مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال
The Journal of Research in Contracts and Business Law
المجلد 10 / العـدد: 02 (2025)، ص 171–188

دراسة التأثير الوسيلة القانونية للجماعات المحلية لحماية البيئة

The impact study the legal means of local groups to protect the environment

أماني بلعلمي *
جامعة جيجل (الجزائر)، amani.beleulmi@univ-jijel.dz
مخبر الدراسات القانونية المعمقة

تاريخ الاستلام: 2025/06/21 تاريخ القبول: 2025/12/08 تاريخ النشر: 2025/12/18

ملخص:

تناولت دراستنا موضوع دراسة التأثير كوسيلة الجماعات المحلية القانونية لحماية البيئة، وذلك بهدف إبراز الصلاحيات الممنوحة بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما للجماعات المحلية بغرض قيامها بمهمتها في حماية البيئة والتوصل إلى تحديد مدى نجاعة هذه الصلاحيات في تحقيق هذه الحماية، وقد ركزنا على إحدى أهم الوسائل القانونية المتاحة لها لتحقيق هذه الحماية والمتمثلة في دراسة التأثير.

إلا أن دراسة التأثير كوسيلة لحماية البيئة تجابهها العديد من العراقيل التي تحد من فعاليتها وتحول دون تحقيق الغرض الذي وجدت لأجله، ما يستلزم إصلاحات جدية في هذا الشأن أبرزها تكريس التكوين في مجال دراسة التأثير وتخصيص ميزانية للجماعات المحلية بعنوان حماية البيئة، وتعزيز آليات الرقابة والشفافية على استعمال دراسة التأثير وفتح مجال لمشاركة الجمهور فيها.

كلمات مفتاحية: دراسة التأثير.، الجماعات المحلية.، البيئة.، التشريع.، التنظيم.

Abstract:

Our study addressed the topic of impact studies as a legal means for local communities to protect the environment. The goal was to highlight the powers granted to local communities under applicable legislation and regulations to carry out their environmental protection mission, and to determine the effectiveness of these powers in achieving this protection. We focused on one of the most important legal means available to them to achieve this protection: impact studies.

However, impact studies as a means of environmental protection face numerous obstacles that limit their effectiveness and prevent them from achieving their intended purpose. This requires serious reforms in this regard, most notably dedicating training in impact studies and allocating a budget to local communities for environmental protection, and Strengthening oversight and transparency mechanisms for the use of impact studies and opening up opportunities for public participation.

Keywords: impact study; local group; environment; legislation; regulation.

* المؤلف المرسل.

مقدمة:

تلعب الجماعات المحلية دورا هاما في كل مجالات ونواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية وأيضا البيئية، وهي تلعب هذا الدور بصفتها ممثلا للدولة، وبصفتها تكريسا لنظام اللامركزية الإدارية، وبصفتها خادمة للمواطن، وهي تجسد هذا الدور بجدارة أكبر كونها الأكثر احتكاكا بالمواطن والأكثر قربا من قضاياه والأكثر دراية بمشاكله المحلية، لذلك منحت للجماعات المحلية صلاحيات واختصاصات واسعة لتأدية هذا الدور، وذلك من خلال مجموعة من النصوص القانونية و التنظيمية الصادرة في هذا المجال لا سيما ما يتعلق منها بالمجال البيئي، وفي الحقيقة فإن صدور هذه النصوص القانونية والتنظيمية هو تجسيد لالتزامات الدولة الدولية في هذا المجال الذي أصبح يحتل حيزا هاما في انشغالات المجتمع الدولي، و يترجم ذلك حجم الاتفاقيات والمواثيق الصادرة لغرض وضع حد للمشاكل البيئية المتنوعة والتي أصبحت تشكل خطرا حقيقيا على حياة الإنسان، وأبرز هذه المشاكل هي تلك الناتجة عن العامل البشري بفعل أنشطته المختلفة التي يسعى فيها لتحقيق الربح دون مراعاة لقواعد المحافظة على البيئة، مما جعل هذه الأخيرة معرضة بشكل دائم إلى انتهاكات كبيرة وخروقات جسيمة، فكان لا بد من التدخل القانوني الصارم من خلال توظيف مؤسسات الدولة وهياكلها ومنحها صلاحيات للوقاية أولا قبل العلاج، وأبرز التدابير الوقائية هي دراسة مدى التأثير التي أقرها القانون 03/83 المتعلق بحماية البيئة وخصص لها المرسوم التنفيذي رقم 78/90، ثم القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة والذي خصص لها عدة مراسيم تنفيذية أبرزها المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المعدل والمتمم، إلا أن كل النصوص التشريعية والتنظيمية المذكورة ورغم كل الصلاحيات التي منحتها للجماعات المحلية فيما يخص دراسة التأثير، احتوت العديد من الثغرات وواجهتها العديد من العقبات.

يمتد نطاق دراستنا إلى الجماعات المحلية في الجزائر والتشريع والتنظيم الذي تخضع له في مجال حماية البيئة وتحديدا فيما يخص وسيلة دراسة التأثير الممنوحة لها لهذا الغرض.

وتهدف دراستنا إلى بيان الصلاحيات القانونية للجماعات المحلية في مجال حماية البيئة لاستخلاص أهميتها وأهمية دورها في هذا المجال ثم بيان كيفية استعمالها لهذه الصلاحيات عموما، وصلاحية دراسة التأثير بشكل خاص، ثم تقييم هذه الصلاحية لبيان فعاليتها في مجال حماية البيئة.

لذلك فإن الإشكالية التي نطرحها في موضوعنا تتمثل في: ما هو الدور الذي تلعبه الجماعات المحلية في تفعيل آلية دراسة التأثير وجعلها محققة للغرض منها وهو حماية البيئة؟

نفترض أن الجماعات المحلية تستخدم دراسة مدى التأثير كصلاحية من الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون وهي تعمل على تفعيلها بهذا الاستخدام في مجال البيئة إلا أن الواقع قد يفرض عليها تحديات في هذا الخصوص.

هذا وقد اعتمدنا في موضوعنا على المنهج الوصفي التحليلي المتماشي مع طبيعة الموضوع بوصف ثم تحليل النصوص القانونية ذات الصلة وكذا مختلف المراجع المكتبية.

وبغرض الإجابة عن الإشكالية المطروحة، والإحاطة بكل تفاصيل الموضوع ارتأينا تقسيم دراستنا إلى محورين رئيسيين تناولنا في الأول مفهوم دراسة مدى التأثير، وتناولنا في الثاني دراسة التأثير كإحدى أهم صلاحيات الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة.

المحور الأول: مفهوم دراسة مدى التأثير

لقد ظهر أول نص قانوني يقرر دراسة التأثير في الولايات المتحدة الأمريكية، وتضمن هذا النص القانوني إلزام الوكالات الفدرالية بإعداد دراسة تأثير بيئية لكل النشاطات الفدرالية التي يمكن أن تلحق أضرارا كبرى بالبيئة البشرية، كما قررت كندا دراسة التأثير في نصين من نصوصها القانونية، ثم تم اعتماد هذه الدراسة في دول أخرى، وانتقل الأمر إلى النصوص الدولية من خلال المعاهدات والاتفاقيات الدولية المبرمة في الشأن البيئي كمقرر مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة رقم 06/14 المؤرخ في 19 ماي 1978، ووثيقة برنامج الأمم المتحدة للبيئة بتاريخ 2 أبريل 1987 المتعلقة بأهداف و مبادئ تقييم الآثار على البيئة، كما واستعملت عبارة دراسة التأثير كمصطلح تقني وظيفي في وثائق دولية أخرى كبرنامج العمل المنبثق عن مؤتمر ستوكهولم لحماية البيئة البشرية وكذا مخطط برنامج الأمم المتحدة للبيئة متوسط الأجل[1].

وتماشيا مع الركب الدولي وتجسيدا للالتزامات الدولية في المجال البيئي، اعتمد المشرع الجزائري دراسة التأثير كإحدى أبرز الوسائل القانونية الممنوحة للجماعات المحلية في إطار مخطط الدولة الرامي إلى حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة، والبداية كانت بأول قانون لحماية البيئة رقم 03/83 والنصوص التطبيقية الصادرة بإحالة منه، ثم القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الساري المفعول والنصوص التطبيقية الصادرة بإحالة منه، و أبرزها المرسومين التنفيذيين 144/07 و 145/07 المتعلقين بدراسة التأثير.

أولا: تعريف دراسة مدى التأثير على البيئة

تمثل دراسة التأثير على البيئة الأداة الوقائية في مجال حماية البيئة، الهدف منها الحد من المخاطر البيئية الناتجة عن الأنشطة البشرية، وقد اعتمد المشرع الجزائري هذه الأداة كميزة قانونية لا كتكلفة إضافية، كونها أداة رقابة ومتابعة بيئية دائمة للمشاريع التنموية بما يضمن تحقيقها للتنمية دون انحراف عن المتطلبات البيئية، وقد منحت هذه الأداة لأصحاب القرار بما يمكنهم من اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة و اقتراح البدائل المناسبة[2]، ونقصد بأصحاب القرار الجماعات المحلية التي تعتمد دراسة التأثير بدءا بإعداد خطط المشاريع إلى حين تنفيذها ثم الإصلاح إن أمكن.

هذا وقد التزمت الجزائر دوليا بتطبيق دراسة التأثير، وتحديدا في مؤتمر ريو ديجينيرو الذي أنتج جدول أعمال الأمم المتحدة رقم 21، والذي تضمن العديد من الفصول التي نصت على أهمية دراسة التأثير على البيئة للحد من التدهور البيئي[3].

نتناول بداية التعريف الفقهي لدراسة التأثير ثم التعريف التشريعي.

أ . التعريف الفقهي لدراسة مدى التأثير على البيئة

عرفت دراسة التأثير على البيئة بأنها دراسة هدفها رسم توقعات للآثار أو للمردود البيئي للمشاريع التنموية التي يمكن أن تكون ضارة أو مفيدة مباشرة أو غير مباشرة، وكذلك تحديد نتائجها واحتمالية وقوع أضرار على المنطقة مكان إنشاء المشروع أو المناطق المجاورة سواء كانت محلية أو وطنية أو عالمية وذلك لأجل تفادي هذه الآثار إن أمكن أو معالجتها في

حال ما إذا وقعت[4]. كما وعرفت أيضا بأنها نشاط يتم تصميمه لتحديد الآثار البيئية الناجمة عن مشاريع التنمية وبرامجها ووضع الحلول المناسبة للحد من سلبيتها أو تقليلها لأقصى درجة ممكنة[5].

ومن خلال التعاريف المقدمة لدراسة التأثير يمكننا استخلاص أهدافها المتمثلة فيما يلي:[6]

. تقييم النتائج المحتملة والآثار المباشرة وغير المباشرة المؤقتة والدائمة للمشروع على البيئة التي تتضمن الإنسان والحيوان والنبات والتربة والمياه والهواء والمناخ والتوازن الطبيعي والبيولوجي والآثار الثقافية والتاريخية وراحة السكان والنظافة والصحة العمومية والسلامة مع الأخذ بعين الاعتبار التفاعل بين كل العناصر المذكورة.

. تفادي الآثار السلبية للمشروع على البيئة أو الحد منها أو تعويضها في حال وقعت.

. تعزيز الآثار الإيجابية للمشروع على البيئة.

. نشر الوعي بين المواطنين حول الآثار السلبية للمشروع التي يمكن أن تلحق البيئة.

هذا وقد أرسى الفقه العديد من المبادئ التي يجب أن تقوم عليها دراسة التأثير والتي يمكن اختزالها فيما يلي:[7]

. التركيز على التأثيرات المحتملة الأكثر خطورة لتقليص المشاكل وتفادي التعقيدات وكذا التركيز على الحلول المعقولة والممكنة التطبيق والجائز قبولها من طرف صاحب المشروع لتوفير الجهد والوقت.

. توفير الإطارات المؤهلة والمتخصصة لكون دراسة التأثير عملية تقنية تحتاج إلى وسائل خاصة لضمان نتائج أكثر دقة وصحة.

. مساهمة المجتمع المدني بآرائهم في المشروعات التي تؤثر على بيئتهم وحياتهم وذلك بتعريفهم بمنافع وأخطار المشروع، وهو المبدأ الذي كرسه المشرع من خلال إلزامه في عملية التحقيق العمومي بإبداء المواطنين لآرائهم وانشغالاتهم.

ب . التعريف التشريعي لدراسة مدى التأثير على البيئة

لقد انتهج المشرع الجزائري في نصوصه القانونية والتنظيمية المتعلقة بالبيئة طابع الازدواجية في الصياغة، فحدد من جهة الإجراءات الوقائية التي تمنع وقوع الاعتداء على البيئة، وحدد من جهة أخرى الجزاءات الإدارية المترتبة عن مخالفتها، ونقصد بالإجراءات الوقائية القانونية تلك القواعد التي تمنع وقوع السلوك المخالف لإرادة المشرع وهي بذلك بمثابة الوقاية المخولة لسلطات الضبط الإداري للحد من الاعتداءات التي تنتهك هذه القواعد[8]. ومن بين أهم هذه الإجراءات الإدارية القبلية التي رصدها القانون لحماية البيئة هي دراسة التأثير.

لقد نص أول قانون صادر في الجزائر لحماية البيئة أي القانون 03/83[9] المؤرخ في 5 فبراير 1983 على دراسة مدى التأثير فاعتبرها وسيلة أساسية للنهوض بحماية البيئة وحدد هدفها بأنه معرفة وتقدير الانعكاسات المباشرة و/أو غير المباشرة للمشاريع على التوازن البيئي وكذا على إطار ونوعية معيشة السكان، وتطبيقا لهذا النص صدر المرسوم التنفيذي رقم 78/90 المتعلق بدراسات التأثير في البيئة[10]، والذي عرف دراسة التأثير في مادته الثانية بأنها إجراء قبلي تخضع له جميع أشغال وأعمال التهيئة أو المنشآت الكبرى التي يمكن بسبب أهميتها وأبعادها وآثارها أن تلحق ضررا مباشرا وغير مباشر بالبيئة ولا سيما ما يتعلق بالصحة العمومية والفلاحة والمساحات الطبيعية والحيوان والنبات والمحافظة على الأماكن وحسن الجوار.

ولم يختف نظام دراسة التأثير من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وهو القانون رقم 10/03[11] المؤرخ في 19 يوليو 2003، بل واصل المشرع إقراره، فنص عليه تحت عنوان نظام تقييم الآثار البيئية لمشاريع التنمية، لكن الاختلاف عن النص السابق المتمثل في القانون 03/83 أنه لم يتناول تعريفه هنا بل اقتصر على بيان المشاريع التي تخضع لدراسة التأثير و المتمثلة في: مشاريع التنمية و الهياكل و المنشآت الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى، وكل الأعمال وبرامج البناء التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة على البيئة خاصة على الأنواع والموارد والأوساط والفضاءات الطبيعية والتوازن الإيكولوجي وكذا على إطار ونوعية المعيشة، ومن بين النصوص التطبيقية الصادرة بإحالة من القانون 10/03 يبرز المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المؤرخ في 19 مايو 2007 المحدد لمجال و محتوى المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة[12]، والذي تشابه معه في عدم تضمنه أي تعريف لدراسة التأثير واكتفاؤه في المادة الثانية منه ببيان هدفه.

الملاحظ أيضا عن القانون 10/03 إضافته لموجز التأثير الذي لم يوجد في القانون الملغى، وبالتالي فإن دراسات التأثير تنقسم إلى نوعين هما: دراسة التأثير على البيئة وموجز التأثير على البيئة.

ثانيا: التكييف القانوني لدراسة التأثير كآلية من آليات الضبط الإداري لحماية البيئة

ينقسم الضبط الإداري بحسب موضوعه إلى ضبط إداري عام وهو الضبط الإداري بمفهومه التقليدي الذي تمارسه الإدارة العامة في إطار حفظ النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة، والضبط الإداري الخاص وهو المفهوم الحديث للضبط الإداري ويعني الضبط الممارس من قبل الإدارة العامة في كل مجال من المجالات كالضبط الاقتصادي والضبط في مجال حماية المستهلك والضبط في مجال حماية البيئة، لذلك نتعرف بداية على هذا الأخير، ثم على دراسة التأثير كإحدى آلياته.

أ . تعريف الضبط الإداري البيئي

يتمثل الضبط الإداري في مجموع القرارات والأعمال والإجراءات والأساليب الفنية والقانونية التي تفرضها الإدارة العامة لحفظ النظام العام بصفة وقائية، والضبط الإداري البيئي هو مجموعة الإجراءات والقيود وكذا الأساليب القانونية والفنية التي تفرضها الإدارة بهدف المحافظة على البيئة وحمايتها من الأضرار والمخاطر بصفة وقائية، وهذه التدابير الوقائية تقوم بها الجهات الإدارية المختصة.

من خلال التعريف نلاحظ أن السلطات المختصة بحماية البيئة في إطار الضبط الإداري في المجال البيئي تستخدم الأساليب القانونية وهي كثيرة، فنجد: الرخص والتقارير والإلزام والحظر ودراسة مدى التأثير.

ب . دراسة التأثير كآلية للضبط الإداري البيئي

تبنى المشرع دراسة التأثير بموجب المادة 130 من القانون 03/83 المتعلق بحماية البيئة الملغى بالقانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الساري المفعول والذي ترك للتنظيم تحديد الهدف من هذا الإجراء ووضع الشروط والإجراءات الأخرى المكملة، ويتمثل هذا التنظيم في المرسوم التنفيذي 145/07 المتضمن مجال تطبيق محتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة والذي نصت المادة 2 منه على أن دراسة أو موجز التأثير على البيئة تهدف إلى تحديد مدى ملاءمة إدخال المشروع في بيئته مع تحديد وتقييم الآثار المباشرة و/أو غير المباشرة للمشروع وذلك

للتحقق من التكفل بالتعليمات المتعلقة بحماية البيئة في إطار المشروع، لذلك فدراسة التأثير هي دراسة تقييمية مسبقة هدفها الكشف عن ما قد تسببه المشاريع الخطرة من آثار بيئية وذلك بهدف التقليل منها، ولما لا الحد منها.

المحور الثاني: دراسة التأثير كإحدى صلاحيات الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة

تعرف الجماعات المحلية أو ما تسمى أيضا الجماعات الإقليمية بأنها الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة، وقد وجدت لإشباع الحاجات العامة المحلية[13]، وقد أوكلت لها السلطة المركزية جملة من الصلاحيات لتحقيق ذلك بالتناسب مع حجم الحاجات المحلية، كما وتعرف بأنها وحدات أهلية مستقلة بمصادرها وإيراداتها الذاتية، وهي تمثل حلقة وصل بين الحكومة والمواطن، وتلعب الدور الأبرز في المجالات التنموية، وتقدم خدمات للمجتمعات المحلية[14]، وتتمثل هذه الجماعات المحلية في كل من الولاية والبلدية اللتان ينظمهما في الجزائر كل من القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية[15] والقانون 10/11 المؤرخ في 22 يوليو 2011 المتعلق بالبلدية[16]، وقد تضمن القانونان مجموعة من الصلاحيات التي يمكن للجماعات المحلية التحرك من خلالها وتأدية أدوارها، وأبرزها الدور البيئي، ولذلك فإننا نجد بجانب القانونين المذكورين قوانين أخرى متعلقة بمجالات مختلفة تنشط فيها الجماعات المحلية، وبالتالي تحتاج إلى توفر صلاحيات لها بخصوصها، ومن بينها المجال البيئي المنظم بموجب القانون رقم 10/03 الذي يعد القانون الثاني المنظم لهذا المجال بعد القانون 03/83، لذلك فسنتناول صلاحيات كل من الولاية والبلدية في القانون المتعلق بكل منهما، ثم صلاحياتهما بموجب قانون حماية البيئة الساري المفعول، بعدها نركز على دراسة التأثير كأهم هاته الصلاحيات.

أولا : صلاحيات الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة

تعرف الولاية بأنها الجماعة الإقليمية للدولة المتمتعة بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وهي بذلك مجال لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، فتساهم في إدارة وتهيئة الإقليم، وكذلك في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية وترقية وتحسين المستوى المعيشي للمواطن، وكذا حماية البيئة، وهي بذلك تتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، وهو القانون رقم 07/12 الذي يتضمن مجموعة من الصلاحيات التي منحها للولاية في مختلف المجالات ومنها المجال البيئي. ولأن الولاية تتكون من جهازين هما الوالي والمجلس الشعبي الولائي، فإن لكل جهاز منهما صلاحيات تخصه في مجال حماية البيئة. إضافة إلى ما ذكر فإن للولاية صلاحيات في المجال البيئي ممنوحة لها بموجب القانون المتعلق بهذا المجال وهو القانون رقم 10/03 الساري المفعول.

عرفت المادة الأولى من القانون 10/11 البلدية بأنها: "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون"، كما وجاء في المادة الثانية من هذا القانون بأنها المكان الذي تمارس فيه المواطنة عن طريق مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية للدولة في الإطار الإقليمي والجغرافي للبلدية، كما تمارس فيه الديمقراطية المحلية.

وكما الولاية، تتشكل البلدية من جهازين هما رئيس المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي البلدي، يمثل الأول الهيئة التنفيذية بينما يمثل الثاني هيئة المداولات، وقد أقر لهما كل من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والقانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة صلاحيات بيئية وذلك في إطار تجسيد اللامركزية الإدارية في المجال البيئي.

نتعرف بداية على صلاحيات الولاية في المجال البيئي ثم على صلاحيات البلدية في نفس المجال.

أ. صلاحيات الولاية الممنوحة لها لحماية البيئة بموجب قانون الولاية 07/12 وقوانين حماية البيئة

لقد خول المشرع للولاية بموجب القانون 07/12 جملة من الصلاحيات في مجال حماية البيئة ولجهازيها المتمثلين في الوالي والمجلس الشعبي الولائي، فنص على تولي لجان دائمة متكونة من أعضاء المجلس اختصاصات بيئية، كما نص على ممارسة المجلس لصلاحياته البيئية من خلال تداوله في كل ما يخص حماية البيئة، كما ونصت المادة 81 منه على إنشاء بنك معلومات على مستوى كل ولاية يجمع كل الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وتنشئ جدولا سنويا يبين النتائج المتحصل عليها ومعدلات النمو في كل قطاع، هذا ويمارس المجلس بحكم القانون صلاحياته في كل ما هو متصل بمجال البيئة من حماية الأملاك الغابية ومكافحة الأوبئة وحماية الصحة الحيوانية والنباتية والصحة العمومية، وكذا الإسعافات والآفات الطبيعية... وغيرها.

إلا أنه يجب التنويه هنا إلى إشكال حقيقي يتمثل في عدم تناسب الصلاحيات الموسعة للمجلس الشعبي الولائي في مجال البيئة مع الإمكانيات المتاحة له في هذا الخصوص، هذا بالإضافة إلى الرقابة المفروضة عليه من الجهة الوصية، وهو ما أدى إلى إشكال آخر بخصوص القوة الملزمة لقراراته التي غالبا ما تكون موضع خلاف بين أعضائه، وفي النهاية يرجع تنفيذها إلى الوالي، وهو ما يوجب منح المجلس صلاحية تنفيذ مداولاته وتوجيهاته واقتراحاته.

بالنسبة لصلاحيات الوالي في المجال البيئي والذي يمثل الجهاز المعين من قبل الدولة وبالتالي السلطة الإدارية والسياسية للولاية، وفي نفس الوقت السلطة الممثلة للولاية[17]، فإنها متنوعة وموسعة باعتباره السلطة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، إذ يعمل على نشر وتنفيذ مداولات المجلس المتعلقة بحماية البيئة، كما ويتولى إصدار قرارات لأجل تنفيذها[18].

كان أول قانون في الجزائر متعلق بحماية البيئة هو القانون رقم 03/83 ، وقد ساهم هذا القانون في تكريس اللامركزية في المجال البيئي، فنص صراحة على تمثيل الجماعات المحلية المؤسسات الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة، وحدد كيفية مشاركتها بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية، إلا أن المشرع قد تراجع عن الإصلاحات والصلاحيات المتضمنة في هذا القانون بإلغائه وإصدار قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة 10/03 الذي لم يشر فيه إلى دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، واكتفى باعتبارها أولوية من أولويات السياسة الوطنية وربطها بالتنمية المستدامة، وهذا يعد تراجعا منه غير مبرر ولا مفهوم، كما أنه كرس الطابع الجهوي كبديل للطابع المحلي والإقليمي والإداري عن طريق إدارة مركزية مع مراعاة الامتداد الطبيعي كأسلوب أكثر حداثة و ابتكارا، بمعنى الاعتماد على الطابع الساحلي والصحراوي والسهوب والهضاب... وغيرها كبديل عن الولايات و البلديات في مجال الحفاظ على البيئة[19]، لكن الغريب هو تكريس المشرع لدور الجماعات المحلية في حماية البيئة في قوانين أخرى خاصة بكل مجال من مجالات حماية البيئة كقانون المياه وقانون تهيئة الإقليم وقانون الصحة وقانون حماية المستهلك وقانون التهيئة والتعمير... وغيرها.

إلا أن القانون رقم 10/03 وفي الوقت نفسه صدر مواكبة للتطورات والالتزامات الدولية، وحاول من خلاله المشرع تجسيد استراتيجية الدولة لتطبيق حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة فأعطى تعاريف جديدة ومفاهيم حديثة خاصة ما يتعلق بمفهوم التنمية المستدامة، فجاء في مادته الرابعة بأنها التوفيق بين تنمية اجتماعية واقتصادية قابلة للاستمرار وحماية البيئة، أي إدراج البعد البيئي في إطار تنمية تضمن تلبية حاجات الأجيال الحاضرة والأجيال المستقبلية.

لقد ألزم القانون 10/03 الولاية كممثل للدولة وقاعدتها الأساسية بجملة من المهام البيئية مانحا إياها العديد من الوسائل القانونية لذلك، وهي وسيلة الرخص ودراسة التأثير وتلقي المعلومات ومحاضر العقوبات والحظر والإلزام ونظام التقارير والإخطار والوقف المؤقت للنشاط والجباية البيئية.

والملاحظ أيضا بخصوص القانون 10/03 احتواءه على العديد من الإحالات إلى التنظيم، وتداركا منه للبطء الذي عرفه إصدار النصوص التنفيذية المتعلقة بقانون البيئة القديم 03/83، فإنه نص على عدم تجاوز صدور النصوص التنفيذية المطبقة لنصوصه، الأربعة وعشرون شهرا من تاريخ صدوره[20].

وفي رأينا فإن كل الصلاحيات الممنوحة للولاية بموجب قانون الولاية وقانون حماية البيئة تبقى مفتقرة للآليات القانونية التي توضح كيفية العمل والإجراءات الواجب اتخاذها وحدود الرقابة المفترض فرضها من الجهة الوصية وكذا إمكانية الطعن في قراراتها بهذا الخصوص من طرف المواطنين المعنيين بالمشاريع الخاضعة لدراسة التأثير، وكلها ثغرات ينبغي تداركها بنصوص قانونية أو تنظيمية تكون واضحة وصريحة لا تفتح باب التأويل أو سوء الفهم وبالتالي سوء التطبيق.

ب . صلاحيات البلدية الممنوحة لها في مجال حماية البيئة بموجب قانون البلدية 10/11 وقوانين حماية البيئة

منح القانون 10/11 لكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي البلدي صلاحيات في مجال حماية البيئة.

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته البيئية تحت إشراف الوالي، وتتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي:[21]

. تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات الخاصة بحماية البيئة في إقليم البلدية.

. السهر على النظافة والسكينة العمومية.

. السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والمساحات الخضراء والطرق العمومية.

أما بالنسبة لصلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال حماية البيئة، فقد حصرها القانون 10/11 في الفصل الأول الذي يحمل عنوان التهيئة والتنمية المستدامة للإقليم والمخططات التوجيهية القطاعية وتتمثل فيما يلي:

. إبداء الرأي المسبق عند إقامة أي مشروع مندرج في إطار البرنامج القطاعي للتنمية، وكل عمل من شأنه التأثير على البيئة وحماية الأراضي الزراعية.

. السهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء والتربة والموارد المائية والأشغال.

. إبداء القرار بالموافقة المسبقة بشأن إنشاء أي مشروع على أرض البلدية من شأنه إحداث مخاطر على البيئة.

. ضمان احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها.

. القيام بالرقابة الدائمة على شروط المطابقة في عمليات البناء المتصلة ببرامج التجهيز والسكن ومكافحة السكنات الهشة غير القانونية.

. حماية الأملاك العقارية الثقافية والحفاظ على التراث العمراني والانسجام الهندسي والمواقع الطبيعية.

. السهر رفقة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع العمومي لا سيما في مجالات توزيع المياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة ومعالجتها وجمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها ومكافحة نواقل الأمراض المتنقلة والحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلة للجمهور ومحاربة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه والحيوان.

إضافة إلى الصلاحيات الممنوحة للبلدية لحماية البيئة بموجب قانون البلدية، فقد خصها القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بجملة من الصلاحيات في ذات المجال، فقد ألزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح رخصة استغلال المنشأة المصنفة من الدرجة الثالثة طبقا للمرسوم 198/06 الذي يضبط التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها وإجراءات منحها، وهذا تطبيق لدراسة التأثير وموجز التأثير على البيئة الذي يعد الوسيلة الوقائية لحماية البيئة، كما وألزمه القانون بالتصريح لإنشاء المنشآت غير المؤثرة على البيئة، وألزمه أيضا ببحث ومعاينة مخالفات القانون.

وكلها صلاحيات منحت بالموازاة مع الصلاحيات التي منحت للولاية مع بعض الاختلافات، إلا أن القانون لم يرسم حدود ممارسة الصلاحيات في المجال البيئي بين كل من الولاية والبلدية، وهو ما يفتح المجال واسعا للاتكالية ولتنازع الاختصاص، وهو ما يؤدي إلى سوء تطبيق الصلاحيات الممنوحة والانحراف بها عن الغاية المنشودة.

ثانيا: استخدام الجماعات المحلية لوسيلة دراسة التأثير والعراقيل التي تواجهها

إن من جملة الصلاحيات العديدة والمتنوعة التي منحت للجماعات المحلية بغرض حماية البيئة تبرز دراسة التأثير كإحدى الصلاحيات الأبرز والأهم، وتكمن أهميتها في دورها الوقائي كونها من الإجراءات القبلية التي تباشرها الجماعات المحلية قبل منح الترخيص لمباشرة أي مشروع، وقد منحت هذه الصلاحية لكل من الولاية والبلدية بموجب قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة 10/03 والمرسوم التنفيذي المطبق له 145/07، إلا أنه ورغم الإقرار القانوني بهذه الصلاحية للجماعات المحلية، إلا أن هناك العديد من العراقيل العملية التي تحول دون تحقيق الفعالية المرجوة من هذه الوسيلة التشريعية، نتعرف بداية على كيفية استعمالها لهاته الوسيلة، ثم نبين العراقيل التي تواجهها.

أ. كيفية استعمال الجماعات المحلية لوسيلة دراسة التأثير على البيئة

تمر عملية دراسة التأثير أيا كانت الجهة المستعملة لها بالمراحل التالية:

. مرحلة تحديد نطاق دراسة التأثير: وتشمل هاته المرحلة تحديد تفاصيل المشروع من حيث حجمه، موقعه، والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، ثم تحديد الإطار التشريعي من خلال الالتزام بالقوانين والتنظيمات المرتبطة بدراسة التأثير، ثم التشاور مع السلطات والجهات المعنية لفهم توجهاتهم وتحديد نطاق الدراسة بشكل دقيق.

. جمع المعلومات: وتتمثل هاته المرحلة في جمع المعلومات اللازمة حول الظروف البيئية المحيطة بموقع المشروع (جودة الهواء، الماء، والتربة...إلخ)، وكذا الظروف الاجتماعية (التركيبة السكانية والثقافة المجتمعية...إلخ)، والظروف الاقتصادية

(كالاقتصاد المحلي ومقوماته)، وظروف المشروع نفسه بجمع المعلومات التفصيلية عنه (المواد المستعملة وطرق التخلص منها، التشغيل، البناء...إلخ)

. تقييم الآثار: وهي عملية تقييم الآثار المباشرة وغير المباشرة على البيئة كاحتمال أن ينجر عنه تلوث للمياه أو للهواء أو تدهور للتربة أو أن ينجر عنه تأثير على الصحة العامة.

. وضع خطط التحسين أو التخفيف: إذا كانت هناك قابلية لتحسين المشروع أو التخفيف من آثاره الضارة، فإن السلطات المختصة تعد خططا لذلك كاقتراح استخدام تقنيات معينة لمكافحة التلوث وضمان الحفاظ على الصحة العامة، وتوفير البدائل للاستخدامات السيئة، وتقديم خطط لتعزيز الآثار الإيجابية كالتكوين واستثمار البنى التحتية ووضع آليات مراقبة في كل مراحل تنفيذ المشروع لضمان الالتزام بالخطط...إلخ.

نتناول كيفية استعمال الولاية لهاته الوسيلة أولا، ثم نتناول كيفية استعمالها من طرف البلدية ثانيا:

1 .كيفية استعمال الولاية لوسيلة دراسة التأثير على البيئة

يمارس الوالي اختصاصه في منح رخصة استغلال المؤسسة المصنفة من الدرجة الثانية و التي من شأنها إحداث أضرار أو التسبب في مخاطر على البيئة، وقد عرفت المادتان 18 و 19 من القانون 10/03 المؤسسات المصنفة بأنها المصانع والورشات والمشاغل ومقالع الحجارة والمناجم وبصفة عامة المنشآت التي يستغلها أو يملكها كل شخص طبيعي أو معنوي عمومي أو خاص، والتي قد تتسبب في أخطار على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية، أو قد تتسبب في المساس براحة الجوار، تتمثل الرخصة التي يمنحها الوالي في هذا الشأن في وثيقة إدارية تثبت تطابق المنشأة المصنفة المعنية مع أحكام الشروط المتعلقة بحماية وصحة وأمن البيئة المنصوص عليه في التشريع والتنظيم المعمول بهما[22]، وهو ما يعني خضوع رخصة استغلال المنشآت المصنفة لدراسة التأثير أو موجز التأثير، و هو ما نصت عليه المادة 6 من القانون 10/03، وفي هذا السياق صدر المرسوم التنفيذي 144/07 الذي يحدد قائمة المنشآت المصنفة و المشاريع الخاضعة لدراسة أو لموجز التأثير[23]، وهي تتمثل في المنشآت الكبرى، مع ربط دراسة التأثير بحجم وأهمية الأشغال وأعمال التهيئة ومدى مساسها بالبيئة الطبيعية كالفلاحة والمساحات الطبيعية والحيوانات والنباتات، أو مدى مساسها بالبيئة البشرية خاصة ما يتعلق بالصحة العمومية وأيضا الأماكن والآثار وحسن الجوار.

أما عن محتوى دراسة التأثير فإنه وحسب المرسوم 145/07 السابق الإشارة إليه يشتمل على ما يلي:

1. بيان يتضمن تقديم صاحب المشروع للقبه ومقر شركته وخبرته في المشروع المزمع القيام به في المجالات الأخرى.
2. تقديم مكتب الدراسة وتحديد منطقة الدراسة.
3. تحليل البدائل المحتملة لمختلف خيارات المشروع وتأسيس الخيارات المعتمدة على المستوى الاقتصادي والتكنولوجي والبيئي.
4. الوصف الدقيق للحالة الأصلية للموقع وبيئته الممكن تأثرها بالنشاط ووصف للتأثير المحتمل على البيئة وعلى صحة الإنسان وطرح الحلول البديلة.

5. الوصف الدقيق لمختلف مراحل المشروع خاصة مرحلة البناء والاستغلال وما بعد الاستغلال من تفكيك المنشأة وإعادة الموقع لما كان عليه.

6. تقييم آثار النشاط على الوسط البيئي وأيضا تأثيراته على الظروف الاجتماعية والاقتصادية.

7. تقييم التأثير المتوقع المباشر وغير المباشر على المدى القصير والمتوسط والطويل على البيئة.

8. الآثار المتراكمة التي يمكن أن تتولد خلال مختلف مراحل المشروع.

9. وصف التدابير الممكن اتخاذها من طرف صاحب المشروع للقضاء على الأضرار المترتبة على إنجاز مختلف مراحل المشروع.

10. مخطط تسيير البيئة والذي يعد بمثابة برنامج متابعة لتدابير التحقيقات والتعويضات المنفذة من قبل صاحب المشروع.

11. الآثار المالية الممنوحة لتنفيذ التدابير الموصى بها.

12. كل عمل آخر أو معلومة أو وثيقة دراسة قدمتها مكاتب الدراسة لتدعيم أو تأسيس دراسة موجز التأثيرات المعنية.

أما من يتولى إنجاز دراسة التأثير فقد نصت المادة 5 من المرسوم التنفيذي 145/07 على أنها مكاتب دراسات، مكاتب خبرات، أو مكاتب استشارات المعتمدة من طرف الوزارة المكلفة بالبيئة، وتودع وثيقة هذه الدراسة من طرف صاحب المشروع في 10 نسخ على الأقل لدى الوالي المختص إقليميا والذي يقوم بتحويلها إلى المصالح البيئية المختصة على مستوى الولاية وذلك للموافقة على الدراسة بتحفظ أو بدونه مع ضرورة تسبيب قرار الرفض، ويمكن للوزير المكلف بالبيئة طلب دراسات تكميلية قبل اتخاذ قراره، أما في حالة الموافقة فإن الوالي يبلغ القرار لصاحب المشروع مع إمكانية اطلاع أي شخص طبيعي أو معنوي في مقر الولاية على دراسة التأثير بمجرد تبليغ الوزير للوالي بقراره بأخذ الدراسة بعين الاعتبار، ثم يتم إشهار القرار لإبداء الرأي بالتعليق بمقر الولاية ومقر البلديات والأماكن المجاورة للمواقع محل انجاز المشروع، ويتم النشر في جريدتين يوميتين وطنيتين على الأقل، ثم يتم بعد ذلك تسجيل ملاحظات الجمهور الكتابية و الشفوية المتعلقة بالأشغال في سجل خاص، و يحرر المحافظ تقريرا تلخيصيا يرسله للوالي الذي يرسله للوزير المكلف بالبيئة لأجل المصادقة على الدراسة.

وقد ميز المرسومان 145/07 و198/06 بين المؤسسة المصنفة والمنشأة المصنفة، فالمؤسسة المصنفة هي مجموع منطقة الإقامة التي تتضمن منشأة واحدة أو عدة منشآت مصنفة تخضع لشخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، ويقوم الوالي بخصوصها بتولي رئاسة لجنة مراقبة المؤسسات المصنفة المحدثة على مستوى كل ولاية.

2. كيفية استعمال البلدية لوسيلة دراسة التأثير على البيئة:

لقد جعل القانون 10/03 من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي منح رخصة استغلال المنشأة المصنفة من الدرجة الثالثة والتي حدد قائمتها وإجراءات منح الرخصة بخصوصها المرسوم التنفيذي رقم 198/06، وهي نفسها الإجراءات المتخذة من طرف الوالي عند منحه رخصة استغلال المؤسسة المصنفة من الدرجة الثانية، هذا ويخضع الترخيص آليا لموجز التأثير على البيئة وهي الآلية الوقائية المستحدثة بموجب القانون 10/03.

من الضروري هنا تحديد الفرق بين دراسة التأثير وموجز التأثير، ويكمن هذا الفرق في طبيعة الأشغال المتوقعة ودرجة خطورتها و تأثيرها على البيئة، وبالتالي فإن المشاريع الأقل خطورة هي التي يخضعها القانون لموجز التأثير الذي هو إجراء أقل صرامة من دراسة التأثير والذي يباشره رئيس المجلس الشعبي البلدي[24].

هذا وقد منح القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي أيضا صلاحية التصريح لإنشاء المنشآت غير المسببة لأي خطر على البيئة والتي لا يترتب عن إنشائها أي مخاطر على البيئة ولا على الصحة العمومية ولا على النظافة والموارد الطبيعية أو المناطق السياحية، وبالتالي فهي ليست بحاجة إلى دراسة تأثير أو موجز تأثير.

وإضافة إلى صلاحية الترخيص فإن لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية أخرى متمثلة في إبداء الرأي بخصوص منح التراخيص من الجهات الأخرى المتمثلة في الوالي والوزير المكلف بالتهيئة والتعمير، كما له أيضا بحث ومعاينة المخالفات المسجلة لأحكام القانون المتعلق بالبيئة.

هذا وقد تضمن المرسوم التنفيذي 145/07 مجموعة من الملاحق: ملحق تضمن تعاريف للمصطلحات ذات الدلالة، وملحق تضمن فهرسا بأرقام بيانية، ثم ملحقا بقائمة المشاريع التي تخضع لدراسة التأثير وقائمة أخرى تتضمن المشاريع التي تخضع لإجراء موجز التأثر، وقد تعرضت القائمتان للتعديل بموجب المرسوم التنفيذي 255/18 المؤرخ في 9 أكتوبر 2018[25] المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 145/07، ثم بموجب المرسوم التنفيذي 241/19 المؤرخ في 8 سبتمبر 2019[26] المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 145/07.

ب . عراقيل استعمال الجماعات المحلية لوسيلة دراسة التأثير على البيئة

تتعدد العراقيل التي من شأنها الوقوف حائلا دون تحقيق الفعالية لوسائل حماية البيئة المتاحة قانونا للجماعات المحلية بما فيها وسيلة دراسة التأثير، وتتنوع هذه العراقيل بين الطابع القانوني والطابع الواقعي والطابع العلمي والطابع المالي.

1 . العراقيل ذات الطابع القانوني:

من الغريب أن يكون القانون المانح لصلاحية دراسة التأثير هو نفسه المعيق لفعاليتها، ويمكن اختصار هذا النوع من العراقيل في تعدد وتناثر النصوص القانونية الخاصة بالبيئة مما يؤدي إلى تناثر صلاحيات الجماعات المحلية بخصوصها[27]، أيضا نلاحظ عمومية النصوص القانونية مما يفتح المجال واسعا للسلطة التقديرية الإدارية، وهذا يعد عبئا على الجماعات المحلية لا ميزة لها[28]، كما ونلمس كثرة الإحالة على النصوص التنظيمية لعجز القانون على الإحاطة بالتفاصيل التقنية، ومن شأن هذه الإحالة مضاعفة متاعب الجماعات المحلية والحد من مبادرتها[29].

ونعطي بعض الأمثلة عن الثغرات القانونية:

. عدم نص القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية ولا قوانين حماية البيئة على إشراك جمهور المنتفعين في دراسة التأثير ووضع قيود لوصولهم إلى المعلومات وعدم تزويدهم بإمكانية الطعن مما يجعل عملية التقييم خاصة بالسلطة وهي التي لا يمكن محاسبتها في حال انحرفت باستعمال سلطتها.

. إعفاء بعض المشاريع في المرسوم التنفيذي 145/07 وفي التعديلات الصادرة بعده من الخضوع لدراسة التأثير ووضع عتبة ضعيفة وهي المشاريع الصغيرة أو المعفاة بحكم تشجيع الاستثمار، رغم إمكانية تأثيرها على البيئة.

. غياب آليات المراقبة الفعالة، فالقوانين المتعلقة بالجماعات المحلية والقوانين المتعلقة بالبيئة هي فقط تفرض الدراسة دون فرض الرقابة على إجرائها ولا فرض عقوبات على المخالف ولا حوافز للملتزم.

. إهمال الآثار التراكمية للمشاريع طويلة الأمد، وهو ما يؤدي إلى أضرار بيئية على المدى الطويل لا يمكن التنبؤ بها.

. الاعتماد على مكاتب دراسات مرتبطة بالمستثمر مما يفقد العملية موضوعيتها ومصداقيتها.

. التضارب في قانون الاستثمار بين الرغبة في جذب المستثمرين من جهة، وبين ضرورة فرض الضبط الإداري في مجال حماية البيئة من جهة أخرى.

2 . العراقيل ذات الطابع الواقعي:

وتتمثل هذه العراقيل في تفاوت التحديات والمخاطر البيئية بين المناطق وتواضع المؤهلات التقنية والبشرية الواجبة الاتخاذ بخصوصها[30].

فالواقع يظهر تحديات تبرز في كل جهة من جهات الوطن، خاصة أن الجزائر تتربع على إقليم واسع متعدد الخصائص المناخية والبيئية وهو ما يتطلب التكوين الفني والتقني المتخصص لممارسي دراسة التأثير.

3 . العراقيل ذات الطابع العلمي:

ويتمثل هذا النوع من العراقيل في نسبية الدراسات العلمية وتضارب النتائج بين مخابر ومراكز الدراسات، وكذا تواضع المؤهلات التقنية والبشرية الذي يترجم إلى كثرة انتهاك القوانين وسوء تطبيقها[31].

فالدراسات يتم فيها الاعتماد على مكاتب خاصة قد تكون مفتقرة للكفاءات العلمية، والدليل على ذلك التضارب في النتائج المتحصل عليها عند الاستعانة بأكثر من مكتب دراسات أو أكثر من مخبر.

4 . العراقيل ذات الطابع المالي:

وتعد أهم أنواع العراقيل وأكثرها تأثيرا على نجاعة دراسة التأثير، وتتمثل في ارتفاع كلفة إجراء الدراسات، فيتراجع أصحاب المشاريع عن إجرائها مما يتسبب في خسارة اقتصادية للدولة[32]، وفي الجهة المقابلة نلمس الصعوبات المالية التي تعاني منها الجماعات المحلية لقلة مواردها وشح نصيبها الجبائي، فتكتفي بالتخصيص المالي الممنوح لها من الدولة مما يجعلها تغلب جوانب أخرى للإنفاق على الجانب البيئي[33]، وهو ما يهدد أيضا استقلاليتها في ممارسة صلاحياتها، فالاستقلالية تستتبع تخصيص ميزانية بعنوان حماية البيئة للجماعات المحلية طالما أن القانون يعهد إليها باستعمال صلاحيات ووسائل حمايتها بما في ذلك دراسة التأثير.

خاتمة:

لمجال حماية البيئة أهمية فائقة على الصعيدين الوطني و الدولي، إلا أن الاهتمام الفائق لا يتجاوز النصوص القانونية و المواثيق الدولية، بينما تفعيله لا يكون إلا بوسائل عملية صارمة وملزمة ومعقولة وممكنة التطبيق، وقد اعتمدت الدول العديد من هذه الوسائل والتي كان من بينها دراسة التأثير المتمثلة في قيام السلطات المعنية بإجراء دراسة للمشاريع المزمع إنجازها لتحليل مدى إمكانية تأثيرها على البيئة ثم العمل على الحد من هذا التأثير إذا كان سلبيا، وتعزيزه إن كان إيجابيا، واقتراح الحلول البديلة إن أمكن ذلك، وتتمثل السلطات المعنية التي منح لها المشرع ممارسة هذه الصلاحية في الجماعات المحلية أي

الولاية والبلدية وذلك بموجب قانوني البلدية والولاية، وكذلك قانون حماية البيئة والنصوص التنظيمية المرتبطة به والتي تناولت تفاصيل الموضوع بإحالة من القانون، إلا أن كل الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية المرتبطة بالبيئة تصطدم بعراقيل ذات طابع قانوني وواقعي وعلمي ومالي وهو ما يحد من جدوى الدور الذي تلعبه الجماعات المحلية في استعمالها لدراسة التأثير كوسيلة محلية لحماية البيئة.

خلصنا من دراستنا إلى مجموعة من النتائج متمثلة فيما يلي:

. أولت الدولة أهمية بالغة لحماية البيئة مستخدمة كل الوسائل والأساليب الممكنة ومن بينها الوسائل القانونية. .

تعد دراسة التأثير إحدى أهم الوسائل القانونية العملية والوقائية التي نص عليها القانون وقد عهد بمهمة استخدامها للجماعات المحلية.

. للجماعات المحلية صلاحيات واسعة في مجال الضبط الإداري بنوعيه العام والخاص، وهي تستخدم صلاحياتها في مجال حماية البيئة من خلال ممارسة الضبط الإداري البيئي.

. تعد دراسة التأثير آلية من آليات الضبط الإداري في مجال حماية البيئة تستخدمها الجماعات المحلية من خلال جملة من المراحل وباتباع العديد من الإجراءات القانونية.

. النصوص القانونية والتنظيمية التي تناولت وسيلة دراسة التأثير تضمنت العديد من الثغرات أبرزها غياب آليات الرقابة وآليات الشفافية والمشاركة ومنح الدراسة لمكاتب خاصة وانعدام التوازن بين تشجيع المستثمرين والحفاظ على البيئة.

ولأجل ما سبق نقدم التوصيات التالية:

. العمل في الإطار القانوني على ضبط النصوص القانونية والتنظيمية وخلق نوع من الانسجام والتنسيق بينها حتى لا تضيع الجماعات المحلية بينها وتفقد القدرة على فهم صلاحياتها وبالتالي سوء تطبيقها.

. مراعاة الاختلافات الجوهرية بين مختلف المناطق والتي ينتج عنها تباين التحديات البيئية بخصوصها مما يستلزم تعزيز ما أقره قانون البيئة الجديد بخصوص استبدال الطابع المحلي بالجهوي في مجال حماية البيئة.

. العمل على إقرار التكوين في الجانب البيئي لإعداد كوادر وكفاءات في هذا المجال من شأنها النهوض به وتحمل أعبائه ومعالجة مشاكله وإقرار حلول لها.

. لا بد من تخصيص ميزانية بعنوان حماية البيئة وعدم ترك المجال للسلطة التقديرية بخصوص الانفاق على هذا المجال أو توجيه النفقات إلى مجالات أخرى، مع تفعيل نظام الجباية البيئية محليا بصرامة أكبر.

. تعزيز التعاون الدولي في مجال حماية البيئة كون المجال يعرف تأثيرات بعيدة المدى غير مقصورة الحدود.

. إقرار وتعزيز آليات الرقابة على دراسة التأثير، والعمل باستمرار على مراجعة مدى التزام أصحاب المشاريع بخطط التحسين والتخفيف المقترحة عليهم.

. ترسيخ النظام العقابي والتحفيزي في مجال حماية البيئة، وذلك من خلال فرض القانون لعقوبات على المشاريع المخالفة، ومنح حوافز للمشاريع الملتزمة.

. إقرار وتعزيز آليات الشفافية والمشاركة بتسهيل وصول المعلومات حول المشاريع المزمع إنجازها على الجمهور ومنحهم الامكانية القانونية للطعن في القرارات الإدارية المرخصة للمشاريع التي تشكل ضررا لها.

قائمة المراجع:

(1)- الكتب:

. صفوان المبيضين وحسين الطروانة وتوفيق عبد الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.

. عثمان محمد غنيم وماجدة أحمد أو زنط، التنمية المستدامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.

. ناصر لباد، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، منشورات حلب، الجزائر، 2001.

(2)- الرسائل والأطروحات الجامعية

. حديدي عتيقة: إدارة الجماعات المحلية في الجزائر . بلدية بسكرة نموذجا . ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012 . 2013.

. وناس يحي: الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007.

(3)- المقالات:

. حسونة عبد الغني: دراسة التقييم البيئي كآلية قانونية لتحقيق التنمية المستدامة، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 26.

. طيار طه، دراسة التأثير في البيئة: نظرة في القانون الجزائري، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 1، جوان 1990.

. قدودو جميلة: مدى نجاعة آليتي الرخص الإدارية في مجال التهيئة والتعمير ودراسات التأثير على البيئة في تحقيق الموازنة ما بين التنمية المستدامة والمحافظة على البيئة، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي بلحاج بوشعيب عين تيموشنت، العدد الرابع، جوان 2016.

. لبيد مريم وبن علية حميد: مفهوم وآليات الضبط الإداري البيئي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد السادس، العدد الثالث، سبتمبر 2021.

. لموسخ محمد: دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 6.

. نصر الدين بن شعيب وشريف مصطفى: الجماعات المحلية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد 10، 2012.

(4)-أعمال ملتقى أو مؤتمر :

. ميهوب يزيد: معوقات ممارسة الضبط الإداري المحلي في مجال حماية البيئة، مداخلة مشارك بها في ملتقى "دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين"، مخبر الدراسات القانونية والبيئية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة ورقلة، منعقد يومي 3 و4 ديسمبر 2012.

(5)-النصوص التشريعية والتنظيمية:

. القانون رقم 03/83، مؤرخ في 5 فبراير 1983، متعلق بحماية البيئة، الجريدة الرسمية رقم 6، مؤرخة في 8 فبراير 1983.

. القانون رقم 10/03، مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية رقم 43، مؤرخة في 20 يوليو 2003.
. القانون رقم 10/11، مؤرخ في 22 يوليو 2011، متعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37، مؤرخة في 22 يوليو 2011.
. القانون رقم 07/12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، متعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12، مؤرخة في 29 فيفري 2012.
. المرسوم التنفيذي رقم 198/06، مؤرخ في 31 مايو 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية رقم 37، مؤرخة في 4 يونيو 2006.
. المرسوم التنفيذي رقم 144/07، مؤرخ في 5 أبريل 2007، متضمن تحديد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية رقم 34، مؤرخة في 22 أبريل 2007.
. المرسوم التنفيذي رقم 145/07، مؤرخ في 19 مايو 2007، يتضمن مجال تطبيق محتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية رقم 34، مؤرخة في 22 مايو 2007.
. المرسوم التنفيذي رقم 255/18، مؤرخ في 9 أكتوبر، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المؤرخ في 19 مايو 2007 المتضمن مجال تطبيق محتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية رقم 62، مؤرخة في 17 أكتوبر 2018.
. المرسوم التنفيذي رقم 241/19، مؤرخ في 8 سبتمبر 2019، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المؤرخ في 19 مايو 2007 المتضمن مجال تطبيق محتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية رقم 54، مؤرخة في 8 سبتمبر 2019.

التهميش:

[1] طيار طه، دراسة التأثير في البيئة: نظرة في القانون الجزائري، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 1، جوان 1990، ص ص 3، 4.

[2] قدودو جميلة، مدى نجاعة آليتي الرخص الإدارية في مجال التهيئة والتعمير ودراسات التأثير على البيئة في تحقيق الموازنة ما بين التنمية المستدامة والمحافظة على البيئة، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي بلحاج بوشعيب عين تيموشنت، العدد الرابع، جوان 2016، ص 92.

[3] المرجع نفسه، ص 92.

[4] المرجع نفسه، ص 92.

[5] حسونة عبد الغني، دراسة التقييم البيئي كآلية قانونية لتحقيق التنمية المستدامة، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 26، ص 81.

[6] عثمان محمد غنيم وماجدة أحمد أو زنط، التنمية المستدامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص 143.

[7] قدودو جميلة، مرجع سابق، ص 94.

[8] لبيد مريم وبن علية حميد، مفهوم وآليات الضبط الإداري البيئي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد السادس، العدد الثالث، سبتمبر 2021، ص 1341.

[9] القانون رقم 03/83، مؤرخ في 5 فبراير 1983، متعلق بحماية البيئة، الجريدة الرسمية رقم 6، مؤرخة في 8 فبراير 1983.

[10] المرسوم التنفيذي رقم 78/90، مؤرخ في 27 فبراير 1990، متعلق بدراسات مدى التأثير في البيئة، الجريدة الرسمية رقم 10، مؤرخة في 7 مارس 1990.

[11] القانون رقم 10/03، مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية رقم 43، مؤرخة في 20 يوليو 2003.

[12] المرسوم التنفيذي رقم 145/07، مؤرخ في 19 مايو 2007، يتضمن مجال تطبيق محتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية رقم 34، مؤرخة في 22 مايو 2007.

[13] نصر الدين بن شعيب و شريف مصطفى، الجماعات المحلية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد 10، 2012، ص 161.

[14] صفوان المبيضين و حسين الطروانة و توفيق عبد الهادي، المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 21.

[15] القانون رقم 07/12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، متعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12، مؤرخة في 29 فيفري 2012.

[16] القانون رقم 10/11، مؤرخ في 22 يوليو 2011، متعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37، مؤرخة في 22 يوليو 2011.

[17] ناصر لباد، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، منشورات حلب، الجزائر، 2001، ص 118.

[18] حديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر . بلدية بسكرة نموذجا . ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012 . 2013، ص 147.

[19] لموسخ محمد، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 6، ص 149.

[20] المادة 2/113 من القانون 10/03.

[21] المادتان 88 و 94 من القانون 10/11.

[22] المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06، مؤرخ في 31 مايو 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية رقم 37، مؤرخة في 4 يونيو 2006.

[23] المرسوم التنفيذي رقم 144/07، مؤرخ في 5 أبريل 2007، متضمن تحديد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية رقم 34، مؤرخة في 22 أبريل 2007.

[24] وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007، ص 185.

[25] المرسوم التنفيذي رقم 255/18، مؤرخ في 9 أكتوبر 2018، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المؤرخ في 19 مايو 2007 المتضمن مجال تطبيق محتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية رقم 62، مؤرخة في 17 أكتوبر 2018.

[26] المرسوم التنفيذي رقم 241/19، مؤرخ في 8 سبتمبر 2019، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المؤرخ في 19 مايو 2019 المتضمن مجال تطبيق محتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية رقم 54، مؤرخة في 8 سبتمبر 2019.

[27] لبيد مريم وبن علية حميد، مرجع سابق، ص 1350.

[28] المرجع نفسه، ص ص 1350، 1351.

[29] ميهوب يزيد، معوقات ممارسة الضبط الإداري المحلي في مجال حماية البيئة، مداخلة مشارك بها في ملتقى "دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية و الولاية الجديدين"، مخبر الدراسات القانونية و البيئية، كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة ورقلة، منعقد يومي 3 و 4 ديسمبر 2012، ص 10.

[30] لبيد مريم و بن علية حميد، مرجع سابق، ص ص 1351، 1352.

[31] ميهوب يزيد، مرجع سابق، ص 10.

[32] قدودو جميلة، مرجع سابق، ص 96.

[33] وناس يحي، مرجع سابق، ص 33.