

## دور الجماعات المحلية في الحفاظ على البيئة في التشريع الجزائري



الأستاذة : ليندة شرا بشة أستاذة مساعدة قسم "أ" بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد الشريف مساعدي سوق أهراس الجزائر

### مقدمة :

تعتبر الجماعات المحلية امتدادا للإدارة المركزية في مجال حماية البيئة من التلوث على اعتبار وأن هذه المهمة تعد من المهام الرئيسية للدولة بمختلف مؤسساتها المركزية و المحلية لأن حماية البيئة هي قضية محلية أكثر منها مركزية نظرا لخصوصية مكوناتها التي تتميز بها والتي تختلف بين الولايات و البلديات الساحلية عن الولايات و البلديات الداخلية و الصحراوية

و تخضع الجماعات المحلية في مسألة حماية البيئة إلى مجموعة من القوانين العامة و الخاصة، و تساعدنا في ذلك عدة هيئات أخرى ( وزارات، هيئات مركزية، و جهوية و محلية) لذلك كان من الطبيعي أن يكون لها امتداد جهوي و محلي على مستوى الولايات و البلديات و تحت تسميات و مهام مختلفة، في شكل مديريات أو مفتشيات....

تلعب الجماعات المحلية دور المنسق الفعال و العملي على المستوى الجهوي. و لقد حظي موضوع التلوث البيئي باهتمام المشرع، فمنذ أن تنبه هذا الأخير للمخاطر و الأضرار البيئية الناتجة عن التلوث بكافة صوره و أشكاله اتخذ من التشريعات وسيلة للتصدي لما يقع على البيئة من جرائم و في مقدمتها جريمة تلوث البيئة.

لذلك فالتساؤل الذي يمكن طرحه في هذا الصدد:

ماهي مظاهر التلوث البيئي؟ و ماهي الاستراتيجيات التي انتهجتها الجماعات المحلية في سبيل الحفاظ على البيئة؟ وما مدى نجاعتها؟

و للإجابة عن هذه الإشكالية قسمنا المداخلة إلى قسمين:

نتطرق في القسم الأول إلى التعريف بالبيئة و بيان مظاهر و أشكال التلوث البيئي.

أما القسم الثاني فنبين فيه الآليات التي انتهجتها الجماعات المحلية للحفاظ على البيئة.

### المبحث الأول : مفهوم التلوث البيئي :

إن مسألة تهديد البيئة ليس وليد اليوم، بل وجدت جذوره منذ زمن بعيد لذلك كان لزاما على الجميع من أفراد و هيئات وضع حد لهذه الظاهرة التي تهدد الحيز الجغرافي الذي تشغله الكائنات الحية و الذي قد تمتد آثاره إلى مجالات أخرى سوف نحاول التطرق إليها.

### المطلب الأول: التلوث البيئي و مظهره :

ترمي القواعد القانونية في مجال حماية البيئة إلى ضبط و تنظيم شاط و سلوك الإنسان و علاقته بالبيئة و الوسط الطبيعي الذي يعيش فيه و كذا بيان الأنشطة التي تؤدي إلى إحداث اختلال في التوازن الايكولوجي أو الطبيعي، لذلك كان لزاما علينا التطرق أولا الى التعريف ببعض المصطلحات البيئية، التلوث

### الفرع الأول: تعريف البيئة :

تعرف البيئة بأنها ذلك الوسط الحيوي الذي تعيش فيه الكائنات الحية و لقد تعددت التعريفات(1). ففي مجال العلوم الحيوية و الطبيعية يكاد يتفق العلماء على مفهوم واحد لاصطلاح البيئة "ENVIRONNEMENT" فيقول البعض أن البيئة مفهومان يكمل بعضهما البعض أولهما البيئة الحيوية، و هي كل ما يختص لا بحياة الإنسان من تكاثر و وراثه فحسب بل تشمل أيضا علاقة الإنسان بال مخلوقات الحية الحيوانية و النباتية التي تعيش في صعيد واحد(2).

أما ثانيهما فهي البيئة الطبيعية أو الفيزيائية و هي تشمل موارد المياه و الفضلات و التخلص منها و الحشرات و تربة الأرض و المساكن و الجو.....

لذلك فالمفهوم العلمي للبيئة يركز على فكرة الظروف و العوامل الطبيعية و الفيزيائية و الحيوية التي تسود محيط أو وسط معين و تجعله صالحا لحياة الكائنات الحية.

### الفرع الثاني: تعريف التلوث

يعد التلوث من الإخطار الرئيسية الهامة التي تهدد البيئة، و مع التطور الحاصل في جميع المجالات بدأت تتزايد مصادر تلوث البيئة سواء الفيزيائية أو الكيميائية، و باتت مكونات و موارد البيئة الحية و غير الحية تعاني من سموم الأذخنة و الغازات و المركبات السامة و من النفايات الخطيرة و الإشعاعات و غيرها....

فما المقصود بالتلوث و ما هي أسبابه؟

يعرف التلوث في المعجم المتخصصة و الاصطلاحات البيئية بأنه:

" إفساد مباشر للخصائص العضوية و الحرارية أو البيولوجية و الإشعاعية لأي جزء من البيئة".

و مثال ذلك تفرغ أو إطلاق أو إيداع نفايات أو مواد من شأنها التأثير على الاستعمال المفيد أو بمعنى آخر تسبب وضعا يكون ضارا أو يحمّل الإضرار بالصحة العامة أو سلامة الحيوانات و الطيور و الحشرات و السمك و المواد الحية و النباتات.(3)

كما يعرف التلوث أيضا بأنه التدهور المتزايد للعناصر الطبيعية بتفرغ النفايات من كل نوع و التي تؤثر على التربة و البحر و الجو و المياه على نحو يجعلها غير قادرة على أداء دورها

### المطلب الثاني: أنواع التلوث البيئي :

يمكن تقسيم التلوث إما بناء على نوع البيئة (هواء ماء تربة) فنقول تلوث الهواء، تلوث الماء، التربة و إما بناء على الملوث الذي يسبب التلوث فنقول: التلوث بغاز أكسيد الكربون أو بالمبيدات الحشرية، أو بالفضلات الطبية أو التلوث الحراري....(4).

وأحيانا يقسم التلوث إلى تلوث طبيعي ، و تلوث صناعي....

### الفرع الأول: التلوث المائي :

تعد جريمة التلوث المائي من أهم و أخطر الجرائم البيئية التي يرتكبها الإنسان ضد المصادر المائية كالتلوث الميكروبي، كتلوث المياه بكتيريا الكوليرا، و توالى الاكتشافات المختلفة لتلوث الماء بالعديد من الملوثات كالتلوث الكيميائي، و التلوث بمخلفات الصرف الصحي و بالمبيدات و المخضبات

الزراعية، و المذيبات الحمضية و كذلك التلوث النفطي و غيره من العناصر المعدنية الثقيلة و التي تساهم في انتشار الأمراض و الأوبئة.(5)

### الفرع الثاني التلوث الهوائي :

امتد هذا التلوث الخطير ليشمل جميع عناصر البيئة بشكل مباشر على جميع الكائنات الحية، و يمكن تعرفه على انه: عبارة عن غازات ناتجة عن الصناعات المختلفة و تكرير البترول و صهر المعادن تتسبب في حدوث تلوث للهواء الجوي مما يؤدي إلى إصابة الإنسان و النبات بالعديد من الأضرار الصحية كتلوث الهواء بثاني أكسيد الكربون، و غازات السيارات و بالشوائب و بالمطر الحمضي.....و أثبتت العديد من الدراسات و الأبحاث التطبيقية أن تلوث الهواء ينتج عن احتراق المركبات الهيدروكربونية مما يؤدي إلى العديد من الأضرار الخطيرة على صحة الإنسان بصفة خاصة و على البيئة بصفة عامة، كما يتلوث الهواء بالعديد من الشوائب المتطايرة من مداخن المصانع و التي تحتوي على مركبات الفسفور و الكبريت و الكوبالت...الخ. إضافة إلى ذلك هناك التلوث البري و الذي يشمل الحيز الجغرافي و الحيوي لجميع الكائنات الحية.

و ما يمكن ملاحظته أنه من خلال بيان مظاهر التلوث البيئي الخطير جدا و الذي تترتب عنه آثارا وخيمة فكان من الضروري إيجاد وسائل و آليات جد فعالة تسلك في مجملها سياسة ذات فعالية تهدف إلى الحفاظ على البيئة بكافة عناصرها و هذا ما سنحاول إبرازه في المبحث الثاني.

### المبحث الثاني:التنظيم الإداري المحلي لحماية البيئة :

إن مختلف الهياكل الوزارية التي ألحقت بها مهمة حماية البيئة أثبتت أن الإدارة المركزية لم تعرف الاستقرار و الثبات الأمر الذي أدى إلى غياب تام لدور الإدارة البيئية المركزية في معالجة المشاكل البيئية و تطوير الآليات القانونية و الوقائية لحماية البيئة

هذا التغيير المستمر للوزارات يعود إلى عدة اعتبارات كالأثر السلبي لتبني سياسة بيئية و كذلك تغليب الاعتبارات التنموية على حماية البيئة ذلك أن جل لمشكلات التي تعاني منها البيئة تعود إلى الإدارة باعتبارها سلطة و صاحبة القرار، و أيضا غياب التنسيق فيما بين الأجهزة الوزارية و كذلك غياب المقومات الموضوعية للنظام البيئي فعهدت المهمة إلى الجماعات المحلية لاتخاذ كافة الإجراءات القانونية لحماية فعالة للبيئة(6).

## المطلب الأول: تدخل الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة :

يرتبط تنظيم الإدارة المحلية المختصة بحماية البيئة بنمط التنظيم المركزي فهو طبعاً متأثراً بها إلى حد ما، و تختلف و تتعدد التنظيمات الخاصة بحماية البيئة إلى هيئات متخصصة و متعددة التمثيل، و أخرى تقليدية.

### الفرع الأول : الهيئات المتعددة التمثيل :

تنشأ هذه الهيئات من طرف السلطات العمومية، و تختص بمهام محددة و نظراً لما لهذه الأخير من أهمية كبيرة فهي من اختصاص عدة أطراف و هيئات مستقلة عن بعضها البعض مما يفترض جمع ممثليها في لجنة واحدة للتشاور و البحث المشترك في موضوع البيئة.

وتمثل تلك الهيئات في الجان الجهوية و الولائية التي تنشأ بموجب مرسوم تنفيذي متعلق بمكافحة تلوث البحر تهتم بحماية البحر من التلوث من قاعة البحرية، الولاية، وحدات الحماية المدنية، حراس السواحل، و ولاية المناطق الساحلية المعنية.تقوم باتخاذ التدابير اللازمة لتجنيد الوسائل الضرورية للتدخل لمنع أي خطر على سلامة مياه البحر....(7).

### الفرع الثاني:الهيئات الإدارية التقليدية

عرفت العديد من التسميات نذكر منها المكاتب الجهوية أو الولائية للتنمية، المكاتب الجهوية و الولائية للغابات، المديرات الولائية للبيئة، و أخيراً المفتشيات الولائية. و تعد المفتشية الولائية للبيئة مصلحة خارجية تابعة للوزارة المكلفة بالبيئة حسب المادة الأولى من القانون رقم 03/83 المؤرخ في 1983/02/5، كما تنص المادة الثانية من نفس القانون على اعتبار هذه المفتشية الجهاز الرئيسي التابع للدولة في مجال مراقبة تطبيق القوانين و التنظيمات المتعلقة بالبيئة.أما على مستوى البلدية فتتمثل أساساً في مصالح النظافة و جمع النفايات و هي تابعة لها.

### المطلب الثاني : وسائل تدخل الجماعات المحلية للحفاظ على البيئة :

تختلف وسائل تدخل الإدارة المحلية حسب طبيعة المهمة المراد تحقيقها فقد تتدخل بصفة انفرادية حسب سلطات و صلاحيات الضبط الإداري المخولة لها قانوناً، و يأخذ التدخل هنا شكل القرار الإداري مثل: منح الرخص، أو فرض بعض القيود على المتعاملين بما يحافظ على سلامة البيئة مثال: منع تصريف المياه القذرة، أو الزيوت المستعملة على سطح الأرض، أو في الوسط الطبيعي ، أو الموانع التي تهدف إلى المحافظة على البيئة الحضرية أو الريفية.

وقد يأخذ التدخل أيضا شكل الاتفاق بين الإدارة و المتدخلين في مجال البيئة كالمصانع، الورشات التي تمارس نشاطات مضرّة بالبيئة بطبيعتها، حيث تتضمن عادة التزامات متبادلة بين الأطراف. و قد تعتمد الإدارة المحلية أسلوب التخطيط أي وضع مخططات طويلة أو متوسطة أو قصيرة المدى لحماية البيئة، و من أهم هذه الوسائل: (8)

### الفرع الأول: الوسائل القانونية :

تملك الجماعات المحلية وسائل قانونية في إطار ما يعرف بسلطة الضبط الإداري التي يمنحها القانون للإدارة العمومية باعتبارها الهيئة المكلفة بتطبيق القانون و تتمثل عادة في القرارات الإدارية العقود و الاتفاقيات مثال: تقييد بعض الأعمال و التصرفات التي من شأنها أن تلحق أضرارا بالبيئة بوجوب الحصول على رخص إدارية مسبقة تمنحها الإدارة بناء على تمتعها بالسلطة التقديرية في تقدير الأضرار. وكذلك التعاقد ضمن العقود الإدارية حيث تتناول بعض المهام و الأشغال التي من شأنها أن تلحق بعض الأضرار و المخاطر ضد البيئة وهذه العقود ترتب التزامات في ذمة المتعاملين معها كالإعفاء من الضريبة ، أو تسهيل الحصول على بعض المنافع مقابل اتخاذ التدابير الملزمة لحماية البيئة و كذلك الاتفاقيات التي تربط البلديات مع بعض الشركات أو المؤسسات العامة أو الخاصة في مجال جمع و تسيير و معالجة النفايات المنزلية و الصناعية.

### الفرع الثاني: الوسائل القضائية :

يتمتع الأعوان و المفتشين المكلفين بحماية البيئة بسلطات الضبط القضائي و تلك السلطات مقيد أي في حدود المهام الموكلة لهم في مجال حماية البيئة، و قد تم تحديد صلاحياتهم وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها في مجال حماية البيئة بمختلف عناصرها، أي قانون المياه، الغابات، العمران، قانون حماية البيئة... و تتمثل صلاحياتهم في مايلي:

- تحرير محاضر المخالفات و تقديمها إلى الجهات المختصة إقليميا و خصوصا إلى النيابة العامة و المحاكم المختصة.
- القيام بالتحريات و التحقيقات القضائية اللازمة و تحريك الدعوى العمومية.
- تقديم المخالفين للتشريعات المنظمة للموضوع محل المخالفة.
- و تتم المتابعة وفقا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية و تتمتع إدارة حماية البيئة بحقها في التأسس كطرف مدني في أي دعوى جزائية تتعلق بخرق قوانين حماية البيئة باعتبارها ممثلة للمصلحة العامة.

## الفرع الثالث: الوسائل البشرية :

نظرا لخصوصية و تعقيد المهام المتعلقة بحماية البيئة تم توفير الطاقة البشرية و التي أوكلت لها مهمة الحفاظ على البيئة و المتمثلة في سلك مفتشي حماية البيئة التي حددت صلاحياتهم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 277/88 المؤرخ في 88/11/5 حيث يكلفون بالسهر على احترام القوانين و الأنظمة المعمول بها في مجال حماية البيئة و أهم مهامهم :

- السهر على احترام و تطبيق القوانين و النظم المعمول بها في مجال حماية البيئة و حماية المناخ و منابع المياه ضد كل أشكال التلوث.
- مراقبة كافة مصادر التلوث.
- القيام بالتحقيقات الهادفة لاكتشاف مصادر التلوث التي من شأنها المساس بالصحة العمومية.
- السهر بالتنسيق مع المصالح المعنية على مطابقة شروط استعمال و تخزين المواد الكيماوية و السامة للقوانين المعمول بها في مجال حماية البيئة.(9)

### المطلب الثاني : نطاق تدخل الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة و تقييم دورها :

تلعب الجماعات المحلية ( البلدية و الولاية) دورا لا يستهان به في مجال الحفاظ على البيئة بمختلف مجالاتها و من ثم فهي تتخذ الاجراءات المناسبة لتجسيد ذلك، و عليه سنحاول ابراز نطاق تدخلها و تقييم دورها في حماية الوسط البيئي.

### الفرع الأول : نطاق تدخل الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة :

تختص الجماعات المحلية لاسيما البلديات بمحاربة التلوث الناشئ عن النفايات المنزلية و الصناعية و بعبارة أخرى تضطلع بمهم تسيير و معالجة النفايات المنزلية و الصناعية و تعمل على عدم انتشارها أو تراكمها بما يشكل تهديدا للبيئة أو تلحق أضرار بأحد العناصر الطبيعية كالمياه أو الجو و التي تضر بصحة الإنسان أو النبات أو الحيوان...

و من ثم تعد البلديات صاحبة الاختصاص الأصيل في مجال حفظ الصحة و المحافظة على النظافة

العمومية لا سيما فيما يتعلق ب:

1- توزيع المياه الصالحة للشرب.

2- صرف و معالجة المياه القذرة و النفايات الجامدة.

3- مكافحة ناقلات الأوبئة المعدية.

4- مكافحة التلوث و حماية البيئة.



و مسؤولية البلدية و الولاية مباشرة أمام القانون و هناك مسؤولية غير مباشرة تتمثل في إلزام الأشخاص الطبيعية و المعنوية المتدخلة في مختلف النشاطات الاقتصادية الصناعية و التجارية و الخدماتية في تحمل مسؤولياتها فيما يتعلق بحماية البيئة.

تبادر البلدية في إطار مخططاتها التنموية الشاملة و كذلك الولاية و المخطط البلدي المصادق عليه من طرف الوالي إلى اتخاذ كافة الإجراءات القانونية و التنفيذية و العملية من أجل اختيار و إقامة و تسيير المواقع المخصصة لجمع، و تخزين النفايات و معالجتها.و ذلك إما عن طريق إنشاء مصالح إدارية متخصصة و إما عن طريق تكليف أشخاص معنوية أو طبيعية عامة أو خاصة وفق ما يعرف بدفتر شروط نموذجي مخصص لهذا الغرض شريطة الحصول على رخصة بذلك من الوالي المختص إقليميا، أو رئيس المجلس الشعبي البلدي ، أو من الوزير المكلف بحماية البيئة. كما تلعب مفتشيات البيئة على المستوى الولائي دورا هاما في مساعدة البلديات و الهيئات المحلية في اجراء التحقيقات و الخبرات اللازمة لتقييم الأضرار البيئية.(10)

#### الفرع الثاني: تقييم دورها :

لقد عرف التدخل البيئي محدودية كبيرة في مواجهة مختلف المشاكل البيئية المتفاقمة من جراء تأخر الاعتراف التشريعي بدور الجماعات المحلية في مجال المحافظة على البيئة و بطء إصدار النصوص و عدم تناسقها، من جراء تأخر القواعد البيئية المحلية و تناثرها، حيث لم يكتمل الاعتراف الرسمي باعتماد نظام اللامركزية في تسيير حماية البيئة إلا بعد صدور قانون الولاية و البلدية سنة 1990 و اللذين نصا على القواعد الأساسية التي تنظم مهام و سلطات كل من الولاية و البلدية في مجال حماية البيئة بصورة صريحة(11)

اتسم استكمال تحديد صلاحيات الجماعات المحلية في هذا المجال بعدم استكمال انتظام دورية صدور القوانين و التنظيمات بمختلف موضوعات حماية البيئة كالصيد، المياه، و قواعد التهيئة العمرانية و تنظيم النفايات الحضرية و التي لم يصدر النص الذي يبين الجهاز الذي يسهر على تنفيذها إلا بعد إنشاء المفتشيات الولائية للبيئة، و قانون تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة، و بصدور القانون رقم 10/03 لم ينص على أن الجماعات المحلية تمثل المؤسسات الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة .

كما أثر تأخر و تناثر القواعد المنظمة لاختصاص الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة على فعالية التدخل المحلي من جهة، و أثرت سلبا على طريقة توزيع هذه القواعد لاختصاصات الجماعات المحلية إضافة إلى غياب المقومات المادية لنجاح تدخلها حماية البيئة.



## خاتمة :

باستقراء مختلف النصوص التشريعية و التنظيمية التي تحدد اختصاصات الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة سواء تعلق الأمر بقانون الولاية أو قانون البلدية نجد أنها تتعامل كلها مع الأوساط الطبيعية المختلفة و المشاكل البيئية وفق نمط إداري موحد، أي أنها لا تأخذ بتنوع الخصوصيات الجغرافية و الطبيعية للجماعات المحلية رغم اختلافها الجوهري من حيث التكوين و تفاوت مواردها و تركيبها البشرية المؤهلة لمعالجة تلك المشاكل، إضافة إلى معاناة الجماعات المحلية من صعوبات مالية ناتجة عن قلة الموارد المالية و يطرح هذا الأمر بحجة بالنسبة للبلديات النائية و المعزولة و هذا الاختلاف يفرض على الجماعات المحلية إقامة مفاضلة بين عائداتها المالية مما انعكس سلبا على إيجاد موارد بشرية متخصصة تشكل فريقا من الخبراء المتخصصين في مختلف الموضوعات الماسة بالبيئة و حمايتها.

## الهوامش :

- 1- د/ أحمد عبد الكريم سلامة- قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث- تنمية الموارد البشري)- دار النهضة العربية- القاهرة- 2003/2002-ص66.
- 2- د/ أحمد عبد الكريم سلامة- المرجع السابق- ص 67. وكذلك
- وائل إبراهيم الفاعوري- مدخل الى حماية البيئة العربية- مركز الكتاب الأكاديمي للنشر و التوزيع- ص 104.
- 3- أحمد عبد الكريم سلامة- المرجع السابق- ص 68.
- 4- أ/د- عبد الوهاب بن رجب هاشم بن صادق- جرائم البيئة وسبل المواجهة- الرياض 2006-ص44.
- 5- أ/د- عبد الوهاب بن رجب هاشم بن صادق- المرجع السابق- ص55. وكذلك
- عبد الجليل عبد الوارث- حماية البيئة البحرية في التشريعات الولية و الداخلية- المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية- 2006.ص41.
- 6- د/ علي سعيدان- حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية و الكيماوية في القانون الجزائري- دار الخلدونية للنشر و التوزيع- 2008- ص-236.
- 7- علي سعيدان- المرجع السابق- ص 237.
- 8- علي سعيدان- المرجع السابق- ص 241.
- 9- علي سعيدان- المرجع السابق- ص242.
- 10- وناس يحيى- الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر- رسالة دكتوراه - جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان- 2007-ص 25.
- 11- وناس يحيى- الرسالة السابق- ص ص 26-27.

## قائمة المراجع :

- 1- د/ أحمد عبد الكريم سلامة- قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث - تنمية الموارد البشري)- دار النهضة العربية- القاهرة- 2002-2003.
- 2- وائل إبراهيم الفاعوري- مدخل الى حماية البيئة العربية- مركز الكتاب الأكاديمي للنشر و التوزيع.
- 3 - ألد -عبد الوهاب بن رجب هاشم بن صافق- جرائم البيئة وسبل المواجهة- الرياض 2006.
- 4- د/ علي سعيدان- حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية و الكيماوية في القانون الجزائري- دار الخلدونية للنشر و التوزيع- 2008.
- 5- عبد الجليل عبد الوارث- حماية البيئة البحرية في التشريعات الولية و الداخلية-المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية- 2006.
- وناس يحي- الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر- رسالة دكتوراه - جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان-2007.

مجلة الفقه والقانون

[www.majalah.new.ma](http://www.majalah.new.ma)

تاريخ النشر : 05 دجنبر 2012

العدد الثاني : دجنبر 2012

المدير المسؤول : الدكتور صلاح الدين دكداك