيئة، ولا يقبل القضاء الإداري الفرنسي إلزام الإدارة بإصدار هذه اللوائح إلا استثناء إذا كان في عدم إصدارها تنكّر ظاهر للوالم الأساسية لحماية النظام العام¹⁵⁰ لكن حتى تكون لوائح الضبط الإداري البيئي صحيحة لا بد فيها من توافر شرطين:

الشرط الأول: عدم مخالفة لائحة الضبط للدستور أو القانون، وهذا يتفق مع أحكام التدرج التشريعي وإلا كانت عرضة للإلغاء عن طريق القضاء إما لمخالفتها للدستور أو مخالفتها للقانون.

الشرط الثاني: أن لا تتضمن لوائح الضبط أي إجراءات أو تدابير، من شأنها أن تفرض حظر أو منع نهائي أو كامل على الحريات العامة، أو أوجه النشاط الفردي للمشروع التي يقرها القانون¹⁵¹.

الفرع الثاني: القرارات الإدارية الفردية:

إذا كانت سلطات الضبط الإداري البيئي تعتمد في ممارسة نشاطها على لوائح الضبط الإداري، التي تتضمن قواعد عامة ومجردة، فإنها بالإضافة إلى ذلك تعتمد على اتخاذ قرارات إدارية فردية تتعلق بمراكز قانونية خاصة، أي أنها تخاطب وتمس فرد معين، أو أفراد معينين بذواتهم.

تعد القرارات الفردية الوسيلة الأكثر شيوعاً في مباشرة النشاط الضبطي، حيث تمثل اتصالاً مباشراً بين سلطات الضبط الإداري وبين الفرد، أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم. الأمر الذي يمكنها من مراقبة المخاطر البيئية والقيام برفض كل ما من شأنه المساس بالبيئة، كقرارات رفض استغلال المنشآت مصنفة بسبب عدم احترام الشروط القانونية والتنظيمية المقررة.

149 - أمر رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج.، عدد 52، صادر في 2003/08/27. (معدل ومتمم). مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج.، عدد 34، صادر في 1993/05/23. (معدل ومتمم).

150 - ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص. 122.

151 - حمدي عطية مصطفى عامر، مرجع سابق، ص. 375-376.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

هذا ولا تختلف القرارات الإدارية الفردية الصادرة عن سلطات الضبط الإداري البيئي عن سائر القرارات الإدارية الأخرى، إلا فيما يتعلق بأهدافها وغاياتها، ومن ثم فهي تخضع للقواعد العامة للقرارات الإدارية¹⁵². حيث تُصدر هذه القرارات أصلاً استناداً إلى نص في القانون أو الأنظمة الضبطية، وأن تكون مطابقة لما ورد في النص من أحكام وقواعد قانونية. ومع هذا فإنه لا يوجد ما يمنع هيئة الضبط أن تصدر قراراً فردياً بصدد تنظيم نشاط فردي معين، لم يتم تناوله بالتنظيم بواسطة قانون أو نظام ما، شريطة أن يكون ذلك في ظرف استثنائي يستدعي اتخاذ هذا الإجراء، باعتباره الوسيلة الوحيدة لمواجهة هذا الظرف¹⁵³.

تتضمن هذه القرارات الإدارية أوامر أو نواهي أو تراخيص بقصد تنظيم أو تقييد حقوق الأفراد وحررياتهم للمحافظة على النظام العام، ومثال ذلك الأمر الصادر لشخص معين بهدم منزل آيل للسقوط حتى لا يُضِرَ بالمنازل المجاورة أو المارة في الطريق، النهي عن بيع سلعة غذائية محددة تبيّت فساد التداول منها بالأسواق، الأمر بمقاومة فيضان أو حريق معين، منع عرض فيلم معين، الامتناع عن إصدار تراخيص لمنشأة معينة لكونها ملوثة للبيئة، منع الصيد داخل المحميات الطبيعية، أو الأمر بمنع دخول سفينة إلى المياه الإقليمية للدولة كونها تحمل مواد ملوثة أو مشعة¹⁵⁴.

الفرع الثالث: التنفيذ الجبري:

بناء على امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها هيئات الضبط الإداري، فهي مخولة باللجوء إلى التنفيذ المباشر دون الذهاب مسبقاً إلى القضاء - كما هو الحال بالنسبة للمنازعات بين الأفراد - ومن ثم، فإن سلطة التنفيذ المباشر تسمح لها باستعمال القوة لتنفيذ وتطبيق قراراتها، وخاصة في مجال الضبط الإداري الذي يُعتبر الإطار الملائم والخصب، عند امتناع أو تقاعس الأفراد عن الانصياع أو الخضوع لها¹⁵⁵.

152 - رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص. 14.

153 - إسماعيل نجم الدين زكنه، مرجع سابق، ص. 319.

154 - زينب عباس محسن، مرجع سابق، ص. 153.

155 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري، النشاط الإداري -، مرجع سابق، ص. 282.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

في مجال حماية البيئة، تعني هذه الوسيلة أن لسلطات الضبط الإداري البيئي الحق باستخدام القوة لإجبار الأشخاص -الطبيعية أو المعنوية- على تنفيذ أوامرها وقراراتها البيئية بما يكفل الامتثال لها واحترامها لحماية البيئة ووقايتها من التلوث، مثال ذلك استخدام الإدارة للتنفيذ الجبري لمكافحة التلوث والحفاظ على النظام العام البيئي لتفادي المخاطر البيئية، كمصادرة الأجهزة والآلات الملوثة للبيئة أو الاستيلاء على الأغذية الفاسدة للمعدة للبيع، الموجودة في الأسواق أو إعدامها في الحال، أو إلزام أي جهة تقوم باستيراد مواد أو نفايات خطرة إعادة تصديرها على نفقتها¹⁵⁶.

كنتيجة لذلك، يمكن اعتبار التنفيذ الجبري أكثر وسائل الضبط الإداري خطورةً على حقوق وحرية الأفراد، نظراً لما يتسم به من طابع القسر والقوة، لأنه يكون بصورة عمل مادي، ولما كان التنفيذ الجبري إجراء استثنائي على الأصل العام، حرص الفقه والقضاء الإداري على قصر حق الإدارة في تطبيقه على حالات محددة تتمثل فيما يلي:

الحالة الأولى: وجود نص في القانون أو الأنظمة يسمح لهيئات الضبط الإداري استخدام التنفيذ الجبري لتنفيذ قراراتها الإدارية بالقوة¹⁵⁷، ومثال ذلك في مجال حماية البيئة أنه على السلطة الإدارية المختصة الحق في غلق المنشأة أو إيقاف جزء من نشاطها، أو اتخاذ الإجراءات التي تراها السلطة المختصة ضرورية على نفقة المعني، في حالة عدم امتثاله للأمر الإداري باتخاذ الإجراءات الضرورية لتفادي إحداث مخاطر بيئية¹⁵⁸. وفي هذا الخصوص ذهب مجلس الدولة الفرنسي في حكم صادر له بتاريخ 1978/02/20 إلى أن " قرار المحافظ بإغلاق المنشأة المصنفة التي ترفض توفيق أوضاعها القانونية يعد إجراءً ضرورياً"¹⁵⁹.

الحالة الثانية: وتتمثل هذه الحالة برفض الأفراد تنفيذ قانون أو لائحة لا يتضمن أي منها النص على الجزاء الذي يترتب على مخالفتها، لذا لا يوجد ما يمنع هيئات الضبط الإداري من استعمال التنفيذ الجبري

156 - محمد محمد عبده إمام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص. 239.

157 - إسماعيل صعصاع البديري، حوراء حيدر إبراهيم، مرجع سابق، ص. 72.

158 - المادة 48 من القانون رقم 01-19، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بالنفايات ومراقبتها وإزالتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 77، صادر بتاريخ 15/12/2001.

159 - إسماعيل صعصاع البديري، حوراء حيدر إبراهيم، مرجع سابق، ص. 72.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

لضمان احترام النصوص القانونية وعدم تعطيل تطبيقها¹⁶⁰، وذهب القضاء الإداري الفرنسي إلى أن هذه الحالة تتحقق في حالة انعدام الوسيلة القانونية التي تسمح للإدارة بتأمين بتنفيذ النص القانوني، كعدم وجود جزاء جنائي يمكن توقيعه في حق المخالف، أو دعوى مدنية تتمكن الإدارة من خلال رفعها الوصول إلى تنفيذ النص، مبرراً ذلك بوجود إيجاد طريقة للتنفيذ الذي يقع على عاتق الإدارة¹⁶¹.

هذه الحالة لا يمكن أن تتحقق في الجزائر نظراً لنص المادة 459 من قانون العقوبات الجزائري¹⁶² على وضع جزاء عام على كل مخالفة لأحكام اللوائح التي لا تتضمن جزاء يوقع على مخالفيها.

الحالة الثالثة: تتمثل في حالة الضرورة أو الاستعجال، التي يُقصد بها وجود خطر داهم يهدد النظام العام ويتعذر تداركه بالطرق القانونية الطارئة، مما يتيح للإدارة التدخل لاتخاذ الإجراءات التي تراها ضرورية لِدْرِءِ الخطر عن النظام العام، بما فيها استخدام القوة المادية دون الحاجة لوجود نص يجيز ذلك¹⁶³.

تطبيقاً لذلك في مجال حماية البيئة، ومن أجل منع وقوع التلوث الغذائي، أقر مجلس الدولة الفرنسي في حكم له صادر بتاريخ 1924/01/17 لسلطة الضبط الإداري بحقها في استعمال القوة في حالة الضرورة، بأن أجاز للعمدة التدخل لمصادرة وإتلاف المواد الغذائية الفاسدة المعروضة للبيع حفاظاً على الصحة العامة¹⁶⁴.

غير أن تدخل سلطات الضبط الإداري في هذه الحالة لا يمكن أن يكون تدخلاً مطلقاً، نظراً لما يمكن أن يترتب عليه من مساس جسيم بحقوق الأفراد وحرّياتهم، بل يجب أن يكون وفق شروط حددها الفقه والقضاء وهي:

1- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام ويتطلب إجراءً سريعاً لمواجهته؛

¹⁶⁰ إسماعيل صعصاع البديري، حوراء حيدر إبراهيم، مرجع سابق، ص. 73.

¹⁶¹ - ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص. 125.

¹⁶² - قانون رقم 66-156، يتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق.

¹⁶³ - مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، -مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، الضبط الإداري، المرفق العام-، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012، ص. 292.

¹⁶⁴ - C.E. 18 janvier 1924, société Magg. Rec.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

2- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية، بحيث يكون العمل الصادر من جهة الضبط هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر؛

3- أن يهدف تدخل هيئات الضبط الإداري إلى حماية النظام العام؛

4- عدم المساس بمصلحة الأفراد إلا بمقدار ما تقتضيه الضرورة¹⁶⁵.

مما تقدم ذكره، يمكن القول أن جهات الضبط الإداري البيئي، لا يمكن أن تتدخل باستعمال حقها في التنفيذ الجبري إلا إذا توفرت شروط حالة الضرورة، وإلا اعتبر تدخلها تعسفا في استعمال هذا الحق.

المطلب الثاني: إجراءات الضبط الإداري البيئي:

لسلطات الضبط الإداري من أجل أداء مهامها حماية للبيئة عدة إجراءات وقائية، والتي تعتبر أحد الأساليب القانونية الفعالة والجديّة للتحكم في المخاطر البيئية المسببة للتلوث، إذ لا يمكن الاكتفاء في هذا المجال بتفعيل الإجراءات اللاحقة لحصول الضرر البيئي، بل لا بد للإدارة من التدخل الوقائي لمنع حصول هذه الأضرار أصلا، أو التقليل من آثارها عن طريق التقنيات المتاحة كالمنع الإداري (فرع أول)، الإذن الإداري المسبق (فرع ثاني)، الإلزام (فرع ثالث).

الفرع الأول: نظام الحظر:

يتمثل هذا الإجراء في مجال حماية البيئة، في لجوء سلطات الضبط الإداري البيئي عن طريق هذه الوسيلة، إلى منع إتيان أو ممارسات بعض التصرفات التي من شأنها توليد مخاطر تؤدي إلى تهديد البيئية أو الإضرار بها.

لكن، كيف يمكن لنص قانوني أو لقرار إداري، شل حق من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية المكرسة دستوريا؟

نظرا لمساس هذا الإجراء بحقوق الأشخاص في ممارسة مختلف مظاهر حرية النشاطات، خاصة الاقتصادية والتجارية منها المكرسة دستوريا¹⁶⁶، فإنه لا يمكن أن يرد في جميع الحالات بصفة مطلقة

165 - مصلح ممدوح الصرايرة، مرجع سابق، ص. 292.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

(أولاً)، بل يجب أن يتماشى وضرورة المفاضلة بين هذه المخاطر، على اعتبار أن التنمية بصفة عامة لا يمكن أن تحقق في ظل انعدام المخاطر البيئية، إذ يمكن للإدارة أن تقوم في هذه الحالة بالمنع الجزئي (ثانياً) لبعض النشاطات التنموية لاعتبارات بيئية معينة.

أولاً: الحظر المطلق:

يتمثل هذا الإجراء، في أن يُمنع بشكل مطلق لا استثناء فيه ولا ترخيص معه، ممارسة أفعال معينة لما لها من آثار ضارة بالبيئة¹⁶⁷، وبالتنوع الطبيعي أو تشويهه طابع المجال المحمي¹⁶⁸، نظراً للميزات الخاصة لهذه المناطق، والحماية القانونية التي أفردتها بها المشرع الجزائري¹⁶⁹. كذلك أكد قانون البيئية على منع المساس بالثروة الحيوانية أو النباتية، بأساليب من شأنها أن تؤدي إلى إحداث أضرار بالأوساط الخاصة بها، أو تعكيرها أو تدهورها¹⁷⁰. فالأمثلة الخاصة بالحظر المطلق التي أوردها المشرع لبعض النشاطات المؤدية إلى الإضرار بالبيئية في قانون البيئة كثيرة ومتعددة¹⁷¹.

نظراً للأهمية القصوى لهذا الإجراء الوقائي في حماية البيئية، لم يقتصر أمر النص عليه فقط في إطار القوانين العادية، أو القرارات البيئية التي تتخذها مختلف السلطات الإدارية المكلفة بحماية البيئية تطبيقاً لهذه القوانين، بل تعداه المؤسس الدستوري الإكواري إلى التكريس الدستوري الصريح لهذا

166 - المادة 43 من دستور الجزائر لسنة 1996، مرجع سابق.

167 - ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص. 134.

168 - تتكون المجالات المحمية حسب المادة 31 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة من: المحمية الطبيعية التامة، الحدائق الوطنية، المعالم الطبيعية، مجالات تسيير الموضع والسلالات، المناظر الأرضية والبحرية المحمية، المجالات المحمية للمصادر الطبيعية المسيرة.

169 - المادة 32-33 من قانون رقم 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

170 - جاءت المادة 40 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، بالتفصيل فيما يخص الحظر المطلق بالمساس ببعض أنواع الحيوانات والنباتات، لضرورات واعتبارات بيولوجية أو علمية خاصة، لكن كان على المشرع أن يورد هذا الحظر بصيغة عامة عوض تطرقه لذلك بمصطلحات البيض والأعشاش، في إطار قانون بيئي عام بحجم قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، إذ يستحسن في هذه الحالة ترك المسائل التفصيلية للتنظيم.

171 - كذلك المادتين 51 و 52 من نفس القانون اللتان جاءتا بالمنع المطلق لكل ما شأنه تلوّث مصادر الموارد المائية والبيئة البحرية على التوالي. والمادتين 9 و 10 من القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، اللتان قضتا بالحظر الكلي لاستعمال مواد كيميائية أو مواد مرسكلة، على المغلفات الخاصة بتخزين المواد الغذائية، يحتمل أن تشكل خطراً على صحة العامة، والأمثلة على ذلك كثيرة في مختلف قوانين البيئة.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

الإجراء¹⁷²، من أجل دسترة الحظر المطلق لبعض الأنشطة، نظرا لمُخلفاتها المُدمرة على الوسط البيئي، كإنتاج أو استعمال، الأسلحة البيولوجية، النووية أو الكيماويات الزراعية المحرمة دولياً¹⁷³.

ثانياً: الحظر النسبي:

يتمثل هذا الإجراء في منع القيام بأعمال معينة، من شأنها إلحاق أضرار بالبيئة إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من السلطة المختصة، وفقاً للشروط التي تحددها قوانين ولوائح حماية البيئة¹⁷⁴، فالسلطات الإدارية في هذه الحالة لا تملك صلاحية المنع التام لهذه النشاطات، بل الترخيص بممارستها لكن بشروط¹⁷⁵، وهنا يتقاطع نظام الحظر النسبي مع نظام الترخيص، أي أن ممارسة الإدارة لسلطة الحظر النسبي لا يتم إلا عن طريق استيفاء المعنى شروط التراخيص الإدارية، تلبية لمتطلبات النهوض بالنشاط التنموي من جهة، ومراعاةً لقدرة البيئة على تحمله من جهة ثانية، تحقيقاً لتنمية مستدامة ومتوازنة.

كمثال ذلك في مجال القوانين المتعلقة بحماية البيئة، منَع ممارسة الصيد في فترة تساقط الثلوج، وفي فترة غلق مواسم الصيد، إلا فيما يتعلق بالأصناف سريعة التكاثر، بالإضافة إلى فترة تكاثر الحيوانات

¹⁷² - المادة 2/15 من دستور دولة الإكوادور السالفة الذكر.

¹⁷³ - تعرف المبيدات الزراعية على أنها مواد مصنعة كيميائياً، ذات خواص وسمية مميزة تمكنها من القضاء على العديد من الآفات الزراعية كالفطريات، الحشرات، البكتيريا، القوارض، ... الخ، منها أنواع محرمة دولياً مثل غاز بروميد، د.د.ت.، باراثيون، ... الخ، لكن وبما أنها مركبات كيميائية، فإنها تشكل خطورة على البيئة بشكل عام إذا لم تستعمل بالشكل الصحيح، فهي تؤدي إلى تلوث المياه الجوفية والتربة مما يجعلها غير صالحة للزراعة، وعلى الإنسان والحيوان بشكل خاص، حيث تؤدي إلى حدوث عديد الحالات المرضية مثل الحساسية والتقرحات الجلدية وحالات السرطان مختلفة، إضافة إلى خفض معدلات الخصوبة عند الرجل والمرأة. لمزيد من التفصيل: فادي سلمان، المخاطر البيئية في فلسطين، جامعة القاهرة، مصر، 2000، ص. ص. 475-477.

¹⁷⁴ - ماجد راغب الطلو، مرجع سابق، ص. 135.

¹⁷⁵ - وهذا ما جاء به مجلس الدولة الفرنسي عندما قرر في حكم له صدر بتاريخ 1938/06/17 إلغاء قرار رئيس البلدية القاضي بحظر المندادة على الصحف في جميع الأوقات والأماكن، وقضى بمايلي: " إذا منع رئيس المجلس البلدي المندادة على الصحف صباحاً، أو استعمال مكبرات الصوت في مكان معين أو منطقة معينة، حرصاً على راحة السكان وسكينتهم، فإنه لا يملك استعمال هذه السلطة لحظر المندادة على الصحف في جميع الأماكن وفي جميع الأوقات". مصلح ممدوح الصرايرة، مرجع سابق، ص. 286.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

والطيور، كما أجاز المشرع توقيع الحظر النسبي للصيد في حالة وقوع كارثة طبيعية يمكن أن يكون لها أثر مباشر على حياة الطرائد، أو عندما تقتضي ضرورات حماية المواقع الصيدية ذلك¹⁷⁶، وهذا تكريسا للحظر النسبي الزمني، أما الحظر النسبي المكاني فقد كرسه المشرع الجزائري من خلال منع ممارسة أعمال الصيد في مساحات حماية الحيوانات البرية، وفي الغابات والأحراش والأدغال المحروقة والتي يقل عمر الشجيرات فيها عن عشرة سنوات وأيضا في المواقع المكسوة بالثلوج¹⁷⁷.

كذلك فيما يخص النفايات الخاصة أو الخطرة، فيمنع تسليمها أو العمل على تسليمها، للأشخاص أو المنشآت غير المرخص لها بمعالجة هذا النوع من النفايات، أو إيداعها وطمرها وغمرها في غير المواقع والمنشآت المخصصة لها. فهذا الحظر الذي جاء به المشرع لا يعتبر حظرا مطلقا للتعامل مع هذا النوع من النفايات، بل يمكن معالجتها أو طمرها أو غمرها في الأماكن التي خصصها القانون لذلك، ومن طرف الأشخاص أو المنشآت المؤهلة والمرخص لها ممارسة هذا النوع من النشاطات¹⁷⁸، وهنا يظهر لنا نوع آخر من أنواع الحظر النسبي، ألا وهو الحظر النسبي الشخصي.

من خلال ما سبق ذكره، يلاحظ أن سلطة الحظر النسبي التي تمتلكها الإدارة البيئية وسيلة عملية وفعالة في حماية البيئة، لكن تتميز بنوع من الخطورة مقارنة بسلطة الحظر المطلق، نظرا لتمتع الإدارة بمناسبة ممارسة هذا النوع من الحظر بسلطة تقديرية في ضبط المخاطر البيئية؛ أي أن لسلطات الضبط الإداري البيئي في حالة المخاطر النسبية قبول أو رفض ممارسة النشاط المحظور في ضوء الشروط التي حددها القانون، وأن هذه السلطة تتطلب كفاءات إدارية وتقنية نوعية ومتخصصة في مجالات بيئية متعددة، وهو الأمر الذي يتعذر على الإدارة البيئية الجزائرية توفيره، بالإضافة إلى أنه كلما فتح باب السلطة التقديرية الإدارية، إلا وفتح معه باب الفساد والمصالح الشخصية الضيقة على حساب تحقيق المصلحة العامة.

¹⁷⁶ - المادتين 25 و 26 من القانون رقم 04-07، المؤرخ في 14 أوت 2004، يتعلق بالصيد، ج.ر.ج.ج.، عدد 51، صادر في 2004/08/15.

¹⁷⁷ - المادة 32، مرجع نفسه.

¹⁷⁸ - المادتين 19، 20 من قانون 01-19، يتعلق بالنفايات وإزالتها ومراقبتها، مرجع سابق.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

الفرع الثاني: التراخيص الإدارية:

يعتبر أسلوب التراخيص الإدارية أقل شدةً من أسلوب الحظر السالف الذكر، حيث يتطلب الترخيص ضرورة أخذ موافقة السلطة الإدارية قبل ممارسة نشاط أو مهنة معينة، لكي تتأكد الإدارة بأن ممارسة ذلك النشاط أو المهنة لا تتضمن مخالفة للقانون، أو أن لا يؤدي ذلك إلى الإضرار بالنظام العام بعناصره المختلفة¹⁷⁹. إذن فالتراخيص الإدارية لا تُمكن من توسيع دائرة الحقوق الفردية، بل تُمكن من وضعها حيز الممارسة فقط، بشرط التأكد من استيفاء المعنى بالتراخيص الشروط الوقائية التي تضعها سلطة الضبط المختصة¹⁸⁰.

فالهدف من فرض نظام التراخيص البيئية، هو تمكين سلطة الضبط الإداري من التدخل المُسبق لتنظيم الأنشطة الفردية، واتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية البيئة من المخاطر التي قد تحدث بمناسبة ممارسة هذه الأنشطة بصورة غير آمنة، ومنه فإن الأثر الذي يترتب على الترخيص هو التأكد من زوال الموانع القانونية التي تحول بين مزاوله المشروع وحماية البيئة¹⁸¹، وبالتالي يمكن اعتبار التراخيص البيئية آلية من الآليات الفعالة التي تستأثر بها الإدارة لتحقيق الأمن البيئي¹⁸².

ففي التشريع الجزائري توجد أشكال كثيرة لنظام الترخيص في مجال حماية البيئة، تقتصر على الإشارة لأهمها في هذا المجال (1)، لكن المشكل المطروح لا يتمثل في حصر هذه التراخيص، أو كثرتها أو تنوعها، بل يتمثل في مدى تماشي التراخيص الإدارية مع أحسن التكنولوجيات البيئية المتوفرة ضمانا لتحقيق تنمية آمنة وتقادياً لإحداث المخاطر البيئية (2).

أولاً: أهم تطبيقات التراخيص الإدارية لحماية البيئة:

نقتصر في هذه الحالة إلى التطرق لأهم التراخيص الإدارية التي تمكن الإدارة من الاختيار بين المخاطر البيئية وهي:

179 - مصلح ممدوح الصرايرة، مرجع سابق، ص. 285.

180- ANDRES PAEZ PAEZ Iván, AMPARO RODRIGUEZ Gloria, "Las medidas preventivas ambientales, una aproximación desde el derecho administrativo", Opinión jurídica, N° 23, Universidad de Medellín, Columbia, 2013, P. 23.

181 - إسماعيل نجم الدين زكنه، مرجع سابق، ص. 330.

182 - ASPRINO SALAS Marilena, Op.cit., P. 68.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

أ- رخصة استغلال المنشآت المصنفة:

مرّ تنظيم المنشآت المصنفة في الجزائر بعدة مراحل¹⁸³ إلى أن استقر الأمر بصور المرسوم التنفيذي لسنة 2006¹⁸⁴، الخاص بالمؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الذي اعتبرها كل وحدة تقنية ثابتة يمارس فيها نشاط أو عدة أنشطة من النشاطات المذكورة في قائمة المنشآت المصنفة، المحددة في التنظيم المعمول به، وأردف هذا التعريف مباشرة بتعريف المؤسسات المصنفة¹⁸⁵، إلا أن الملاحظ للتعريف يُدرك للوهلة الأولى أن المشرع لم يعتمد على معايير دقيقة في تعريفه لها، بل أحال الأمر إلى التنظيم المعمول به الخاص بتعداد المنشآت المصنفة لحماية البيئة¹⁸⁶.

تتشترك هذه المنشآت في كونها مولدة لآثار سلبية على صحة الإنسان والبيئة، فأخضعها القانون الخاص بها للرقابة الإدارية المشددة¹⁸⁷. لذلك ونظرا للمخاطر البيئية المتفاوتة الخطورة الناتجة عن استغلال المنشآت المصنفة، تم تقسيمها إلى أربعة فئات، تخضع كل منها لنظام خاص وسلطة إدارية معينة.

فتخضع المؤسسات المصنفة ضمن الفئات الثلاث الأولى، إلى نظام الترخيص الإداري الصادر عن وزير البيئة أو الوزير المعني حسب التشريع المعمول به، والوالي المختص إقليميا، ورئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا على التوالي، وذلك حسب درجة خطورتها على البيئة عموما، وعلى صحة الإنسان وراحته بصفة خاصة، أما المؤسسات المصنفة ضمن الفئة الرابعة والتي يُفترض فيها عدم الإضرار، أو الإضرار غير المعتبر بالبيئة، فإنها تخضع لنظام إداري مُغاير ألا وهو نظام التصريح، ففي

¹⁸³ - للتفصيل حول مراحل تنظيم المنشآت المصنفة في الجزائر: بن خالد السعدي، قانون المنشآت المصنفة لحماية البيئة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2012، ص. 3 وما بعدها.

¹⁸⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 06-198، مؤرخ في 31 ماي 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، صادر في 04/06/2006.

¹⁸⁵ - المادة 02، من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، مرجع نفسه.

¹⁸⁶ - المرسوم التنفيذي رقم 07-144، مؤرخ في 19 ماي 2007، يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج.ر.ج.ج.، عدد 34، صادر في 22/05/2007.

¹⁸⁷ - MALINGRERY Philippe, Introduction au droit de l'environnement, 5^{eme} éditions, éditions TEC & DOC, Paris, 2011, P. 134.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

هذه الحالة يمكن للأشخاص -الطبيعية أو المعنوية- استغلال هذا النوع من المنشآت، دون انتظار الحصول على الموافقة المسبقة من سلطات الضبط الإداري المختصة، وتؤكد هذه الأخيرة من الشروط الواجب أخذها بعين الاعتبار لإصدار التراخيص باستغلال هذه المنشآت، بل يكفي التصريح بذلك لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً¹⁸⁸.

إلا أن إصدار التراخيص الإدارية لا يتم إلا بتوافر شروط معينة، تتمثل في دراسة التأثير وموجز التأثير، ودراسة تتمحور حول المخاطر¹⁸⁹ والانعكاسات المحتملة من وراء استغلال المشروع¹⁹⁰ على النظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم السياحية، أو تلك التي من شأنها المساس براحة الجوار¹⁹¹.

ب- رخص التعمير:

من المؤكد أن حماية البيئة وتحقيق مقاصد التنمية المستدامة بالتبعية مرهون بمدى التحكم في التعمير، وتنظيمه وضبطه على أحسن وجه، فكلما نجحت الإستراتيجية المبرمجة لتقوية دعائم التنظيم العمراني كلما زادت فرص تجسيد أهداف التنمية المستدامة، وبعكس ذلك تتضرر البيئة في العمق ويندثر مفهوم التنمية المستدامة بانعدام أو فشل خطط التنمية العمرانية المستدامة¹⁹². ومن أهم تطبيقات رخص التعمير الرامية إلى تحقيق الرقابة السابقة على النشاط العمراني ومن وراء ذلك حماية الوسط البيئي، تظهر جليا رخصة البناء.

188 - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، مرجع سابق.

189 - تهدف دراسة الخطر إلى تحديد المخاطر المباشرة، أو غير المباشرة التي تعرض الأشخاص والممتلكات والبيئة للخطر من جراء نشاط المؤسسة، سواء كان السبب داخليا أو خارجيا، والتي نظمت وفقا للمواد 12، 13 و14 من التنظيم الصادر سنة 2006، الخاص بالمؤسسات المصنفة لحماية البيئة.

190 - المادة 05، من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، مرجع نفسه.

191 - المادة 18 من قانون رقم 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

192 - بودريوة عبد الكريم، "الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2013، ص. 68.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

فمن أجل القيام بأشغال رامية إلى انجاز بناء جديد، أو إجراء ترميمات أو تعديلات على بناء قائم، يشترط قانون 90-29¹⁹³ الحصول على رخصة بناء تمنحها سلطة الضبط المختصة، والمتمثلة كقاعدة عامة في رئيس المجلس الشعبي البلدي¹⁹⁴، أو الوالي¹⁹⁵ كما اشترطت بعض القوانين القطاعية المتعلقة بمجالات ذات أهمية خاصة، الحصول على تراخيص خاصة من الوزارة المكلفة بالإشراف على هذه الفضاءات قبل القيام بنفس العملية.

فالبناء على بعض المناطق الحساسة كالغابات ومناطق التوسع السياحي يتميز بطابع خاص نظراً للحماية القانونية التي خصها بها المشرع، وبالتالي فرخصة البناء تخضع لإجراءات خاصة نصت عليها القوانين المنظمة لهذه الأقاليم.

من بين هذه المناطق الخاصة، نجد المواقع السياحية ومناطق التوسع السياحي التي نظمها القانون رقم 03-03، وفرض ضوابط استغلال الأراضي في هذه المناطق، وأخضع منح رخصة البناء داخل هذه المناطق إلى الأخذ بالرأي المسبق من الوزير المكلف بالسياحة بالإضافة إلى الرأي المسبق من الوزارة المكلفة بالثقافة، إذا كانت هذه المناطق تشمل معالم ثقافية مصنفة، كما يخضع كل تغيير أو توسيع أو تهديم لمؤسسة فندقية أو سياحية متواجدة داخل منطقة التوسع أو موقع سياحي لرأي مسبق من الوزارة المكلفة بالسياحة¹⁹⁶.

ثانياً - مساهمة التراخيص الإدارية لأحسن التكنولوجيات المتاحة:

إن الإشكال المتعلق بتماشي التراخيص الإدارية مع المستجدات المتعلقة بالتكنولوجيا الصديقة للبيئة لا يطرح حين إصدار الترخيص باستغلال المنشآت أو ممارسة النشاط، لكن يتعلق بحياة واستمرارية الترخيص نفسه ومدى اشتراطه مساهمة المنشأة لمستجدات التكنولوجيا المتاحة، وأن هذا

¹⁹³ - قانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج.ج.، عدد 52، صادر في 1990/12/02. (معدل ومتمم).

¹⁹⁴ - المادة 95 من قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹⁹⁵ - المادة 66 من قانون رقم 90-29، يتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.

¹⁹⁶ - المادتان 23 و 24 من قانون رقم 03-03 المؤرخ في 17 فيفري 2003 بتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج.ر.ج.ج.، عدد 11، صادر في 2003/02/19.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

الإلزام يجب أن يكون ضمن محتوى الترخيص الصادر عن الإدارة البيئية في إطار ما يصطلح عليه بالشرط التقني.

إلا أنه لا يمكن إخفاء أن اشتراط تماشي التراخيص الإدارية وأحسن التكنولوجيا المتاحة يتعلق بمطلب صعب، ليس فقط من جانب تحديده، وإنما كذلك من جانب إدراجه في الترخيص الإداري البيئي ذاته، نتيجة العلاقة المعقدة بين المكونات التقنية والقانونية للترخيص ذاته¹⁹⁷.

فأحسن التكنولوجيا البيئية المتاحة يجب تفهم على أنها التكنولوجيا التي يمكن أن تتاح بسهولة للمنشآت من خلال توافرها وسهولة الحصول عليها، حيث لا يمكن للإدارة فرض التزام المنشآت أو النشاطات المرخصة باستخدام تكنولوجيا حديثة وجديدة الإعلان عن اكتشافها من طرف مخابر البحث العلمي، بل تراعي الإدارة فرض التكنولوجيا المتاحة في الأسواق، الأمر الذي يسهل الحصول عليها وتركيبها، وبدء العمل بها في المنشآت المولدة لمخاطر بيئية قصد الحد أو التقليل من التلوث الناتج عنها.

إلا أن اشتراط مسايرة التراخيص الإدارية لأحسن التكنولوجيا البيئية المتوصل إليها يطرح إشكال آخر، ألا وهو التكلفة الاقتصادية لهذه التكنولوجيا التي تقع على كاهل المعنيين بالالتزام بها. فهذا الشرط يجب أن لا ينطوي على تكاليف باهضة من شأنها المساس بالقدرة على الاستمرارية في النشاط والمنافسة، وأن مهمة حل هذه المعادلة الصعبة للتوفيق بين إدراج تقنيات حماية البيئة وتكلفة هذه التقنية تكون من خلال تقنيات وطرق تستعملها الإدارة لذلك¹⁹⁸.

على الأرجح تم الإشارة لأول مرة في التشريعات البيئية إلى « **the best available control technology** » في التشريع البيئي الكندي والأمريكي، أما في القارة الأوروبية فيبرز القانون الفدرالي الألماني للحماية من التلوث لسنة 1990، الذي منح مكانة هامة للتقنيات الحديثة بصفة عامة، وأدى إلى تعزيز الجهود الفقهية والقضائية لضبط العلاقة المعقدة بين الأنظمة القانونية والمُتطلبات التكنولوجية والتقنية حمايةً للبيئة¹⁹⁹.

197 - ESTEVE PARDO José, Derecho del medio ambiente, Op.cit. P. 40.

198 - Ibid., P.P. 42, 43.

199 - Ibid., P. 41.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

الفرع الثالث: الإلزام:

يتمثل الإلزام الإداري البيئي في الالتزام الذي تفرضه الإدارة على الأشخاص، والذي من خلاله يكون المعني ملتزماً بسلوك معين تحدده الإدارة تكريساً لحماية البيئة والمحافظة عليها²⁰⁰، أو إلزام من قام بعمل تسبب في إحداث تلوث بإزالة أثره إن أمكن. فالإلزام الإداري البيئي يمثل الصورة العكسية لنظام الحظر، فالأول إلزام إيجابي يتمثل في وجوب القيام بعمل معين أما الثاني فهو سلبي يتمثل في فرض الامتناع عن القيام بعمل معين من شأنه كذلك المساس بسلامة البيئة.

في إطار القانون المتعلق بتسيير النفايات وإزالتها ومراقبتها، ألزم المشرع كل منتج للنفايات أو حائز لها باتخاذ كل الإجراءات الضرورية لتفادي إنتاج النفايات بأقصى قدر ممكن من خلال اعتماد التكنولوجيا النظيفة. كما ألزمه بضمان أو العمل على ضمان تامين النفايات الناتجة عن المواد التي يستوردها أو يُسوّقها أو يقوم بتصنيعها، وفي الحالة العكسية وعند عدم قدرته على ذلك، فإنه ملزم بإزالتها على حسابه الخاص وبطريقة غير مضرّة بالبيئة²⁰¹.

حرصاً من التشريع الجزائري البيئي في إطار القانون العام لحماية البيئة على سلامة البيئة الجوية من الملوثات الناتجة عن النشاطات البشرية بصفة عامة والصناعية بصفة خاصة، لاسيما عندما تكون الانبعاثات الملوثة للجو تشكل تهديداً للأشخاص والبيئة والأماكن، يلزم المتسبب فيها باتخاذ التدابير الضرورية لأزالتها أو تقليصها، كما يلزم نفس القانون الوحدات الصناعية اتخاذ كل التدابير والإجراءات اللازمة للتقليل من المواد المتسببة في إفقار طبقة الأوزون أو إيقاف استعمالها²⁰².

يمثل نظام الإلزام الإداري أحد أساليب الضبط الإداري الهامة في الوصول إلى حماية البيئة، على اعتبار أن الإدارة في هذه الحالة - ومن خلال إصدار اللوائح والقرارات الإدارية الفردية -، تقوم بتطبيق قواعد قانونية بيئية أمرّة تقتزن بجزء قانوني في حالة مخالفتها.

في واقع الجزائر العملي لا القانوني وعلى سبيل المثال لا الحصر، المنطقة الصناعية "وادي السلي" بولاية الشلف التي تمثل قطبا صناعياً هاماً جداً في المنطقة، تحتوي العديد من النشاطات والوحدات

²⁰⁰ - ANDRES PAEZ PAEZ Iván, AMPARO RODRIGUEZ Gloria, Op.cit., P. 23.

²⁰¹ - المواد 6، 7 و 8 من قانون رقم 01-19، يتعلق بالنفايات وإزالتها ومراقبتها، مرجع سابق.

²⁰² - المادة 46 من قانون 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

الصناعية أبرزها مصنع إنتاج الاسمنت ومشتقاته (G.I.C.A.)، الأمر الذي ساعد على خلق تنمية معتبرة ومناصب شغل لسكان المنطقة، لكن مداخن هذا المصنع تقذف في الجو الأطنان من غازات والمخلفات التي يمكن مشاهداتها من على بعد مسافات معتبرة، أما الأغرب في أمر هذه المنطقة الصناعية أنها تتموقع قرب حقول الحمضيات التي تشتهر نفس المنطقة بإنتاجها على نطاق واسع والتي يعود زمن غرسها للفترة الاستعمارية-، الأمر الذي أدى إلى القضاء التام على مساحات معتبرة من الأشجار الواقعة بمحيط المصنع، والتأثير على الصحة العمومية بالولاية وانتشار أمراض الربو والحساسية على نطاق واسع.

في ظل ما تم ذكره، ونظراً للأهمية الخاصة للقرارات الإدارية الصادرة في إطار نشاط الضبط الإداري في مادة البيئية تطبيقاً للتشريع البيئي، يُطرح التساؤل حول تطرق نفس التشريع لطرق مخصصة هذه القرارات -نظراً لمساسها المباشر بحقوق الأشخاص وحررياتهم- في حالة تجاوز الإدارة الحدود المرسومة لها من طرفه؟. وفي حال ما إذا لم يعالج التشريع البيئي ذلك، هل يعني ذلك أن القرار الإداري البيئي غير قابل للطعن القضائي؟

في مقابل الصلاحيات الممنوحة لسلطات الضبط الإداري البيئي بموجب التشريع البيئي، من أجل الحد من حقوق وحرريات الأفراد تحقيقاً للمصلحة العامة البيئية، لم يكلف المشرع الجزائري -في مادة البيئة شأنه في ذلك شأن التشريع المتعلق بالتعمير- نفسه في الغالب عناء النص على إمكانية عرض المنازعات الناتجة عن تطبيق التشريع البيئي على القضاء، وإمكانية مخصصة القرارات الإدارية الصادرة في نفس الإطار أمام الجهات القضائية المختصة، الأمر الذي يُحيلنا لتطبيق القواعد العامة على ذلك²⁰³ لا سيما المادة 143 من دستور سنة 1996.

²⁰³ - بودريوة عبد الكريم، "اختصاص القاضي الإداري في منازعات التعمير-دراسة خاصة لدعوى الإلغاء لمواجهة أدوات التعمير المحلية استناداً إلى الاعتبارات البيئية"، مجلة القانون العقاري والبيئة، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مستغانم، 2013، ص. 76.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

المطلب الثالث: هيئات الضبط الإداري البيئي:

للضبط الإداري دور وقائي كبير في مجال حماية البيئة، والإدارة في سبيل الوصول إلى ذلك تقوم بمختلف هيئاتها ومؤسساتها بالرقابة على الأنشطة التي لها مساس سواء بالأنشطة التي لها مساس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بالبيئة سواء حاضرا أو مستقبلا²⁰⁴، فهيئات الضبط الإداري البيئي هي الهيئات المكلفة بتحقيق المهام والمسؤوليات المتعلقة بالضبط الإداري البيئي، وذلك نظراً لما تتطوي عليها هذه العملية من أهمية كبيرة على اعتبار مساسها المباشر بحقوق الأفراد وحياتهم²⁰⁵، لذلك تنوعت بين هيئات مكلفة بالضبط البيئي العام على المستوى المركزي (الفرع الأول)، وهيئات للضبط البيئي على المستوى المحلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإدارة المركزية كهيئة ضبط عام:

مر التكفل المركزي بالشأن البيئي بعدد الهيئات الرسمية والأروقة الإدارية دون أن يستقر الأمر على جهة حكومية معينة، كي ينعكس الاستقرار الهيكلي العضوي على الاستقرار الوظيفي، وبالنتيجة لذلك تطور الحماية الإدارية لحق المواطن الجزائري في بيئة سليمة، وكأن المشرع الجزائري لم يعي لحد الآن أن البيئة هي قضية جميع الهيئات الحكومية الرسمية، فنجده كلف في بادئ الأمر عديد المصالح الحكومية بها (أولاً)، ثم ألحقها بعدد الجهات الوزارية إلى أن استقر به الأمر إلى تخصيص وزارة مستقلة لحماية البيئة (ثانياً)، ثم عاد وألحقها مؤخراً بوزارة الموارد المائية (ثالثاً).

أولاً: تبعية البيئة لمصالح حكومية:

بعد التوصيات التي خرج بها مؤتمر ستوكهولم كان لا بد من الاستجابة لتلك النداءات الدولية على المستوى الداخلي لحماية البيئة. قام المشرع الجزائري بتخصيص هيئات ولجان تابعة لمصالح حكومية متعددة، قصد تكليفها بصلاحيات بيئية معينة بداية باللجنة الوطنية للبيئة، والتي كلفت بمهام متعددة بموجب المرسوم المنشئ لها، الذي تم إلغاؤه بموجب المرسوم رقم 77-199 المؤرخ في 15

204 - رنا ياسين حسين العابدي، مرجع سابق، ص. 188.

205 - رشا عبد الرزاق، "هيئات الضبط الإداري ودورها في حماية البيئة"، مجلة كلية الحقوق، الإصدار 2، كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، 2014، ص. 280.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

سبتمبر 1977، والذي بموجبه تم حل اللجنة وتحويل مصالحها إلى وزارة الري واستصلاح الأراضي وحماية البيئة، كما توالى بعد ذلك إنشاء هيئات أخرى ككتابة الدولة للغابات والتشجير، التي أعيد تنظيمها وتسميتها بكتابة الدولة للغابات واستصلاح الأراضي، مديرية المحافظة على الطبيعة وترقيتها، والوكالة الوطنية لحماية البيئة.

ثانيا: تداول الضبط البيئي المركزي بين هيئات وزارية مختلفة:

الحق الضبط البيئي العام بعدد الهيئات الوزارية بداية بوزارة الري وحماية البيئة والغابات، ثم بوزارة البحث والتكنولوجيا سنة 1990 نظرا للطابع التقني الذي تتميز به العناصر البيئية، وفي نفس السياق وتكريسا للحماية التقنية للبيئة تم إلحاقها بعد ذلك بوزارة التربية ثم وزارة الجامعات سنة 1993، وعاد المشرع سنة 1994 وكلف بها وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ثم بوزارة الأشغال العمومية وتهيئة الإقليم والبيئة والعمران سنة 1999، ثم انفصلت وزارة تهيئة الإقليم والبيئة عن الأشغال العمومية وأعيدت تسميتها سنة 2003 بوزارة التهيئة العمرانية والبيئة، التي تم إلحاقها بوزارة السياحة سنة 2006 لتصبح وزارة التهيئة العمرانية والبيئة والسياحة.

أما من الناحية الموضوعية فيتحدد الاختصاص الضبطي لهذه الهيئات بموجب القانون المنشئ لكل هيئة من الهيئات المذكورة. هذا إضافة إلى عدد الهيئات الاستشارية الوطنية المكلفة بمهام بيئية محددة على غرار المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، المجلس الأعلى للموارد المائية، المجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتميته المستدامة، ... الخ²⁰⁶.

206 - للتفصيل أكثر حول السلطات المركزية المكلفة بالضبط الإداري البيئي في الجزائر: بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008، ص. 143 وما بعدها.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

ثالثا: آخر محطات الضبط البيئي المركزي: وزارة الموارد المائية والبيئة:

وأخيرا -وعلى ما يبدو ليس آخرًا- استقر الأمر بموجب التعديل الوزاري الأخير لسنة 2015 بإلحاق البيئة بوزارة الموارد المائية في إطار ما تم تسميته "وزارة الموارد المائية والبيئة"، نظرا لاعتبارات تقنية أو إدارية لم يُفصح عنها المشرع الجزائري²⁰⁷.

الفرع الثاني: الدور الحاسم للجماعات الإقليمية كهيئات ضبط محلية:

على عكس القوانين السابقة المنظمة للولاية والبلدية أصبحت القوانين الجديدة تهتم بمجال حماية البيئة بداية بقانوني الولاية والبلدية لسنة 1990²⁰⁸ الملغيين، ثم قانوني البلدية والولاية لسنة 2010²⁰⁹، 2012²¹⁰ على التوالي (أولا)، رغم اصطدام الاختصاص الضبطي للجماعات المحلية في الجزائر بالعديد من العقبات التي تقف حائلا وفعالية التدخل الإداري المحلي، كما تم إنشاء عديد الأجهزة المساعدة المتخصصة على المستوى المحلي (ثانيا)، مع إمكانية إشراك مختلف مكونات المجتمع المدني في ذلك (ثالثا)، وللوقوف على الدور الرائد للجماعات المحلية في حماية البيئة، نأخذ كمثال الحماية المحلية للبيئة في إسبانيا (رابعا).

أولا: الجماعات الإقليمية في الجزائر والمخاطر البيئية، أعباء دون وسائل تكريس:

1- الالتزامات البيئية في إطار فكرة النظام العام:

تتمثل أهم النشاطات التي تقوم بها الولاية والبلدية في إطار حماية النظام العام البيئي فيما يلي:

²⁰⁷ - مرسوم رئاسي رقم 15-125، مؤرخ في 14 ماي 2015، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج.ر.ج.ج.، عدد 25، صادر بتاريخ 2015/05/18.

²⁰⁸ - قانون رقم 90-09، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.، عدد 15، صادر بتاريخ 1990/04/11، (ملغى)، وقانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.، عدد 15، صادر بتاريخ 1990/04/11، (ملغى).

²⁰⁹ - قانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

²¹⁰ - قانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

أ-1: المحافظة على الصحة العامة:

لا يمكن الحديث عن التمتع بالحق في بيئة سليمة ومن وراء ذلك التمتع بباقي الحقوق دون إعطاء الرعاية الصحية أولوية مطلقة، كما لا يمكن الوصول إلى حماية صحية عامة في إطار بيئي غير سليم ومن أجل ذلك تلتزم أجهزة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات بتطبيق تدابير النقاوة، والنظافة، ومحاربة الأمراض الوبائية، ومكافحة تلوث المحيط، وتطهير ظروف العمل، والوقاية العامة.

ففي إطار الحماية المحلية للصحة العامة، تلتزم سلطات الضبط المحلية - المتمثلة في المجالس المحلية المنتخبة، والوالي ورئيس البلدية - بالعمل الوقائي²¹¹ الرامي إلى اتقاء كل أشكال المساس بذلك من خلال مختلف الآليات المادية والقانونية، كما تلتزم نفس السلطات بالتدخل البعدي أو العلاجي في حالة حدوث مخاطر من شأنها الإضرار بالصحة العامة²¹².

أ-2: المحافظة على السكينة والأمن العام:

كذلك تعتبر من المهام الموكلة لسلطة الضبط المحلي في إطار حماية النظام العام العمل على اتخاذ التدابير التي من شأنها الحفاظ على هدوء وراحة المواطنين من خلال منع النشاطات التي تؤدي إلى إحداث التلوث السمعي أو الضوضائي كما يصطلح عليه، كما تقوم نفس السلطات باتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة للحيلولة دون المساس بأمن المواطن خاصة من المخاطر ذات المصدر الإنساني كالتسبب في اندلاع الحرائق أو المساس بالممتلكات إضافة إلى التي تكون من مصدر غير بشري كالحيوانات الضالة أو المفترسة التي قد تؤدي إلى المساس بأمن وصحة المواطن²¹³. إضافة إلى مهام بيئية عامة ومبهمة دون التفصيل فيها في إطار قانوني الولاية والبلدية²¹⁴.

²¹¹ - المواد 6/94، 8، 10، 11 و 123 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق. المواد 1/33، 1/77، 94 و 4/141، من قانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

²¹² - المادة 90 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق. المادة 95 من قانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

²¹³ - المواد 88/2، 89، 1/94، 2، 3، من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

²¹⁴ - المواد 109، 110، 111، 112، 114، من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق. المادة 77/12، من قانون 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

2- الصلاحيات البيئية في إطار الأنظمة البيئية الخاصة:

لا تقتصر المهام الضبطية للسلطات المحلية في حماية البيئة على ما هو منوط بها في إطار قانوني الولاية والبلدية، بل جاءت المهام موزعة على باقي القوانين القطاعية، من منطلق أن السلطات المحلية طرف فاعل لا بد من إشراكه في الحماية المجالية أو القطاعية للبيئة، بسبب المعرفة المباشرة لها بمتطلبات الحماية المشددة والخاصة لبعض الجوانب البيئية تطبيقاً للقواعد القانونية الخاصة بها، كحماية المياه، الساحل، إزالة النفايات، ... الخ²¹⁵.

3- معوقات المهام البيئية للجماعات الإقليمية:

رغم الأهمية الإستراتيجية لنظام اللامركزية الإدارية لتحقيق التنمية المستدامة، -من خلال مشاركة الجماعات الإقليمية للسلطة المركزية في الوظائف والسلطات الإدارية بموجب اكتسابها للشخصية المعنوية وتطبيقاً للقواعد القانونية المقررة لذلك-، من منطلق معرفتها بالقضايا البيئية المحلية أولاً، واستحالة إمام السلطات المركزية بكل ما يتماشى والحماية الإدارية الشاملة للبيئة على مستوى كامل الإقليم الوطني ثانياً، نجد العديد من العقبات التي تقف دون تحقيق أهداف الضبط البيئي المحلي، كشح الوسائل البشرية والمادية، ضعف الجماعات المحلية في مواجهة المواطنين والمتعاملين الاقتصاديين، انعدام الخبرات التقنية البيئية -على اعتبار الطابع التقني العلمي للمسائل البيئية- التي تسبق التصرف القانوني في مواجهة المخاطر البيئية، الغياب التام للتنسيق بين السلطات المكلفة بحماية البيئة على المستوى المحلي، أما أهمها فيتمثل في مشكلة اللامركزية الشكلية التي يعاني منها التنظيم الإداري في الجزائر بغياب الاستقلالية المحلية في اتخاذ القرارات الإدارية، وسيطرة الإملاءات التي تقع على عاتق السلطات المحلية من طرف السلطات المركزية، واعتبارها هيئات إدارية تابعة لا تتمتع بأي نوع من الاستقلالية، الأمر الذي ينعكس بالسلب على الحماية المحلية للبيئة.

²¹⁵ - كأمثلة على ذلك: المادة 55 والمادة 2/101 من قانون رقم 05-12، يتعلق بالمياه، مرجع سابق. المادة 26 من قانون رقم 02-02، يتعلق بحماية الساحل وتنظيمه، مرجع سابق. المواد من 29 إلى 33 من قانون رقم 01-19، يتعلق بالنفايات وإزالتها، مرجع سابق، ... الخ من المواد التي تنص على المهام الضبطية للسلطات المحلية في إطار القوانين القطاعية البيئية.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

ثانيا: هيئات الضبط البيئي المحلية المتخصصة:

عديدة هي هيئات الضبط المتخصصة المكلفة بحماية البيئة من منطلق أن البيئة هي قضية الجميع، أما الهيئات المحلية المتخصصة فعكس ذلك إذا أخذنا بعين الاعتبار الهيئات الوطنية وما تتطلبه من أجهزة مساعدة محلية، نذكر من هذه الهيئات أهمها:

1- المديرية الولائية للبيئة:

لا يمكن اعتبار المديرية الولائية للبيئة هيئات محلية جديدة تم إنشاؤها للمساهمة في الحماية المحلية المتخصصة للبيئة، على اعتبار أنه تم فقط تغيير تسمية المفتشية الولائية للبيئة المحدثه سنة 1996 بموجب المرسوم التنفيذي 60-96 بتسمية المديرية الولائية للبيئة، بالتعديل الذي طرأ على المرسوم نفسه سنة 2003²¹⁶، والذي لم ينص على مهام جديدة للمديرية الولائية، وبالتالي يعهد لها بنفس مهام المفتشية الولائية للبيئة، والمتمثلة أساسا في ضمان التنسيق بين مختلف القطاعات الفاعلة في حماية البيئة، لضمان حماية فعالة ودائمة من خلال توحيد البرامج ووجهات النظر، وتعمل من خلال ذلك على اقتراح تدابير رامية إلى تحسين المسائل القانونية المتعلقة بحماية البيئة²¹⁷.

2- اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة:

نظرا للمخاطر التي تنتج عن الترخيص باستغلال المنشآت المصنفة على البيئة على اعتبار النشاط النوعي الذي تمارسه وما يتطلبه من مواد وإفرازات مختلفة، كان من الواجب تخصيص هيئة ضبط محلية تقوم بالعمل على متابعة هذه المنشآت والرقابة عليها، سواء قبل أو أثناء أو حتى بعد نهاية الترخيص بالاستغلال - ذلك أن هذا القانون لا يهدف إلى القضاء على مسببات التلوث من مصدرها وإنما التقليل

²¹⁶ - المرسوم التنفيذي رقم 60-96 المؤرخ في 27 يناير 1996، يتضمن إحداث مفتشية للبيئة في الولاية، ج.ر.ج.ج.، عدد 07، مؤرخ في 1996/01/28، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-494، مؤرخ في 17 ديسمبر 2003، ج.ر.ج.ج.، عدد 80، مؤرخ في 2003/12/21.

²¹⁷ - المادة 02، المرجع نفسه.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

منها ومراقبتها -، لذلك لم يُغفل التنظيم الخاص بالمنشآت المصنفة إحداث هذه السلطة والتي أُطلق عليها في صلب النص اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة²¹⁸.

تتمثل مهام اللجنة في التطبيق الصارم للتنظيم الذي يجب أن تخضع له المؤسسات المصنفة، بدءاً بالقيام على دراسة الملفات الخاصة بإنشائها ومنح مقررات الموافقة المسبقة على ذلك، كما تقوم اللجنة بإعداد برنامج المراقبة الخاص بتلك المؤسسات الواقعة بدائرة اختصاصها خلال مدة سريان الترخيص بالاستغلال، للوقوف على مدى احترام المؤسسة لالتزاماتها البيئية، وفي الحالة العكسية تقوم اللجنة باتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح ذلك، كما تقوم اللجنة بعد نهاية الترخيص بالاستغلال أو التوقف عن النشاط بمراقبة التزام المعني الفعلي الميداني بإزالة كل أشكال التلوث وإعادة الموقع إلى ما كان عليه²¹⁹. للإشارة فإن هذه اللجنة تقوم كذلك بمهام اللجنة الولائية لمراقبة النفايات الخاصة والخاصة الخطيرة، نظراً لشح الوسائل المادية والبشرية على مستوى الولايات.

ثالثاً: المشاركة الشعبية للسلطات المحلية من خلال الحوكمة البيئية:

تُعتبر الحوكمة مفهوم حديث يتعلق بكل مجالات الحياة خاصة منها ما تعلق بتوجيه السياسات الحكومية، فالحوكمة والحكم الراشد مصطلحين لمفهومين مختلفين لكن في نفس الوقت متكاملين.

تُفرّق الأكاديمية الملكية للغة الإسبانية بين المصطلحين على النحو التالي: فتعتبر الحوكمة "governabilidad" تعبير عن نوعية الحكم أي نوعية الطريقة المتبعة - في حد ذاتها دون النظر لتقنياتها أو التفاعل بين الأطراف الفاعلة فيها أو أهدافها- في إدارة شؤون الدولة، أما الحكم الراشد "gobernanza" فيعبر به عن طريقة أو فن أو مهارة أو إستراتيجية الحكم من أجل تحقيق تنمية اقتصادية، اجتماعية ومؤسسية دائمة، ومن أجل تحقيق التوازن السليم في العلاقة بين الدولة، المجتمع المدني والمجال الاقتصادي. إذن ففكرة الحكم الراشد تتعلق بالضبط بدراسة المنهج الذي يمكن من خلاله تحقيق شروط أو ظروف وقدرات أو إمكانيات معينة، ومن خلال أنواع من الجهات الفاعلة التي يجب أن

218 - المادة 28 من المرسوم التنفيذي 06-198، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، مرجع سابق.

219 - المواد 30، 35 و 43، المرجع نفسه.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

تتدخل، وكيف يمكن التفاعل بينها لتحقيق ذلك. فالأمر يتعلق إذا بمفهومين لا يمكن أن يتعارضان، لكن كذلك لا يمكن استعمالهما كمترادفان²²⁰.

أُدخل مصطلح الحوكمة على النقاشات والتّجاذبات والمسائل المتعلقة بقضية البيئة، شأنها في ذلك شأن باقي مجالات الحياة في إطار ما يصطلح عليه "بالحوكمة البيئية". التي تُعنى بعمليات اتخاذ القرار وممارسة السلطة في المجال البيئي من خلال تدخل المصالح الحكومية بمختلف مستوياتها، إضافة إلى باقي الشركاء المعنيين التابعين للمجتمع المدني أو قطاع المؤسسات الاقتصادية، قصد التدخل لوضع الأطر التنظيمية وتثبيت الحدود والقيود الواردة على استغلال الموارد الطبيعية والأنظمة الأيكولوجية، من منطلق نقل الفكرة القاضية بتجاوز الاحتكار الحصري للإدارة الحكومية للبيئة إلى مشاركة فاعلين آخرين في ذلك، وبالتالي بُرّز الحاجة لوجوب لا حصرية ولا مركزية القرار الإداري البيئي.

تُعتبر المشاركة الشعبية من وجهة النظر المفاهيمية للمؤسس الدستوري الإكوادوري تعبير عن السيادة الشعبية بمعيارها المزدوج؛ فهي تعبير عن استقلالية المجتمع المدني من جهة وحق مؤثر في مواجهة سلطات الدولة من جهة ثانية، حيث اعتبرها: "تدخل شعبي فردي أو جماعي من منطلق قوة في اتخاذ القرارات، التخطيط وإدارة الشؤون العامة، والمراقبة الشعبية لهيئات الدولة والمجتمع ..."²²¹.

قام الدستور الإكوادوري بالتركيز على تعميق إطار الحقوق والاعتراف بها لمختلف مكونات المجتمع المدني، من بين هذه الحقوق حق المشاركة الذي كرس كمبدأ مفتاحي لممارسة المواطنة والديمقراطية المباشرة - من خلال الاستشارة الشعبية، الإقتراع، العزل الشعبي²²²، المبادرات الشعبية القانونية، ... الخ،

²²⁰ - DELGADO E. Luis, BECHMANN L. Pamela, OÑATE Bárbara, "Gobernanza ambiental: una estrategia orientada al desarrollo sostenible local través de la participación ciudadana", *Revista ambiental y desarrollo*, n° 23, Santiago de Chile, Chile, 2007, P. 71.

²²¹ - Art. 95 C. EC. : « Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, ... », Op.cit.

²²² - نُظِم العزل الشعبي بموجب المادة 105 من الدستور الإكوادوري، أين منح المواطنين حق عزل السلطات المنتخبة شعبياً بعد مضي سنة من العهدة وقبل الدخول في السنة الأخيرة منها؛ هذا الإجراء لا يمكن أن يتم إلا في حدود المرة الواحدة في كل عهدة بعدد من المواطنين لا يقل عن 10% من إجمالي عدد المسجلين في سجل الانتخابات المعني، أما إذا تعلق الأمر برئيس أو رئيسة الجمهورية فإن النسبة يجب ألا تقل عن 15% من عدد المسجلين في سجل الانتخابات الوطنية.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

كالتدخل في توجيه السياسة العامة والاحتجاج عليها، التدخل في الشؤون الاقتصادية، اقتراح مشاريع تنموية، مناقشة المشاريع التنموية المقترحة، السيادة الغذائية، والمشاركة في إعداد واتخاذ القرارات المتعلقة بحماية البيئة²²³.

فلمواطنين وبغية تفعيل وتكريس الحق في المشاركة من أجل حماية الإطار البيئي، ومن وراء ذلك الاجتماعي والاقتصادي الذي يعيشون فيه، عدة طرق ووسائل يمكن حصرها في نطاقين: مشاركة شعبية رسمية عن طريق الوسائل القانونية المتاحة كالشكاوى والدعاوى القانونية، التقارير، الاستشارة الشعبية، ... الخ، فهذا النوع من المشاركة يخضع للتنظيم القانوني المعمول به الذي يحدد مجالات، طرق وحدود تكريس هذا الحق تحقيقاً للمصلحة العامة وتقادياً لمشاركة شعبية تؤدي إلى اضطراب الشارع ومن وراء ذلك الإضرار أو المساس بالنظام العام. أما النوع الثاني من المشاركة فيعبر عنه بالمشاركة غير الرسمية، الذي يرتبط بالنشاطات التي يقوم بها المجتمع المدني بطريقة انفرادية ودون إجراءات قانونية محددة كالنشاطات التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية، المسيرات، الاحتجاجات الشعبية - السلمية، الحضارية والهادفة-، التحالفات البيئية²²⁴، ... الخ للتعبير عن عدم الرضا نحو التسيير العمومي لقضية البيئة أو بعض التصرفات والنشاطات اللامسؤولة الصادرة عن المؤسسات الاقتصادية التي يمكن ينتج عنها مشاكل بيئية معتبرة²²⁵.

فالمجتمعات الحديثة المُتمدنة دفعت ومن خلال مختلف التحديات التي تواجه بها السياسات البيئية البيروقراطية، إلى بحث هذه الخيرة عن التجديد ووضع استراتيجيات تواجهها بها، وما يبرر هذا التّفهقر الذي شهده موقف الحكومات لصالح المجتمع المدني في نظر البعض يرجع الى ثلاثة نقاط أساسية، أولها الانحرافات والأخطاء الحكومية من وراء الاستئثار بالقرار البيئي، وثانيها يتمثل في الحاجة إلى

²²³- ORTIZ CRESPO Santiago, "Participación ciudadana: la constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional", *Revista de ciencias sociales*, n° 32, Quito, Ecuador, 2008, P. 16.

²²⁴ - تشكل التحالفات البيئية من قبل منظمات غير حكومية (ONG)، أو بينها وبين أشخاص غير منتتمين لها كالخبراء، العلماء، الباحثين، ... الخ، للعب الدور الحيوي الميداني المؤثر في توجيه السياسات البيئية الوطنية والدولية.

²²⁵ - DELGADO E. Luis, BECHMANN L. Pamela, OÑATE Bárbara, Op.cit., P. 69.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

إضفاء صبغة المشروعية على السياسات البيئية المتبعة أما ثالثها وأهمها هو استحالة المناقشة بالديمقراطية دون فتح المجال للمشاركة الشعبية²²⁶.

إلا أن التساؤل الذي يطرح في هذا الصدد: ما دور المشاركة الشعبية في حماية البيئة في ظل الامتيازات، السلطات والصلاحيات والآليات القانونية والمادية، الممنوحة للإدارة لتحقيق المصلحة العامة البيئية؟ وهل تمتلك مكونات المجتمع المدني من المؤهلات ما يمكنها من تقديم الإضافة للسلطات الدولية -خاصة الإدارية منها- في ظل ذلك؟

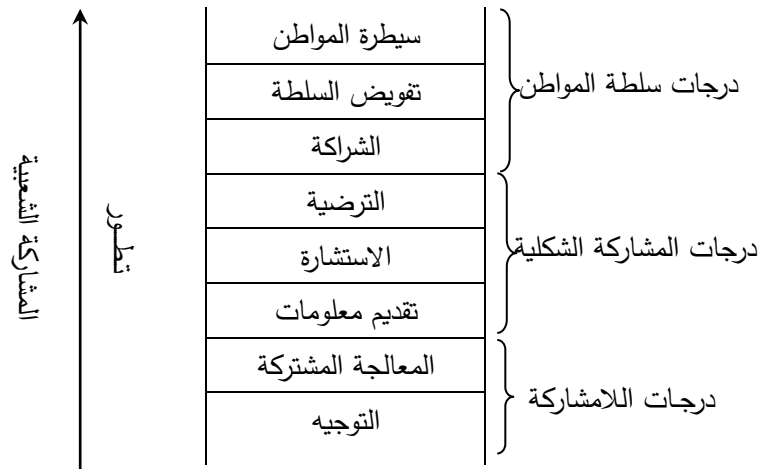
تعمل المشاركة بصفة عامة وعلى المستوى المحلي بصفة خاصة، كفاعل مهم في توجيه التدخل الحكومي في مجال البيئة لاسيما ما تعلق منها باستغلال الموارد الطبيعية، فالمشاركة الشعبية لا تعمل على إعطاء الحلول أو المخططات ذات الطابع التقني أو القانوني - وهي غير مطالبة بذلك -، وإنما تعمل على تنوير وتبصير الجهات الحكومية - بالمسائل التي من شأنها المساس بالبيئية - والضغط عليها للتدخل وإيجاد الحلول التقنية والقانونية لذلك.

على الرغم من الأهمية القصوى الذي يكتسبه طابع المشاركة الجماهيرية بغية حماية البيئة والمحافظة عليها، وتحقيق التنمية المحلية وتغادي المنازعات البيئية، إلا أن التكريس الفعلي العملي لهذا الحق والمطالبة الشعبية به في الجزائر في إطار الممارسة الشعبية للمواطنة²²⁷ لم يرى النور بعد، أما القانوني فلا يزال بعيدا عن التطلعات وعن متطلبات الديمقراطية البيئية. وفي مايلي طريقة لقياس درجة المشاركة الشعبية وإسقاط معطيات الجزائر على ذلك:

²²⁶ - PACHECO VEGA Raúl, VEGA LOPEZ Obdulia, "Dos medidas de participación ciudadana en las políticas ambientales", Red de revistas científicas de América latina, el Caribe, España y Portugal, n° 9, México, 2001, PP. 31, 32.

²²⁷ - تعتبر المواطنة بشكل واضح وبسيط الانتماء إلى وطن والولاء له، وهذا التعبير له دلالاته القانونية والسياسية، أي أن مساحة المواطنة تمتد لتشمل أبناء الشعب جميعا بما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات إزاءه وبغض النظر عن انتمائهم، فالمواطنة هي الإطار الذي يضم الانتماءات القومية والدينية والطائفية كافة، وهي نقيض التعصب والانغلاق، بل وهي المشاركة للجميع. محمود سالم السامرائي، "المحور السياسي المواطنة والديمقراطية"، مجلة دراسات إقليمية، عدد 13، مركز الدراسات الإقليمية، جامعة الموصل، العراق، 2009، ص. 15.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر



- سلم لقياس تقريبي لدرجة المشاركة الشعبية، المصدر: Arnstein, 1971.²²⁸

فباختلاف درجات المشاركة الشعبية تختلف درجة التأثير في إجراءات اتخاذ القرارات المحددة للسياسة العامة، فمثلا وكنتيجة حتمية لدرجات اللامشاركة يكون التأثير الشعبي منعما في اتخاذ القرار، عكس حالة الدرجات العليا للمشاركة الشعبية وعند تامين الأخذ برأي المواطن وإشراكه في ذلك، يمكن الحكم على السياسة العامة أنها في اتجاه الرشاد والاستدامة.

من منطلق ما سبق ذكره، نترك للقارئ الكريم إسقاط معطيات المشاركة الشعبية في الجزائر -إذا كانت هناك معطيات أصلا-، لمعرفة درجة مشاركة المواطنين للسلطات العمومية في تسيير شؤون الدولة بصفة عامة، وفي حماية الإطار البيئي ومن وراء ذلك المعيشي بصفة خاصة.

رابعا - الجماعات الإقليمية والمخاطر البيئية في اسبانيا، قانون البيئة لبلدية "بيلباو" كنموذج:

باختصار وعلى سبيل المثال لا الحصر، جاء التنظيم البلدي لحماية البيئة لبلدية "بيلباو" بتاريخ 2000/06/10²²⁹ تعديلا للتنظيم السابق الصادر بتاريخ 1992/07/22 وذلك استجابة لإقرار القانون

²²⁸ - PACHECO VEGA Raúl, VEGA LOPEZ Obdulia, Op.cit., P. 37.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

العام لحماية البيئة لإقليم الباسك رقم 1998/03 بتاريخ 27 فيفري 1998 والانضمام إلى ميثاق المدن والبلديات الأوروبية نحو الاستدامة "Aalborg"²³⁰ الأمر الذي عجل بصور التنظيم البلدي لحماية البيئة ومراجعته بما يتماشى وما ذكر أعلاه من أجل "بيلباو مدينة مستدامة"، آخذاً بعين الاعتبار التعريف الذي جاء به الميثاق للتنمية المستدامة على النحو التالي:

تعني الاستدامة البيئية المحافظة على الرأسمال الطبيعي الذي يتطلب عدم تجاوز الاستعمال الإنساني للموارد المادية، المائية، والطاقوية المتجددة قدرة الأنظمة الطبيعية على تجديده، وأن وتيرة استعمال الموارد غير المتجددة لا يتجاوز استبدال الموارد المتجددة الدائمة له.

تعني الاستدامة البيئية كذلك أن رتم الإنبعاثات الملوثة يجب أن لا يتجاوز قدرة الهواء، الماء والتربة على امتصاصه ومعالجته، كما تتطلب الاستدامة البيئية المحافظة على التنوع البيولوجي، الصحة العمومية، نوعية الهواء، الماء والتربة في مستويات كافية للحفاظ على الحياة والسلامة الإنسانية وكذلك الحيوان والنبات بصفة دائمة.

1- مجال وأهداف تطبيق هذا القانون:

يتمثل موضوع هذا القانون في وضع الأطر القانونية لحماية البيئة، وضبط مجال اختصاص البلدية وتدخلها في تنظيم النشاطات ذات الطابع العمومي أو الخاص التي تقام بإقليم بلدية بيلباو، والتي يمكن أن تؤدي إلى التأثير على بيئة المنطقة، فالبلدية ومن خلال تطبيق هذا القانون ترمي إلى تطبيق المبادئ

²²⁹ - Ordenanza Municipal De Protección Del Medioambiente Del Ayuntamiento De Bilbao, http://www.etsist.upm.es/estaticos/catedraoitt/web_salud_medioamb/legislacion_espana/pais_vasco/bilbao.pdf, (20/08/2015).

²³⁰ - عقد مؤتمر "Aalborg" يوم 27 ماي سنة 1994 تحت الرعاية المشتركة للمفوضية الأوروبية ومدينة "البورج" الدنماركية، والذي نظمه المجلس الدولي للمبادرات البيئية المحلية (ICLEI) متولياً مسؤولية إعداد مشروع الميثاق مع وزارة النقل والتخطيط العمراني لدولة ألمانية الاتحادية. تمت المصادقة على الميثاق في البداية من طرف ثمانين سلطة محلية أوروبية و 253 ممثل لمنظمات دولية، حكومات، مراكز علمية،... الخ، حيث تلتزم المدن والجماعات الإقليمية المصادقة على الميثاق بتطوير برامج نحو مدن مستدامة لحماية البيئة. للتفصيل أكثر حول الميثاق:

https://es.wikipedia.org/wiki/Carta_de_Aalborg, (18/08/2015).

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

المقررة بموجب ميثاق "Aalborg"، والعمل على ضمان الاستدامة البيئية من خلال تحسين الموارد البيئية البلدية، والمحافظة على الوسط البيئي وإصلاحه أين تم الإضرار به²³¹.

2- المبادئ التي يقوم عليها:

يقوم القانون المحلي لحماية بيئة بلدية بيلباو على المبادئ التالية:

- **التعميم والمشاركة الشعبية:** ألزم القانون المحلي لحماية البيئة لبلدية بيلباو بإدراج قضية البيئة في كل مجالات اتخاذ القرار، والشؤون المتعلقة بإدارة البلدية من خلال مشاركة مختلف الهيئات الإدارية التابعة للبلدية في التسيير الفعال للموارد البلدية، ومن أجل إتاحة الفرصة للجميع يعمل المجلس الشعبي البلدي على ترقية المشاركة النشطة للمواطنين، الجمعيات، الايكولوجيين، ممثلي مختلف الجهات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والنقابية، في تطوير نموذج نوعي للحماية المحلية للبيئة²³².

- **التحسيس والتربية البيئية:** من أجل المشاركة الشعبية الفعالة في الحماية المحلية للبيئة يعمل المجلس الشعبي البلدي على وضع مخطط للتحسيس ورفع الوعي والتربية البيئية بين المواطنين، مع وضع برامج خاصة لنشر المعرفة، المعلومة، وروح المسؤولية والسلوك البيئي الصحيح. كما تلتزم البلدية بإنشاء البنى التحتية وتخصيص الموارد المالية والبشرية اللازمة لتحقيق الأهداف المذكورة²³³.

- **الحق في المعلومة:** يمكن لأي شخص طبيعي أو اعتباري الوصول بناء على طلبه ودون الحاجة إلى إثبات مصلحة خاصة، كل المعلومات البيئية التي تحتفظ بها أي إدارة بلدية، وضمان على أي حال سرية هوية مقدم الطلب. يقصد بالمعلومة في الإطار المحلي لحماية البيئة مايلي:

- الوضع الحالي للمياه والهواء والتربة والأرض والحيوانات والنباتات والأنواع الطبيعية، بما في ذلك تفاعلاتها المتبادلة، فضلا عن الأنشطة والتدابير التي أثرت أو قد تؤثر على وضع هذه العناصر.

²³¹ - Art. 01, 02. Ordenanza Municipal De Protección Del Medioambiente Del Ayuntamiento De Bilbao, Op.cit.

²³² - Art. 03, 04, Ibid.

²³³ - Art. 05, Ibid.

الفصل الأول: الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

- خطط وبرامج الإدارة البيئية والإجراءات أو التدابير المتخذة لحماية البيئة²³⁴.

إضافة إلى المبادئ التي يقوم عليها القانون البلدي لحماية البيئة المذكور أعلاه، يحدد نفس القانون اختصاص سلطة الضبط المحلية في مواجهة النشاطات ذات الأثر البيئي، من خلال مختلف الصلاحيات البلدية المقررة كدراسة الأثر البيئي، اتخاذ الإجراءات الوقائية، التفتيش وحق مراقبة المنشآت الواقعة بإقليم البلدية، كما حدد نفس القانون آليات توجيه السياسة المحلية البيئية وإجراءات فرض الانضباط البيئي²³⁵. إضافة إلى تطرقه للمسائل التفصيلية المتعلقة بصلاحيات سلطة الضبط المحلية في حماية مختلف العناصر البيئية من المخاطر الناتجة عن مختلف النشاطات البشرية الواقعة على الإقليم البلدي، وسلطة المجلس الشعبي البلدي في تطبيق النظام القانوني التأديبي المطبق على كل مساس أو خرق للقواعد القانونية المقررة لذلك²³⁶.

يلاحظ أن المعالجة القانونية المحلية لحماية البيئة في إسبانيا تتم في إطار قانون بيئي بلدي، جد مفصل بما يتناسب والخصائص البيئية لكل إقليم بلدي، أما فيما يخص نفس القضية في الجزائر فهو مكرس في إطار قانون البلدية الوطني العام، الذي يصلح لكل الأقاليم البيئية الوطنية، ولكل مجالات التنمية المحلية من وجهة نظر المشرع الجزائري.

²³⁴ - Art. 06, Ordenanza Municipal De Protección Del Medioambiente Del Ayuntamiento De Bilbao, Op.cit.

²³⁵ - Art. 07- 19, Op.cit.

²³⁶ - Art. 20- 193, Ibid.

الفصل الثاني

من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

في ظل الحاجات البشرية المتصاعدة يوماً بعد يوم، فُرض على الإنسان نفسه تطوير معارف وتقنيات لتلبية تلك الحاجات، لكن لم تكن قضية تلبية تلك الحاجات بالطريقة المثالية التي يريدها، بل نتج عنها ما تجاوز ذلك إلى انعكاسات خطيرة وغير قابلة للإصلاح -في غالب الأحيان- على الوسط البيئي الذي يتعايش فيه مع باقي الأنظمة الايكولوجية والعناصر الطبيعية، لذلك وجب على الإنسان الاختيار بين تلك المخاطر التي طورها بين قابلة للتعايش معها ومرفوضة رفضاً مطلقاً.

إذن، فقضية ضبط المخاطر البيئية على ضوء ما سبق ذكره تفصلنا بالكامل على الطريقة التقليدية للتدخل الإداري، التي تركز على ما هو اعتداء على النظام العام الإداري، السياسي، الاقتصادي، الغابي، الفلاحي، ... الخ، ذلك لأن كل هذه الأنظمة التي طورها حق التدخل الإداري في مواجهة الاعتداءات المحتملة على النظام العام، مؤسسة على الفكرة القاضية بأن هذه الاعتداءات تُمارس خارج إطار القواعد القانونية.

فالنظام التقليدي للضبط الإداري الذي نادى به القانون العام، هو نظام رقابة وفي حال لزم الأمر قمع النشاطات غير القانونية والمناقضة للتشريعات السارية المفعول، الأمر الذي يؤدي بنا -في إطار التدخل الإداري التقليدي- إلى القول أننا بصدد عمل قانوني بحت²³⁷.

ما حدث أن المخاطر التكنولوجية، التطور الصناعي والتطور التكنولوجي الحديث هي صعبة التحكم عن طريق مبدأ المشروعية؛ فالمشكلة والتحدي الذي يواجه قانون البيئة لا يكمن في تلك الأعمال غير المشروعة المعروفة، والمضرة بالبيئة كالصب غير الشرعي للنفايات مثلاً، بل يتمثل في تلك الأعمال، النشاطات أو المنشآت المطابقة تماماً لمبدأ المشروعية وللقواعد القانونية المعمول بها، والتي تحدث وتولد مخاطر بيئية ويمكن أن تحدث وتسبب إضراراً بالبيئة، من منطلق تعقيدات النسيج التكنولوجي والصناعي الذي أوجده الإنسان.

فالأمر إذن يفرض المعايير التقنية والمعايير العلمية على حساب المعايير القانونية؛ ففي عديد المناسبات وعلى اعتبار هذا التفكك والانفصال بين المعايير العلمية والتقنية، نجد أنفسنا أمام سلوكيات

²³⁷ - MONCADA ALCANTARA Enrique, Op.cit., p. 5.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

وأعمال ونشاطات تتطابق وتتماشى بدقة جد متناهية والتشريع المعمول به، لكن ينادى من منابر علمية على ما تحدثه من مخاطر وأضرار بيئية²³⁸.

إذن، فعملية إدارة المخاطر البيئية هي تعامل قانون البيئة مع المخاطر البيئية المقبولة الناتجة عن التطور الصناعي والتكنولوجي، ومرافقته لها عن طريق مجموعة من التقنيات والآليات القانونية تحقياً للتوازن في العلاقة بين التنمية والبيئة.

فالمهمة الثانية التي يتولاها قانون البيئة بعد نشاط الضبط الإداري البيئي -كآلية للمفاضلة أو الاختيار بين المخاطر-، هي إدارة المخاطر المسموح بها - التي يمكن التعايش معها- ووضع معايير وتثبيت حدود لهذه المخاطر في حالة اليقين العلمي (المبحث الأول)، عن طريق أدوات وصيغ قانونية تُمكن من إدارة المخاطر البيئية.

بالرغم من أن الكثير من المستجدات التكنولوجية لم يفصل العلم بشكل دقيق في جانبها السلبي والمخاطر التي يمكن أن تتولد عنها، يجد قانون البيئة نفسه أمام تحدي التعامل مع عدم يقينية المخاطر الممكنة الحدوث -نتيجة عدم يقينية الحقائق العلمية المتعلقة بنشاط أو تكنولوجيا معينة-، وإصدار القرار الإداري الخاص بالفصل في ذلك²³⁹ (المبحث الثاني)، معتمداً على المبادئ العامة لقانون حماية البيئة.

²³⁸ - ESTEVE PARDO José, El derecho del medio ambiente como derecho de decisión y gestión de riesgos, Op.cit., P.P. 11, 12.

²³⁹ - ESTEVE PARDO José, técnica, riesgo y derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental, Edición Ariel derecho, Barcelona, España, 1999, P. 93.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

المبحث الأول: الردع مقابل التحفيز إدارة للمخاطر المؤكدة:

يتركز نشاط الإدارة الإداري للمخاطر البيئية في هذه المرحلة، على المخاطر اليقينية التي لم يدع العلم مجالاً للشك في أضرارها على البيئة لكن رخصت وقبلت من طرف قانون البيئة تحقيقاً لأهداف تنموية شرط أن لا تتجاوز الحدود المسموح بها، كاستغلال الموارد الطبيعية في العملية الإنتاجية شرط أن لا يتجاوز هذا الاستغلال الحدود المسموح بها ضمن الترخيص بالاستغلال، حفاظاً على الموارد الطبيعية من جهة وضماناً لاستدامة التنمية من جهة ثانية.

تتم الممارسة الإدارية لإدارة المخاطر البيئية المؤكدة علمياً، عن طريق عديد الآليات تتمثل أهمها في العقوبات الإدارية البيئية، عند تجاوز المخاطر المستويات القانونية المسموح بها ضمن التراخيص الإدارية أو مخالفة التشريع البيئي، وذلك عن طريق حرمان الشخص من حق من حقوقه أو التصديق عليها دفعا به لتعديل أو تغيير سلوكه بما يتماشى والأنظمة القانونية المقررة لحماية البيئة (المطلب الأول).

كذلك الضريبة البيئية، التي تعتبر من قبيل وسائل الضغط الاقتصادية المالية على المتعاملين للتقليل أو الحد من التأثير، وتحميل المتعامل جزء من تكاليف المحافظة على البيئة، دفعاً به إلى الوقاية عوض تحمله أعباء مالية تؤثر على قدرته الاقتصادية التنافسية في السوق.

وتعتبر كذلك من وسائل إدارة المخاطر مقابل العقوبات والأعباء المقررة على المتعاملين، الحسومات والحوافز الضريبية الممنوحة للمتعاملين اللذين يقومون باستعمال تكنولوجيا صديقة للبيئة أو التي تعمل على التقليل من التلوث البيئي، الأمر الذي يؤدي إلى اجتهاد المتعامل في التقليل من المخاطر قصد الاستفادة من هذه المزايا²⁴⁰ (المطلب الثاني).

²⁴⁰ - ESTEVE PARDO José, derecho del medio ambiente, Op.cit., P.P. 15, 16.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

المطلب الأول: العقوبات الإدارية: أسلوب تصحيحي للسلوكيات المضرة بالبيئة:

تعددت واختلفت وجهات النظر والتعاريف الموجهة للعقوبة الإدارية، فهناك من اعتبرها حرمان، تضييق أو تعليق حق معين من الحقوق أو مصلحة قانونية للشخص المسؤول عن المخالفة، وذلك كرد فعل -و«عقوبة»- عن ارتكابه لها. كما عرفت المحكمة الدستورية الإسبانية على أنها: " قرار إداري يهدف إل القمع والحد من الحقوق من منطلق التقدير المسبق السلبي للتصرف"²⁴¹.

تعتبر الجزاءات الإدارية البيئية قرارات إدارية فردية ذات طابع جزائي، توقعها السلطة الإدارية المختصة على مرتكب المخالفة الضارة بالبيئة والملوثة لها، سواءً على فرد معين أو جماعة محددة استناداً على نص تشريعي يتعلق بموضوع المخالفة.

كما عُرِّفت على أنها مجموع الإجراءات ذات الطابع القهري، المتخذة من طرف الإدارة - وفقاً ل ضمانات معينة-، والموقعة على من لا يمتثل للمعايير الإدارية المتخذة تطبيقاً للتشريع البيئي، الذي لا يقتصر دوره على حماية واحترام البيئة، بل يتعدى ذلك إلى واجب الاستغلال العقلاني والإصلاح والاستبدال²⁴².

لذلك وجب التطرق للأهمية البالغة للجزاء الإداري في الوقاية من المخاطر البيئية (فرع أول)، وأنواع هذه العقوبات المسلطة على النشاطات الماسة بسلامة البيئة (فرع ثاني)، ثم للضمانات الواجب توافرها حمايةً للمرتفق البيئي في مواجهة السلطة القمعية للإدارة البيئية (فرع ثالث).

الفرع الأول: أهمية العقوبة الإدارية في حماية البيئة:

من خلال التعاريف المذكورة والخاصة بالعقوبة الإدارية البيئية يطرح التساؤل التالي، هل الهدف من توقيع العقوبة الإدارية هو ردع المخالف وحمله على عدم تكرار المخالفة؟ وهل من شأن الردع الإداري القيام بجبر الأضرار البيئية؟

²⁴¹ - LOURDES RAMIREZ TORRADO María, "La sanción administrativa y su diferenciación con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español", *Revista de derecho*, N° 27, universidad del norte, Colombia, 2007, P.P. 274, 275.

²⁴² - JAVIER VELASQUEZ MUNEZ Carlos, "Ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en España y Colombia para la protección del medio ambiente y los recursos naturales", *Revista de derecho*, N° 22, universidad del norte, Colombia, 2004, P. 10.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

قبل التفصيل في ذلك، يجب الإشارة إلى أن العقوبة الإدارية البيئية تلعب دوراً ثانوياً في قانون حماية البيئة، على اعتبار أنها وسيلة إدارية قمعية أحادية الجانب تفرض من طرف الإدارة بإرادتها المنفردة -بعد وقوع المخالفة البيئية-، مقارنة بالآليات الوقائية التشاركية التي تعتبر ورقة يعول عليها في مجال حماية البيئة.

إن، تستطيع الإدارة وإيرادتها المنفردة معاقبة وردع أي شخص يقوم بانتهاك النصوص القانونية الخاصة بحماية البيئة، من خلال ممارسته لنشاطات من شأنها الإضرار بالبيئة.

إلا أن هذه التفرقة -بين ما هو وقائي وقمعي- أمر نسبي، ولا تعني أنه من وجهة نظر السياسة القمعية أن الهدف النهائي للسلطة العقابية للإدارة هو القمع في حد ذاته، وإنما الوقاية من إحداث أو القيام بأعمال غير مشروعة في نظر الإدارة، فالهدف من وراء ذلك ليس قيام الإدارة بتوقيع أكبر عدد من العقوبات الإدارية الممكنة، بل تعزيز وتقوية القوة العقابية الفعالة للإدارة في مواجهة الأعمال والنشاطات المناقضة لقانون البيئة.

فالساسة العقابية المحكمة لا تهدف إلى العقاب، بل فقط بمجرد التهديد بتوقيع العقوبة يُضمن احترام الأوامر والنواهي القانونية، متى كان الجهاز الإداري القمعي جهازاً نشيطاً، مستقيماً وعادلاً. والعكس في حالة الجزاء الجنائي حسب غالب التفسيرات الفقهية، فيتوقع العقوبة الجنائية البيئية لا يكون الغرض من ورائها الوقاية، بل إن تسليط عقوبة من هذا النوع لا يكون إلا من أجل الردع القضائي اللاحق للقيام بالتصرف المخالف للتشريع البيئي²⁴³.

بالإضافة إلى الدور الوقائي لقانون العقوبات الإداري، فهو ذو طبيعة مرنة على اعتبار إمكانيته تحويله مسار أعمال وسلوكيات فيها احتمال إضرار بالبيئة، إذا قام الشخص بإحداثها يمكن تكييفها على أنها مخالفات بيئية، وبالتالي فالدور الوقائي للعقوبات الإدارية لا يقتصر على تقاضي إحداث الإضرار البيئية بل يمتد إلى تقاضي احتمال وقوع الإضرار البيئية.

²⁴³ - JAVIER VELASQUEZ MUNEZ Carlos, Op.cit., P. 11.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

إذن، فالدور الوقائي للعقوبة الإدارية يؤهلها لأن تكون من أهم التقنيات الوقائية المؤدية إلى حماية المصالح العامة البيئية، التي إذا حدث وان تم المساس بها فهي في الغالب غير قابلة للإصلاح²⁴⁴.

من جانبها، اعتُبرت العقوبات الإدارية البيئية من طرف المحكمة الدستورية الإسبانية أداة فعالة في حماية البيئة، لضمانها احترام التشريع البيئي، وذلك في حكمها رقم 1995/149²⁴⁵ الصادر بتاريخ 1995/10/06، والذي أقر أنه: " ... دون شك تعتبر العقوبات الإدارية أداة فعالة، التي ومن أجل ضمان حماية الأوساط الطبيعية بنباتها وحيوانها، يمكن للمشرع إقرارها... ".

ونظرا لأهميتها القصوى، تعتبر العقوبة الإدارية البيئية المجال الوحيد الذي خصه الدستور الإسباني بالنص عليه صراحة²⁴⁶، رغم نصه على عمومية السلطة العقابية للإدارة²⁴⁷، التي يمكن أن تطبق كذلك على المجال البيئي، الأمر الذي يُكرّس الإلزام الدستوري المزدوج لفرض العقوبة الإدارية على التصرفات السلبية، أو الايجابية التي يمكن أن ينتج عنها مخاطر بيئية، وأن ذلك لا يكون بالطبع إلا تطبيقا لقوانين صادرة عن السلطة التشريعية إعمالا لمبدأ المشروعية.

فالجاء الإداري يلتقي مع إجراءات الضبط الإداري بكونهما صادرين عن سلطة إدارية في شكل قرارات إدارية حماية للبيئة، لكن يمكن تمييزهما من الأوجه التالية:

أ- تصدر العقوبة الإدارية في شكل عقاب على مخالفة بيئية من طرف شخص قام بانتهاك القوانين الخاصة بحماية البيئة، مما يعني أنه لا مجال لتطبيقه إذا لم تكن هناك مخالفة، عكس تدابير الضبط الإداري التي تُتخذ في أغلب الحالات من أجل الحيلولة دون وقوع مخالفات مخلة بالنظام العام لم تقع، ولكن توشك أن تقع بناء على مظاهر خارجية تقدرها سلطة الضبط الإداري.

²⁴⁴ - PEÑALVER ICABRE Alex, "Nuevas tendencias sobre la inactividad administrativa en la aplicación de las sanciones ambientales", fundación democracia y gobierno local, N°1, Barcelona, España, 2005, P. 175.

²⁴⁵ - STC. ES. N° 149/1995, del 06 de Octubre 1995.

²⁴⁶ - Art. 45/3 de la Constitución Española, Op.cit.

²⁴⁷ - Art. 25/1 , Ibid.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

ب- يتضمن الجزاء الإداري البيئي نوع من أنواع العقوبة، التي عادة ما يكون لها دور علاجي ردي ضد ما يشكل مخالفة بيئية، في حين تعتبر تدابير الضبط الإداري إجراءات احترازية ووقائية ضد النشاطات التي يخشى المساس بالنظام العام جراء وقوعها²⁴⁸. لذلك يعتبر الجزاء الإداري البيئي بأنواعه أحد الوسائل القانونية الإدارية المؤثرة والفعالة في إدارة المخاطر البيئية ومراقبتها.

الفرع الثاني: أنواع العقوبات الإدارية البيئية:

تطبيقاً للتشريع البيئي، يحق للإدارة المختصة توقيع العقوبة الإدارية على المنشآت المصنفة، في حالة معاناة اللجنة الولائية لمراقبة هذه المنشآت وضعية غير مطابقة للتنظيم المطبق على المنشآت المصنفة، أو للأحكام التقنية الخاصة المنصوص عليها في رخصة الاستغلال²⁴⁹.

ويمكن القول أن العقوبات الإدارية المسلطة على الأشخاص حمايةً للبيئة عديدة ومتنوعة، لكن تندرج حسب ما تشير إليه غالب الكتابات المتعلقة بالموضوع إلى عقوبات إدارية مالية (أولاً)، وعقوبات إدارية غير مالية (ثانياً).

أولاً: العقوبات الإدارية المالية:

تعتبر الجزاءات الإدارية المالية، مبالغ نقدية تفرضها الإدارة بإرادتها المنفردة دون اللجوء للقضاء، على الشخص الذي ينتهك النصوص التشريعية المتعلقة بحماية البيئة والتي تمنحها هذه السلطة؛ فهي تُتخذ غالباً في شكل مبالغ مالية مفروضة من طرف الإدارة، بقرار إداري إنفرادي على من يخالف التشريع البيئي، فهي تتميز عن الغرامات المالية الجنائية التي لا تفرض إلا بحكم قضائي، لا يصدر بدوره إلا بعد إتباع إجراءات طويلة تتطلبها الدعوى الجزائية.

كذلك تتميز العقوبة الإدارية المالية أنها لا تثير أي إشكالية بشأن تطبيقها على الأشخاص المعنوية سواء العامة أو الخاصة، بخلاف الغرامة الجنائية التي يمكن أن يثار بشأنها نفس الإشكال انطلاقاً من مبدأ شخصية العقوبة²⁵⁰. وتتخذ العقوبة الإدارية المالية إحدى الشكلين:

248 - نافع كطافة علاء، "دور الجزاءات الإدارية في حماية البيئة -دراسة قانونية مقارنة-"، مجلة الكوفة للعلوم القانونية

والسياسية، العدد 15، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، العراق، 2013، ص ص. 213، 214.

249 - المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة، مرجع سابق.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

1- التغريم الإداري للمخالف:

تُردُّ الغرامة الإدارية التي يمكن أن تفرض وفقاً للتشريعات البيئية بأشكال عدة، فقد يحددها المشرع بشكل مبلغ محدد وثابت من المال، تفرضه الإدارة على مرتكب المخالفة، كما يمكن للمشرع ترك السلطة التقديرية للإدارة في تحديد مقدار الغرامة.

وقد ترد الغرامة في شكل حدين، يترك للإدارة في إطارهما هامشاً للتقدير والاختيار للمقدار المناسب فرضه على المخالفة، على أن القرار الإداري الصادر بشأن مقدار الغرامة يخضع للرقابة القضائية، ومن ثم يجوز الطعن به أمام الجهة المختصة وفقاً للقانون وطبقاً للشروط والمواعيد المحددة²⁵¹.

فالغرامة الإدارية من جانبها لا تهدف إلى القمع، وإنما يُراد من وراء فرضها إلزام الأشخاص القيام بالتزاماتهم -الإيجابية أو السلبية-، فهي ليست بهدف العقوبة ولا تعتبر من قبيل ممارسة السلطة العقابية، لكن يتم اتخاذها في إطار ممارسة السلطة الإدارية التنفيذية، الأمر الذي أكدته المحكمة العليا الإسبانية²⁵²، باعتباره لها وسيلة لأجل تحريك إرادة الأشخاص نحو الامتثال للالتزامات الواقعة على عاتقهم، لكن تفرض في حالة التأكيد من العصيان أو المقاومة أو الاعتراض عن التنظيم المعمول به²⁵³.

كمثال على ذلك، نص قانون الصحة العامة العراقي رقم 89 لسنة 1981 بموجب المادة 96/أولاً منه، على صلاحية فرض الغرامة الإدارية من طرف وزير الصحة أو من يخوله، بحق صاحب المحل الخاضع للإجازة أو الرقابة الصحية في حال مخالفته لأحكام القانون، أو الأنظمة أو التعليمات أو البيانات الصادرة بموجبه، بحد لا يتجاوز (250 000) مائتان وخمسون ألف دينار عراقي.

وهو الأمر الذي أقره قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم 27 لسنة 2009 في المادة 33/ثانياً لوزير البيئة، أو من يخوله شرط أن لا تقل وظيفته عن مدير عام، بفرض غرامة إدارية لا تقل عن

²⁵⁰ - نافع كطافة علاء، مرجع سابق، ص. 215، 216.

²⁵¹ - صعصاع البديري إسماعيل، حوراء حيدر إبراهيم، مرجع سابق، ص. 98.

²⁵² - STS. ES. N° 5577/1984, de 10 de Julio 1984.

²⁵³ - LOURDES RAMIREZ TORRADO María, Op.cit., PP. 279, 280.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

(1000000) مليون دينار ولا تزيد على (10 000 000) عشرة مليون دينار، تكرر شهريا حتى إزالة المخالفة، على كل من خالف أحكام القانون المذكور والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه.

أما موقف المشرع الجزائري فلم يكن صريحا بشأن الغرامة الإدارية في إطار قانون البيئة، على الرغم من كونها أكثر فعالية وسرعة في تحقيق الردع والوقاية من المخاطر البيئية، عكس الغرامة القضائية التي اعتمدها في غالب التشريع البيئي كوسيلة ردعية في مواجهة المخاطر البيئية.

2: المصادرة الإدارية لمحل المخالفة:

المصادرة بصورة عامة عبارة عن نزع المال جبرا بغير مقابل، وهي عينية دائما وإن انصبّت على قدرٍ معينٍ من المال، وقد تكون المصادرة الإدارية منصبة على أشياء محرمة بذاتها، مثل مصادرة الأسلحة المضبوطة بعد انقضاء الدعوى الجزائية²⁵⁴.

والمصادرة نوعان، مصادرة عامة ومصادرة خاصة. فالمصادرة العامة محلها كل ثروة المحكوم عليه وهي غالبا ما تكون محظورةً بنص الدستور، أما المصادرة الخاصة فمحلها شيء معين قد يكون محل المخالفة أو الجريمة أو يكون قد استعمل فيها، أو تم الحصول عليه منها، كما أن المصادرة قد تكون وجوبية إذا فرض المشرع ضرورة الحكم بها أو تطبيقها من قبل الإدارة، أو تكون جوازية إذا ما ترك المشرع للقاضي أو الإدارة سلطة تقديرية في توقيعها على المخالف²⁵⁵.

وبذلك، فالمصادرة الإدارية تُعد من ضمن الجزاءات الإدارية المالية التي تأخذ بها الأجهزة الإدارية لحماية البيئة، كونها جزء عيني ينصب على الشيء محل المخالفة البيئية أكثر من اتجاهها نحو الشخص المخالف، فقد يحدد القانون الأشياء التي ترد عليها المصادرة والتي تشكل مصدر التلوث، مثل المواد المشعة أو شحنات الأغذية الفاسدة أو بعض أنواع المبيدات المحظورة²⁵⁶.

254 - هاشم بسيوني عبد الرؤوف، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص. 159.

255 - نافع كطافة علاء، مرجع سابق، ص. 219.

256 - نظرا للخطورة الشديدة للمبيدات الفلاحية بصفة عامة، تجد الإدارة نفسها مضطرة للمراقبة الشديدة عليها والتدخل لمصادرتها متى دفعت الحاجة لذلك نظرا لخطورتها القاتلة على البيئة وصحة الإنسان، وكمثال على ذلك كارثة مصنع =

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

وإذا كان الأصل في المصادرة أنها جزء جنائي، فإن ذلك لا يمنع من تقريرها كجزء إداري مالي، فالمصادرة التي يقرّها الوزير أو من يخوله هي وبلا شك مصادرة إدارية، يمكن للإدارة تقريرها طبقاً لنص القانون كجزء إداري تكميلي، أو تبعية لمواجهة بعض المخالفات الإدارية²⁵⁷.

ثانياً - العقوبات الإدارية غير المالية:

لأول وهلة، يُفهم من خلال تسمية العقوبة الإدارية بغير المالية أنها لا تمس الذمة المالية للشخص المحدث لمخاطر بيئية، لكن الأمر يتجاوز ذلك بكونه يؤدي إلى المساس بالذمة المالية بطريقة غير مباشرة للشخص، عن طريق طبيعة هذه الجزاءات السالبة أو المقيدة للحقوق والحريات التجارية والصناعية.

يُعتبر وقع العقوبة الإدارية غير المالية أشد على الشخص من العقوبة الإدارية المالية في حالة تجاوز حدود المخاطر المسموح بها. وللعقوبة الإدارية غير المالية صور عديدة، وفيما يلي أهم ما جاءت به التشريعات البيئية كعقوبات إدارية غير مالية:

1- غلق المنشأة أو وقف نشاط الشخص في حالة التعتت:

يقصد من وراء توقيع هذا الجزاء، منع استمرار منشأة معينة من مزاوله أنشطتها التي تشكل إضراراً بالبيئة، ويعد هذا الجزاء من أكثر الجزاءات الإدارية شيوعاً في مجال حماية البيئة والصحة العامة، وذلك لما من شأنه أن يضع حداً للممارسات الخطرة على الصحة والبيئة بصورة سريعة تضمن عدم تكرار المخالفة البيئية مستقبلاً²⁵⁸.

=المبيدات الحشرية سنة 1984 بمدينة بوبال الهندية التابع لشركة "يونيان كارباير" الأمريكية، والذي تسرب منه مادة ميثيل الإيزوسيانيت، الأمر الذي أدى إلى وفاة ألفين وخمسمائة شخص، وإصابة ما يربو عن مائة ألف آخرون بأمراض خطيرة، فضلاً عن العمى الدائم الذي لحق بالآلاف منهم، وتلف المحاصيل الزراعية ونفوق المواشي في المنطقة المحيطة بالمصنع. للتفصيل: محمد السيد أرنأؤوط، الإنسان وتلوث البيئة، الدار المصرية اللبنانية، الطبعة الثالثة، مصر، 1997، ص. 249.

²⁵⁷ - صعصاع البديري إسماعيل، حوراء حيدر إبراهيم، مرجع سابق، ص. 99.

²⁵⁸ - نافع كطافة علاء، مرجع سابق، ص. 221.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

فهذا النوع من الجزاء الإداري الايجابي يتسم بالسرعة في التنفيذ لوقف المخاطر البيئية، لأنه متاح في يد الإدارة فور التأكد من تجاوز المنشأة للحدود المسموحة، بعد توجيه الإنذار أو التنبيه للشخص دون انتظار، وقد يكون هذا التصرف الصادر من الإدارة إما:

- مؤقتا:

في هذه الحالة تلجأ الإدارة إلى وقف العمل أو النشاط المخالف للتشريع، ويكون الوقف مؤقتا محددًا بمدة معينة، ما يؤدي إلى خسارة مادية اقتصادية فضلا عن الخسائر التقنية الأخرى، المتمثلة في تقدم المشاريع المنافسة وفقدان الأسواق المستهلكة، وهو الأمر الذي يدفع بأصحاب المشاريع إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة والسريعة لتقاضي تكرار المخالفة وتقاضي العقوبة في المستقبل²⁵⁹. فهذا الإجراء مكرس خاصة للتعامل مع المنشآت المصنفة لحماية البيئة²⁶⁰.

- نهائيا:

ويكون نهائيا بالمنع من الاستمرار في استغلال تلك المنشأة، عندما تخالف القانون دون انتظار للمحاكمة الجنائية، ويصدر بذلك قرار إداري بالغلق، ورغم أن غلق المنشأة يصيب المخالف في ذمته المالية، إلا انه ينصب كذلك في جانبه الأكبر على تقييد أو منع حق الفرد في استغلال المنشأة التي يملكها أو يستأجرها لممارسة نشاطه²⁶¹.

2- سحب الترخيص بالاستغلال:

يعتبر سحب الترخيص باستغلال المنشأة جزاء إداري يصدر بقرار إداري مسبب من جهة الإدارة، ضد من يُزاول نشاط خول له بموجب إجازة أو ترخيص بما يخالف القوانين والتعليمات التي تنظم ذلك النشاط، بما من شأنه أن يعرض البيئة لأضرار.

²⁵⁹ - فاضل إلهام، "العقوبات الإدارية لمواجهة خطر المنشآت المصنفة على البيئة في التشريع الجزائري"، دفا تر السياسة والقانون، العدد 9، كلية العلوم القانونية والسياسية، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2013، ص. 317.

²⁶⁰ - المادة 2/25 من قانون رقم 10/03، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق. المادة 4/23 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، مرجع سابق.

²⁶¹ - فاضل إلهام، مرجع سابق، ص. 318.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

ويعد هذا الإجراء من الجزاءات الصارمة التي يمكن أن توقعها الإدارة على المنشآت المخلة بالمعايير المحددة، سواء في التشريعات البيئية أو في الترخيص ذاته، والتي يمكن أن توقع بصورة مؤقتة كما في جزاء الغلق ووقف النشاط أو بصورة نهائية عندما تكون المخالفة البيئية تتسم بالجسامة، بعد استيفاء الجزاءات السابقة لسحب الترخيص في حالة عدم الاستجابة²⁶².

ويمكن تمييز غلق المنشأة عن سحب الترخيص في اعتبار هذا الأخير أوسع مجالاً من غلق المنشأة، لأنه يتضمن منع الشخص المعني بقرار السحب من مزاوله نشاطه بصفة عامة، أما قرار الغلق فيمكن أن ينصب على منشأة من المنشآت المسببة للمخاطر البيئية التي يشملها الترخيص.

يمكن للإدارة المختصة سحب رخصة استغلال المنشأة المصنفة بعد تبليغ التعليق في أجل ستة أشهر، إذا لم يتم المستغل بمطابقة النشاط كعقوبة إدارية توقع من طرف السلطة الإدارية المانحة للترخيص عملاً بقاعدة توازي الأشكال²⁶³.

3- الإلزام الإداري للمخالف بإزالة الأضرار البيئية أو رد الشيء إلى ما كان عليه:

هو عبارة عن جزاء يصدر بقرار إداري من جهة الإدارة المختصة، يهدف إلى إزالة المخاطر البيئية إذا لم يتم مرتكب المخالفة بإزالتها خلال المدة المحددة لذلك، لتجنب الإضرار أو الإخلال بالوسط البيئي.

فجزاء الإزالة جزاء نهائي لأنه يُنهى الوجود المادي للمخالفة البيئية بمحوها بشكل كلي ونهائي، لا بصورة مؤقتة كما في جزائي الغلق أو وقف النشاط، وهو بذلك أشد الجزاءات الإدارية البيئية على الإطلاق²⁶⁴.

فهذه العقوبة تتطلب إضافة إلى عقوبات أخرى يَتِمُّ توقيعها في حق المخالف، الإلزام بإصلاح وإعادة الأوضاع إلى الحالة التي كانت عليها أو الحالة العادية. إلا أنه في مادة البيئة تعتبر اغلب الأضرار

²⁶² - رنا ياسين حسين العابدي، مرجع سابق، ص. 191.

²⁶³ - المادة 6/23 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، مرجع سابق.

²⁶⁴ - صعصاع البديري إسماعيل، حوراء حيدر إبراهيم، مرجع سابق، ص. 104.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

البيئية غير قابلة للإصلاح الأمر الذي يستلزم اللجوء إلى اتخاذ إجراءات تعويضية تعمل على إعادة التجدد التلقائي للعناصر البيئية المتدهورة²⁶⁵.

من منطلق الشروح الفقهية القانونية للعقوبة الإدارية المذكورة، وجب ربط ذلك بالواقع العملي للإدارة البيئية، ووقفاً على دور العقوبة الإدارية كآلية لإدارة المخاطر البيئية المؤكدة في الجزائر، ومن أجل ذلك تم التقرب من مصالح إحدى المرافق العمومية المكلفة بذلك، وفيما يلي حصيلة مصغرة لنشاطها.

حصيلة نشاط اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة لولاية الشلف لسنة 2015.

مراقبة المنشآت المصنفة والعقوبات الإدارية الموقعة.		التكفل بطلبات استغلال المنشآت المصنفة.	
31	عدد الزيارات الميدانية	15	الطلبات الخاضعة لرخصة الوزير المكلف بالبيئة
57	عدد المؤسسات المراقبة	48	الطلبات الخاضعة لرخصة الوالي
35	عدد الاعتذارات الموجهة	31	الطلبات الخاضعة لرخصة المجلس الشعبي البلدي
00	العزيمات الإدارية	07	رخص الانجاز
00	مصادرة محل المخالفة	12	رخص الاستغلال
00	الغلق المؤقت	11	الطلبات المرفوضة
00	الغلق النهائي	19	ملفات قيد التحقيق العلني
00	سحب الترخيص	11	إبداء الرأي
00	الإلزام بإصلاح الأضرار	03	ملفات ناقصة

المصدر: مديرية البيئة لولاية الشلف، مارس 2016.

²⁶⁵ - JAVIER VELASQUEZ MUNIZ Carlos, Op.cit., P. 13.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

ما يهتُنَّا من خلال المعطيات الواردة في الجدول أعلاه، هو الشق المتعلق بالمراقبة والعقوبات الإدارية في حق المنشآت المخالفة للمعايير التشريعية والإدارية الخاصة بحماية البيئة، إدارةً للمخاطر الناتجة عن نشاطاتها، وضماناً لعدم تجاوزها لحدود المخاطر المسموحة في إطار الترخيص بالإستغلال؛ فمن العدد غير المعروف بالضبط للمنشآت المصنفة بالولاية لدى مصالح مديرية البيئة لولاية الشلف، تمت مراقبة 57 منشأة سنة 2015، بمعدل يقارب منشأة كل أسبوع نظراً لشح الوسائل المادية والبشرية اللازمة للقيام بذلك على مستوى إقليم الولاية.

ما يلاحظ أن الإجراءات الإدارية العقابية المتخذة في حق المخالفين في هذا الصدد لم تتجاوز حدود الإغذار؛ وذلك إما لتجاوب كل المعنيين بالإجراء وتصويب جميع نشاطاتهم بما يتلاءم والملاحظات الموجهة من طرف الإدارة المعنية من خلال الإغذار -وهذا مستبعد-، أو لاعتبارات واردة أخرى غير بيئية، اقتصادية، سياسية اجتماعية دفعت بالإدارة المحلية المشرفة على المنشآت المصنفة بعدم تجاوز حد الإغذار، كاعتبارات المتعلقة بحماية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة المحدثّة في إطار أجهزة الدعم الاقتصادي، حماية القوة التشغيلية وحفاظاً على مناصب العمل التي يوفرها القطاع الخاص حماية للاستقرار الاجتماعي، غياب التنسيق بين الهيئات المحلية الكلفة بذلك كلّ في إطار اختصاصه، عدم اكتراث أصحاب النشاطات والمشاريع بالوسط البيئي على حساب المصالح الشخصية المادية الضيقة، ... إلخ.

لكن السؤال المطروح وبشدة -مناصفة بين السلطات الرسمية والشعبية- على مستوى الولاية -كنموذج مصغر- وباختصار: ما ذنب البيئة في كل ذلك؟

الفرع الثالث: ضمانات حماية المرتفق البيئي في مواجهة السلطة القمعية للإدارة البيئية:

يعتبر مرتفقاً بصفة عامة كل شخص طبيعي أو اعتباري، يكون مرتبطاً بعلاقة تبعية بالنسبة إلى إدارة عمومية، وتكون العلاقة بينهما منظمة من طرف القانون الإداري²⁶⁶.

²⁶⁶ - El administrado y la administración pública, lecciones de derecho administrativo, P. 2, disponible en: https://isainfo.files.wordpress.com/2011/01/tema_6.pdf , (22/02/2016).

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

انطلاقاً من ذلك، يمكننا القول أن المرتفق البيئي كل شخص طبيعي أو اعتباري، يكون مرتبطاً بعلاقة تبعية بالنسبة إلى إدارة عمومية بيئية، وتكون العلاقة بينهما منظمة من طرف القانون الإداري البيئي.

لا يمكن للإدارة التوقيع العشوائي للعقوبات للإدارية في مواجهة السلوكيات المضرة بالصحة العامة والوسط البيئي من طرف الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية-، ذلك أن مبدأ المشروعية يفرض على الإدارة الالتزام من جانبها بالقواعد القانونية المكرّسة للحفاظ على التوازن بين مصالح المنتفع من المرفق البيئي وحماية البيئة، من خلال مجموعة من الضمانات المتعلقة بالجزاء البيئي ذاته (أولاً)، وصحة إجراءات فرض العقوبة (ثانياً)، كما يكون للمرتفق حق مخاصمة القرار الإداري المتعلق بالعقوبة الإدارية أمام القضاء الإداري (ثالثاً).

أولاً- الضمانات القانونية المتعلقة بالجزاء البيئي ذاته:

1- مشروعية الجزاء الإداري البيئي:

في موضوع حماية البيئة تتمثل العقوبة الإدارية البيئية في قرارات إدارية فردية تتخذ طابع الجزاء الصادر عن سلطة إدارية ليطبق على الأشخاص الطبيعية أو المعنوية لإتيانهم بأفعال تشكل إخلالاً بالبيئة وذلك طبقاً لتشريعات حماية البيئة وفي حدود ما تقرره²⁶⁷.

يُبنى هذا المبدأ كأصل عام على القاعدة القانونية القاضية بأنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، وبالتالي فسلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية البيئية يجب أن تتوافق وهذا المبدأ ضماناً لحقوق الأشخاص وحرّياتهم.

يتحدد أعمال مبدأ المشروعية في ضبطه للجزاء الإداري بعنصرين يتمثل الأول في القاعدة الضابطة لمحل العقوبة فلا يمكن وفقاً لمقتضاه أن يتقرر الجزاء إلا بناء على نص، وهو ما يطلق عليه مبدأ شرعية الجزاء الإداري، أما الثاني فإنه يحكم شرعية السبب المبرر لاتخاذ، أي المخالفة القانونية

267 - علاء نافع كطافة، مرجع سابق، ص. 207.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

المُتَترفة وفقاً للوصف الوارد في النص المحدد للمخالفة المرتكبة، وهو ما يُطلق عليه مبدأً شرعية المخالفة الإدارية²⁶⁸.

2- عدم رجعية الجزاء الإداري البيئي:

تطبيقاً لهذا المبدأ لا يمكن للإدارة توقيع جزاءات إدارية بيئية محددة في قانون ساري المفعول على التصرفات والوقائع السابقة لصدوره، والتي كانت تعتبر قبله مشروعاً، كما يستند هذا المبدأ أيضاً على القواعد العامة المُستقر عليها لدى فقه وقضاء القانون الإداري، القاضية بعدم جواز رجعية القرارات الإدارية حيث لا يمكن توقيع الجزاء الإداري البيئي إلا من خلال القرار الإداري البيئي²⁶⁹.

3- التناسب بين الجزاء الإداري والمخالفة البيئية:

على جهة الإدارة أن تلتزم عند اختيارها الجزاء الإداري البيئي بمراعاة مبدأ التناسب بين مقدار الجزاء والمخالفة المرتكبة، ويعد هذا المبدأ من الضمانات الهامة لحقوق الأفراد وحياتهم، وهو مبدأ مسلم به لدى فقه القانون الإداري وقضائه، الذي يؤكد على ضرورة تقييد الإدارة بهذا المبدأ في مجال الجزاءات الإدارية، التي عادة ما تكون للإدارة سلطة تقديرية في تحديد محلها بما يتلاءم مع سببها.

يُعد هذا المبدأ مكملاً لمبدأ عدم جواز تعدد الجزاءات الإدارية البيئية عن نفس المخالفة، فيما أنه يمكن تحقيق الردع عبر جزاء إداري متناسب والمخالفة البيئية، لا يمكن للإدارة فرض جزاءات أخرى لا تمكن من حمل المخالف على الامتثال لقرار الإدارة²⁷⁰.

268 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، مصر، 2008، ص. 56.

269 - مدانات نفيس، "مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية أسسه ومبرراته"، مجلة كلية الحقوق، العدد 10، كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، 2002، ص. 61.

270 - نافع كطافة علاء، مرجع سابق، ص. 228.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

فعدم التناسب لا يعني دائما الإفراط في الشدة، وإنما يتجاوز ذلك إلى الإسراف في الشفقة الذي ينطوي على تساهل إداري غير مبرر لصالح المخالف، بحيث لا تردعه العقوبة الأمر الذي يمكن أن يؤدي به وبغيره إلى معاودة ارتكاب المخالفة أو حتى التماهي فيها²⁷¹.

ثانيا - صحة إجراءات فرض العقوبة:

1- ضرورة إخطار أو إنذار المعني بالمخالفة البيئية:

يمكن أن يُتخذ الجزء الإداري الوقائي في شكل إنذار يوجه إلى من لم يمتثل للتشريع المعمول به، أو لحدود المخاطر المسموح بها في الترخيص الإداري، ويكون الإنذار في شكل كتابي من طرف سلطة الضبط المؤهلة بمتابعة المنشأة أو النشاط المعني، يتضمن بيان مخاطر النشاط المحدث على البيئة، والعقوبة -الأشد من الإنذار- التي يمكن أن تُوقع في حالة استمرار المعني بالإنذار في المخالفة.

فالإعذار أو الإخطار المسبق لعقوبة الوقف أو غلق المنشأة يعتبر ضمان أو إجراء نوعي، فلا يمكن إلا استثناءً توقيع عقوبة إدارية إذا ما لم يتم احترام هذا الإجراء الشكلي، فلمستغل المنشأة بين هذا وتلك تصحيح الوضعية أو اتخاذ إجراءات كفيلة بتفادي العقوبة²⁷².

حيث يخضع لرقابة القضاء مدى كفاية المهلة الممنوحة لإزالة المخالفة، فإذا لم تكن كافية لإزالتها بالنظر لنوعها وحجمها، عدّ قرار العقوبة غير مشروع ويُعتبر الإنذار في هذه الحالة شكلياً لم يقصد به توقي العقوبة والإزالة الطوعية لأسبابها، بل اتجهت نية الإدارة إلى توقيعها بعد تفرغها للإنذار من كل قيمة له بتحايلها عليه²⁷³.

فالإعذار هو أبسط وأخف الجزاءات الواردة في إطار التشريع البيئي، كونه يقتصر على توضيح وبيان خطورة المخالفة على الوسط البيئي، وانتظار الاستجابة وتصحيح السلوك من طرف المعني بعد تنبيهه وقبل اللجوء إلى توقيع عقوبة أشد، الأمر الذي يؤكد سوء من حسن نية المتعامل في حالة الاستجابة من عدمها من جهة، وأن الغاية هي الوقاية وليس توقيع العقوبة من جهة ثانية.

271 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص. 87.

272 - KAHLOULA Mohamed, Manuel de droit des pollutions et nuisances, KOUNOUZ EDITION, Algérie, 2013, P. 75.

273 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص. 38.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

فالإخطار وسيلة في متناول السلطة الإدارية المختصة في مواجهة مستغلي المؤسسات المصنفة؛ ففي حالة معارضة المخالفة عند مراقبة المنشأة المصنفة، يحرر محضر من طرف السلطة الإدارية المختصة، يبين الأفعال المجرمة حسب طبيعة وأهمية هذه الأفعال ويحدد أجل لتسوية وضعية المؤسسة المعنية²⁷⁴.

2-: حق الطعن في الجزاء الإداري البيئي:

تُعد مسألة الطعن في مشروعية قرارات الإدارة الصادرة بتوقيع الجزاءات الإدارية البيئية من الضمانات الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، فأعطاء الإدارة سلطة توقيع هذه الجزاءات بما تتسم به من خاصية عقابية لا بد وأن يصاحبه ضرورة تمكين صاحب الشأن من مراجعة القضاء للطعن أمامه ضد هذه القرارات، فالرقابة القضائية تعد من الضمانات الهامة والأساسية التي نصت عليها أغلب الدساتير²⁷⁵.

فقد تصدر عن الإدارة أعمال ذات أثر سلبي على البيئة وتتسبب في التلوث البيئي، كما لو أصدرت قرارا إداريا يتضمن ترخيصا لبعض الصناعات الخطرة، كيميائية أو بيولوجية خارج إطار المعايير البيئية ودون احترام إجراء دراسة الأثر البيئي، يكون للمتضررين من هذا القرار في هذه الحالة، أو كل من يثبت مصلحته في ذلك الطعن أمام القضاء لإلغائه، أو طلب التعويض عن الأضرار المادية والمعنوية التي تصيبه جراء تنفيذ ذلك²⁷⁶.

²⁷⁴ - المادة 48، 3/23 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة، مرجع سابق.

²⁷⁵ - نافع كطافة علاء، مرجع سابق، ص. 231.

²⁷⁶ - نجم الدين زنكنه إسماعيل، مرجع سابق، ص. 409.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

المطلب الثاني: الضريبة البيئية: أداة للتحكم في المخاطر البيئية والتحصيل العمومي:

إذا كان التشريع المتعلق بحماية البيئة يتضمن آليات كلاسيكية، تعمل على متابعة الملوّث من خلال عقوبات إدارية أو قضائية، فالوسائل الاقتصادية -كالضريبة البيئية مثلا- لحماية البيئة تقوم أساسا بدور وقائي تحفيزي.

لذلك يجب التذكير بأن الهدف الأول للوسائل الاقتصادية ذو طبيعة تحفيزية، فهو ينعكس بالفائدة على كل المتعاملين الاقتصاديين على المدى الطويل، من خلال قيامهم باتخاذ إجراءات تعويضية المناسبة، فالغاية إذن من إقرارها ليس العقاب بقدر ما هو تحسيس المتعامل بتكاليف الأضرار الناتجة عن السلوكيات الإنتاجية والاستهلاكية²⁷⁷.

يؤدي التلوث الناتج عن النشاطات البشرية إلى جملة من التكاليف، بعضها قابل للقياس الكمي ويمكن لنا التعبير عنها بقيم نقدية، مثل التكاليف التي يتحملها قطاع الصحة نتيجة الأضرار التي يسببها التلوث على الصحة الإنسانية، وبعضها غير قابل للقياس الكمي أو يصعب قياسها، وبالتالي لا يمكن التعبير عنها بقيم نقدية مثل الآلام النفسية والجسدية²⁷⁸، أو تدهور بعض الأنظمة الإيكولوجية وانقراض بعض الأنواع الحيوانية، أو الإضرار بالموارد الطبيعية خاصة غير المتجددة منها نتيجة الاستغلال غير العقلاني لها.

لوقوف على الضريبة البيئية كونها آلية في يد السلطات العمومية للتحكم في المخاطر البيئية، وجب التعرض لخصوصية هذا النوع من الضرائب (فرع أول)، ثم الأساس الذي بنيت عليه فكرة إقامها كوسيلة اقتصادية تتمكن السلطات الرسمية من خلالها بإلزام المتعاملين الاقتصاديين بالمساهمة في العناية بالبيئة نتيجة استخدامهم لمواردها (فرع ثاني).

²⁷⁷ - KAHLOULA Mohamed, Op.cit., P. 66.

²⁷⁸ - خضير كناوي نادية، "أثر الضرائب في الحد من التلوث البيئي"، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، العدد 14، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، العراق، 2012، ص. 148.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

الفرع الأول: الطبيعة القانونية الخاصة للضريبة البيئية:

نتطرق فيما يلي للمهام المزدوجة لهذا النوع من الضريبة (أولاً)، التي يمكن أن تخصص عائداتها لحماية البيئة استثناءً على قاعدة عدم تخصيص الضريبة (ثانياً)، ثم إلى المبررات التي دفعت بالتكريس التشريعي لها (ثالثاً).

أولاً- المهام التحفيزية الردعية للضريبة البيئية:

تعتبر الضرائب البيئية مجموعة من الأعباء المالية تفرض على المُدخّلات والمُخرجات التي من شأنها أن تولد آثاراً سيئة على البيئة، ولا يجب أن يكون ذلك إلا بهدف إحداث تغييرات في أنماط الاستخدام نتيجة تضمين نفقات التلوث ضمن نفقات الإنتاج. وهي مصدر من مصادر الإيرادات التي تستخدم لتغطية النفقات والبرامج البيئية، وهي من الوسائل التي -إذا ما فُرضت بطريقة متناسبة- تعبر عن كفاءة النظام الاقتصادي وتطوره.

تقوم الضريبة البيئية بتأدية دورها كآلية لإدارة المخاطر الناتجة عن التطور الصناعي والتكنولوجي لمجتمع المخاطر من خلال الوظيفتين اللتين تؤديهما:

الأولى منهما توجه نحو التحفيز نشاطات أو سلوكيات تعد إيجابية وملائمة لحماية البيئة، وهنا نكون أمام صيغ جد مميزة كالتحفيزات وباقي الصيغ²⁷⁹ ذات الطابع الاقتصادي التي يمكن أن تصل حد الإعفاءات الضريبية²⁸⁰.

279 - من بين الصيغ التحفيزية نجد الجائزة الوطنية للبيئة التي نص على كيفية منحها التنظيم البيئي في الجزائر بموجب مرسوم تنفيذي رقم 05-444 المؤرخ في 14 نوفمبر 2005، يحدد كيفية منح الجائزة الوطنية من أجل حماية البيئة، ج.ر.ج.ج، عدد 75، صادر في 20/11/2005.

280 - حماية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أقر المشرع الجزائري عديد الحوافز المالية والجمركية التي يحددها قانون المالية، لفائدة المؤسسات الصناعية والتي تستورد التجهيزات التي تمكن من إزالة أو تخفيف ظاهرة الاحتباس الحراري خاصة، والتلوث بصفة عامة، بالإضافة إلى استعادة كل من يقوم بأنشطة تساهم في ترقية البيئة من تخفيض في الربح الخاضع للضريبة. المادتين 76، 77 من قانون رقم 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

أما الاتجاه الثاني فهو عكس الأول تماما، حيث يتم التدخل عن طريق فرض أعباء اقتصادية مالية إضافية على بعض النشاطات ذات التأثير السلبي على البيئة، الأمر الذي لا يؤدي تماما إلى التحفيز مساندة لسلوك المتعامل، من خلال عديد الوسائل على غرار الضريبة البيئية²⁸¹ التي نركز عليها في هذا الجزء من البحث.

حيث تعتبر الضريبة إحدى الآليات المستحدثة لحماية البيئة من مخاطر التوسع الاقتصادي والصناعي، كما تعد إحدى الأدوات المهمة التي يمكن الاعتماد عليها لمعالجة مشكلة التلوث البيئي خاصة في الدول الصناعية، وبالتالي إمكانية التحكم في المخاطر الناتجة عن النشاطات والتكنولوجيا الإنسانية المستعملة لتحقيق الأغراض التنموية²⁸².

ثانيا - استثناء الضريبة البيئية عن قاعدة عدم تخصيص الضريبة:

ما يجب الإشارة إليه في موضوع الضريبة البيئية هو الطابع غير الجبائي لها، لأن هدفها الرئيسي ليس تحصيل الأموال الضريبية لتمويل مطالب أو مشاريع عمومية، كالضرائب المفروضة مثلا على النشاطات الصناعية أو التجارية الخاضعة لقاعدة عدم التخصيص-، بل فرض الضرائب على تلك النشاطات الملوثة أو السلبية على البيئة تحقيقا لحماية الحق في البيئة السليمة، بداية من المشاريع التنموية أو المنشآت الضخمة وصولا إلى سلوكيات استهلاكية معينة.

²⁸¹ - PARDO ESTEVE José, derecho del medio ambiente, Op.cit., p. 73.

²⁸² - سايرت الجزائر ركب الدول الفارضة لضرائب بيئية بشقيها الردعي والتحفيزي رغم التأخر الذي شهدته الموضوع، وذلك بسبب تفاعل عديد العوامل كغياب مرجعية سياسية بيئية، وعوامل تتعلق بضعف وعدم اكتمال التنظيم الإداري لحماية البيئة بسبب عدم استقرار الإدارة المركزية للبيئة، وتأخر إحداث الهيئات الإدارية البيئية المحلية، كما يعزى ذلك أيضا ضعف المؤسسات الاقتصادية العمومية ووضعها الاقتصادي الصعب، الأمر الذي يستحيل معه إثقال كاهلها المنهك أصلا بأعباء بيئية إضافية. لكن رغم ذلك أقر المشرع الجزائري عديد الوسائل لتحصيل هذا النوع من الضريبة خاصة والجبائية البيئية عامة بشقيها، كالرسوم، الإتاوات، الإعانات، المكافآت، ... الخ. للتصنيف في موضوع تحصيل الجبائية البيئية في الجزائر: وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص. 74 وما بعدها. بن خالد السعدي، مرجع سابق، ص. 113 وما يليها.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

فالقاعدة العامة أن الضريبة لا تخصص لإنفاق معين نظرا لخاصية العمومية التي تتميز بها، لذا فالفكرة بحاجة إلى تطوير وظهور فكر ضريبي متخصص خدمة لمجال معين، شرط وجود ضمانات تشريعية تعمل على توجيهها وجهةً صحيحة²⁸³.

ردَّ المؤسس الدستوري الكولومبي على هذا التصور التقليدي بإلزامه من خلال المادة 317 على أنه، ومن خلال فرض ضرائب بلدية على الملكية العقارية، فإن على القانون توجيه نسبة من هذه الضرائب إلى الهيئات المكلفة بإدارة البيئة، والموارد الطبيعية والطاقات المتجددة والمحافظة عليها، بما يتناسب ومخططات التنمية البلدية²⁸⁴. الأمر الذي يؤكد على الأهمية الجذ استثنائية للمخصصات المالية الموجهة لتحقيق تنمية مستدامة.

كأن المؤسس الدستوري الكولومبي يريد أن يقول من خلال هذا، أنه يمكن كسر أو وضع استثناء على أي قاعدة قانونية مهما كانت، من أجل حماية حق يعتبر من أحد أهم حقوق الجيل الثالث، ألا وهو "الحق في بيئة سليمة".

ساير التشريع البيئي الإسباني هذا الطرح من خلال تكليفه للإدارة العمومية -في مجال اختصاصها-، في إطار القانون المتعلق بنوعية الهواء وحماية البيئة الجوية، استعمال الضريبة الإيكولوجية وغيرها من أدوات السياسة الاقتصادية البيئية، للمساهمة في تطبيق هذا القانون.

تفعيلا لذلك، فرض نفس القانون ضريبة على السيارات بالمحركات ذات الأسطوانات الكبيرة، حيث توجه المخصّلات المالية الناتجة عن هذه العملية للمساهمة في حماية البيئة الجوية، وتحسين نوعية الهواء²⁸⁵.

283 - وفي الشمري محمد، "الضريبة البيئية ودورها في الحد من التلوث البيئي"، مجلة دراسات محاسبية ومالية، العدد 20، كلية الإدارة و الاقتصاد، جامعة كربلاء، العراق، 2012، ص. 145.

284 - Art. 317 de la C.C. de 1991: "... La ley destinará un porcentaje de estos tributos, ... a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente ...", Op.cit.

285 - Art. 25 de la ley española N° 34/2007, de 15/11/2007, de calidad de aire y protección de la atmosfera, www.boe.es (23/01/2016).

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

ثالثاً - الضريبة البيئية آلية إدارية متعددة التبريرات:

1- المبررات الاجتماعية:

تعتبر البيئة هي المحيط الذي يعيش فيه الإنسان والكائنات الأخرى، وعند قيام أشخاص بممارسة أعمال أو نشاطات من شأنها أن تؤدي إلى تلويث هذا المحيط، فهذا أشبه بارتكاب فعل مباشر -اعتداء مادي- ضد كل فرد من أفراد المجتمع، ووفقاً لمبادئ العدالة فإنه على من يلوث البيئة أن يدفع كلفة ما يتحمله الآخرون من أضرار بيئية، ليس منعاً للتلوث فقط، وإنما نقلاً للعبء الناجم عن التلوث ممن يتحمله إلى المتسبب فيه²⁸⁶.

2- المبررات المالية:

تعد الضرائب البيئية من أهم الوسائل التي توفر الموارد المالية اللازمة لمعالجة الآثار الناجمة عن الأضرار البيئية من جهة، وتشجيع التوجه نحو الطاقات النظيفة - الشمسية، المائية، الهوائية، ... الخ-، أو البحث بصفة عامة عن ممارسة نشاطات تتلاءم ومتطلبات حماية البيئة والصحة العامة، تفادياً لدفع هذا النوع من الضرائب من جهة ثانية.

3- المبررات الاقتصادية:

لا يمكن الحديث عن تنمية مستدامة في ظل الاستغلال بالنسب الحالية لمصادر الطاقة غير المتجددة، فهي من جهة مصادر طاغوية آيلة للزوال ومضرة بالوسط البيئي من جهة ثانية، يتطلب العمل على تخفيف آثارها تكاليف اقتصادية معتبرة، فبعمل الضريبة البيئية -خاصة التحفيزية منها- على توجيه الخبرات والبحوث العلمية نحو مصادر طاقة متجددة، تضمن بالتالي الاستدامة الاقتصادية من خلال الاعتماد على الطاقات البديلة والتكنولوجيا النظيفة.

²⁸⁶ - عواد قبس حسن، "التشريع المالي وحماية البيئة"، مجلة الرافدين للحقوق، العدد 45، كلية الحقوق، جامعة الموصل، العراق، 2010، ص. 208.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

فهذا النوع من الضرائب إذا ما طُبقت بصورة صحيحة فسوف تحث البحث العلمي على إيجاد البدائل السلمية بيئياً، كما تمثل هذه الضرائب -خاصة إذا ما فرضت بطريقة متناسبة- مورداً نقياً لمكافحة التلوث²⁸⁷.

تعتبر دول الإتحاد الأوربي من الدول التي سائرت هذه المبررات تطبيقاً للقاعدة الاقتصادية القاضية بفرض ضرائب على السلوكيات السلبية والتقليل منها بالنسبة للإيجابية.

في المقابل يرفضها اتجاه آخر -خاصة أطراف معينة في الولايات المتحدة الأمريكية واليابان- استناداً إلى مبررات اقتصادية، حيث أن فرض الضرائب البيئية على المواد الملوثة يؤدي إلى رفع أسعار الوقود خاصة، الأمر الذي ينعكس بالسلب على الطبقات الفقيرة من جهة، كما ترفض جماعات الضغط وأصحاب النفوذ الاقتصادي هذا النوع من الأعباء المالية الإضافية، لما لها من تأثير على مستويات الأرباح التي تحققها الصناعات الكبرى من جهة ثانية، إضافة إلى تأثير الضريبة البيئية على الصناعات الطاقوية والاستثمارات الموجّهة لهذا القطاع²⁸⁸.

إذن، فللمتعامل أو الشخص المزاوول لنشاط أو المستعمل لتكنولوجيا معينة في إطار فكرة المخاطر المقبولة والمرخصة قانوناً، أن يختار في ظل التشريعات الضريبية لحماية البيئة بين أمرين: أولهما الإبقاء على مستويات الخاطر المقبولة وقيامه بتحمل مسؤولياته الضريبية الناتجة عن ذلك، أما ثانيهما -وأفضلهما للمتعامل والمجتمع والبيئة- فهو بحثه عن طرق أو تقنيات من شأنها الوصول بالمخاطر البيئية المقبولة إلى مستويات منخفضة، أو تقاديتها تماماً والحصول على المزايا الضريبية المقررة في هذا الإطار.

الفرع الثاني: مبدأ "من يلوث يدفع" كأساس لتكريس الضريبة البيئية:

بالنظر لما طرأ على البيئة من تغيرات سلبية جراء الثورة الصناعية، والاستعمال المفرط للتكنولوجيا الحديثة في عمليات التصنيع خاصة من طرف القطاع الخاص، كان لا بد من التفكير في أنه على من يقوم بطرح هذه المخلفات على البيئة وصحة الإنسان بتحمل مسؤولياته على اعتبار أن عملية التصنيع

287 - السيد أرناؤوط محمد، مرجع سابق، ص. 27.

288 - عواد قيس حسن، مرجع سابق، ص. 209.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

تعود عليه بفوائد اقتصادية، الأمر الذي عَجَّل بظهور المبدأ (أولاً) القاضي بالدفع مقابل التلويث بدرجات ونسب مقبولة والتي يمكن التعايش بيئياً معها، وقايةً من الإضرار بالبيئة والمساهمة في تحمل نفقات العلاج منها في حالة إحداثها (ثانياً).

أولاً: ظهور وتطور المبدأ:

1- ظهوره كمبدأ اقتصادي:

تركز اهتمام الفكر الاقتصادي في البداية خلال القرن الثامن عشر (18) على الموارد الطبيعية ومدى كفايتها لحاجة الإنسان، وعلى إمكانية نفاذ الموارد غير المتجددة، وما يترتب على ذلك من نتائج وآثار على النمو الاقتصادي، لذلك حذر "ريكاردو ومالتس" من مشكلة محدودية الأرض الزراعية وأن ذلك يعد عقبة في سبيل النمو الاقتصادي.

استمر خلال القرن التاسع عشر (19) اهتمام الفكر الاقتصادي في نفس الاتجاه إلى غاية بداية القرن العشرين، إذ اتجه جانب من الفكر الاقتصادي نحو الاهتمام باقتصاديات حماية البيئة، أي التناصب بين رصيد الموارد الطبيعية والاستخدام الحالي لها وفي المستقبل، والذي قد يتأثر بالتقدم التكنولوجي الذي يؤدي إلى الاستخدام المكثف للموارد، مع الأخذ في الاعتبار ظهور بدائل تعوّض الفائدة من الموارد، ولكن عجزت البيئة عن استيعاب هذا التقدم وتدهورت صلاحية البيئة الطبيعية²⁸⁹.

جادل الاقتصادي الإنجليزي **ARTHUR C. Pigou** في مطلع القرن العشرين (20) لصالح فرض ضرائب على المتسببين في التلوث، ومن منطلق أن التكلفة الاجتماعية للتلوث تفوق التكلفة الخاصة للتلوث، لذلك تلتزم الحكومات بالتدخل عن طريق فرض الضرائب تجعل التلوث أكثر كلفة للتلوث، الأمر الذي يدفع بهذا الأخير إلى التقليل منه قدر المستطاع بما أنه سيتحمل نفقاته أكثر مما يتحملها المجتمع عنه، أما إذا كان الاستهلاك أو الانتفاع دون مقابل فإن ذلك سيؤدي إلى إخلال قواعد العدالة الاقتصادية.

289 - - زيد المال صافية، مرجع سابق، ص. 409.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

لذلك أصبح يطلق على هذا النوع من الضرائب مصطلح "الضرائب البيجوفية" نسبة إلى من نادى بها لأول مرة²⁹⁰.

يتضح جليا من ذلك أن مبدأ الملوث الدافع هو مبدأ اقتصادي النشأة، يعني بنظر الإقتصاديين "أن السلع والخدمات المعروضة في السوق يجب أن تعكس تكلفة المواد المستعملة في إنتاجها، بما في ذلك استعمالها في المجال البيئي"، وذلك باعتبار أن إلقاء بقايا تلك المواد في البيئة الطبيعية، وكذا ما تلفظه المصانع المختلفة، يعتبر نوعا من الاستعمال لتلك المواد ضمن عوامل الإنتاج، لذلك يذهب الإقتصاديون إلى أن تدهور البيئة راجع إلى عدم حساب تكلفة استعمال تلك المنتجات في البيئة، مما يؤدي حتما إلى التلوث البيئي²⁹¹.

2- إقراره كمبدأ قانوني:

يعود الأصل القانوني لهذا المبدأ إلى التوصية الصادرة من طرف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بتاريخ 26 ماي 1972، التي أوصت بتطبيق مبدأ بموجبه يتم التكفل بالإجراءات الوقائية وتلك المتعلقة بمكافحة التلوث، مبدأ يعمل على الاستغلال العقلاني للموارد الطبيعية من أجل تفادي الإضرار التجارة والاستثمارات الدولية، يقول هذا المبدأ: " الملوث يدفع"²⁹².

توّالت بعد ذلك النصوص القانونية الدولية والوطنية المكرّسة لذلك على غرار إعلان ري ودي جانيرو في مبدئه السادس عشر (16) الذي نص على أنه: " ينبغي أن تسعى السلطات الوطنية إلى تشجيع حساب التكاليف البيئية كعنصر داخلي ضمن عناصر الإنتاج، واستخدام الأدوات الاقتصادية آخذة في

290 - كاظم حميد الربيعي قاسم، عبد الحسين شياح عبد الأمير، "استخدام الضريبة البيئية للحد من الملوثات الناجمة عن عوادم السيارات - أنموذج مقترح للضريبة البيئية في العراق-"، مجلة المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، العدد 17، جامعة بغداد، العراق، 2011، ص. 27.

291 - نعم مراد، رياحي أحمد، المسؤولية المدنية عن الضرر الإيكولوجي في التشريع الجزائري، أعمل الملتقى الوطني الأول حول: "آليات الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى في القانون الجزائري"، مخبر القانون الخاص المقارن بالتعاون مع كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، يومي 01-02 ديسمبر 2014، ص. 4.

292 - KAHLOULA Mohamed, Op.cit., P. 18.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

الحسبان النهج القاضي أنّ الملوث يجب أن يتحمل من حيث المبدأ تكلفة التلوث مع مراعاة الراجحة للصالح العام وبدون الأضرار بالتجارة والاستثمار الدوليين²⁹³.

ثانيا: الدور الذي يؤديه المبدأ:

يؤدي المبدأ أدوار عدة تتمثل أهمها في:

1- تحسيس الملوث بضرورة تقاسم الأعباء المالية لتبعات نشاطه:

لا يمكننا أن ننكر أنّ هذا المبدأ ينطوي على مفهوم سياسي يتمثل في إرادة السلطات العامة في توفير الموارد المالية المتعلقة باتّقاء التلوث ومكافحته، ذلك بتخفيف العبء على الخزينة العامة وتحميلها بصورة مباشرة على الملوثين²⁹⁴.

غالبا ما يفسر مبدأ الملوث الدافع على أنه قاعدة تهدف لتحقيق العدالة في توزيع عملية تحمل الأعباء، من هذا المنطلق فإن الملوث هو الذي يدفع ويتحمل تكاليف الإضرار بالبيئة وليس للضحية أن يتحمل ذلك، لأن الملوث هو من يملك والوسائل المالية لذلك²⁹⁵.

وإذا كان على الملوث أن يدفع كافة تكاليف مكافحة التلوث، فإنه يجب أن لا يتلقى أي مساعدة أو دعم مالي لمكافحة التلوث الذي تسبب فيه، لأن حصول الملوث على إعانة أو دعم يتناقض مع مبدأ الملوث الدافع²⁹⁶.

لكن هناك من يعتبر أن مبدأ الملوث الدافع هو قاعدة لتخصيص وتوفير الموارد اللازمة لمكافحة التلوث، وتخصيص جزء من العائدات والفوائد التي تعود على الملوثين أصحاب المشاريع، من الأنشطة التي يقومون بها للسلطات العامة، التي من مهامها القيام برقابة ومكافحة التلوث الذي يتسببون فيه.

²⁹³ - KAHLOULA Mohamed, Op.cit., P. 18.

²⁹⁴ - وناس يحي، "تبلور التنمية المستدامة من خلال التجربة الجزائرية"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 1، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2003، ص. 54.

²⁹⁵ - زيد المال صافية، مرجع سابق، ص. 438.

²⁹⁶ - وناس يحي، تبلور التنمية المستدامة من خلال التجربة الجزائرية، مرجع سابق، ص. 53.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

انثُقد هذا الرأي على أساس أنّ مبدأ الملوثّ الدافع يقضي باتخاذ تدابير معقولة ومقبولة، وأن النصوص التنظيمية هي التي تحدد المستوى المقبول والمعقول، وأن الملوث لا يدفع إلاّ المصاريف والتكاليف المحددة من طرف السلطات العامة. لذا لا يمكن القول أن مبدأ الملوثّ الدافع الذي تستند إليه الرسوم ليس قاعدة لتخصيص وتوفير الموارد اللازمة لتغطية تكاليف الأضرار بالبيئة وإنما تحقيق قاعدة العدالة²⁹⁷.

لكن هذا التوزيع يثير إشكاليات قانونية تتعلق بقواعد المسؤولية التقليدية التي تقوم على معيار الخطأ، ذلك أن مبدأ الملوثّ الدافع ينطبق بصورة آلية حتى في حالة غياب الخطأ، باعتباره مفهوم اقتصادي لا يهتم بالمسؤول المباشر عن التلوث، أو للعوامل المتداخلة -مستهلكين، منتجين، سلطات إدارية، ... الخ- المسؤولة عنه.

ذلك أن الطبيعة الخاصة للنشاط الذي يتعلق بالبيئة غالبا ما يصعب إثبات الخطأ في بعض النشاطات الناجمة عنها تلوث بيئي. فمثلا المسؤولية الناجمة عن تلوث المياه التي تقوم على الخطأ، من المتعذر تحديد النشاط محل المسؤولية، لأنه ينجم عن الملوثات أجسام كيميائية جديدة تذوب في الماء مع عديد الملوثات الأخرى، بصورة لا يمكن معها الوقوف على الخطأ دون الرجوع إلى خبراء فنيين لا يستطيع الأشخاص العاديون تحمل نفقاتهم²⁹⁸.

لذلك يرى الفقه أن يكون تطبيق مبدأ الملوثّ الدافع على مستوى العون الاقتصادي -شخصا طبيعيا كان أو معنويا-، الذي يملك الخبرات والمعارف التكنولوجية والاقتصادية التي تمكنه من التحكم في المخاطر البيئية الناتجة عن نشاطاته، وليس على من يقع في آخر حلقة المتسببين في التلوث ألا وهو المستهلك²⁹⁹.

²⁹⁷ - زيد المال صافية، مرجع سابق، ص ص. 438، 439.

²⁹⁸ - نجم الدين زكنه إسماعيل، مرجع سابق، ص. 141.

²⁹⁹ - MALINGREY Philippe, Op.cit., P. 8.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

2- الدور المزدوج -الوقائي العلاجي- للمبدأ:

لا يعتبر الهدف الرئيسي من وراء فرض هذا المبدأ هو الردع أو التحصيل من أجل تغطية الإنفاق العام، وإنما العمل على توجيهه سلوك المتعامل توجيها إيجابيا يتماشى وفكرة إدارة المخاطر البيئية -في حدود المعايير المسموح بها والمرخصة قانونا-، من أجل تحقيق الرفاه والتنمية المستدامة³⁰⁰.

لا يمكن الاعتماد كلية على تعويض الأضرار الناتجة عن مبدأ الملوث الدافع كأساس للسياسة البيئية، ذلك أنه من باب أولى الاعتماد كلية على السياسات البيئية الوقائية، ويجب اعتبار اللجوء إلى التعويض حلا مُكملا للتدابير والآليات المطبقة في مجال حماية البيئة، وأنه يهدف إلى إصلاح الحالات التي لم يفلح فيها الاحتياط³⁰¹.

يتمثل دور التدابير العلاجية في إصلاح الأضرار التي تلحق بالبيئة سواء كانت بارتكاب أفعال إرادية أو غير إرادية، إضافة إلى تعويض الضحايا المتضررة من هذه الأفعال، ورغم أن هذه التدابير تتدخل بشكل بعدي لحدوث الأضرار مما يؤكد على تفضيل اللجوء إلى التدابير الوقائية لتفادي وقوعها، إلا أنه لا ينبغي الاستهانة بآلية التعويض التي تقوم على مسؤولية المتسبب في هذه الأضرار، كونها مُكملة للسياسة البيئية الوقائية³⁰².

يُنص التشريع البيئي في الجزائر على ضرورة تحميل كل شخص يتسبب نشاطه، أو يمكن أن يتسبب في إلحاق الضرر بالبيئة، نفقات كل تدابير الوقاية من التلوث والتقليص منه، وإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية³⁰³.

300 - جاء قانون الصفقات العمومية لسنة 2015 باعتبارات بيئية خاصة بمنح الصفقات العمومية، بنصه على اعتبار النجاعة المتعلقة بالتنمية المستدامة أحد معايير اختيار المتعامل المتعاقد، لكن لم يتطرق نفس القانون للتفصيل في كيفية أو طرق تقييم اعتماد المتعامل المتعاقد على معايير حماية البيئة في إطار العرض المقدم. المادة 78 من مرسوم رئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ج. ر. ج.، عدد 50، صادر في 20/10/2015.

301 - وناس يحي، تبلور التنمية المستدامة من خلال التجربة الجزائرية، مرجع سابق، ص. 59.

302 - بن خالد السعدي، مرجع سابق، ص. 112.

303 - المادة 7/3 من قانون رقم 10-03 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

المبحث الثاني: إدارة المخاطر البيئية في حالة عدم يقينية الحقائق العلمية:

قام العلم برفع رايته خلال القرن التاسع عشر على أساس المعارف اليقينية المطلقة، كما كان العلم المصدر المطلق الذي يبحث عن حقائق الأشياء ويقدمها لنا بشكل قاطع ومؤكد. لكن ما حدث أن العلم ذاته، بدأ تدريجياً يدخل في تناقضات ساهمت في تلاشي هذا المفهوم مع مرور الزمن.

بدخول القرن العشرين بدأ العلم بالانتباه لمحدودية حقائقه، حيث يرى **KARL Popper**³⁰⁴ أن العلم لا يعمل بالحقائق كما يعمل بالاحتمالات، لذلك لا يمكننا البحث عن الحقائق من خلال العلم لأنه من الممكن أنه لن يعطينا ذلك، بل يعطينا على الأكثر احتمالات معينة. أكثر الاحتمالات، أعلى الاحتمالات، أضعف الاحتمالات. كذلك العالم الروسي **ILYA Priogogine**³⁰⁵ الحاصل على جائزة نوبل في الكيمياء، الذي كتب منذ سنوات قليلة كتابه المؤثر جداً في الموضوع بعنوان "نهاية اليقينية" وقال أنه بعدما كان العلم مصدر اليقينية، أصبح على العكس تماماً في الوقت الحالي³⁰⁶.

وكمثال على ذلك، هوائيات الهاتف النقال التي لم يفصل العلم في احتمال تأثيرها على الصحة البشرية، وما قاله العلماء في هذا المجال هو الحاجة إلى عشرين أو ثلاثين سنة للحصول على خبرة، معارف ومعلومات حول تأثير هذه التكنولوجيا على الصحة البشرية، لكن في المقابل هناك المئات والآلاف من القرارات القانونية المتعلقة بالموضوع، فهناك من السلطات المختصة من قررت رفض هذه المنشآت بسبب الأضرار والمخاطر غير المقبولة التي يمكن أن تحدثها، وهناك من رخصت بها على أساس أنها لا تشكل خطراً على الصحة البشرية³⁰⁷.

³⁰⁴ - عالم، فيلسوف وأستاذ نمساوي ولد سنة 1904 وتوفي سنة 1994.

https://fr.wikipedia.org/wiki/Karl_Popper.

³⁰⁵ - فيزيائي وكيميائي روسي، ولد سنة 1917 وتوفي سنة 2003.

https://fr.wikipedia.org/wiki/Ilya_Priogogine.

³⁰⁶ - ESTEVE PARDO José, Derecho del medio ambiente como derecho de decisión y gestión de riesgos, Op.cit., P. 12.

³⁰⁷ - Ibid., P. 13.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

إن إدارة المخاطر البيئية في حالة عدم اليقين العلمي وإصدار القرار بخصوصها تتطلب الإحتياط³⁰⁸ (مطلب أول)، وعدم المخاطرة تقاديا لأضرار بليغة على البيئة تكون في الغالب غير قابلة للإصلاح، واقتناء ولو البعض من الحقائق أو المعارف الصادرة من طرف تقنيين أو خبراء خاصة بالموضوع، التي من خلال تحليلها يمكن أن تتيح للإدارة إصدار القرار، والوقوف على تقدير مدى تأثيرها على البيئة (مطلب ثاني) ولو بصفة غير مطلقة.

المطلب الأول: مواجهة عدم اليقين بالاحتياط البيئي:

تتطلب إدارة المخاطر البيئية -إضافة إلى الآليات التي تم التطرق لها- آليات جديدة ومستحدثة تستطيع الإجابة على الإشكاليات الحالية التي تواجهها البيئة، حتى ولو كان العمل بها يشتمل على بعض التّعقيدات التقنية.

يعتبر مبدأ الاحتياط البيئي أحد الإجابات المهمة على إشكالية في غاية الأهمية، من خلال عمله على تقادي ما يمكن أن يُحدثه مجتمع المخاطر من تأثيرات على البيئة، من خلال وجهة نظر وقائية يتم من خلالها تقادي التدهور البيئي.

لكن الإشكالية المطروحة في هذا الصدد تتمثل في السند القانوني -بل حتى المنطقي- الذي يمكن الإدارة من التدخل الوقائي في حالة عدم وجود قواعد علمية تؤكد مخاطر استعمال تكنولوجيا معينة على البيئة وصحة الإنسان؟

لوقوف على أهمية المبدأ وطريقته في التعامل مع المعطيات التكنولوجية الجديدة، نتطرق إلى نشأة وتطور الاحتياط من فكرة فلسفية إلى مبدأ قانوني (فرع أول)، ثم الشروط الواجب توافرها لوضعه حيز التطبيق وانعكاساته (فرع ثاني).

308 - الإحتياط: اسم، جمعه: إحتياطات، المصدر: احتاط. ويقال إحتياطات وقائية: وهو ما يُتخذ من إجراءات لمنع مكروه مرض، حادث، ... إلخ، الإحتياط واجب: عبارة تقال عند أخذ الحذر في أمر يُتوقّع منه ضرر. معجم المعاني الجامع والمعجم الوسيط: متاح على الرابط: <http://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/> (2016/02/11).

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

الفرع الأول: نشأة وتطور المبدأ:

جاء إعلان **Wingspread**³⁰⁹ بأنه يكون من الضروري وضع حيز التطبيق مبدأ الاحتياط متى شكل النشاط تهديدا للصحة البشرية أو البيئة، يجب اتخاذ الإجراءات الضرورية الاحتياطية حتى في حالة عدم إثبات العلاقة بين السبب والضرر بطريقة علمية³¹⁰.

أولا: التمييز بين المبدأ والمفهوم المشابه له "مبدأ الوقاية":

لفهم الجيد لمبدأ الاحتياط البيئي، سيكون من المهم معرفة المفهوم الأكثر قُرباً منه ألا وهو مبدأ الوقاية؛ فالحيطة كما جاء بها **VINEY** و **KOURILSKY** في التقرير المقدم إلى رئاسة الوزراء الفرنسية هي "الأقرب للحذر، فهي تُفرض على الفاعلين العموميين والخواص عندما ينطوي القرار على المخاطر المحتملة أو الثابتة".

فمبدأ الحيطة يطبق إذن على المخاطر المُفترضة التي لم يتم تأكيدها علميا حتى لحظة اتخاذ القرار بشأنها، لكن إمكانية وجودها يمكن التعرف عليها من خلال البحث والتجارب العلمية، مثل ما يمكن أن ينتج عن الأعضاء المعدلة وراثيا (OGM)، الإنبعاثات الناتجة عن استعمال الهواتف النقالة، تكنولوجيا النانو³¹¹، ... الخ.

³⁰⁹ - يعتبر الإعلان ثمرة لقاء جمع بين علماء، فلاسفة، قانونيين وأعضاء جمعيات بيئية أمريكية وكندية وأوروبية. تم هذا اللقاء بمنطقة **Wingspread** الأمريكية سنة 1998، واعتبر بمثابة الأصل المفاهيمي لمبدأ الاحتياط البيئي، والمحاولة الأولى لتحديد نطاقه.

³¹⁰ - ARCILA SALAZAR Beatriz, "El principio de precaución y su aplicación judicial", *Revista facultad de derecho y ciencias políticas*, N° 111, Universidad pontificia bolivariana, Medellín, Colombia, 2009, P. 287.

³¹¹ - تقنية الجزيئات متناهية الصغر أو تقنية الصغائر أو تقنية النانو هي العلم الذي يهتم بدراسة معالجة المادة على المقياس الذري والجزيئي. تهتم تقنية النانو بابتكار تقنيات ووسائل جديدة تقاس أبعادها بالنانومتر وهو جزء من الألف من الميكرومتر أي جزء من المليون من المليمتر. عادة تتعامل تقنية النانو مع قياسات بين 0.1 إلى 100 نانومتر أي تتعامل مع تجمعات ذرية تتراوح بين خمس ذرات إلى ألف ذرة. وهي أبعاد أقل كثيرا من أبعاد البكتيريا والخلية الحية. حتى الآن لا تختص هذه التقنية بعلم الأحياء بل تهتم بخواص المواد، وتتنوع مجالاتها بشكل واسع.=

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

عكس الوقاية، فهي تستعمل في حالة المخاطر المؤكدة، أي عندما تكون مُبرهنٌ عليها أو معروفة، كما يحدث مثلاً مع المخاطر النووية، التي لا مجال للشك في مخاطرها لكن يخشى من الأضرار البليغة التي يمكن تنتج عنها في حالة إحداثها، لذلك يتم إعمال مبدأ الوقاية من المخاطر المتسببة في إحداث الأضرار البيئية البليغة في هذه الحالة.

هذه التفرقة تكمن من التعرف على مبدأَي الوقاية والحیطة والمجال الذي يتم فيه إعمال كل منهما حمايةً للبيئة³¹².

ثانياً: الأصل الألماني للمبدأ:

لا يمكن تأكيد أصل مطلق لمبدأ الحیطة البيئية، لكن تقول غالب الدراسات أنه مبدأ ألماني المنشأ "Vorsorgeprinzip".

فالدراسات الألمانية المتعلقة بقانون البيئة في سنوات السبعينيات من القرن الماضي، أكدت عليه كأحد المبادئ الهامة التي جاء بها قانون البيئة، والمرتبطة بفكرة وقاية البيئة من المخاطر التي يمكن أن تؤدي إلى الإضرار بها³¹³.

كان ذلك بهدف حثّ المؤسسات الاقتصادية الألمانية على استخدام أحسن التكنولوجيات البيئية المتاحة كإجراء وقائي ضد التلوث البيئي، ودون الإخلال بالقدرات الاقتصادية لها من وراء ذلك، وهذا حتى قبل الحصول على تأكيد علمي من إضرار تكنولوجيا معينة مستعملة من قبل المؤسسات الألمانية على البيئة³¹⁴.

= تكمن صعوبة تقنية النانو في مدى إمكانية السيطرة على الذرات بعد تجزئة المواد المتكونة منها، فهي تحتاج بالتالي إلى أجهزة دقيقة جداً من جهة حجمها ومقاييسها وطرق رؤية الجزيئات تحت الفحص، كما أن صعوبة التوصل إلى قياس دقيق عند الوصول إلى مستوى الذرة يعد صعوبة أخرى تواجه هذا العلم الجديد الناشئ. بالإضافة إلى ذلك ما يزال هناك جدل ومخاوف من تأثيراتها، وضرورة ضبطها: تقنية-النانو/ <https://ar.wikipedia.org/wiki/النانو> (2016/01/03).

³¹²- TRONCOSO ISABEL María, "El principio de precaución y la responsabilidad civil", Revista de derecho privado, N° 18, universidad externado de Colombia, Colombia, 2010, P. 207.

³¹³ - ESTEVE PARDO José, Derecho del medio ambiente, Op.cit., P. 57.

³¹⁴ - TRONCOSO ISABEL María, Op.cit., P. 209.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

تم التّطرق للمبدأ لأول مرة بسبب مشاكل التلوث البيئي من طرف دول بحر الشمال، وجاء الإعلان الوزاري للندوة الثانية المتعلقة بحماية بحر الشمال سنة 1987 بتعريف صريح للمبدأ³¹⁵، حيث أُقر "بضرورة فرض مقارنة الحيطّة بهدف حماية بحر الشمال من التأثيرات المحتملة الضارة الخطيرة. تتطلب هذه الصيغة للتدخل اعتماد إجراءات الرقابة على انبعاثات هذه المواد، وذلك حتى قبل التأكيد العلمي للعلاقة السببية بين الانبعاثات والأضرار".

فالأمر الذي دفع حكومات هذه الدول إلى ذلك هو مشكل عدم وجود قواعد قانونية تمكنها من التدخل القبلي للدفاع عن البيئة في مواجهة التكنولوجيا الجديدة؛ هذا يعني أنه حتى ولو تمكنت الحكومات من الحصول على مؤشرات المخاطر التي تصاحب البدء في استعمال تكنولوجيا معينة، والشك في احتمال إضرارها بالتوازن البيئي، فإنها في مقابل ذلك لا تمتلك الآليات القانونية المناسبة لتقاضي استعمالها، بما أنه لا يوجد يقين بتسببها في أضرار بليغة بالبيئة.

فهذا النوع من الوضعيات هو الذي دفع بالدول إلى تكريس الحيطّة كوسيلة للتدخل القبلي القانوني المبنّي فقط على الشك في التأثير.

هذه الآلية للتدخل القبلي أخذت في التدرج إلى أن ارتقت لتصبح مبدأ قانوني، يتيح للسلطات العمومية الاعتراض على التكنولوجيات الجديدة والدفع إلى الحاجة للتحري واتخاذ الآليات المناسبة لتقاضي مخاطر بيئية هدامة لا يمكن إصلاحها. إذن فمبدأ الحيطّة تطور من مجرد مفهوم فلسفي خالص إلى قاعدة قانونية³¹⁶.

ثالثاً: تأخر تبني المبدأ في القانون الفرنسي والجزائري:

مقارنة بالقانون الألماني -المنشئ لهذا المبدأ سنوات السبعينيات من القرن الماضي-، لم يتم تكريس الاحتياط البيئي من قبل القانون الفرنسي إلا بموجب قانون **Barnier** لسنة 1995، والذي أقر بان غياب اليقين في إطار المعارف العلمية والتقنية الحالية، لا يجب أن يؤدي إلى تأخير اتخاذ الآليات

³¹⁵ - DE ROANY Céline, "Le principe de précaution: analyse de critère commune et interprétation différenciée", R. J.E., N° 2, France, 2004, P. 146.

³¹⁶ - TRONCOSO ISABEL María, Op.cit., PP. 207, 208.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

الفعالة والمناسبة الموجهة للوقاية من إحداث ضرر بليغ وغير قابل للإصلاح بالبيئية، بتكاليف اقتصادية مقبولة³¹⁷.

ثم في شهر فيفري من سنة 2005، أقرّ البرلمان الفرنسي ميثاق البيئة في الدستور، مقرا بموجبه لمبدأ الحيطة على أعلى المستوى الهرمي لترتيب القواعد القانونية، وبالتالي يمكن القول أن المشرع الفرنسي تأخر لكن قام بتدارك ذلك بالتكريس الدستوري لهذا المبدأ.

نظرا لأهمية المبدأ في الحماية الوقائية للبيئة، جاء الدستور الفرنسي بالنص بأنه عند القيام بإحداث أضرار حتى ولو كانت غير يقينية في إطار المعارف العلمية، يمكن أن تؤثر على البيئة أثراً بالغاً وغير قابل للإصلاح، تتكفل السلطات العمومية من خلال تطبيق مبدأ الاحتياط وفي إطار الصلاحيات الممنوحة لها، بوضع حيز التنفيذ إجراءات تقييم المخاطر واتخاذ إجراءات مؤقتة ومناسبة بهدف تقادي إحداث الأضرار البيئية³¹⁸.

هكذا تم تكريس مبدأ الحيطة في الإطار القانوني الخاص بحماية البيئة في فرنسا، لكن توسع هذا المبدأ لاحقا ليطم تطبيقه ليس فقط على موضوع البيئة، بل على عديد المجالات الأخرى كالصحة العامة ومواد التغذية، بسبب الإيجابيات التي يحققها المبدأ والتي تبرر تطبيقه الوقاية مما يمكن أن يشكل تهديدا على البيئة وصحة الإنسان³¹⁹.

بدوره أقر المشرع الجزائري مبدأ الاحتياط من إحداث المخاطر البيئية البليغة الأثر على البيئة في إطار قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والذي بمقتضاه يجب ألا يكون عدم توفر التقنيات نظرا للمعارف العلمية والتقنية الحالية، سببا في تأخير اتخاذ التدابير الفعلية والمناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة، المضرة بالبيئة ويكون ذلك بتكلفة اقتصادية مقبولة³²⁰.

³¹⁷ - Art. L. 110-1, Loi N° 95-101 de 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. www.legifrance.gouv.fr. (20/01/2016).

³¹⁸ - Art.5 de la loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, www.legifrance.gouv.fr (20/01/2016).

³¹⁹ - TRONCOSO ISABEL María, Op.cit., P. 208.

³²⁰ - المادة 6/3 من قانون رقم 10-03، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

لكن السؤال المطروح على المشرع الجزائري: عن أي معارف علمية تقنية حالية يتحدثُ تفعيلاً لمبدأ الاحتياط البيئي؟. إذا كان واقع الجزائر يقول أن كل ما يستعمل من تكنولوجيا هي تكنولوجيا مستوردة - ومتطورة جداً على المعارف الجد محدودة في الجزائر-، الأمر الذي يؤدي بدهاءة إلى ضرورة استيراد المعارف العلمية والتقنية للوقوف على مدى تأثير التكنولوجيا المستعملة على البيئة. هذا إضافة إلى اعتقادنا بخطئه في ترجمة النص الفرنسي³²¹ إلى اللغة العربية وذلك بقوله " ... اتخاذ التدابير الفعلية..."³²² عوض "التدابير الفعّالة"، لأن العبرة في التدابير ليس بكونها تدابير فعلية حقيقية أو وهمية بقدر كونها ذات أثر فعّال في الإحتياط من المخاطر البيئية.

الفرع الثاني: شروط الاحتياط وانعكاساته الغير مرغوبة:

لا يمكن للإدارة القائمة بالإشراف على حماية البيئة التطبيق العشوائي لمبدأ الاحتياط في مواجهة التعقيدات التكنولوجية الحديثة، بل يتم ذلك وفق ضوابط وقواعد محددة قانوناً (أولاً)، الأمر الذي يمكن أن يساهم في تعطيل التطور والحد من الابتكار (ثانياً) في حالة إطلاق عنان الإدارة تطبيقاً للإحتياط من مخاطر التنمية.

أولاً: شروط تطبيق المبدأ:

لتطبيق مبدأ الاحتياط يجب توافر عدة شروط، تتمثل أساساً في عدم يقينية المعارف العلمية المتعلقة بالتأثير (1)، يقابل ذلك وجود مخاطر مفترضة جراء الترخيص باستعمال تكنولوجيا معينة (2)، كما لا يتم إعمال المبدأ إلا بالتوازي مع اتخاذ مجموعة من إجراءات والتدابير العملية لتجسيد ذلك (3).

1- : عدم يقينية المعارف العلمية:

بظهور الأدوات التكنولوجية الجديدة ساد اعتقاد جازم يفيد بتحقيقها فوائد تعود بالإيجاب على المجتمع وعلى الأفراد، لذلك تم تعميم التطبيق المكثف والشامل لهذه التقنيات³²³ دون الأخذ بعين

³²¹ - Art. L. 110-1 de la loi de 2 février de 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement: "...l'adoption de mesures effectives et proportionnées ..." Op.cit.

³²² - المادة 6/3 من قانون رقم 10-03، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

³²³ - لدرجة أن هناك من علق على ذلك بقوله- "de la tecnosfera a la biosfera" - "أنا ننتقل من محيط حيوي إلى محيط تكنولوجي".

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

الاعتبار أن العلم له الكثير مما يمكن أن يقوله عن هذا التوجه الأعمى نحو هذه الأدوات، وعن ما يمكن أن تُحدثه من تأثيرات على المدى المتوسط والطويل على المجتمع نفسه، وعلى الأنظمة الأيكولوجية.

هذه التكنولوجيا تجاوزت الأهداف المرجوة منها إلى إحداث تأثيرات أقل ما يمكن أن يقال عنها، أنها بعيدة كل البعد عن إمكانية تطويقا والتحكم فيها.

تتمثل أهمية عدم اليقين العلمي بالنسبة لقانون البيئية أن هذا الأخير أولى اهتمام خاص للدراسات العلمية، كلما ساهمت في معرفة وفهم البيئية وتقديم الحلول للمشاكل التي تواجهها. لكن هذه المعارف العلمية لا تمتلك كل الحلول لتلك المشاكل، هذه الحالة تفرض على قانون البيئة التحلي بالحيطة، لأن الأضرار البليغة غالبا ما تكون غير قابلة للإصلاح³²⁴.

فعدم يقينية الحقائق العلمية يمكن أن تكون "أصلية" كما يمكن أن تكون "عرضية".

يتعلق الأمر بالأصلية، عندما نكون بصدد نشاطات أو منتجات أو تكنولوجيا جديدة لم يتم استعمالها مدة معينة من الزمن، يمكن من خلالها دراسة أو استشراف تأثيراتها أو احتمالية إحداثها لمخاطر بيئية.

نكون بصدد عدم اليقين العرضية في حالة العمليات أو المنتجات المصنّعة بطريقة سليمة غير مؤذية، أو بتأثيرات سلبية معروفة وقت تصنيعها، لكن تظهر مخاطرها فجأة على ضوء تقدّم المعارف العلمية أو من خلال تجربة استعمالها³²⁵.

فعدم اليقين العلمي هو المبرر والسبب الدافع لإعمال مبدأ الحيطة لتقادي المخاطر البيئية غير المقبولة.

³²⁴ - LUZ AGUDELO SÁNCHEZ Elena, FAUSTO HUERTA GUTIÉRREZ Enrique, El principio de precaución en el estado colombiano, Monografía para aspirar al título de Magíster en Derecho Administrativo, Instituto de postgrado de derecho, universidad libre, Bogotá, Colombia, 2009, P. 58.

³²⁵ - ESTEVE PARDO José, Derecho del medio ambiente, Op.cit., PP. 58-59.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

أدت عدم يقينية الحقائق العلمية لإنشاء مبدأ باتجاهين. أولها يتعلق بالسند المؤدي إلى تطبيق مبدأ الحيطة دائما عندما يتعلق الأمر بالشك المؤدي إلى إمكانية حدوث أضرار خطيرة، أما ثانيها فيتعلق بعدم إمكانية تبرير الإحجام عن تطبيق إجراءات حماية احتياطية بسبب عدم اليقين.

إذن يمكن القول من خلال تطبيق مبدأ الاحتياط في حالة عدم اليقين، أنه ترجّح كفة العناية بالوسط البيئي وصحة الإنسان على الفوائد الاقتصادية والاجتماعية المرجوة من نشاط أو تكنولوجيا غير أكيدة من جهة، كما يقع على السلطات العمومية والخواص العمل على دراسة وتأكيد يقينية الحقائق العلمية ودراسة مدى تأثيرها على البيئة³²⁶.

2- : احتمال إحداث أضرار بليغة وغير قابلة للإصلاح:

لا يطبق مبدأ الاحتياط البيئي على أي وضعية تتعلق بالمخاطر، بل على تلك التي تكون هناك مؤشرات لأضرار بليغة وخطرة أو غير قابلة للإصلاح مصحوبة بعدم اليقين العلمي، لأن طبيعة المبدأ لا تتماشى والأضرار المقبولة الناتجة عن تكنولوجيا أو نشاطات معينة يمكن التّعايش معها.

فالنظرية التقليدية للمخاطر تسمح دون أي صعوبة تذكر بممارسة حرية الصناعة والتجارة، بتلك المنتجات التي لم تكن خطورتها كافيةً للتبرير من قبل المعارف العلمية، عكس النظرية الحديثة للمخاطر المدعمة من قبل مبدأ الاحتياط تأكيداً على المصلحة القانونية المحمية "الحق في بيئة سليمة"، الذي يتطلب الحذر والتّمهل في اتخاذ القرار بشأن النشاطات والمنتجات قيد الاختبار، التي يمكنها الإضرار أيما إضرار بالصحة والبيئية وعلى الحياة نفسها.

إذن يمكن القول أن عدم اليقين العلمي والمخاطر التكنولوجية غير المقبولة كمبررين لتطبيق مبدأ الاحتياط البيئي، قاما بإدراجه في مجال إدارة المخاطر البيئية³²⁷.

لأنه في حالة وقوع الضرر سيكون من المحتمل عدم قابلية الضرر المحدث للإصلاح، كما لا يمكن اعتبار التعويض إجراء فعّال لإصلاح ما تم إفساده. في هذا الصدد اعتبر **Riechmann Jorge**³²⁸

³²⁶ - LUZ AGUDELO SÁNCHEZ Elena, FAUSTO HUERTA GUTIÉRREZ Enrique, Op.cit., P. 61.

³²⁷ - Ibid., PP. 57, 58.

³²⁸ - فيلسوف، مترجم، عالم رياضيات وعالم أحياء إسباني، ولد بمديريت سنة 1962.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

أن التأثيرات التي أحدثتها الأنظمة الصناعية -التي أوجدت المجتمع المتقدم- على المحيط الحيوي وصلت مستوى يمكننا معه الحديث عن أضرار كارثية وغير قابلة للإصلاح سواء على الكائنات الحية أو على الأنظمة البيولوجية، الأمر الذي يمكن معه اعتبار مفهوم "إصلاح الأضرار البيئية، أو التعويض عنها" مفهوم عقيم وخالٍ من أي معنى³²⁹.

3- تجسيد الاحتياط من خلال إجراءات عملية:

في حالة التهديدات البليغة وغير القابلة للإصلاح لا يمكن انتظار توافر عنصر اليقين، بل يتطلب المبدأ التصرف في الحالة العكسية، وذلك لضرورة ضمان حماية البيئة والصحة الإنسانية من خلال إجراءات احتياطية تُعبر عن وضع المبدأ حيز التطبيق، ولا يمكن أن يتأتى هذا التجسيد إلا إذا تضمنت العناصر التالية:

- التدابير الاحتياطية المرافقة لحالة عدم اليقين العلمي؛
- التدابير الأمنية المتخذة من طرف المدافعين عن النشاط أو تكنولوجيا معينة؛
- اتخاذ بدائل أكثر أمناً بما في ذلك إمكانية منع الترخيص للنشاط؛
- اتخاذ قرارات يجب أن تكون غير نهائية، واضحة، علنية وديمقراطية تشمل جميع الأطراف التي يمكن أن تتأثر بهذا القرار.

لذلك يجب الإشارة إلى أنه ليس فقط سلطات الدولة هي المسؤولة عن تطبيق الإجراءات الاحتياطية، كذلك هم المهتمين بالنشاط أو المنتج وكل من يريد المشاركة بغرض الدفاع عن حقوقه؛ هذه الإجراءات والقرارات الإدارية يجب أن تكون موضوع مراجعة على ضوء المعطيات العلمية المستجدة، للوقوف على دراسة مدى تأثير النشاط على البيئة³³⁰.

ولضمان عدالة وفعالية هذه الإجراءات يجب أن تكون متناسبة وقادرة على تقادي الأضرار.

https://es.wikipedia.org/wiki/Jorge_Riechmann

³²⁹ - ARCILA SALAZAR Beatriz, Op.cit., P. 291.

³³⁰ - LUZ AGUDELO SÁNCHEZ Elena, FAUSTO HUERTA GUTIÉRREZ Enrique, Op.cit., PP. 62, 63.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

فتناسب الإجراءات عامل أساسي عندما يوجه -بالإضافة إلى الوقاية من إحداث أضرار بيئية- كذلك للمحافظة على مصالح الجهة مصدر النشاط أو التكنولوجيا، هذا يعني أن المؤسسة أو الشخص المعني بالإجراء لا يمكن أن يمسه الإجراء إلا في حالة الضرورة.

أما فيما يخص عنصر قدرة الإجراءات، فيراد به أنها يجب أن تكون ذات قدرة في نفس الوقت على تقادي الخاطر البيئية³³¹.

نظرا للسلطة التقديرية التي يمكن أن تتمتع بها الإدارة، وعندما يكون عليها التحرك في هذا الإطار لا يمكنها فعل ذلك بطريقة تعسفية، بل يجب عليها إدارة المخاطر من خلال التدابير الاحتياطية مع مراعاة إتمام الشروط المتعلقة بالاستعمال العادل لمبدأ الاحتياط البيئي.

في إطار "الإعلام المتعلق بمبدأ الاحتياط" الخاص بالإتحاد الأوروبي تم اشتراط معايير التالية من أجل إدارة المخاطر البيئية تطبيقا لهذا المبدأ:

1- التناسب: يجب أن تكون الإجراءات المتخذة مناسبة للحماية المرجوة، حتى ولو لم يكن الهدف المرجو هو الصفر مخاطر؛

2- عدم التمييز: يتطلب تطبيق هذا المعيار أنه، على نفس الظروف والحالات تطبق نفس الإجراءات والتدابير؛

3- التناسق بين القرارات: حيث يكون القرار المُتخذ متناسق مع ما سبق اعتماده من قرارات في نفس الموضوع؛

4- تقييم تكاليف وفوائد الإجراء: قبل اتخاذ قرار بشأن الإجراء يجب دراسته من حيث تكاليفه والفائدة المرجوة منه، ليس فقط على المستوى الاقتصادي بل كذلك على المستوى الاجتماعي؛

5- دراسة التطورات العلمية: على الرغم من كون الإجراء غير نهائي، يجب أن يُرافق القرار بآخر المستجدات والدراسات العلمية المتعلقة بالموضوع، واعتبار المخاطر ممكنة الحدوث في أي لحظة وبنسبة كبيرة³³².

³³¹ - TRONCOSO ISABEL María, Op.cit., P. 210.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

إذن وكنتيجة لما سبق ذكره، يحتوى مبدأ الاحتياط البيئي على عنصرية أساسيين، يشير الأول إلى حقيقة وجود وضعية عدم يقين علمي تتعلق بمخاطر من شأنها إحداث أضرار بليغة وغير قابلة للإصلاح، أما الثاني فيتمثل في الحاجة إلى اتخاذ إجراءات مُسبقة، مُتناسبة وقادرة على تقادي الأضرار الاحتمالية.

ثانيا: الانعكاسات غير المرغوبة لمبدأ الاحتياط:

إن المشكلة الأساسية التي تُثار جراء تطبيق المبدأ، تتمثل أساسا في أن حماية الموارد الطبيعية غالبا ما تتعارض مع التنمية التكنولوجية والاقتصادية، وهذا ما يؤكد على أن قانون البيئية يقع كعائق إضافي على حرية المؤسسة وحرية الصناعة والتجارة، الأمر الذي يزيد من صعوبة مهمة تطبيقه. فبذلك إذن، ينازع قانون البيئة مصالح معارضة له منذ بدأ الاهتمام بالحماية القانونية للوسط البيئي.

فالأمر أذن يتعلق بالتوتر غير المنتهي بين التنمية والبيئة، توتر يحدث خاصة لحظة تطبيق مبدأ الاحتياط البيئي؛ حيث يسود اعتقاد خاطئ أنه في مناسبات يجب أن يُعَلَّب المبدأ على التنمية، أما في مرات أخرى فيجب أن يوضع على الهامش من أجل إتاحة الفرصة للتقدم العلمي والتكنولوجي والتنمية بصفة عامة.

لكن أقل ما يمكن أن يقال عن هذا التصور أنه خاطئ، لأن مبدأ الاحتياط لا يقع في مقام المُنازع للتنمية، على العكس من ذلك لأن المبدأ ذاته يمثل التوليفة المثالية لتخفيف التوتر الحاصل في العلاقة بين التنمية والبيئة، موصلا إياهما إلى حل عادل يرضي الطرفين ألا وهو " الإحتياط من أجل التنمية المستدامة"³³³.

ففي هذا الصدد للسلطات الإدارية أو القضائية في حالة وجوب اتخاذ القرار طريقتين:

تتمثل أولاهما في حال معرفة إمكانية التأثيرات البيئية التي يمكن أن تنتج عن النشاط، هنا على الجهة المعنية إلزام المعني بوجوب باتخاذ إجراءات ضرورية للحد من هذه التأثيرات.

³³² - LUZ AGUDELO SÁNCHEZ Elena, FAUSTO HUERTA GUTIÉRREZ Enrique, Op.cit., P. 133.

³³³ - ARCILA SALAZAR Beatriz, Op.cit., P. 292.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

أما الثانية فهي حالة عدم اليقين المطلق المتعلق بالمخاطر الممكنة على البيئية، وهنا في هذه الحالة وقبل اتخاذ القرار على الجهة المصدرة له، تقييم ما إذا كان في إطار "عدم اليقين" احتمالية إحداث أضرار بليغة وغير قابلة للإصلاح على البيئية - من خلال تقييم دراسة مدى التأثير على البيئية-، ففي حال التأكيد يأمر المبدأ بالترخيص فقط عند ضمان عدم إحداث أضرار من هذا النوع.

لكن متى استمر عدم اليقين لا يتم الترخيص بالنشاط حتى ولو كان ذلك يصب لصالح العلوم، التكنولوجيا والاقتصاد³³⁴.

المطلب الثاني: تكريس الاحتياط من خلال دراسة مدى التأثير على البيئية:

يتمثل هذا الإجراء في قيام مُقترح المشروع بدراسة لتقييم، وصف وتحديد التأثيرات على النواحي الفيزيائية، الكيميائية، البيولوجية، الاجتماعية، الاقتصادية والثقافية للمحيط الذي يؤثر فيه المشروع، وذلك بغرض التعرف على الشروط البيئية المتاحة وقدرات البيئة المحيطة، والأنظمة الإيكولوجية وتقدير المخاطر المباشرة وغير المباشرة، وتبيين الآليات الوقائية وتلك المتعلقة بالرقابة على المخاطر المحتملة³³⁵.

فدراسة التأثير البيئي في القانون الفرنسي وظيفتين محددتين:

الدراية بالبيئة والاعتداءات التي يمكن أن تهددها من جهة، وإعلام الإدارة والجمهور من جهة ثانية. فهي آلية للتعرف على مكونات ونوعية العناصر البيئية وكذلك تأثيرات المشروع المُنتظر، وتقييمه من جانب عواقبه وطرق التعامل مع أضراره، ففي حالة تلاؤمه مع البيئية تقوم السلطة الإدارية المختصة بإصدار الترخيص بتنفيذ المشروع. هاتين الوظيفتين تؤديان بالضرورة إلى خدمة وظيفة ثالثة، ألا وهي إدراج الانشغالات البيئية في تنفيذ المشروع الذي يمكن أن يحمل اعتداءً على البيئية³³⁶.

³³⁴ - ARCILA SALAZAR Beatriz, Op.cit., P. 294.

³³⁵ - ANDIA VALENCIA Walter, "Los estudios de impacto ambiental y su implicancia en las inversiones de los proyectos", industrial data, N° 2, universidad nacional mayor de San Marcos, Lima, Perú, 2012, P. 18.

³³⁶ - JANIN Patrick, "Le dynamisme du droit de la protection de la nature", Environnement et développement durable, N° 11, université Lumière-Lyon 2, 2006, P. 3.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

تكريساً لمبدأ الإحتياط القاضي بوجوب الوقاية من المخاطر البيئية، التي يمكن أن تؤدي إلى إحداث أضرار لا يمكن تداركها على البيئة حتى في حالة عدم كفاية الحقائق العلمية المؤكدة لذلك، لذلك يجب القيام باستقصاء الحقائق المتعلقة بالموضوع من طرف المختصين، للوقوف على مدى تأثير النشاط أو التكنولوجيا المعنية على البيئة.

للقوف على دراسة مدى التأثير وجب التطرق في هذا المقام لخصائص هذه الدراسة (فرع أول)، ثم لمضمون نفس الإجراء والرقابة على فعاليته (فرع ثاني) كآلية وقائية لحماية البيئة واحتياطاً من المخاطر ذات الأصل التكنولوجي عليها.

الفرع الأول: خصائص دراسة التأثير البيئي:

يتميز إجراء دراسة التأثير البيئي من أجل الحماية الوقائية للبيئة كونه عملية تقنية معقدة (أولاً)، لا يمكن القيام بها من طرف الإداريين، على اعتبار الطابع التقني الذي دائماً ما يكون مرجعاً تعتمد عليه الإدارة (ثانياً)، وذلك قبل قيام السلطات المعنية بإصدار القرارات الإدارية الخاصة بتنفيذ المشاريع التنموية (ثالثاً).

أولاً: إجراء ذو طابع تقني:

تتميز دراسة مدى التأثير في البيئة بخاصيتها العلمية والتقنية، ذلك أنها وسيلة علمية أو شبه علمية للاستدلال وقياس مختلف الآثار السلبية للمشروع على البيئة، ونظراً للطابع المتجدد للنتائج العلمية فإن القواعد التي تركز عليها لا يُستوجب فيها الدقة النهائية، وإنما فقط يكون معترفاً بها في وقت معين، لأن البيانات العلمية المتاحة في زمن ما تخضع للتغير بفعل التغير العلمي والتقني³³⁷.

لا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال تكوين إطارات تقنية على درجة عالية من الوعي بدور التقييم البيئي القبلي للمشاريع التنموية، وتزويدها بمختلف الإمكانيات العلمية والتقنية الحديثة التي تسمح بإجراء الدراسات، التي تمكن الإدارة من تقييم الأثر الذي سينتج أو يمكن أن ينتج جراء الترخيص بتنفيذ واستغلال مشروع معين.

337 - وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص. 178.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

لذلك فرض التشريع البيئي الجزائري إنجاز دراسات التأثير أو موجز التأثير على البيئة وعلى نفقة صاحب المشروع، من طرف مكاتب دراسات أو مكاتب خبرات أو مكاتب استشارات معتمدة من طرف الوزارة المكلفة بالبيئة³³⁸.

فدراسة التأثير البيئي هي عبارة عن وثيقة تقنية ذات طابع متعدد العلوم والمعارف موجه لاستشراف، تبين، تقييم وتوضيح الآليات الوقائية أو تصحيح نتيجة التأثير البيئي الذي يمكن أن تحدثه نشاطات معينة على جودة حياة الإنسان ومحيطه، فهي تهدف إلى توير الجهة الإدارية المختصة والمكلفة باتخاذ القرار إلى مراعاة وتقدير إمكانية التعايش البيئي والاجتماعي للجيل الجديد من المشاريع مع وسط جغرافي معين³³⁹.

ثانيا: إجراء إداري:

تُعتبر دراسة مدى التأثير على البيئة إجراء إداريا قليا ولا تشكل تصرفا إداريا محضا، لأنها تدخل في إجراءات إعداد القرار الإداري الخاص بمنح الترخيص من عدمه³⁴⁰.

وبالتالي فنحن أمام آلية ذات طابع وقائي ووظيفة مساعدة لصالح الإدارة الفعالة للمخاطر البيئية، وإجراء قانوني إداري يهدف إلى التنبؤ والتوضيح والإعلام بالتأثيرات التي يمكن أن يخلفها المشروع أو النشاط في حالة تنفيذه على البيئة، كذلك الإجراءات الوقائية والتصحيحية وتقييمها، وذلك بغرض عرضها للموافقة أو التعديل أو الرفض من طرف السلطات الإدارية المختصة.

الأمر الذي أدى ببعض الباحثين إلى القول بأن هناك علاقة تكاملية بين تقدير الأثر البيئي والضبط الإداري، إلا أن تقييم التأثير البيئي يعد بالأساس إجراء مرفقيا تقوم به الجهات الإدارية البيئية بالمشاركة مع جهات أخرى خدمة للبيئة، وبالتالي فهو إجراء إداري قبلي وليس تصرفا إداريا محضا، حيث لا يعد

338 - المادة 22 من قانون 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

339 - DANIEL CORIA Ignacio, "el estudio de impacto ambiental: características y metodologías", Red de revistas científicas de América latina, el Caribe, España y Portugal, N° 20, universidad del centro educativo latinoamericano, Argentina, 2008, P. 126.

340 - وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص. 178.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

إجراؤه قراراً إدارياً بهدف حماية عناصر النظام العام، بل يعتبر كإجراء يدخل في مسار إعداد قرار إداري خاص بمنح ترخيص من عدمه³⁴¹.

فالتشريع البيئي الجزائري أوقف منح الترخيص بإنشاء أو استغلال المشروع أو المنشأة على شرط إعداد وتقديم دراسة الأثر البيئي، من طرف المعني بالإنشاء أو الاستغلال للجهة الإدارية المعنية بمنح الترخيص، بهدف تقييم هذه الدراسة من طرف السلطة الإدارية المخولة بمنح الترخيص³⁴².

أحدث مبدأ دراسة الأثر البيئي تغييراً في ممارسة السلطة التنظيمية، لأنه يستوجب من الإدارة التخلي عن الاستئثار بالإدارة الانفرادية لشؤون البيئة، واعتماد المشاركة والاستشارة والتشاور مع مختلف الإدارات القطاعية والمراكز العلمية والمجتمع المدني، والمؤسسات الاقتصادية³⁴³.

ثالثاً: الطابع الوقائي لإجراء دراسة التأثير البيئي:

تؤدي دراسة التأثير بصاحب المشروع إلى تقييم المشروع الذي ينوي القيام به من الناحية التقنية والمالية، وكذا تقييم الانعكاسات المباشرة وغير المباشرة للمشروع على التوازن البيئي ونوعية الحياة والصحة، وذلك بهدف منع وقوع أضرار تُجَل بالتوازن البيئي، فهو تطبيق للحكمة المعروفة "الوقاية خير من العلاج". وبذلك فقد أرسى القانون أداة عظيمة لتقييم المشاريع، فهي بذلك تعد وسيلة للتخطيط الكامل للتممية الوطنية³⁴⁴.

نظراً للأهمية الوقائية البالغة -السابقة للترخيص بالتنفيذ- للإجراء على البيئة جاءت المادة 6 من القانون رقم 1131 / 1988 المتعلق بتقييم التأثير البيئي الإسباني المعدل والمتمم³⁴⁵، بالنص على أنه يجب أن يحتوي تقييم الأثر البيئي على الأقل، على تقدير الأثر على الحياة البشرية، النبات، الحيوان،

341 - إسماعيل نجم الدين زنكنه، مرجع سابق، ص. 388.

342 - المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة،

مرجع سابق.

343 - وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص. 178.

344 - زيد المال صافية، مرجع سابق، ص. 380 - 381.

345 - Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. www.boe.es (25/02/2016).

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

الأرض، الماء، الهواء، المناخ، المناظر الطبيعية، واستمرار وظائف الأنظمة الإيكولوجية التي يمكن أن تتأثر.

كذلك يجب أن يحتوي على تقدير التأثير للمشروع، الأشغال أو النشاط على العناصر التي تشكل التراث التاريخي، على العلاقات الاجتماعية، وشروط الهدوء العام، كالضوضاء، الاهتزاز، الروائح، الانبعاثات الضوئية، وعلى أي تأثيرات بيئية الناتجة عن تنفيذه.

يشتمل إجراء دراسة الأثر البيئي من أجل الوقاية من المخاطر البيئية مجموعة التحليل التقنية، العلمية، الاجتماعية والثقافية المتفاعلة بينها والمرتبطة ببعضها لتحديد وتقييم التأثيرات البليغة الإيجابية و/أو السلبية التي يمكن أن تخلفها مجموعة التصرفات الإنسانية على الوسط الفيزيائي، البيولوجي والبشري³⁴⁶.

في نفس الإطار، ألزم المشرع الجزائري تقديم دراسة التأثير أو موجز التأثير للمشروع أو المنشأة والانعكاسات المحتملة على البيئة بمختلف عناصرها، وذلك قبل إصدار الترخيص الخاص بإنشائها واستغلالها³⁴⁷.

فأهداف دراسة مدى التأثير على البيئة تتمثل أساسا فيمايلي:

- اكتشاف، تبيين وتقييم تأثيرات مشروع معين على البيئة؛
- وضع الإجراءات الضرورية الرامية إلى تفادي أو التقليل من الأضرار السلبية المحتملة للمشروع؛
- ضمان إيجاد آليات تسمح بتوسيع إلى أبعد حد التأثيرات الإيجابية على البيئة³⁴⁸.

لكن ما يؤخذ على المشرع الجزائري أنه قصر دراسة مدى التأثير على المخاطر التي تمس بالصحة العمومية، النظافة، الأمن، الفلاحة، الأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمعالم السياحية، أو قد تتسبب في المساس براحة الجوار، مقارنة بالمشرع الإسباني في نفس الموضوع الذي تجاوز ذلك إلى وجوب احتواء

³⁴⁶ - ARREGUI GALLEGOS Omar, "sostenibilidad y estudio de impacto ambiental", revista virtual universidad católica del norte, N° 18, fundación universidad católica del norte, Medellín, Columbia, 2006, P. 9.

³⁴⁷ - المواد 19، 21 من قانون 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

³⁴⁸ - DANIEL CORIA Ignacio, Op.cit., P. 127.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

الدراسة على تقدير التأثير على التراث التاريخي، العلاقات الإجتماعية، وشروط الهدوء العام، كالضوضاء، الإهتزاز، الروائح، الانبعاثات الضوئية، وعلى أي تأثيرات أو حوادث بيئية يمكن أن تنتج عن تنفيذه.

الفرع الثاني: مضمون دراسة التأثير البيئي والرقابة عليه:

تشمل دراسة مدى التأثير على البيئة التي تقع على عاتق مقترح المشروع، التطرق لدراسة العناصر البيئية التي يمكن أن تتأثر به وإجراءات الوقاية من ذلك (أولاً)، وتخضع هذه الدراسة لرقابة عديد الجهات الرسمية والشعبية التي يمكن أن تتأثر أو التي لا يمكن أن تتأثر نتيجة ذلك، لكن يحملها على المشاركة هدف حماية البيئة (ثانياً).

أولاً: مضمون المبدأ:

من العناصر المهمة في تقدير أهمية هذه الآلية في تقييم التأثيرات التي قد تلحق بالبيئة هو مضمون دراسة التأثير، الذي يتضمن حسب المادة 2/16 مايلي:

" يحدد عن طريق التنظيم محتوى دراسة التأثير الذي يتضمن على الأقل ما يأتي:

- عرض عن النشاط المزمع القيام به؛
- وصف للحالة الأصلية للموقع وبيئته اللذين قد يتأثران بالنشاط المزمع القيام به؛
- عرض عن آثار النشاط المزمع القيام به على التراث الثقافي، وكذا تأثيراته على الظروف الاجتماعية والاقتصادية؛
- عرض عن تدابير التخفيف التي تسمح بالحد أو بإزالة، وإذا أمكن بتعويض الآثار المضرة بالبيئة والصحة³⁴⁹.

كما جاءت المادة 06 بتحديد محتوى التأثير وموجز التأثير، لذا نقوم بالتطرق لأهم عناصرها كمايلي:

³⁴⁹ - المادة 2/16 من المرسوم التنفيذي 07-145، المؤرخ في 19 ماي 2007، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج.ر.ج. عدد 34، صادر في 2007/05/22.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

1- الوصف الدقيق للحالة الأصلية للموقع وبيئته المحيطة:

تتمثل أهمية هذا العنصر في تحليل الموقع الأصلي للمشروع ومحيطه قبل إنجاز المشروع، مع التركيز خصوصا على وصف الثروات الطبيعية، الأراضي الفلاحية، الغابات، المساحات البحرية والمائية والترفيهية، التي تمسها الأشغال وأعمال التهيئة والمنشآت، للتمكن مستقبلا من معرفة وتقييم الأضرار والتهديدات التي قد يتعرض لها موقع المشروع.

كما يجب أن تتضمن دراسة مدى التأثير أو موجز التأثير دراسة وتحليل مختلف مراحل البناء والإنجاز والاستغلال، بل وحتى بعد الانتهاء من استغلال المشروع وذلك بإلزام صاحب المشروع بإعادة الموقع إلى ما كان عليه سابقاً، الأمر الذي يعد من قبيل المحافظة على أصل الموقع بعد الانتهاء من عمليات البناء والاستغلال، التي غالبا ما تكون مصاحبة لتأثيرات بليغة على العناصر البيئية المحمية³⁵⁰.

2- وصف تأثير المشروع على البيئة:

يجب أن تتضمن دراسة تأثير مخلفات المشروع على البيئة وتقييمها وتصنيفها لاسيما الأضرار المترتبة عن النفايات، الحرارة، الضجيج الإشعاع، الاهتزازات، الروائح والدخان، وكذلك تقييم الآثار المتوقعة المباشرة وغير المباشرة على المدى الطويل والقصير والمتوسط للمشروع على الماء، التربة، الوسط البيولوجي والصحة، التي يمكن أن تنتج عن تنفيذ المشروع واستغلاله³⁵¹.

إلا أنه لا يمكن الإنكار أن عملية تحديد وتقييم آثار وانعكاسات المشاريع على البيئة عملية تعترضها بعض الصعوبات أهمها:

- نقص المعارف العلمية حول النظام البيئي؛ حيث يمكن لصاحب المشروع أن يستند إلى النقص العلمي حول تأثير بعض النشاطات على البيئة كذريعة لعدم قيام المعني ببعض التحاليل أو الدراسات.

350 - المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 198-06، يحدد التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة لحماية البيئة، مرجع سابق.

351 - المواد 7/6، 8 و 9، مرجع نفسه.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

- عدم الانسجام بين دراسات التأثير المتعددة؛ إذ أن إقامة مشاريع متعددة في نفس المنطقة يعني ذلك إجراء عدة دراسات تأثير، لكن ما يلاحظ هو أن كل دراسة تجري مستقلة عن الأخرى، الأمر الذي لا يساعد خلق انسجام الدراسات بما يؤدي إلى الحفاظ على البيئة.

فمثلاً قيام منشأة بإلقاء الماء الساخن المستعمل في مجرى وادٍ معين لن يؤثر على درجة حرارة المياه، لكن لو تعددت المنشآت الملحية لهذه المياه في نفس المجرى سيؤدي إلى ارتفاع درجة حرارة المياه، الأمر الذي يؤدي حتماً إلى التأثير على المياه ومن ثم على الأنظمة البيئية المعتمدة على المياه الطبيعية للنهر³⁵².

3- تدابير معالجة الأضرار، تقليصها أو التعويض عنها:

هو عنصر من العناصر المهمة المكونة للدراسة، التي تهدف إلى تنوير الإدارة بالتدابير والإجراءات التي ينوي المستغل للمشروع اتخاذها لتقادي المخاطر الناتجة عن تجهيزه للمشروع واستغلاله له، أو التقليل من تأثيره و انعكاساته على محيط المشروع بصفة خاصة والبيئية بصفة عامة، وإعادة حالة الموقع إلى ما كان عليه أو التعويض في حالة تعذر ذلك، وفق مخطط تسيير المخاطر البيئية³⁵³ الذي يتضمن كيفية تنفيذ مختلف التدابير الرامية إلى تسييرها، مع تخصيص موارد مالية لوضع هذه التدابير حيز التنفيذ³⁵⁴.

352 - زيد المال صافية، مرجع سابق، ص. 401.

353 - يشكل مخطط التسيير البيئي عنصر من العناصر التي تحتوي عليها الدراسة، يحتوي على الإجراءات المُزمَع اتخاذها للتقليل من المخاطر البيئية والتعويض في حالة حدوث أضرار، كما يشتمل إجراءات الطوارئ ومتابعة التأثيرات. - ANDIA VALENCIA Walter, Op.cit., P. 18.

354 - المادة 10/6، 11، 12 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، مرجع سابق.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

ثانياً: الرقابة على دراسة التأثير البيئي:

1- الرقابة الرسمية:

تتمثل الرقابة التي يمكن أن تمارسها السلطات الرسمية في الرقابة الإدارية على دراسة مدى التأثير-المقدمة من قبل مقترح المشروع- قبل إصدار القرار الإداري بالترخيص من عدمه، ثم الرقابة القضائية على القرار الإداري الصادر عن الجهة الإدارية المخولة قانوناً بذلك، مع إمكانية تدخل القاضي العادي لتوقيع جزاءات جنائية في حالة الإخلال الجسيم.

1-أ: الرقابة الإدارية:

تُمارس الإدارة رقابتها على دراسة وموجز التأثير على البيئة في إطار مرحلتين، تتمثل الأولى في مرحلة الفحص الأولي التي تتم من طرف المصالح المكلفة بالبيئة المختصة إقليمياً، وذلك بعد تكليفها من قبل الوالي، حيث تتمتع في هذا الصدد بصلاحيات طلب تقديم كل معلومة أو دراسة تكميلية تراها مُجدية³⁵⁵.

أما الثانية فتتمثل في مرحلة الفحص النهائي التي يقوم بها الوزير المكلف بالبيئة بالنسبة لدراسات التأثير والمصالح المكلفة بالبيئة المختصة إقليمياً بالنسبة لموجز التأثير وذلك خلال مدة لا تتجاوز أربعة (04) أشهر، إذ بعد القيام بهذا الإجراء واستشارة القطاعات الوزارية والاستعانة عند الاقتضاء بآراء الخبراء، يتم إصدار قرار الموافقة على الدراسة أو الرفض مع التبرير ويرسل إلى الوالي المختص إقليمياً لتبليغه إلى صاحب المشروع³⁵⁶.

يوافق الوزير المكلف بالبيئة على دراسة مدى التأثير والوالي المختص إقليمياً على موجز التأثير، وفي حالة الرفض يجب أن يكون القرار معللاً، وفي هذه الحالة يمكن لصاحب المشروع أو مشغل المنشأة أن يقدم للوزير المكلف بالبيئة طعناً إدارياً مرفقاً بمجموع المبررات أو المعلومات التكميلية، التي تسمح

355 - المادة 08، من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، مرجع سابق.

356 - المواد من 16 إلى 18، مرجع نفسه.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

بتوضيح وتأسيس الاختيارات التكنولوجية والبيئة لطلب دراسة أو موجز التأثير من أجل دراسة جديدة³⁵⁷.

من العوائق التي تحول دون تحقيق رقابة فعالة على الدراسة، هو التأخر في إصدار النصوص التطبيقية التي تعود في بعض الأحيان إلى دواعي تقنية، إلا أنه يمكن أن يعزى أيضا إلى غياب إرادة السلطات المعنية في اتخاذها، لذلك فقد تم في فرنسا مثلا إقرار مبدأ هام في التسعينيات من القرن الماضي مفاده أن كل مشروع قانون يقدم إلى مجلس الوزراء يجب أن يكون ملحقا بنصوصه التطبيقية³⁵⁸.

ما يؤخذ كذلك على التنظيم المتعلق بدراسة مدى التأثير على البيئة أنه غيَّب البلدية تماما من الرقابة على هذا الإجراء، باعتبارها شريك لا مركزي فعال ومحوري في الرقابة على المخاطر البيئية التي تمس بصورة مباشرة بالعناصر البيئية الواقعة في الإقليم البلدي، وهيئة قاعدية أدرى بالتكوين والاحتياجات البيئية لإقليمها البلدي.

أما المشكل الميداني الذي سبق الرقابة الإدارية الوقائية من خلال دراسة مدى التأثير، هو تلك المشاريع التي أنجزت ولم تخضع لهذا الإجراء، لأن التدخل اللاحق غالبا ما يكون مكلفا وغير مجديا أو حتى مستحيلا، مما يستدعي إما تغيير المشروع برمته أو وقفه أو إزالته أو تحويله إلى أوساط أخرى أكثر ملاءمة.

هذا لا يعني إعفاء هذه المشاريع من الإجراء المتعلق بدراسة مدى التأثير، بل يقع على عاتق الإدارة إخضاع هذه المشاريع لذلك، وذلك على الأقل للتأكد من جرد المخاطر والمساوئ التي يمكن أن تتسبب فيها هذه المنشآت³⁵⁹.

³⁵⁷ - المادة 19، من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، مرجع سابق.

³⁵⁸ - بن خالد السعدي، مرجع سابق، ص. 22.

³⁵⁹ - وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص ص. 180، 181.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

1-ب: رقابة القضاء على دراسة مدى التأثير:

نظراً للمكانة الهامة التي تحضى بها دراسة التأثير مقارنةً بالدراسات البيئية الأخرى، فقد خصّها التنظيم المتعلق بالموضوع بالنص صراحة على منح مقترح المشروع الحق في اللجوء إلى القضاء الإداري، في حالة عدم الموافقة عليها من طرف الجهة الإدارية المختصة³⁶⁰.

تعتبر رقابة القاضي الإداري لجدية ودقة دراسة مدى التأثير حاسمة بالنسبة لتفعيل القواعد البيئية الاحتياطية، لأنه يتعرض لفحصها قبل حدوث أضرار بيئية، من خلال الرقابة على القرارات الصادرة بشأنها. ولا تتأتى هذه الرقابة القضائية إلا بوجود عمل جمعي أو فردي ذو خبرة عالية تمكنه من قراءة وفهم الدراسة والوقوف على نقائصها.

ساهم القضاء الفرنسي بفعالية في تطوير فعالية دراسة مدى التأثير، من خلال تولي القاضي الإداري فحص محتوى الدراسة عند تعرضه لقرار الترخيص، وقد أظهرت النزاعات المتعلقة بدراسة مدى التأثير بأن غالبية الطعون الموجهة ضد قرارات الترخيص تستند إلى عدم كفاية الدراسة أو عدم دقتها³⁶¹.

إضافة إلى سلطة القاضي الإداري في الرقابة على القرار الإداري المتعلق بالترخيص الصادر بخصوص الموافقة على الدراسة من عدمه، يمكن للقاضي العادي توقيع عقوبة الحبس والغرامة على كل من أستغل منشأة دون الحصول على ترخيص، بسبب عدم توفر دراسة مدى التأثير مثلا الذي يعتبر إجراء أساسيا للترخيص بالاستغلال المنشأة³⁶².

2: المشاركة الشعبية في الرقابة على دراسة مدى التأثير:

للمشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة أدواراً إيجابية تؤدي إلى القبول بالأنظمة السياسية والإدارية، من بينها: تحسين فعالية السياسات العامة، التربية السياسية، تقوية التضامن الجماعي والتوجه نحو

³⁶⁰ - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، مرجع سابق.

³⁶¹ - وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص. 182.

³⁶² - المادة 102 من القانون رقم 03-10، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

تفضيل المصلحة العامة، تعزيز اتحاد المجتمع، رقابة المجتمع على موظفي الدولة، التخفيف من الضغط والمسؤوليات على أجهزة الدولة خاصة الإدارية منها، والمساهمة في الاستجابة والتطبيق الطوعي للقوانين والقرارات -الخاضعة لمبدأ المشروعية- الصادرة عن سلطات الدولة³⁶³.

تقوم رقابة دراسة التأثير من طرف الجمهور أساسا على الإشهار والإعلان عن دراسة التأثير، حيث يشترط القانون على الوالي أو الولاية المعنيين أن يتخذوا بقرار تدابير الإشهار لدعوة الغير، سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا لإبداء الرأي في الأشغال أو أعمال التهيئة أو المنشآت المزمع إنجازها، ويعلم الجمهور بالقرار عن طريق التعليق في مقر الولاية ومقرات البلديات المعنية، وفي الأماكن المجاورة للموقع المزمع إنجاز الأشغال أو أعمال التهيئة أو المنشآت فيه، كذلك يمكن إشهار الدراسة عن طريق نشرها في يوميتين على الأقل.

كما حدد القانون مهلة شهر واحد كأقصى أجل لإبداء الآراء، الرغبات والتظلمات الكتابية أو الشفهية من قبل الجمهور فيما يخص الأشغال أو أعمال التهيئة أو المنشآت التي تكون محل دراسة التأثير على البيئة. هذه المهلة تعتبر غير كافية من أجل إعلام الجمهور وإطلاعه على كافة العناصر التي يمكن أن تمس بمحيط المشروع، الأمر الذي لا يمكن الجمهور من المشاركة بصفة فعالة في الرقابة على الدراسة³⁶⁴.

لكن في هذا الصدد يطرح التساؤل حول مصير الملاحظات والآراء والتظلمات المثارة من قبل الجمهور حول الدراسة، والمسجلة من طرف المحافظ المكلف بتعليق ونشر القرار والسجل المتعلق بجمع الآراء.

هل تتم دراسة وأخذ هذه الملاحظات بعين الاعتبار وهل هذه الدراسة إلزامية؟ هل يتم الرد على الآراء الصادرة من قبل الجمهور وتوضيح الرؤى في هذا المجال؟. وما هي الضمانات القانونية الملزمة للإدارة بذلك؟.

³⁶³ - MIROSEVIC VERDUGO Camilo, "la participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la ley N° 20.417", Revista de derecho de la pontificada universidad católica de Valparaíso, N° 36, Chile, 2011, P. 283.

³⁶⁴ - المادتين 9، 10 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، مرجع سابق.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

ما يُلاحظ لأول وهلة أن الأحكام القانونية المتعلقة بمشاركة الجمهور في التحقيق العمومي المتعلق بدراسة التأثير على البيئة، المقدم من قبل صاحب المشروع أنه ركز على الأمور الشكلية المتعلقة بتسجيل الآراء، المواعيد والجهة المكلفة بذلك دون التطرق لمدى إلزامية وتأثير وتوجيه رأي الجمهور لمسار الدراسة، والتأثير في القرار الإداري قبل صدوره، باعتبار المشاركة والرقابة الشعبية على الدراسة آلية وقائية لحماية البيئة.

تمكن الرقابة الشعبية السابقة لاتخاذ القرار الإداري بالترخيص للمشروع، من التوفيق والترجيح بين مصالح مُتتافرة ومُتناقضة أحياناً³⁶⁵، تعزّز من الإعلام الخاص بالمشروع ومدى تماشيه مع البيئة، كما تقوم بتسهيل التفاهم وتقريب الأطراف أصحاب المصالح.

فالأمر إذا يتعلق بمشاركة محددة بتوقيت سابق للتنفيذ، فعالة في توجيه الإدارة وليس إجراء شكلي تقوم به الجهات المختصة ينتهي بإحباط توقعات الجمهور. لتحقيق ذلك يجب على الإدارة التمكن من حيازة هامش واسع للمناورة من أجل التفاوض مع الأطراف في حالة الخلاف، ووضع مجموعة القيود والشروط لتنفيذ المشروع إن اقتضى الأمر.

فالإجراء التشاركي المنظم يقوم بالتقليل من النزاعات الاجتماعية -بين الجمهور وأصحاب المشاريع- من جهة، ورفع نسبة شفافية إجراء دراسة التأثير على البيئة من خلال المعرفة الأكثر اكتمالاً بالمشروع أو

365 - بغية استغلال الذهب في إحدى المناطق التركية وافقت السلطات التركية على دراسة التأثير التي قامت بها الشركة من خلال رخصة إدارية لصاحب المشروع، الأمر الذي لم يرق لسكان المنطقة الذين طالبوا بوقف رخصة الاستغلال، من خلال اللجوء إلى المحكمة الإدارية المختصة للمطالبة بإلغاء القرار الإداري الممنوح لشركة "Taskin" بسبب خطورة المواد الكيماوية المستعملة لاستخراج الذهب، المسببة لتلوث المياه الجوفية، والمؤثرة على الوسط الطبيعي بنباته وحيوانه وإنسانه. فواجهت المحكمة الأهالي بالرفض، وعند استئناف القضية أمام مجلس الدولة التركي اعتبر استعمال تلك المواد خطراً على البيئة وصحة الإنسان. قامت الشركة بدراسات إضافية توصلت من خلالها إلى إمكانية تخفيف تأثيرها إلى الحدود المسموح بها من خلال استعمال تكنولوجيات جديدة، تحصلت الشركة على ترخيص بالاستغلال بموافقة من مجلس الوزراء. الأمر الذي يوضح دور المشاركة الشعبية في التوفيق بين مصالح الأطراف المختلفة من خلال إلزام المستغل بحماية البيئة مقابل استغلال الموارد الطبيعية. للتفصيل حول القضية:

KISS Alexandre, "De la protection intégrée de l'environnement a l'intégration du droit international de l'environnement, chronique internationale (2001-2004)", R.J.E., N° 3, 2005, P.P. 284-286.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

النشاط، وبذلك يتقلص مجال الشكوك في مشروعيتها، وفي تأثيراته عن طريق الحوار بين الأطراف من جهة ثانية. هنا يكون الدور الهام للإدارة كمسهل للتفاهم من خلال التكفل الأمثل بعملية الوساطة الرسمية بين المجتمع المدني ومقترح المشروع³⁶⁶.

من منطلق ذلك، تسمح المشاركة الشعبية بالتقليل من احتمالات توجيه النزاعات للقضاء وتعزيز إمكانية حلّها مسبقاً، كما تسمح بتعزيز ثقة الجمهور خاصة داخل المجالات التي يمكن أن تتأثر بالمشروع، والمساهمة في التوعية الشعبية بالقضايا البيئية، إلا أنّ القرار النهائي يقع على عاتق الإدارة - على اعتبار محدودية سلطة المشاركة الشعبية-، التي تكون ملزمة بالنظر في حجج كل من مقترح المشروع إضافة إلى المعنيين بالإجراء، كالجوار الذي يمكن أن يتأثر بالمشروع المستقبلي، والمشاركين الذين لا تتوفر فيهم صفة أصحاب المصالح القاطنين في أماكن لا يحتمل أن تتأثر بالمشروع، لكن يحملهم على المشاركة هدف الاهتمام بالقضايا البيئية³⁶⁷.

لتقييم المعالجة القانونية لحق المشاركة الجماهيرية في الرقابة على دراسة الأثر البيئي في التشريع الجزائري، نقوم بدراسة مقارنة بينها وبين التشريع الشيلي الخاص بنفس الموضوع -الذي يلقي اهتمام منقطع النظير من طرف السلطات الشعبية والرسمية³⁶⁸- في بعض النقاط وباختصار شديد³⁶⁹.

³⁶⁶ - MIROSEVIC VERDUGO Camilo, Op.cit., P. 284.

³⁶⁷ - Ibid., P. 285.

³⁶⁸ - قامت السلطات الشيلية بمنع إقامة الشطر المتعلق برالي باريس داکار لسنة 2016، الذي يمر على أراضيها نظراً لتأثيره السلبي على البيئة بعد استقبالها لنفس الحدث لمدة ستة (06) سنوات، وكان ذلك نتيجة ضغط متواصل من طرف عديد المنظمات الإيكولوجية والبيئية التي أثارت في عديد المناسبات تأثيرات مرور الحدث وما يرافق ذلك من منظمين، متسابقين وسياح على بيئة المنطقة -أهمها مجلس المعالم الوطنية- من جهة، كما أسست الحكومة الشيلية قرار رفضها لإقامة الحدث بتركيزها على تخصيص نسبة كبيرة من مواردها المالية، لإعادة بناء المدن والقرى المتضررة من سوء الأحوال الجوية الذي ضرب شمال الشيلي من جهة ثانية، والذي أدى إلى وفاة 26 شخصا ويعتبر 150 آخرين في عداد المفقودين من جهة ثانية. مقال صحفي متاح على الرابط:

<http://www.emol.com/noticias/deportes/2015/04/07/711671/el-rally-dakar-no-pasara-por-chile.html>, (06/03/2016).

³⁶⁹ - Ley N° 20.417 DE 26/01/2010, Crea el ministerio, el servicio de evaluación ambiental y la superintendencia del medio ambiente. Disponible en:

<http://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=1010459&idVersion=2010-01-26&idParte>, (27/02/2016).

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

فُتِحَ الباب لمشاركة الأشخاص الطبيعية والمعنوية في دراسة التأثير على البيئة، إذ يمكن لكل أطراف المجتمع الشيلي إبداء الرأي في ذلك دون قيود كالتعاونيات، الأحزاب السياسية، التجمعات الفلاحية، اللجان الجوارية، الجمعيات، المنظمات المهنية والاجتماعية، الكنائس، ... الخ³⁷⁰.

يتبادر مباشرة من خلال ما تم ذكره ما يقابل الكنيسة في المجتمع الجزائري ألا وهو المسجد، وهنا يطرح التساؤل حول الدور الذي يمكن أن يؤديه في الرقابة على دراسة التأثير في البيئية؟ وهل يعلم المسجد أصلاً أن له دور في ذلك؟.

من خلال فتح المشرع الجزائري باب المشاركة للأشخاص الطبيعية والمعنوية في ذلك، يمكن للمسجد أن يلعب دوراً حضارياً فعالاً باعتباره وسيلة دينية توعوية إعلامية في التأثير على إقامة المشاريع التي يمكن أن تضر ليس بالوسط الطبيعي فقط وإنما بالوسط الاجتماعي وحماية التراث التاريخي الديني - بموجب الشخصية المعنوية التي تتمتع بها لجنة المسجد³⁷¹ - من جهة، وبموجب الواجب الديني في حماية البيئة بموجب القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة، اللذان سبقا بكثير كل التشريعات الوطنية السباقة في المجال كالتشريع الأمريكي والكندي، والمؤتمرات الدولية على غرار مؤتمر ستوكهولم وريودي جانيرو.

كلّف نفس القانون مصلحة التقييم البيئي وكذلك لجان تقييم تأثير المشاريع بوضع ميكانيزمات أو آليات تضمن من خلالها المشاركة الواعية والإعلام للجمهور؛ أي انه يمكنها وضع حيز التنفيذ أشكال

- يتعلق القانون رقم 20.417/2010 المؤرخ في 26/01/2010 بإحداث وزارة حماية البيئة ومصلحة التقييم البيئي والإشراف السامي على البيئة، المعدل للقانون رقم 19300/1994، المتعلق بالقواعد الأساسية للبيئة في دولة الشيلي. قام هذا القانون بتحديث النموذج المؤسساتي البيئي من خلال إحداث هيئات جديدة تعتبر مرجعاً للإطار القانوني البيئي الجديد -وزارة ومصلحة التقييم البيئي والإشراف السامي على البيئة- أولاً، كما قام بإحداث تعديلات هامة على القانون السابق المتعلق بالقواعد الأساسية للبيئة، سمحت بتقوية مواطن ضعف تقييم الأثر البيئي، وحل مشاكل التنسيق بين الهيئات القطاعية المكلفة بمهام بيئية ثانياً، إضافة إلى ما جاء به من مفاهيم جديدة، من بينها مبدأ " استعمال أحسن التقنيات المتاحة" ومبدأ "التقييم البيئي الإستراتيجي" ثالثاً.

370 - Art. 27 de la ley N° 20.417, Crea el ministerio, el servicio de evaluación ambiental y la superintendencia del medio ambiente, Op.cit.

371 - تتأسس لجان المساجد وتكتسب الشخصية المعنوية بموجب القانون رقم 06-12، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج.ج.، عدد 2، مؤرخ في 2012/01/15.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

أخرى لمشاركة الجمهور غير تلك أقرها القانون كتوزيع ملخصات للمشاريع أو للدراسة، وضع إعلانات في أماكن عمومية، القيام باجتماعات إعلامية بحضور الجمهور والجمعيات المهتمة، فتح صناديق لاستقبال الآراء، تقديم الدراسات المنجزة من طرف صاحب الشروع للجمعيات، المنظمات، ... الخ، إضافة إلى الدور الذي تلعبه المجالس البلدية لتسهيل وتفعيل هذه العملية³⁷².

في نفس المجال لم يُتَّح القانون الجزائري للمحافظ المحقق المكلف بالإعلام وتسهيل المشاركة وإبداء الرأي من قبل الجمهور، أي باب للاجتهاد والبحث عن آليات غير تلك التي نص عليها القانون لإعلام وتسهيل مشاركة الجمهور في هذا الإجراء.

إضافة إلى إمكانية توجيه الملاحظات من قبل الجمهور من خلال الكتابة كطريقة تقليدية، مكن نفس القانون³⁷³ من المشاركة عن طريق الوسائل الإلكترونية كطريقة سهلة، حديثة ومضمونة الوصول، الأمر الذي لم يتطرق له المشرع الجزائري الذي لا يزال يؤكد على الكتابة والسجلات -كطريقة تقليدية ووحيدة- لإبداء الرأي في الموضوع³⁷⁴.

من جانبه، أجابنا المشرع الشيلي عن التساؤل الذي قمنا بطرحه سابقا على المشرع الجزائري بخصوص مصير الملاحظات الموجهة من قبل الجمهور، من خلال إلزامه للإدارة بحق الشخص في الحصول على إجابة مؤسسة عن الملاحظات الموجهة، بل أوجب على الإدارة اعتبار تلك الملاحظات جزءاً لا يتجزأ من الإجراءات الإدارية الرامية لتأهيل المشروع.

وفي حالة عدم أخذه الملاحظات والاعتراضات الموجهة من قبل الجمهور بعين الاعتبار، مكن نفس القانون المشاركين من حق التظلم أو الاحتجاج لدى السلطة التي تعلوا مصلحة تقييم التأثير، كما تُلزم مصلحة التقييم البيئي بنشر قرارها الأولي في تأهيل المشروع على الموقع الإلكتروني الخاص بها، وذلك

³⁷² - Art. 27 de la ley N° 20.417, Crea el ministerio, el servicio de evaluación ambiental y la superintendencia del medio ambiente, Op.cit.

³⁷³ - Art. 14 bis, de la ley N° 20.417, Crea el ministerio, el servicio de evaluación ambiental y la superintendencia del medio ambiente, Op.cit.

³⁷⁴ - المادتين 10 و 11 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، مرجع سابق.

الفصل الثاني: من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

قبل مدة 05 أيام على الأقل من تاريخ إصدار القرار النهائي بالمصادقة³⁷⁵. الأمر الذي يبين الأهمية البالغة للمشاركة الشعبية في الرقابة على دراسة مدى التأثير على البيئة، ومشاركة المجتمع المدني للسلطات الرسمية في إدارة المخاطر البيئية.

³⁷⁵ - Art. 20, 29 y 30, de la ley N° 20.417, Crea el ministerio, el servicio de evaluación ambiental y la superintendencia del medio ambiente, Op.cit.

خاتمة

خاتمة

تقوم فكرة الضبط الإداري البيئي -تطبيقاً للأحكام الدستورية والتشريعية- على غاية الحفاظ على عنصر النظام العام، الذي لا بُد من العمل على عدم المساس بعناصره -التقليدية من صحة، أمن وسكينة عامة، وحديثة من الحفاظ على جمال الرّونق والرّواء والآداب العامة-، نظراً للصلة الوثيقة بين حماية هذه العناصر والحماية العامة والشاملة للعناصر البيئية، وإتباع ذلك بأنظمة قانونية خاصة ببعض العناصر البيئية المُكَملة للشريعة العامة من أجل العناية القانونية والمؤسّساتية ببعض العناصر البيئية المهمة، عن طريق بعض الوسائل والتقنيات والآليات القانونية التي تحوزها الإدارة البيئية -سواء المركزية أو تلك الخاصة بالحماية الإقليمية لها- من أجل تحقيق ذلك.

لا يتعدى الدور المنوط بآلية الضبط الإداري البيئي مهمة الاختيار بين المخاطر في إطار "مجتمع المخاطر" الذي نعيش فيه، والتي لا بُد من التعايش معها في إطار الموازنة -التي تُلقى على عاتق سلطات الدولة خاصة الإدارية منها- بين ضرورة مسايرة الإنسان لركب التطور والتنمية الشاملة، لكن دون المساس بالحق في البيئة الصحية والسليمة التي يعيش فيها الإنسان ذاته؛ ولا يتم ذلك إلا انطلاقاً من الأعمال والخبرات التقنية السابقة التي يُبنى على أساسها قرار الإدارة بالمفاضلة بين المخاطر البيئية.

فهناك من المخاطر البيئية ما يمكن التّعايش معها ويمكن للبيئة تحمّلها واحتوائها، وهناك من المخاطر ما شأنها إحداث أضرار بليغة لا يمكن تداركها وتقبّلها ولا التعايش معها؛ إذن فدرجة خطورة النشاط أو المنشأة على البيئة تُدرس من طرف التقنيين، الخبراء والمتخصصين في المجال، يلي ذلك إعمال سلطة الضبط التي تتمتع بها الإدارة -تحقيقاً للصالح العام-، من أجل إضفاء الصبغة القانونية على تلك النتائج والحقائق العلمية المتوصل لها.

ما يؤخذ على آلية الضبط الإداري حماية للبيئة أنها آلية تقليدية لم تعد تتماشى والتطورات الحاصلة في المجال، على اعتبار أن قانون البيئة بُني في بداياته على نظرية الضبط الإداري حماية للبيئة، الأمر الذي دفع بضرورة إتباع نشاط الإدارة الضبطي في مواجهة المخاطر البيئية، ببعض التقنيات والآليات المرافقة للمخاطر البيئية بعد الترخيص بها، نظراً للتعقيد والتطور الدائم الحاصل في المجال العلمي والتكنولوجي، الأمر الذي يُمكن الإدارة من مسايرة ذلك التّطور وربطه بالنشاطات المرخصة.

خاتمة

ذلك أن المخاطر الناتجة عن النشاطات البشرية -وبصفة خاصة في الوقت الحالي-، تعتبر مستحيلة التحكم عن طريق الآليات التقليدية -ترخيص، منع، حضر... الخ- المتاحة في يد الإدارة، على اعتبار إمكانية إحداث تلك النشاطات المرخصة إداريا أضرار بيئية، الأمر الذي يُلزم الإدارة بالاعتماد على معايير أخرى غير قانونية، نظرا لقصور المعيار القانوني لصالح المعايير التقنية والعلمية حمايةً للحق في بيئة سليمة.

من خلال استعراض مختلف العناصر -التي كانت في الغالب نظرية- والتي تم التفصيل فيها، ومقارنتها بتجارب بعض الدول -خاصة الإكوادورية، الإسبانية والشيلية-، وربطها بواقع الممارسة الإدارية لضبط وإدارة المخاطر البيئية في الجزائر، يتضح البعد الكامل لها في الممارسة الميدانية القانونية منها أو المؤسساتية في مواجهة المخاطر البيئية والتحكم فيها -سواء من ناحية الضبط الإداري، أو المرافقة أو المتابعة الإدارية لها بعد وضع المقبولة منها حيز التطبيق بعد الترخيص بها-؛ الأمر الذي يستلزم من الجميع -مكونات المجتمع وسلطات رسمية- الانتباه لخطورة الوضع، ووجوب عدم الاستهتار بالنتائج الكارثية والوخيمة على ما يمكن أن يُحدثه نشاط الإنسان بالبيئة التي يعيش فيها الإنسان ذاته، التي وإن حدث الإضرار بها فهي في الغالب غير قابلة للإصلاح، كما أن الأثر الناتج عن ذلك لا يقتصر ضرره على المحدث للمخاطر أو المرخص لها أو المستفيد منها، بل يمتد إلى التأثير على بيئة الأجيال المستقبلية ورهن حَقِّها في البيئة السليمة والصحية.

لم يولي دستور الجزائر لسنة 1996 اهتمام يذكر بتكريس الحق في البيئة السليمة -آخذين بعين الاعتبار تعديل سنة 2016 الذي لم يتجاوز حد الإشارة العامة على ذلك-، مقارنة بالتجربة الإكوادورية المذكورة التي تجاوزت في العناية ببعض العناصر، أمور تفصيلية لم يشر لها قانون حماية البيئية في إطار التنمية المستدامة الجزائري، على غرار إلزامه وضع مخطط وطني لإدارة المخاطر البيئية.

تداولت سلطة الضبط العام المركزي البيئي بين هيئات حكومية ووزارية كثيرة، واستقرت حاليا مُدمجة مع وزارة الموارد المائية بتسمية جديدة "وزارة الموارد المائية والبيئة"، الأمر الذي يطرح إشكال اللاستقرار الذي ينعكس بالسلب على أداء المهام الإدارية والتنظيمية البيئية، آخذين بعين الاعتبار أن حماية البيئة هي قضية الجميع وليس الوزارة المكلفة بحماية البيئة.

خاتمة

تتم جل -إن لم نقل كل- التعاملات الإدارية البيئية في الجزائر وفق آليات سير الإدارة التقليدية، المتمثلة في التعامل بالسجلات والكتابة والمراسلات العادية، الأمر الذي لا يتماشى في كل الحالات وخاصة السرعة المطلوبة في الإعلام والاتصال ومعالجة المخاطر المحدقة بالبيئة.

لا يمكن إلقاء اللوم الكامل نظراً لما يعانيه الوسط البيئي في الجزائر من إهمال واستهتار على السلطات الرسمية -خاصة الإدارية منها-، بل يتحمل المجتمع المدني نظراً للدور المحوري الذي يلعبه مقارنة بسلطات الدولة في الحماية الفعالة والمؤثرة للوسط البيئي الذي يعيش فيه في مواجهة سلطات الدولة في حد ذاتها، بل يتجاوز ذلك إلى قدرته على مواجهة أطماع القطاع الاقتصادي في استغلال ونهب الموارد الطبيعية، والإضرار بها بغرض تحقيق الربح المادي على اعتبار ضعف السلطات الرسمية في مواجهة أصحاب النفوذ والشركات الكبرى.

الأمر الذي يؤدي بنا إلى دعوة المؤسس الدستوري الجزائري إلى إعادة النظر في معالجته للقضية، والانتقالات إلى التكريس العميق لحق الإنسان في البيئة السليمة والصحية، حيث لا يمكن تمتع الشخص بباقي الحقوق المقررة دستورياً في غياب الحق في العيش والنمو في بيئة صحية وسليمة.

عملاً على تقادي حالة اللاستقرار والتّنتقل الدائم لسلطة الضبط العام المركزي بين الهيئات الحكومية والوزارية، تظهر الحاجة إلى تخصيص مرفق عام مركزي ثابت، مستقل ودائم خاص بحماية البيئة والحفاظ عليها.

يتطلب سير المرافق العامة البيئية بُغية قيام هذه الأخيرة بالمسؤوليات المُلقاة على عاتقها، تزويدها بالوسائل المادية الكافية واللازمة للقيام بذلك خاصة على المستوى المحلي، بغية الحفاظ على المصلحة العامة والنظام العام، في مواجهة المخاطر المحدثة من طرف القطاع الخاص الذي يتوفر على الوسائل الضخمة، والإمكانات المادية الهائلة مقارنةً بالإدارة البيئية.

يتطلب سير المرافق العامة البيئية مهارات تقنية وعلمية، وخبرات في مستوى عالي من التكوين والتأهيل تمكنها من الفصل في إمكانية التعايش من عدمه مع مخاطر معينة، وتثبيت حدود لا يُسمح بتجاوزها؛ ونظراً للتطور الهائل والتعقيد الحاصل في المجال الصناعي والتكنولوجي، لا يمكن للتقنيات والخبرات الجزائرية المتوفرة مجاراتها، الأمر الذي يؤدي إلى ضرورة استشارة مكاتب دراسات، خبراء،

خاتمة

فنيين، ... الخ أجنب في مجالات أو مواضيع لا تستطيع المعارف العلمية المتوفرة في الجزائر -سواء على المستوى المركزي أو المحلي- الفصل فيها والإجابة عليها.

تظهر الحاجة -نظراً لاستعمال الإدارة البيئية في الجزائر وسائل تقليدية- إلى ضرورة استخدام الوسائط التكنولوجية الحديثة خاصة الانترنت؛ فعلى سبيل المثال لا الحصر إنشاء مواقع إلكترونية لتسهيل الإعلام وجمع وتبادل وإعادة رسكلة النفايات بين الفاعلين المهتمين بالمجال، وتعميم الفكرة على قطاعات بيئية أخرى غير تلك الخاصة بالنفايات، وإدراج ذلك ضمن التشريع الخاص بحماية البيئة في الجزائر تجسيدا لآلية الإدارة الإلكترونية، نظراً لخاصية السرعة والتطور الذي تتميز بها هذه الوسائط؛ هذه الخاصية تتماشى وإحدى خصائص القانون الإداري المتمثلة في المرونة وسرعة التطور، استجابة لحاجيات الجمهور تحقيقاً للصالح العام.

تتم غالبية البحوث المتعلقة بالمجال البيئي التابعة للقطاع العام في إطار مخابر البحث التابعة للمعاهد ومراكز البحث الجامعية، الأمر الذي يؤدي بنا إلى التساؤل حول الدور الذي تقوم به الجامعة الجزائرية في هذا المجال وضرورة تفعيله، من خلال تقديم نتائج البحوث التي تقوم بها للمرافق العامة البيئية، وتكوين إطارات ذات كفاءة متماشية والتطورات العلمية والتكنولوجية الحاصلة، تجسيدا لمبدأ الاحتياط من إحداث مخاطر مضرّة بالبيئة، نتيجة استعمال تكنولوجيات جديدة لم يتم استعمالها الفترة الكافية لدراسة مدى تأثيرها على البيئة.

لا يمكن نظرا للتجاوزات والخروقات، خاصة المرتكبة من طرف القطاع الخاص ومستغلي المنشآت المصنفة في حق الوسط البيئي، إغفال الدور الهام للعقوبة الإدارية -المالية أو غير المالية- والتوجه نحو عدم تطبيقها إدارة للمخاطر البيئية لاعتبارات اجتماعية، اقتصادية أو سياسية، الأمر الذي يؤدي إلى الاختلال في توازن تحقيق معادلة التنمية المستدامة لصالح الاعتبارات التنموية، على حساب الأخذ بعين الاعتبار الاعتبارات البيئية في تحقيق الأهداف والبرامج التنموية، وإقرار صلاحية السلطة العقابية في مواجهة السلوكيات -سواء كانت سلبية أو إيجابية- الضارة بالبيئة من طرف السلطات الإدارية المختصة، والنص على ذلك ضمن التشريع الخاص بحماية البيئية كآلية وقائية، مع ضمان سُبُل تفعيل ذلك وتوقيعها في حالة المقاومة أو التعتت.

خاتمة

ضرورة تفعيل المشاركة الجماهيرية النشطة والفعالة بالوسائل الرسمية وغير الرسمية السلمية، الحضارية حماية للبيئة، التي وإن حدث الإضرار بها فإن الجزء الأكبر من عبء الإصلاح سيقع على خزينة الأموال العمومية وأموال دافعي الضرائب، لا على المتعاملين الخواص دافعي الضريبة البيئية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية:

I- القرآن الكريم:

II - الكتب:

- 1- إسماعيل نجم الدين زنكه، القانون الإداري البيئي " دراسة تحليلية مقارنة"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012.
- 2- بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003.
- 3- حمدي عطية مصطفى عامر، حماية البيئة في النظام القانوني الوضعي والإسلامي (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، مصر، 2015.
- 4- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، النظرية العامة للدولة والدستور، الطبعة التاسعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 5- سه نكه رداود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، دار الكتب القانونية، مصر، 2012.
- 6- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، مصر، 2008.
- 7- عبد القادر الشخلي، حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون والإدارة والتربية والإعلام، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
- 8- ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007.
- 9- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2003.
- 10- محمد السيد أرناؤوط، الإنسان وتلوث البيئة، الدار المصرية اللبنانية، الطبعة الثالثة، مصر، 1997.
- 11- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

قائمة المراجع

- 12- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري -التنظيم الإداري، النشاط الإداري -، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 13- محمد محمد عبده إمام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
- 14- مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، -مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، الضبط الإداري، المرفق العام-، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012.
- 15- نصر الدين هنوني، الوسائل القانونية والمؤسسية لحماية الغابات في الجزائر، مطبوعات الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2001.
- 16- هاشم بسيوني عبد الرؤوف، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
- 17- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، الإصدار الرابع، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.

III - الرسائل والمذكرات:

أ- الرسائل:

- 1- بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008.
- 2- زيد المال صافية، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، رسالة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون الدولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

قائمة المراجع

3- وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2009.

ب- المذكرات:

- بن خالد السعدي، قانون المنشآت المصنفة لحماية البيئة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2012.

IV - المقالات والمدخلات:

أ- المقالات:

- 1- إسماعيل صعصاع البديري، حوراء حيدر إبراهيم، "الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث"، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 2، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، 2014.
- 2- بودريوة عبد الكريم، "اختصاص القاضي الإداري في منازعات التعمير-دراسة خاصة لدعوى الإلغاء لمواجهة أدوات التعمير المحلية استنادا إلى الاعتبارات البيئية"، مجلة القانون العقاري والبيئة، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2013.
- 3- بودريوة عبد الكريم، "الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2013.
- 4- حسين جبار عبد، "الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث -دراسة مقارنة في ضوء المادة 33 من الدستور العراقي لعام 2005-"، مجلة كلية الإسلامية الجامعة، العدد 14، كلية القانون، جامعة النجف الأشرف، العراق، 2012.
- 5- خضير كناوي نادية، "أثر الضرائب في الحد من التلوث البيئي"، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، العدد 14، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، العراق، 2012.

قائمة المراجع

- 6- رشا عبد الرزاق، "هيئات الضبط الإداري ودورها في حماية البيئة"، مجلة كلية الحقوق، الإصدار 2، كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، 2014.
- 7- رنا ياسين حسين العابدي، "وسائل الإدارة في حماية البيئة"، مجلة رسالة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة كربلاء، العراق، العدد 2، 2011.
- 8- زينب عباس محسن، "الضبط الإداري البيئي في العراق"، مجلة رسالة الحقوق، العدد 3، كلية الحقوق، جامعة كربلاء، العراق، 2013.
- 9- سحر قدوري الرفاعي، إشكالية إدارة الشؤون البيئية في التوجهات التنموية المستدامة، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 25، الجامعة المستنصرية، العراق، 2008.
- 10 - سلمى طلال عبد الحميد، سمر رياض عبد الهادي، "مدى فاعلية التشريعات البيئية في العراق"، مجلة الحقوق، الإصدار 21، 22، كلية الحقوق، جامعة المستنصرية، العراق، 2013.
- 11- عيد أحمد الحسبان، "النظام الدستوري للحق في البيئة في النظم الدستورية -دراسة دستورية تحليلية مقارنة-"، دراسات علوم الشريعة والقانون، العدد 38، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، الأردن، 2011.
- 12- عواد قبس حسن، "التشريع المالي وحماية البيئة"، مجلة الرافدين للحقوق، العدد 45، كلية الحقوق، جامعة الموصل، العراق، 2010.
- 13- فادي سلمان، المخاطر البيئية في فلسطين، جامعة القاهرة، مصر، 2000.
- 14- فاضل إلهام، "العقوبات الإدارية لمواجهة خطر المنشآت المصنفة على البيئة في التشريع الجزائري"، دفاثر السياسة والقانون، العدد 9، كلية العلوم القانونية والسياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.
- 15- فيصل نسيغة ورياض دنش، "النظام العام"، مجلة المنتدى القانوني، العدد 5، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009.

قائمة المراجع

- 16- كاظم حميد الربيعي قاسم، عبد الحسين شياع عبد الأمير، "استخدام الضريبة البيئية للحد من الملوثات الناجمة عن عوادم السيارات - أنموذج مقترح للضريبة البيئية في العراق-"، مجلة المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، العدد 17، جامعة بغداد، العراق، 2011.
- 17- كمال رزيق، "دور الدولة في حماية البيئة"، مجلة الباحث، العدد 5، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2007.
- 18- محمود سالم السامرائي، "المحور السياسي المواطنة والديمقراطية"، مجلة دراسات إقليمية، عدد 13، مركز الدراسات الإقليمية، جامعة الموصل، العراق، 2009.
- 19- مدانات نفيس، "مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية أسسه ومبرراته"، مجلة كلية الحقوق، العدد 10، كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، 2002.
- 20- معوان مصطفى، "المسؤولية المدنية للجماعات المحلية عن الأضرار المترتبة على النفايات المنزلية"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، عدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2003.
- 21- ناجي عبد النور، "دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الرشيد في الجزائر - دراسة حالة الأحزاب السياسية-"، مجلة المفكر، العدد 3، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2008.
- 22- ناصر كريمش خضر الجوراني، "الجريمة البيئية والجزاءات المقررة لها في التشريع العراقي"، مجلة آداب ذي قار، العدد 2، كلية القانون، جامعة ذي قار، العراق، 2010.
- 23- نافع كطافة علاء، "دور الجزاءات الإدارية في حماية البيئة -دراسة قانونية مقارنة-"، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العدد 15، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، العراق، 2013.
- 24- هاشم حففر عبد الحسن، "التلوث الضوضائي وأثره في البيئة الصحية للمستهلك"، مجلة آداب المستنصرية، الإصدار 65، كلية الآداب، الجامعة المستنصرية، العراق، 2014.

قائمة المراجع

- 25- وفي الشمري محمد، "الضريبة البيئية ودورها في الحد من التلوث البيئي"، مجلة دراسات محاسبية ومالية، العدد 20، كلية الإدارة و الاقتصاد، جامعة كربلاء، العراق، 2012.
- 26- وناس يحي، "تطور التنمية المستدامة من خلال التجربة الجزائرية"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 1، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2003.

ب- المداخلات:

- 1- رمضان محمد بطيخ، "الضبط الإداري وحماية البيئة"، أعمال ندوة المنظمة العربية للتنمية الإدارية " التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية"، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، أيام 7-11 ماي 2005.
- 2- عيسى بخيت والطيب كامش، "محاولة لاستقراء الضرر البيئي"، أعمال الملتقى الوطني الأول حول: " آليات الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى في القانون الجزائري"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشلف، يومي 01-02 ديسمبر 2014.
- 3- نعوم مراد، رباحي أحمد، المسؤولية المدنية عن الضرر الإيكولوجي في التشريع الجزائري، مداخلة في اطار أعمال الملتقى الوطني الأول حول: "آليات الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى في القانون الجزائري"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، يومي 01-02 ديسمبر 2014.

V - النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

- 1- الدستور الألماني لسنة 1949، متاح باللغة العربية على الرابط:
<http://www.fes.de/international/nahost/pdf/GGArabisch.pdf>, (20/12/2014).
- 2- دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية لسنة 1979، متاح على الرابط:

قائمة المراجع

https://www.constituteproject.org/constitution/Iran_1989.pdf?lang=ar,
(25/12/2014).

3- الدستور العراقي لسنة 2005، متاح على الرابط:

http://www.iraqinationality.gov.iq/attach/constitution_ar.pdf, (25/12/2014).

4- دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.ج، عدد 76 صادر في 08/12/1996، معدّل بموجب قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.ج، عدد 25 صادر في 14/04/2002، وبقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج، عدد 63، صادر في 16/04/2008. وبقانون رقم 01-16 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.ج، عدد 14، صادر في 07/03/2016.

ب - النصوص التشريعية:

1- قانون رقم 66-156، المؤرخ في 08 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.، عدد 49، صادر في 11 يونيو 1966. (معدل ومتمم).

2- قانون 84-12، المؤرخ في 23 يونيو 1984، يتعلق بالنظام العام للغابات، ج.ر.ج.ج.، عدد 26، صادر في 26/07/1984.

3- قانون رقم 85-05، مؤرخ في 16 فبراير 1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 8، صادر في 17/02/1985، معدل ومتمم بالقانون رقم 98-09، مؤرخ في 17 أوت 1998، ج.ر.ج.ج.، عدد 61، صادر في 23/08/1998، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-13، مؤرخ في 20 يوليو 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد 44، صادر في 03/08/2008.

4- قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.، عدد 15، صادر بتاريخ 11/04/1990، (ملغى).

5- قانون رقم 90-09، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.، عدد 15، صادر بتاريخ 11/04/1990، (ملغى).

قائمة المراجع

- 6- قانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج.ج.، عدد 52، صادر في 1990/12/02. (معدل ومتمم).
- 7- مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج.ج.، عدد 34، صادر في 1993/05/23. (معدل ومتمم).
- 8- قانون رقم 01-19، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بالنفايات ومراقبتها وإزالتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 77، صادر بتاريخ 15/12/2001.
- 9- قانون رقم 03-03 المؤرخ في 17 فيفري 2003 يتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج.ر.ج.ج.، عدد 11، صادر في 2003/02/19.
- 10- قانون رقم 03-10، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج.ج.، عدد 43، صادر بتاريخ 20/07/2003. (معدل ومتمم).
- 11- أمر رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج.، عدد 52، صادر في 2003/08/27. (معدل ومتمم).
- 12- قانون رقم 04-07، المؤرخ في 14 أوت 2004، يتعلق بالصيد، ج.ر.ج.ج.، عدد 51، صادر في 2004/08/15.
- 13- قانون رقم 05-12، المؤرخ في 04 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج.ر.ج.ج.، عدد 60، صادر بتاريخ 04/11/2005.
- 14- قانون حماية البيئة الأردني رقم 52 لسنة 2006 المنشور على الجريدة الرسمية رقم 4787 بتاريخ 2006/10/16، متاح على الرابط: <http://www.moenv.gov.jo> (2014/12/02).
- 15- قانون رقم 07-06، مؤرخ في 13 مايو 2007، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج.ر.ج.ج.، عدد 31، صادر في 2007/05/13.
- 16- قانون رقم 11-02، المؤرخ في 17 فبراير 2011، يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج.ج.، عدد 13، صادر بتاريخ 28/02/2011.
- 17- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، صادر في 2011/07/03.

قائمة المراجع

18- قانون رقم 06-12، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج.ج.، عدد 2، مؤرخ في 2012/01/15.

ت - النصوص التنظيمية:

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 96-60 المؤرخ في 27 يناير 1996، يتضمن إحداث مفتشية للبيئة في الولاية، ج.ر.ج.ج.، عدد 07، مؤرخ في 28/01/1996، معدل ومتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-494، مؤرخ في 17 ديسمبر 2003، ج.ر.ج.ج.، عدد 80، مؤرخ في 21/12/2003.
- 2- مرسوم تنفيذي رقم 05-444 المؤرخ في 14 نوفمبر 2005، يحدد كفاءات منح الجائزة الوطنية من أجل حماية البيئة، ج.ر.ج.ج.، عدد 75، صادر في 20/11/2005.
- 3- مرسوم تنفيذي رقم 06-198، مؤرخ في 31 ماي 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، صادر في 04/06/2006.
- 4- مرسوم التنفيذي رقم 07-144، مؤرخ في 19 ماي 2007، يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج.ر.ج.ج.، عدد 34، صادر في 22/05/2007.
- 5- مرسوم التنفيذي رقم 07-145، المؤرخ في 19 ماي 2007، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج.ر.ج.ج.، عدد 34، صادر في 22/05/2007.
- 6- مرسوم رئاسي رقم 15-125، مؤرخ في 14 ماي 2015، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج.ر.ج.ج.، عدد 25، صادر بتاريخ 18/05/2015.
- 7- مرسوم رئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج.، عدد 50، صادر في 20/10/2015.

VI - مواقع الانترنت:

- 1- التعريف اللغوي للإحتياط: معجم المعاني الجامع والمعجم الوسيط: متاح على الرابط: <http://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/> (2016/02/11).
- 2- تعريف تقنية الجزيئات متناهية الصغر أو تقنية النانو: تقنية- النانو <https://ar.wikipedia.org/wiki/النانو> (2016/01/03).

ثانيا: باللغات الأجنبية:

I. Ouvrages:

- 1- DE LAUBADERE André et JEAN-CLAUDE Venezia et GOUDEMMENT Yves, Traité de droit administratif, 15^e Édition, L. G. D. J., France, 1999.
- 2- ESTEVE PARDO José, Derecho del medio ambiente, Tercera edición, Marcial Pons, Madrid, 2014.
- 3- ESTEVE PARDO José, técnica, riesgo y derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental, Edición Ariel derecho, Barcelona, España, 1999.
- 4- HENRI CHALVIDAN Pierre et HOUTTER Christeer, Droit administratif, Édition Nathan, Paris, 1996.
- 4- KAHLOULA Mohamed, Manuel de droit des pollutions et nuisances, KOUNOUZ EDITION, Algérie, 2013.
- 5- MALINGRERY Philippe, Introduction au droit de l'environnement, 5^{eme} éditions, éditions TEC AND DOC, Paris, 2011.

II. Thèses et mémoires :

a. Thèses :

- 1 - Beatriz Balbuena soto Lorena, Alcance de la protección de los sistemas naturales y las bases naturales de la vida humana. Análisis de la legislación penal española y paraguaya, Tesis doctoral, Departamento de derecho penal, procesal penal e historia del derecho, Universidad Carlos 3 de Madrid, España, 2012.
- 2 - DARNACULLETA GARDELLA Merci, Auto regulación regulada y derecho administrativo, Tesis doctoral, Facultad de derecho, Universidad de Girona, España, 2003.

3- EID Synthia Yaoute, Le droit et les politiques de l'environnement dans les pays du bassin méditerranéen: approche de droit environnemental comparé, Thèse en sciences juridiques en vue de l'obtention d'un doctorat en droit international public, Université René Descartes, Paris 5, Paris, 2007.

4 - GONZAGA VALENCIA HERNANDEZ Javier, El derecho de acceso a la justicia ambiental y sus mecanismos de aplicación en Columbia, Tesis presentada para la obtención del título de doctor, departamento de estudios jurídicos del estado, universidad de Alicante, España, 2011.

5 - OCHOA FIGUEROA Alejandro, ilícito penal e ilícito administrativo en el ámbito del medio ambiente: especial consideración de la tutela del agua, memoria para optar el grado de doctor, facultad de derecho, departamento de derecho penal, Universidad complutense de Madrid, España, 2014.

b. Mémoires :

- ANDRES CASH SAEZ Jorge, propuesta de régimen sancionatorio penal en base de un sistema mixto de responsabilidad, como instrumento de prevención de daños al medio ambiente, Tesis para optar el grado de Magister en derecho ambiental, Departamento de derecho ambiental, facultad de derecho, Santiago de Chile, Chile, 2011.

2- LUZ AGUDELO SÁNCHEZ Elena, FAUSTO HUERTA GUTIÉRREZ Enrique, El principio de precaución en el estado colombiano, Monografía para aspirar al título de Magíster en Derecho Administrativo, Instituto de postgrado de derecho, universidad libre, Bogotá, Colombia, 2009.

III. Articles:

1- ANDIA VALENCIA Walter, "Los estudios de impacto ambiental y su implicancia en las inversiones de los proyectos", industrial data, N° 2, universidad nacional mayor de San Marcos, Lima, Perú, 2012.

- 2- ANDRES PAEZ PAEZ Iván, AMPARO RODRIGUEZ Gloria, "Las medidas preventivas ambientales, una aproximación desde el derecho administrativo", Opinión jurídica, vol. 12, N° 23, Universidad de Medellín, Columbia, 2013.
- 3- ASPRINO SALAS Marilena, "La intervención administrativa en el control de los riesgos biotecnológicos", Anuario de derecho, N° 27, Mérida, Venezuela, 2010.
- 4- ARCILA SALAZAR Beatriz, "El principio de precaución y su aplicación judicial", Revista facultad de derecho y ciencias políticas, N° 111, Universidad pontificia bolivariana, Medellín, Colombia, 2009.
- 5- ARREGUI GALLEGOS Omar, "sostenibilidad y estudio de impacto ambiental", revista virtual universidad católica del norte, N° 18, fundación universidad católica del norte, Medellín, Columbia, 2006.
- 6- Christopher d. Stone, Should trees have standings?- toward legal right for natural objects, online on:
http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic498371.files/Stone.Trees_Standing.pdf
(12/02/2015).
- 7- DANIEL CORIA Ignacio, "el estudio de impacto ambiental: características y metodologías", Red de revistas científicas de América latina, el Caribe, España y Portugal, N° 20, universidad del centro educativo latinoamericano, Argentina, 2008.
- 8- DAVALOS GONZALES Javier, el derecho al ambiente sano en la nueva constitución, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, Ecuador, 2009.
- 9- DELGADO E. Luis, BECHMANN L. Pamela, OÑATE Bárbara, "Gobernanza ambiental: una estrategia orientada al desarrollo sostenible local través de la participación ciudadana", Revista ambiental y desarrollo, n° 23, Santiago de Chile, Chile, 2007.

- 10- DE ROANY Céline, "Le principe de précaution: analyse de critère commune et interprétation différenciée", R .J.E., N° 2, France, 2004.
- 11- ESTEVE PARDO José, "El derecho del medio ambiente como derecho de decisión y gestión de riesgos", Conferencia transcrita del 7 seminario permanente de profesores del departamento de derecho, Universidad de La Rioja, España, 2006.
- 12- GIMLAC ME Laurent, Police administrative de l'environnement, disponible sur :
[http://laurent.gimalac2.free.fr/Sitemdei/mdei/Podcast_cours/Entrees/2010/1/20_1_-_La_policeadministrative_\(1_&_2\)_files/1-POLICE%20ADMINISTRATIVE.pdf](http://laurent.gimalac2.free.fr/Sitemdei/mdei/Podcast_cours/Entrees/2010/1/20_1_-_La_policeadministrative_(1_&_2)_files/1-POLICE%20ADMINISTRATIVE.pdf), (13/02/2015).
- 13- HUERTA GUERRERO Luis, "Constitucionalizarían del derecho ambiental", derecho PUCP, revista de la facultad de derecho, N° 71, Universidad Católica, Perú, 2013.
- 14- JANIN Patrick, "Le dynamisme du droit de la protection de la nature", Environnement et développement durable, N° 11, université Lumière-Lyon 2, 2006.
- 15- JAVIER VELASQUEZ MUNEZ Carlos, "Ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en España y Colombia para la protección del medio ambiente y los recursos naturales", Revista de derecho, N° 22, universidad del norte, Colombia, 2004.
- 16- KISS Alexandre, "De la protection intégrée de l'environnement a l'intégration du droit international de l'environnement, chronique internationale (2001-2004)", R.J.E., N° 3, 2005.
- 17- LOURDES RAMIREZ TORRADO María, "La sanción administrativa y su diferenciación con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español", Revista de derecho, N° 27, universidad del norte, Colombia, 2007.

- 18- MIROSEVIC VERDUGO Camilo, "la participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la ley N° 20.417", Revista de derecho de la pontificada universidad católica de Valparaíso, N° 36, Chile, 2011.
- 19- MONCADA ALCANTARA Enrique, "Reflexiones acerca del riesgo en materia ambiental y la gestión de cuencas en el desarrollo de centrales hidroeléctricas", Revista de Investigación Jurídica, N° 5, Universidad católica santo Toribio, Perú, 2013.
- 20- ORTIZ CRESPO Santiago, "Participación ciudadana: la constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional", Revista de ciencias sociales, n° 32, Quito, Ecuador, 2008.
- 21- PACHECO VEGA Raúl, VEGA LOPEZ Obdulia, "Dos medidas de participación ciudadana en las políticas ambientales", Red de revistas científicas de América latina, el Caribe, España y Portugal, n° 9, México, 2001.
- 22- PEÑALVER ICABRE Alex, "Nuevas tendencias sobre la inactividad administrativa en la aplicación de las sanciones ambientales", fundación democracia y gobierno local, N°1, Barcelona, España, 2005.
- 23- TLEMCANI Salima, Silence, le parc national de Gouraya se meurt !, article publier dans EL WATAN, le 02-08-2009. Disponible sur : <http://www.elwatan.com/2009-08-02>, (12/02/2015).
- 24- TRONCOSO ISABEL María, "El principio de precaución y la responsabilidad civil", Revista de derecho privado, N° 18, universidad externado de Colombia, Colombia, 2010.

IV. Textes juridiques :

A. Constitutions:

- 1- constitución española del año 1978, Disponible en : www.boe.es (22/12/2014).

2- constitución portuguesa del año 1976, Disponible en :

<http://confinder.richmond.edu/admin/docs/portugalsp.pdf>, (20/12/2014).

3- constitución griega del año 1975, Disponible en :

<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-180%20galliko.pdf>, (20/12/2014).

4- constitución colombiana del año 1991, Disponible en :

http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf, (25/12/2014).

5- constitución ecuatoriana del año 2007, Disponible en :

http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf, (25/12/2014).

B. Textes législatifs:

-Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. www.boe.es (25/02/2016).

2 - Loi N° 95-101 de 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. www.legifrance.gouv.fr. (20/01/2016).

3 - Loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, www.legifrance.gouv.fr (20/01/2016).

4 - Ordenanza Municipal De Protección Del Medioambiente Del Ayuntamiento DeBilbao,

http://www.etsist.upm.es/estaticos/catedraoitt/web_salud_medioamb/legislacion_espana/pais_vasco/bilbao.pdf, (20/08/2015).

5 - Ley N° 34/2007, de 15/11/2007, de calidad de aire y protección de la atmosfera, www.boe.es (23/01/2016).

6 - Ley N° 20.417 DE 26/01/2010, CREA EL MINISTERIO, EL SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL Y LA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE. Disponible en: www.leychile.cl (27/02/2016).

V. Jurisprudence:

- **STS. ES.** N° 5577/1984, de 10 de Julio 1984.
- 2 - **STC. ES.** N° 149/1995, del 06 de Octubre 1995.
- 3 - **STC. ES.** N° 294/2004, de 10 de noviembre 2004.

VI. Documents:

- 1- BBC, Ecuador tiene la Constitución más verde, disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7646000/7646918.stm, (23/04/2015)
- 2- Carta de "Aalborg" de 27 de mayo 1995, https://es.wikipedia.org/wiki/Carta_de_Aalborg, (18/08/2015).
- 3- El administrado y la administración pública, lecciones de derecho administrativo, disponible en: https://isainfo.files.wordpress.com/2011/01/tema_6.pdf, (22/02/2016).
- 4- emol, el sitio de noticias online, el rally Dakar no pasara por Chile, <http://www.emol.com/noticias/deportes/2015/04/07/711671/el-rally-dakar-no-pasara-por-chile.html>, (06/03/2016).

الفهرس

الفهرس

01..... مقدمة

الفصل الأول

الضبط الإداري البيئي: آلية للاختيار بين المخاطر

08..... المبحث الأول: الحماية الإدارية للبيئة: إلزام دستوري هادف

09..... المطلب الأول: الإلزام الدستوري: أساس التدخل الإداري حمايةً للبيئة

10..... الفرع الأول: الإلزام الدستوري العام

15..... الفرع الثاني: الإلزام الدستوري الإجرائي

21..... الفرع الثالث: دستور الجزائر لسنة 1996

21..... أولاً: مرحلة التكريس الضمني

24..... ثانياً: مرحلة الإعلان العام

24..... المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري البيئي: من النظام العام البيئي إلى الأنظمة البيئية الخاصة..

26..... الفرع الأول: حماية النظام العام البيئي

26..... أولاً: حماية العناصر التقليدية للنظام العام البيئي

26..... 1- حماية الأمن العام البيئي

27..... 2- حماية البيئة من خلال حماية الصحة العامة

29..... 3- حماية السكنية البيئية العامة

31..... ثانياً: هل يمكن حماية البيئة من خلال حماية العناصر المستحدثة للنظام العام؟

32..... 1- حماية البيئة من خلال حماية الآداب العامة

- 33..... 2- حماية البيئة من خلال حماية الرونق والرواء
- 34..... الفرع الثاني: حماية الأنظمة البيئية الخاصة
- 35..... أولاً: الضبط الإداري الخاص بالمحافظة على البيئة ومواردها
- 35..... 1- المجالات المحمية، النباتات والحيوانات البرية
- 37..... 2- المناطق الجبلية والموارد الغابية
- 38..... 3- الضبط الإداري الخاص بالمياه
- 39..... ثانياً: الضبط الإداري الخاص بمكافحة التلوث
- 41..... المبحث الثاني: الضبط الإداري للاختيار بين المخاطر البيئية: الآليات مكرسة والفعالية غائبة
- 42..... المطلب الأول: وسائل الضبط الإداري البيئي
- 42..... الفرع الأول: لوائح الضبط الإداري
- 44..... الفرع الثاني: القرارات الإدارية الفردية
- 45..... الفرع الثالث: التنفيذ الجبري
- 48..... المطلب الثاني: إجراءات الضبط الإداري البيئي
- 48..... الفرع الأول: نظام الحظر
- 52..... الفرع الثاني: التراخيص الإدارية
- 52..... 1- أهم تطبيقات التراخيص الإدارية لحماية البيئة
- 55..... 2- مساهمة التراخيص الإدارية لأحسن التكنولوجيات المتاحة
- 57..... الفرع الثالث: الإلزام
- 59..... المطلب الثالث: هيئات الضبط الإداري البيئي

- 59..... الفرع الأول: الإدارة المركزية كهيئة ضبط عام
- 60..... أولا: تبعية البيئة لمصالح حكومية
- 60..... ثانيا: تداول الضبط البيئي المركزي بين هيئات وزارية مختلفة
- 61..... ثالثا: آخر محطات الضبط البيئي المركزي: وزارة الموارد المائية والبيئة
- 61..... الفرع الثاني: الدور الحاسم للجماعات الإقليمية كهيئات ضبط محلية
- 61..... أولا: الجماعات الإقليمية في الجزائر والمخاطر البيئية، أعباء دون وسائل تكريس
- 61..... 1- الالتزامات البيئية في إطار فكرة النظام العام
- 63..... 2- الصلاحيات البيئية في إطار الأنظمة البيئية الخاصة
- 63..... 3- معوقات المهام البيئية للجماعات الإقليمية
- 64..... ثانيا: هيئات الضبط البيئية المحلية المتخصصة
- 64..... 1- المديرية الولائية للبيئة
- 64..... 2- اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة
- 65..... ثالثا: المشاركة الشعبية للسلطات المحلية من خلال الحوكمة البيئية
- 70..... رابعا- الجماعات الإقليمية والخطر البيئية في اسبانيا، قانون البيئة لبلدية "بيلباو" كنموذج
- 70..... 1- مجال وأهداف تطبيقه
- 71..... 2- المبادئ التي يقوم عليها

الفصل الثاني:

من الضبط الإداري إلى إدارة المخاطر البيئية المقبولة

- 76.....المبحث الأول: الردع مقابل التحفيز إدارة للمخاطر المؤكدة
- 76.....المطلب الأول: العقوبات الإدارية: أسلوب تصحيحي للسلوكيات المضرّة بالبيئة
- 77.....الفرع الأول: أهمية العقوبة الإدارية في حماية البيئة
- 80.....الفرع الثاني: أنواع العقوبات الإدارية البيئية
- 80.....أولاً: العقوبات الإدارية المالية
- 83.....ثانياً- العقوبات الإدارية غير المالية
- 83.....1- غلق المنشأة أو وقف نشاط الشخص في حالة التعنت
- 84.....2- سحب الترخيص بالاستغلال
- 85.....3- الإلزام الإداري للمخالف بإزالة الأضرار البيئية أو رد الشيء إلى ما كان عليه
- 87.....الفرع الثالث: ضمانات حماية المرتفق البيئي في مواجهة السلطة القمعية للإدارة البيئية
- 88.....أولاً- الضمانات القانونية المتعلقة بالجزاء البيئي ذاته
- 88.....1- مشروعية الجزاء الإداري البيئي
- 89.....2- عدم رجعية الجزاء الإداري البيئي
- 89.....3- التناسب بين الجزاء الإداري والمخالفة البيئية
- 90.....ثانياً- صحة إجراءات فرض العقوبة
- 90.....1- ضرورة إخطار أو إنذار المعني بالمخالفة البيئية
- 91.....2- حق الطعن في الجزاء الإداري البيئي

- المطلب الثاني: الضريبة البيئية: أداة للتحكم في المخاطر البيئية والتحصيل العمومي 92
- الفرع الأول: الطبيعة القانونية الخاصة لها 93
- أولاً- المهام التحفيزية الردعية للضريبة البيئية 93
- ثانياً- استثناء الضريبة البيئية عن قاعدة عدم تخصيص الضريبة 94
- ثالثاً- الضريبة البيئية آلية إدارية متعددة التبريرات..... 96
- 1- المبررات الاجتماعية 96
- 2- المبررات المالية 96
- 3- المبررات الاقتصادية 96
- الفرع الثاني: مبدأ "من يلوث يدفع" كأساس لتكريس الضريبة البيئية 97
- أولاً: ظهور وتطور المبدأ 98
- 1- ظهوره كمبدأ اقتصادي 98
- 2- إقراره كمبدأ قانوني 99
- ثانياً: الدور الذي يؤديه المبدأ 100
- 1- تحسيس الملوث بضرورة تقاسم الأعباء المالية لتبعات نشاطه 100
- 2- الدور المزدوج -الوقائي العلاجي- للمبدأ 102
- المبحث الثاني: إدارة المخاطر البيئية في حالة عدم يقينية الحقائق العلمية 103
- المطلب الأول: مواجهة عدم اليقين بالاحتياط البيئي 104
- الفرع الأول: نشأة وتطور المبدأ 105
- أولاً: التمييز بين المبدأ والمفهوم المشابه له "مبدأ الوقاية" 105

- 106..... ثانيا: الأصل الألماني للمبدأ
- 107..... ثالثا: تأخر تبني المبدأ في القانون الفرنسي والجزائري
- 109..... الفرع الثاني: شروط الإحتياط وانعكاساته الغير مرغوبة
- 109..... أولا: شروط تطبيق المبدأ
- 109..... 1- عدم يقينية المعارف العلمية
- 111..... 2- احتمال إحداث أضرار بليغة وغير قابلة للإصلاح
- 112..... 3- تجسيد الإحتياط من خلال إجراءات عملية
- 114..... ثانيا: الانعكاسات غير المرغوبة لمبدأ الإحتياط
- 115..... المطلب الثاني: تكريس الإحتياط من خلال دراسة مدى التأثير على البيئة
- 116..... الفرع الأول: خصائص دراسة التأثير البيئي
- 116..... أولا: إجراء ذو طابع تقني
- 117..... ثانيا: إجراء إداري
- 118..... ثالثا: الطابع الوقائي لإجراء دراسة التأثير البيئي
- 120..... الفرع الثاني: مضمون دراسة التأثير البيئي والرقابة عليه
- 120..... أولا: مضمون المبدأ
- 121..... 1- الوصف الدقيق للحالة الأصلية للموقع وبيئته المحيطة
- 121..... 2- وصف تأثير المشروع على البيئة
- 122..... 3- تدابير معالجة الأضرار، تقليصها أو التعويض عنها
- 123..... ثانيا: الرقابة على دراسة التأثير البيئي

123.....	1- الرقابة الرسمية
125.....	2- المشاركة الشعبية في الرقابة على دراسة مدى التأثير
132.....	خاتمة
138.....	قائمة المراجع
155.....	الفهرس

ملخص:

للأخطار أصل طبيعي كالعواصف، الفيضانات، الزلازل أما المخاطر فهي ذات أصل تكنولوجي ناتج عن النشاط الإنساني كالتكنولوجيا الطاقوية، الصناعة الصيدلانية، تكنولوجيا الأشغال العامة ... الخ، الذي يهدف إلى الحد من الأخطار الطبيعية كالأضرار، الأوبئة، البرودة، الحرارة ... الخ، لكن ينتج عن هذا النشاط التكنولوجي مخاطر جد معتبرة على الوسط البيئي؛ في هذه الحالة تعتبر المهمة الرئيسية لقانون البيئة ضبط وتنظيم المخاطر المضرة بالبيئة، بين مخاطر مرفوضة وممنوعة ومخاطر مقبولة و مسموح بها -أولاً- وإدارة هذه الأخيرة في إطار تحقيق التوازن بين الحفاظ على سلامة البيئة وتلبية حاجات الإنسان المتزايدة -ثانياً- عن طريق آليات تستعملها الإدارة لهذه المهمة كالعقوبات الإدارية والضرائب البيئية ... الخ؛ لكن ما تجدر الإشارة إليه أن التحدي الذي يواجهه قانون البيئة لا يكمن في الأعمال غير المشروعة المعروفة، بل يتمثل في تلك الأعمال المطابقة تماماً للقواعد القانونية المعمول بها والتي يمكن أن تحدث إضراراً بالبيئة بسبب عدم اليقين العلمي، فعلى القانون البيئي مواجهة هذه التعقيدات والتحديات ولذلك أوجدت وطورت مبادئ قانونية للتعامل مع ذلك.

Résumé:

Les dangers sont d'origine naturelle, alors que les risques sont d'origine de l'activité humaine technologique afin de satisfaire les besoins des être humains.

La conciliation entre la satisfaction des besoins humains et la protection de l'environnement est l'objectif de toutes les stratégies gouvernementales, et ce par la mise en place des mécanismes juridiques afin de réglementer les projets préjudiciables à l'environnement. La gestion des risques avec des incidences irréversibles et ceux avec des risques acceptables pour l'environnement produits par l'activité légale nécessitent l'élaboration d'instruments d'ordre administratifs (les sanctions et la fiscalité...) et développer des mécanismes de prévention basés sur les données scientifiques tendant à réduire -au mois- les préjudices écologiques.

Summary:

The dangers are of natural origin, while the risks are of origin of technological human activity, in order to satisfy the needs of human beings same.

Reconciling human needs and environmental protection is the goal of all governmental strategies, and this by setting up legal mechanisms to regulate harmful environmental projects and choose between risks. The risk management - in the case of certainty and uncertainty scientific - with irreversible impact and those with acceptable risk to the environment produces by the legal activity require the development of administrative order instrument, and developing prevention mechanisms based on scientific data tending to reduce -at least- the ecological harm.