دور الجماعات المحلية في حماية البيئة

الدكتور محمد لموسخ
أستاذ محاضر صنف "ب" بقسم الحقوق
جامعة قاصدي مرباح ورقلة

الملتقى الدولي الخامس حول: "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية "، المنعقد يومي 04/03 ماي 2009 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل.

مقدمة:

حسب دستور 1996 خصوصا المادة 15منه فالبلدية هي القاعدة على المستوى المحلي، وهي مثال اللامركزية الإدارية، وهي تلعب دورا أساسيا في الحفاظ على البيئة، فهي ممثلة للسلطة التنفيذية وتقوم بتنفيذ القوانين الخاصة بحماية البيئة، بذالك فرئيس المجلس الشعبي البلدي يسهر على سلامة الأشخاص وحماية النظام العام والحفاظ على البيئة.

كما تكرس الولاية النظام اللامركزية في النظام السياسي الجزائري، وهذا من خلال تركيبتها المزدوجة بين المجلس الشعبي الولائي المنتخب وبين سلطة الوالي المعين من الجهة المركزية.

وسنحاول في هذه الدراسة أن نبين دور الجماعات المحلية (البلدية والولاية) في الحماية والمحافظة على البيئة وهذا انطلاقا من القانون الخاص بالبلدية والولاية من جهة ومن خلال القوانين ذات الاختصاص بعنصر عناصر البيئة (قانون النفايات، قانون المياه، قانون التهيئة والتعمير، قانون الصيد) من جهة أخرى، كما سنحاول أن نبين الدور المستحدث للجماعات المحلية من خلال المشاركة في إعداد المخطط المحلية والجهوية لحماية البيئة.

أولا / دور البلدية في حماية البيئة من خلال قانون البلدية 08/90

أصبح الاهتمام بالبيئة وحمايتها والحفاظ عليها من المواضيع التي تلقى ترحيبا على المستوى الوطني والدولي ويظهر هذا جليا من خلال اعتبارها سياسة وأولوية وطنية وربطها بالتنمية المستدامة وعليه فهي تقع على عاتق الدولة، خصوصا بعد صدور قانون حماية البيئة 10/03 ذلك أن الحفاظ على البيئة من شانه أن يضمن تنمية مستدامة للأجيال الحاضرة والمستقبلية من خلال ترشيد استغلال الموارد الأولية المتجددة والاستغلال الأمثل للموارد المتجددة وضمانها إلى الأجيال الحاضرة والمستقبلية[1].

1 – صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثل الدولة في حماية البيئة:

وبالرجوع إلى قانون البلدية نجد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي له العديد من الصلاحيات في مجال حماية عنصر من عناصر البيئة وهذا باعتباره ممثل للدولة، وهذا يتطابق مع اعتبار حماية البيئة أولوية وطنية تقع على عاتق الدولة.

وهناك العديد من المواد التي تؤكد الدور المهم والجوهري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية البيئة ومن أمثلة ذلك المادة107 التي تنص: "تتكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية لا سيما في ما يلي:...مكافحة التلوث وحماية البيئة"[2].

كما أشارت المادة 69 من قانون البلدية إلى اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص تمثيل الدولة بقولها: "يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي ما يلي:...

- السهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية
- السهر على تنفيذ إجراءات الاحتياط والوقاية والتدخل فيما يخص الإسعافات..."

ومن خلال نص المادة السابقة نلاحظ الصلاحيات الواسعة لرئيس البلدية في ما يخص الحفاظ على النظام العام والأمن العمومية وكل ما يشمله من ضمان الصحة العامة والآداب العامة وغيرها وهذا تحت السلطة الوصية من قبل الوالي باعتباره يقوم بأعمال تدخل في صميم مهام الدولة وكذلك الحال في المادة75 التي حاولت أن تعدد صلاحيات رئيس البلدية كاملة وعلى سبيل الحصر وهي:

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأملاك
- المحافظة على حسن النظام
- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الإمراض المعدية والوقاية منها.
- القضاء على الحيوانات المؤذية والمضرة
- السهر على النظافة للموارد الاستهلاكية المعروضة للبيع
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير.....الخ

2 – صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في حماية البيئة:

لقد أشارت المادة 84 من قانون البلدية إلى أن المجلس الشعبي البلدي إطار للتعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة للامركزية ومكان لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة.

ويقوم المجلس بأعماله بناءا على المادة 85 عن طريق المداولات في جميع المجالات وهي:

- التهيئة والتنمية المحلية أشارت إليها المواد 86-87 من قانون البلدية خصوصا إعداد المخطط البلدي للتنمية على المدى القصير والمتوسط.
- التعمير والبناء المادتين 93، 94.
- المجال الاجتماعي والجماعي المواد 100-102.
-حفظ الصحة والنظافة والمحيط المادتين 107-108.

خلاصة: لقد أعطى قانون البلدية صلاحيات واسعة للبليدة في مجال حماية البيئة بجميع عناصرها غير أن أكثر المواد تحيلنا على القوانين والنصوص الخاصة وهذا بالإضافة إلى ضعف البلدية من الناحية البشرية والمادية وهذا يعتبر عائق حقيقيا في مجال التنمية بصورة عامة ومجال حماية البيئة بصورة خاصة.

ثانيا / دور الولاية في حماية البيئة من خلال قانون الولاية 09/90

جاءت العديد من المواد لتؤكد الدور المهم والجوهري للمجلس الشعبي الولائي في مجال التنمية المحلية وحماية البيئة في جميع عناصرها من أمثلة ذلك نذكر[3]:

المادة 58 التي تنص صراحة على صلاحيات المجلس الشعبي الولائي بأعمال التنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة الإقليم وحماية البيئة وترقية حصائلها النوعية

كما أشارت المادة 59 إلى إمكانيات تقديم مساعدات للبلديات في مجال التنمية المحلية.

كما أشارت المادة 60 إلى دور المجلس الشعبي الولائي في إعداد والمصادقة على المخطط الولاية على المدى المتوسط وكذا مخطط التهيئة والتعمير المادة 62.

كما أشارت المواد 66، 67، 69 إلى الدور الجوهري للمجلس الشعبي الولائي في مجال ترقية المناطق الزراعية وحماية الغابات والحماية من الكوارث والوقاية منها خصوصا (الفياضات والجفاف) والمبادرة بحماية الصحة العمومية والتطهير ومساعدة البلديات في هذا المجال خصوصا في توفير الرعاية الصحية والمياه الصالحة للشرب...الخ.

الخلاصة: لقد أعطى قانون الولاية صلاحيات واسعة في جميع المجال المتعلقة بحماية البيئة أو احد عناصر للمجلس الشعبي الولائي، كما نص على إمكانية مساعدة البلديات في هذه المجلات وخصوصا في التنمية المحلية غير أن هذا القانون يحتاج إلى القوانين والنصوص الخاصة لتبين الدور الجوهري والفعال للأجهزة المحلية.

ثالثا / دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في قانون البيئة والقوانين الخاصة بها

لقد نصت صراحة المادة 07 من قانون حماية البيئة الملغى رقم 03/83 بأن:

"المجموعات المحلية تمثل المؤسسات الرئيسة لتطبيق تدابير حماية البيئة

وتحدد كيفية مشاركة المجموعات الحلية بموجب نصوص تشريعية وتنظيمية"

ولم يكتمل الاعتراف بالاعتماد على النظام اللامركزي في تسير حماية البيئة إلا بعد صدور قانون الولاية البلدية في 1990 وبصورة صريحة وفي جميع مجالات التنمية المحلية.

غير أنه ما يميز النظام القانوني في هذا المجال أنه غير منظم لتباطؤ القوانين والتشريعات المنظمة لتلك الصلاحيات وتأخر صدورها، بالإضافة إلى عدم التوافق بين التشريع الأساسي لحماية البيئة الصادر في 1983 مع التشريعات المحلية التي صدرت بعد الدستور 1989.

غير أن المشرع الجزائري تراجع على هذه الإصلاحات وتلك الصلاحيات في قانون البيئة 10/03 حيث لم يشر إلى دور الجماعات المحلية والإقليمية في مجال حماية البيئة واكتفى باعتبارها أولوية من أولويات السياسة الوطنية وربطاها بالتنمية المستدامة للمجتمع، وهذا التراجع غير مبرر وغير مفهوم رغم أن الدستور يعتبر الجماعات المحلية قاعدة أساسية في المادة 15 منه.

كما أن القانون الجديد كرس الطابع الجهوي في التسير كبديل للطابع المحلي والإقليمي الإداري، وهذا النظام يحكمه ويديره جهاز مركزي مراعيا في ذلك الامتداد والطبيعي باعتباره أسلوب حديثا ومبتكرا لتسير والحفاظ على البيئة الطبيعية، وعليه فيمكن الاعتماد على الطابع الساحلي والصحراوي والسهوب...الخ كبديل للولايات والبلديات من اجل الحفاظ على الطبيعة

غير أن دور الجماعات المحلية في حماية البيئة يظهر أساسا في قوانين خاصة بحماية عنصر من عناصر البيئة ومنها (قانون المياه، قانون المدن الجديدة، قانون تهيئة الإقليم، قانون الصحة، قانون المناجم، قانون حماية المستهلك، قانون التهيئة والتعمير، قانون التراث، قانون الغابات، قانون إزالة وتسير النفايات...الخ) ومن أمثلة تلك الصلاحيات نذكر على سبيل المثال:

1 – دور الجماعات المحلية من خلال قانون شروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها رقم08/02[4]:

نصت المادة الأولى من هذا القانون على مفهوم المدينة الجديدة بأنها كل تجمع بشري ذي طابع حضري ينشأ في موقع خال أو يستند إلى نواة أو عدة نوى سكنية موجودة.

وبينت المادة 03 من هذا القانون إن إنشاء المدن الجديدة يدخل ضمن السياسة الوطنية الرامية إلى تهيئة الأقليم وتنميته المستدامة من اجل إعادة توازن البنية العمرانية، وان الأمر يقتصر على المدن الجنوبية ومناطق الهضاب العليا فقط وفقا للمادة 04 من هذا القانون.

واعتبرت المادة 05 أن إنشاء المدن الجديدة يعتبر مشروعا ذو منفعة عموميا وعليه يخضع للقواعد والقوانين المعمول بها في هذا الشأن.

وأخيرا أشارت المادة 06 صراحة إلى الدور الأساسي الذي تلعبه الجماعات الإقليمية المعنية من خلال اخذ رأيها الضروري في انطلاق هذه المشاريع.

2 – دور الجماعات المحلية من خلال قانون المياه الجديد رقم12/02[5]:

أشار هذا القانون إلى الدور الأساسي والجوهري والذي يدخل في صميم اختصاصات الجماعات المحلية من خلال ضرورة توفير المياه الصالحة للشرب للمواطن، وجاء القانون بالعديد من الوسائل والآليات القانونية في هذا المجال، وعلى سبيل المثال ما أشارت إليه المادة 21 التي أعطت للجماعات المحلية عقد ارتفاق على الأملاك العمومية الصناعية وهذا من خلال صيغ متعددة أما الاستيلاء أو الشغل المؤقت أو الإقامة على الممتلكات المجاورة.

كما بينت المادة 55 أن الدولة والجماعات المحلية بانجاز المنشات وهياكل الحماية والمبادرة بكل التدابير الوقائية من اجل المحافظة على الإطار المعيشي والوقاية من المخاطر نتيجة صعود الطبقات المائية الجوفية.

كما نصت المادة 100 صراحة على أن الخدمة العمومية للمياه من اختصاص الدولة والبلديات.

كما بينت المادة 101 حق البلديات في استغلال الخدمات العمومية للمياه عن طريق الاستغلال المباشر الذي يتمتع بالاستقلالية المالية أو عن طريق منح امتياز تسير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام.

3 – دور الجماعات المحلية من خلال قانون تسير النفايات وأزالتها رقم19/01[6]:

أعطى القانون صلاحيات واسعة للجماعات المحلية في مجال النظافة العام وهذا من خلال المادة 29 التي نصت على إعداد مخطط بلدي لتسير النفايات المنزلية وبينت المادة 30 من القانون مضمون هذا المخطط وهو:

- جرد كمية النفايات المنزلية وما شابهها والنفايات الهامدة في إقليم البلدية
- جرد وتحديد مواقع المعالجة على مستوى البلدية.
- احتياجات القيام بالمعالجة خصوصا بالنسبة للبلديات المشتركة.

وبينت المادة 31 من القانون أن رئيس المخطط هو رئيس البلدية ويخضع لرقابة الوالي مباشرة.

كما نصت المادة 32 من القانون على تحمل البلدية المسؤولية كاملة في مجال تسير النفايات المنزلية.

وأعطت المادة42 من القانون صلاحية لرئيس البلدية بمنح الترخيص لمنشات التي تقوم بمعالجة النفايات قبل البدء في المشروع وفقا للقوانين المعمول بها في مجال المنشات المصنفة.

خلاصة: من خلال هذه النصوص وغيرها خصوصا في مجال التهيئة والتعمير في القانون 90/29 الذي نصت المادة 24 منه بأنه يكون من اقتراح رئيس البلدية وتحت مسؤوليته وكذلك الحال بالنسبة لمخطط شغل الأراضي كما نصت المدة 52 على اختصاص رئيس البلدية بتسليم رخصة الحيازة.

وخلاصة القول أن القوانين والتشريعات متعددة ومتناثرة ومبعثرة في العديد من القوانين وبالنظر إلى ضعف وقلة الخبرة ونقص الكفاءة لدى رؤساء البلديات وكذا نقص وقلة الموارد المالية مما يجعل هذه الترسانة من القوانين غير فعالة ومجسدة في ارض الواقع هذا إذا لم نقل أن اغلب رؤساء البلديات يجهلون هذه النصوص.

رابعا / الوسائل القانونية التي يمكن للإدارة المحلية استعمالها لحماية البيئة

هناك العديد من الوسائل يمكن للإدارة المحلية استعمالها من اجل مواجهة المخاطر التي تحدق بالبيئة وتعمل على الحفاظ عليها من هذه الوسائل نذكر[7]:

1 – الحظر: غالبا ما يلجا المشرع إلى هذا الأسلوب من خلال منع إتيان بعض التصرفات التي يمكن أن تشكل ضرر على البيئة وقد يكون الحظر مطلقا أو نسبيا.

2 – الأمر أو الإلزام: غالبا ما يستخدم هذا الإجراء في سبيل إصلاح الأضرار التي تلحق بالبيئة من اجل إزالة الأضرار وإرجاع الحال إلى ما كان عليه.

3 – الترخيص: وهو الإذن الصادر من الجهة الإدارية المختصة وهذا بعد دراسة الملف التقني والفني وتوافر الشروط القانونية وإتمام دراسة التأثير على البيئة، ومهما كانت الجهة فقد يصدر من الجهة المحلية كاختصاص أصيل وفقد يصدر من الجهة المركزية بعد اخذ الرأي الاستشاري للجهة المحلية المختصة.

4 – الإبلاغ: يسمح القانون للأفراد بالقيام ببعض الأعمال الأقل خطر وتلويثا للبيئة دون شرط الترخيص ولكن مع شرط الإبلاغ على أي شك أو عمل سواء قبل أو بعد مرور مدة من الشروع في الأشغال ويكون هذا بالنسبة للمؤسسات غير المصنفة، وعليه فالإبلاغ قد يكون سابق وقد يكون لاحقا عن ممارسة النشاط.

5 – الترغيب ومنح المزايا: ويكون ذلك عن طريق إعطاء الأولوية في منح مشاريع أو امتيازات مادية أو معنوية أو تقليل وتخفيف الضرائب لكل من يقوم بمشاريع تحافظ على البيئة ويعمل على حمايتها ومن أمثلة ذلك القيام إعادة استرجاع النفايات واستعمالها أو وضع مصفاة للتقليل من التلوث...الخ

وتجدر الإشارة إلى أن الإدارة زودت بسلطة الجزاء الإداري من اجل الحفاظ على البيئة ويأخذ هذا الجزاء صور متعددة منها:

- الإنذار أو التنبيه
- تأديب الموظفين المسؤولين مباشرة
- إزالة الأضرار وأثار التلوث
- الغلق سواء كان مؤقت أو نهائيا عن طريق إلغاء الترخيص

خامسا / الأدوات الجديدة والحديثة لحماية البيئة من طرف الجماعات المحلية

لقد حاول المشرع الجديد الاعتماد على آليات حديثة لحماية البيئة يكون من خلال للجماعات المحلية دور جوهري وأساسي في هذا المجال وهذا من خلال:

- التخطيط البيئة المحلي.

- التخطيط الجهوي.
- الطابع التشاوري الاتفاقي للجماعات المحلية.

1 - التخطيط البيئة المحلي كأسلوب حديث لحماية البيئة:

تعتبر وثائق التهيئة والتعمير أولى أدوات التخطيط البيئي غير أنها أثبتت قصورها نتيجة للسياسات العامة وعدم تحقيق الأهداف المرجوة منه.

ولهذا السبب أعيد التفكير في نمط جديد للتسيير وإعداد التخطيط المحلي في مجال حماية البيئة بشكل يستوعب كل الاهتمامات المحلية المتمايزة من جهة والاهتمامات الجهوية المتجانسة بالنسبة للأقاليم المتاخمة ولها نفس العوامل الطبيعية كالسهوب والصحراء والساحل...الخ

ولهذا ظهر نوعان من التخطيط المحلي هما:

أ- الميثاق البلدي للبيئة والتنمية المستدامة

ب- المخطط البلدي لحماية البيئة (اجندة21)

أ- الميثاق البلدي للبيئة والتنمية المستدامة:

اعتمد ضمن برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2004 ومن أهدافه توضيح وتحديد الأعمال التي يجب أن تقوم بها السلطات البلدية من اجل الحفاظ على بيئة ذات نوعية جيدة.

واشتمل الميثاق على ثلاثة أجزاء هي[8]:

أ-1 - الجزء الأول:الإعلان العام للنوايا والالتزام الأخلاقي للمنتخبين

تضمن هذا الإعلان جملة من المبادئ الأخلاقية التي يجب على المنتخب التحلي بها ومنها:

- الوعي بالمسؤولية الجماعية لحماية البيئة
- ضرورة المحافظة على الموارد الطبيعية من اجل تحقيق التنمية المستدامة.
- إشراك جميع الفاعلين من إدارات وجمعيات في الحفاظ على البيئة.
- الالتزام بعدم نقل المشاكل البيئية الحالية للأجيال القادمة.

كما شمل الإعلان الالتزام بتنفيذ برنامج للإعلام والتربية حول حماية البيئة والتنمية المستدامة لصالح المنتخبين المحليين، وأعوان الإدارات المحلية وعموم المواطنين وإشراك المجتمع المدني في تسير البيئة

أ-2 – الجزء الثاني: المخطط المحلي للعمل البيئي (أجندة 21)

يعتمد هذا ليس على جانب التدخل بل على التنبؤ والتصور في العمل المحلي البيئي والذي نص عليه الميثاق البلدي للبيئة والتنمية المستدامة.

ويهدف هذا المخطط إلى:

– تحسين الوضع البيئي وضمان تنمية مستدامة للبلدية.

– إثراء أسلوب التسيير المحلي البيئي من خلال المشاركة والمشاورة مع الشركاء الفاعلين والمجتمع المدني

– تبني الجماعات المحلية المتجانسة طبيعيا برنامجا مشتركا من خلال آليات للتعاون.

– ضمان التسيير المستديم للموارد الطبيعية والبيولوجية

– تهيئة المناطق الصناعية ومناطق التوسع السياحي والمناطق المحمية والمواقع الأثرية والثقافية والتاريخية وتسيرها...الخ.

أ-3 – الجزء الثالث:المؤشرات الخاصة بتقييم البيئة

وتتضمن قيام البلديات بعمليات جرد وإحصاء لجملة من البيانات البيئة وتقييمها خلال الفترة الممتدة من 2001-2004 وتخصيص عائدات مالية لكل برنامج مقترح للتدخل على المستوى المحلي.

غير أن السؤال يبقى مطروح حول طبيعة هذه العائدات وكيفية تقديرها، هل يرجع إلى حجم المشاكل البيئية أم لمساحة أو لعدد السكان.

ومازال هذا النظام يطرح جملة من التساؤلات ويثير غموضا كبير من خلال كيفية تمويله وكيفية انجازه وطريقة رقابته وهذه الإشكاليات تحكمها العلاقة بين الهيئات المحلية والمركزية بشان حماية البيئة.

*** النظام القانوني للمخططات المحلية:**

بالنظر لحداثة هذا النظام في التسيير المحلي يطرح من تساؤلات يبقى الغموض يكتنفه في الحديد من الجوانب.

غير أن التجارب الدول المقارنة ومثال الحال في فرنسا أين اعتمدت على أسلوب عقود البرامج بين الدولة من جهة وبين الجهات المحلية من جهة أخرى بواسطة اتفاقية تفاوضية وليس بأسلوب المنحة كما هو الحال عندنا.

ومن خلال هذا النمط يحدث انسجام وتكامل بين المخططات المحلية في الجانب اللامركزي مع عدم التركيز في النمط المركزي المتمثل في مديريات البيئة على المستوى المحلي والتي تحمل تطلعات وتوجهات مركزية شاملة.

والسؤال الذي يطرح نفسه: ما هو النظام القانوني للمخططات المحلية ؟ وهل تكتسب نفس الطبيعة والنظام القانوني للمخططات ووثائق التهيئة والتعمير؟ وهل هي ملزمة للإدارة والأفراد وتعتبر سند قانونيا وقضائيا من خلال إدراجها في قوانين التهيئة والتعمير؟

وبالرجوع إلى قانون حماية البيئة 10/03 خصوصا المادتين 13، 14 منه نجده كرس اعتماد مخطط بيئي متخصص، وأقر بعدم نجاعة السياسات الإقطاعية في كل مجال (مخطط لتسير المياه، مخطط لتسير النفايات، مخطط للعمران، ومخطط للغابات).

وهذه القناعة ترجمت من خلال:

- المخطط الوطني للأعمال من اجل البيئة والتنمية والمستدامة.
- المخططات المحلية للبيئة.

وهذه المخططات تثير الكثير من الغموض واللبس قانونا للاعتبارات التالية:

- من حيث القيمة القانونية: فهي لم تصدر بقانون أو مرسوم تنفيذي مثل ما هو عليه الحال بالنسبة لمخططات التهيئة والتعمير بل جاءت بعد نقاش عام فتحته وزارة البيئة وتهيئة الإقليم.
- انه لا يمكن الادعاء بها أمام القضاء نظرا لعدم إلزاميتها كزنها ذات طابع أخلاقي ومعنوي تقوم على تحسيس الجماعات المحلية بضرورة المحافظة على البيئة ولا تفرض عليها أعباء أو التزامات قانونية.

وخلاصة القول، أنه يجب إعادة النظر في هذا النظام من خلال تحضير لجان عمل متعددة القطاعات وإشراك فعال لكل الشركاء وفعاليات المجتمع المدني بالإضافة إلى توضيح نظامها القانوني عن طريق تقنينها بنصوص قانونية واضحة

ب- التخطيط الجهوي كبديل للميثاق البلدي لحماية البيئة:

نظرا التخطيط المحلي الذي يعتمد على التقسيم الإداري وبفعل زيادة التدهور البيئي المستمر لعناصر البيئة جاءت فكرة التخطيط الجهوي، والذي يعتمد على

خصوصيات موضوع حماية البيئة بالنظر للامتداد الطبيعي لعناصرها وأنظمتها من خلال الأوساط الطبيعية المتجانسة وعلى أساس مواجهة التلوث البيئي الذي يمتد وينتشر إلى حدود إدارية أخري للجماعات المحلية ومثال ذلك قد تحدث منشاة تلوث في الهواء لأكثر من بلدية أو ولاية هي خارج حدودها الإدارية البلدية أو الولائية

ولقد أشار **المخطط الأزرق** وهو تقرير أعدته وزارة الداخلية حدت فيه مهام الجماعات المحلية في حماية البيئة وأشار إلى الآثار السلبية لنظام التوزيع الإقليمي للاختصاصات المحلية لمكافحة التلوث وأفضل مثال قدمته الوزارة تلوث وادي شلف الذي يجمع تجمع عمراني لأزيد من 05ولايات.

وكذلك الحال بالنسبة للأنظمة البيئية التي يقف التقطيع والتقسيم الإداري عائق لها ومثال ذلك (المناطق الساحلة، المناطق الرطبة، المناطق المهددة بالتصحر، السهوب..) وعلى هذا الأساس تم استحداث المخطط الجهوي الذي يشمل مجموعة من الجماعات المحلية المتجانسة من اجل:

- توحيد التدخل لمواجهة انتشار التلوث
- إعداد برامج متكاملة في وسط طبيعي معين كبرامج السهوب ومناطق الساحل وحماية التصحر...الخ.

كما قدم المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تقرير **الجزائر غدا** اقتراحا يقضي بضرورة تفعيل دور المخططات الجهوية لزيادة التكامل بين الولايات على المستوى الجهوي[9].

غير أن العقبة الحقيقية تتمثل في غياب التنسيق بين الجهات المحلية وهي عقبة فعلية وذلك يرجع لكون الجماعات المحلية تعودت على العمل الانفرادي من جهة ونظرا لغياب نصوص قانونية تأطر هذا العمل على المستوي المحلي والجهوي مما بجعل هذه المخططات غير فعالة على ارض الواقع.

ج – الندوة الجهوية لتهيئة الإقليم وتنميته:

تعتبر بمثابة تحول جذري في مجال التسيير المحلي بعدما كان ركيزة أساسية لحماية البيئة تحولت الجماعات المحلية إلى إطار تشاوري فقط ومنفذ للسياسات المركزية في مجال تنمية الإقليم وحماية البيئة.

وقد استحداثها المشرع الجزائري بموجب المادة 51 من قانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة وترك مهامها وتنظيمها وسير عملها للتنظيم.

وعرفت الإقليم: "هو الإقليم الذي يتكون من عدة ولايات متاخمة لها خصوصيات فيزيائية ووجهات إنمائية مماثلة ومتكاملة"[(10)].

واعتبرته المادة 47 من القانون إطار للتشاور والتنسيق بين الجهات المحلية من اجل إعداد المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم وتنفيذه ومتابعته.

كما يعمل التخطيط الجهوي إلى مراجعة التخطيط المحلي وتفعيل مبدأ التخطيط بين المجموعات البلدية وتنميته المادة49 من القانون.

ويشير برنامج "الجزائر 2020"، إلى أن هذا التخطيط الجهوي يمثل إعادة تأهيل لمخطط الرئيسي للتهيئة والتعمير PDAU لبلديات والمجموعات البلديات ليساير الفضاء الجهوي التنسيقي، ويجب توسيع المشاركة والاستشارة مع الفاعلين الاقتصاديين والحركة الجمعوية في جميع مراحل إعداد المخطط إلى غاية المرحلة النهائية والموافقة عليه.

ويقم المخطط الجهوي على أساس تصاعدي انطلاقا من:

- مخطط التهيئة والتعمير البلدي أو المحلي
- المخطط الولائي لتهيئة الإقليم وتنميته
- المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته

وبناء على ذلك تتحول الأدوات والوسائل المحلية للتخطيط لتجند في تكريس التصورات المركزية التي تمثل السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة وعليه يقتصر دور الجماعات المحلية في إبداء الرأي والتنسيق والتشاور فقط مما يعني تقليص فعلي من صلاحياتها.

*** النظام القانوني للمخططات الجهوية:**

في حقيقة الأمر أن طبيعتها فنية وتقنية فقط وهي أدلة للتنسيق والتشاور والتنبؤ فقط ويرجع ذلك لغياب تنظيم قانوني يحكمها ويبين تنظيمها وسير عملها وعليه فان الجماعات المحلية تساعد بالقدر المحدود من الموارد البشرية والمادية دون أن يكون لها

اثر في تغير نظامها الهيكلي المتكون من البلدية والولاية أساسا وإطارهما القانوني الواضح المعالم.

خاتمة:

في ختام هذه الورقة نلاحظ بشكل واضح الدور المهم والجهوري الذي يقوم به الجماعات المحلية وبكل الوسائل القانونية والجزاءات الإدارية في حماية البيئة أو احد عناصرها باعتبارها تدخل في صميم اختصاصاتها المحددة في قانون البلدية والولاية خصوصا في مجال البناء والتعمير والمياه والتطير وتسير النفايات وإزالتها خصوصا المنزلية منها.

غير أن هذا الدور الأساسي والجوهري تعزز من خلال جملة من التشريعات التي أعطت مفهوم جديد للعمل المحلي في حماية البيئة من خلال المفهوم الشكلي وغير الشكلي للتصرفات القانونية الصادرة عن الجماعات المحلية[11].

فهناك أساليب واليات قانونية ذات طابع شكلي وتعطي للإدارة المحلية سلطات واسعة في مجال حماية البيئة بواسطة التفاوض والتعاقد بعقود ذات طبيعة خاصة ومن أمثلة ذلك:

- عقود التنمية: وتكون في مجال التهيئة والتعمير
- عقود التسير: وتكون في مجال تسير النفايات وكيفية إزالتها والتخلص منها
- عقود حسن الأداء: وهي طريقة مبتكرة ذات طبيعة علمية وتقنية في مجالات متخصصة
- عقود الفرع: وتكون بالتفاوض زم الملوثين بشكل غير مباشر من اجل تقليل مخاطر التلوث والإضرار بالبيئة.

وهناك أساليب حديثة ذات طبيعة غير شكلية وهي ليست من قبيل العمل الإداري أي ليست قرارات ولا عقود إدارية بل تقوم على أساس التشاور والتنسيق مع الفاعلين والمساهمين في حماية البيئة وهذا الأسلوب مازال حديث في الجزائر ويمكن الاعتماد عليه كوسيلة لحل الخلافات بين الملوثين والإدارة بأسلوب الوساطة والصلح بعيد عن المحاكم وإجراءاتها الطويلة والمعقدة[12].

ومن أمثلة تلك الأعمال التشاورية نذكر:

– الأعمال التشاورية المتعلقة بالمنشات المصنفة: حيث نص قانون حماية البيئة 10/03 على ضرورة تعين مندوب للبيئة في المنشات المصنفة وحدد المرسوم 240/05 كيفية تعينه ودور التشاوري مع الجماعات المخلية لحماية البيئة.

– أعمال التشاور في مجال قواعد التهيئة والتعمير: وهو ما نص عليق قانون التهيئة والتعمير 25/90 من خلال التشاور بين رئيس المجلس الشعبي البلدي وغرفة التجارة والضرائب والفلاحة قبل اتخاذ إجراءات معينة.

غير أننا نرى أن أفضل تكريس لدور الجماعات المحلية في حماية البيئة يكون من خلال دعم الشفافية وتكريس حق الإعلام المحلي في حماية البيئة وتفعيل دور الجمعيات والمجتمع المدني في ذلك.

الهوامش:

1 – المادة 01 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الصادر بالجريدة الرسمية رقم 42 لسنة 2003.

2 – القانون رقم 08/90المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون البلدية الصادر في الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990

3 – القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية الصادر في الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990

4 – قانون رقم 08/02 المتضمن شروط إنشاء المدن الجديد وتهيئتها، المؤرخ في 08 ماي 2002 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 34، لسنة 2002.

5 – قانون 12/05 المتعلق بالمياه بتاريخ 04 أوت 2005 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 60، لسنة 2005.

6 – قانون رقم 19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها الصادر بتاريخ 12 ديسمبر 2001 في الجريدة الرسمية رقم77 لسنة 2001.

7 – رمضان محمد بطيخ: وسائل الإدارة المحلية في حماية البيئة، بحث منشور على الانترنت في موقع www.droit book.com بتاريخ 2009/04/12

8 – تقرير وزارة الداخلية لحماية البيئة: المهام الجديدة للجماعات المحلية، مركز التوثيق والإعلام الخاص بالمنتخبين المحلين، بدون تاريخ، الجزائر، ص10–13.

9 – تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ملف الجزائر غدا، الجريدة الرسمية العدد21 بتاريخ 09 أفريل 1997 ص 13.

10– قانون رقم 01–20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته الصادر بالجريدة الرسمية رقم 77.

11 – هناك جملة من التشريعات التي توضح هذه الآليات ومنها:

– المرسوم التنفيذي رقم 102/01 المتضمن إنشاء الديوان الوطني للتطهير الصادر في الجريدة الرسمية رقم 44.

– المرسوم التنفيذي رقم 101/01 المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه الصادر في الجريدة الرسمية رقم 44.

12 – ملتقى وزارة البيئة وتهيئة الإقليم المتعلق بالوساطة في حل النزاعات البيئة ودور الجماعات المحلية في ذلك بتاريخ 05 ديسمبر 2003.