

- جامعة زيان عاشور -
كلية الحقوق و العلوم السياسية

**البلدية بين متطلبات التنمية والنضال
الإداري البيئي**

مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر
التخصص : دولة ومؤسسات

عمر تامري

علي رضا

2014/2013 :

- جامعة زيان عاشور -
كلية الحقوق و العلوم السياسية

البلدية بين متطلبات التنمية والنضال الإداري البيئي

مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر
التخصص : دولة ومؤسسات

عمر تامري

علي رضا

لجنة المناقشة :

أ. - صدارة محمد رئيسا

أ. - عمر تامري مقرا

أ. - عبد الكريم جمال مناقشا

2014/2013 :

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال الله تعالى

﴿ هُوَ أَنشَأَكُم مِّنَ الْأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا ﴾

الآية 61 من سورة هود

الإنسان مستخلف إلى إدارة الأرض، وفقا لمقاصد خالقها، لاستثمارها لنفعه، ولنفع غيره من الخلق، ولتحقيق مصالحهم جميعا، وهو لذلك أمين عليها، فيجب أن يتصرف الأمين في حدود أمانته.

عبد الله شحاته : من كتاب رؤية الدين الإسلامي في الحفاظ على البيئة

شكر و عرفان

أقدم بجزيل الشكر والعرفان للأستاذ المحترم ثامري عمر

قبوله الإثنا العمل ، وعلى توجيهاته القيمة لإخراج هذه

المنكرة .

ثم الشكر موصول إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة ، على ملاحظاتهم

في تقييم هذا العمل مسبقا . كما لا يفتونني الاعتراف

بالفضل للذين قدموا لي يد المساعدة من قريب أو من بعيد

إهداء

إلى الوالدين الكريمن ، أطال الله عمرهما

إلى طلبة قسم الحقوق دفعة 2010/2006.

إلى طلبة قسم الماستر ، دولة ومؤسسات 2014/2013

إلى جميع أفراد عائلتي الكريمة

أهدي هذا العمل المتواضع

قائمة المختصرات

أولا بالعربية:

- م.ش.ب: المجلس الشعبي البلدي.
- ج.ر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية.

ثانيا بالفرنسية:

- APCE : Assemblée populaire communale élargie.
- CAPCS : Coopérative Agricole Polyvalente Communal de Services.
- DEC : Délégation Exécutive Communale .
- CCP : Conseil Communal Provisoire .
- OPU : Office de Publications universitaires .
- ID : Institut de Droit.
- ED : édicition .
- DIP : Droit International Public .
- CIES : Commission d'Intervention Economique et Sociale.
- AAN : Annuaire de l'Afrique du Nord.

مقدمة

تعتبر الجماعات الإقليمية بمثابة الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة، كما أن الهدف من وجودها تحقيق التنمية الشاملة، وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين والتكفل بانشغالاتهم وبالنظر للأهمية الكبيرة التي تحضى بها الجماعات الإقليمية فقد كانت محل اهتمام المؤسس الدستوري الذي أعطاها مكانة متميزة، وهذا في إطار ما يعرف باللامركزية الإدارية حيث عالجت مختلف الدساتير الجزائرية هذا التوجه، ففي دستور 1963 استعمل مصطلح المجموعات الإدارية، أما دستور 1976 استعمل مصطلح اللامركزية نظرا إلى أن البلدية كقاعدة أساسية لها، ودستور 1989 استعمل مصطلح الجماعات الإقليمية وحصرها في الولاية والبلدية، واعتبر البلدية الجماعة القاعدية، ولقد درج الدستور الحالي 1996 على تقوية هذه المكانة من خلال اعتبار الجماعة الإقليمية المجلس المنتخب قاعدة للامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

وباعتبار أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية حسب مختلف الدساتير، فقد حُضيت باهتمام المشرع من خلال أول نص قانوني وهو الأمر 24/67 ثم القانون المعدل والمتمم 81-09 ليحل محله قانون 08/90 ومتوجا في الأخير بالقانون الحالي 10/11 المتعلق بالبلدية. ولقد نصت هذه القوانين على صلاحيات واختصاصات واسعة ومتعددة لتحقيق التنمية المحلية المتعددة الأشكال، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية. .. إلخ. وتعتبر التنمية عن درجة التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، حيث يعتبر الإنسان جوهرها ومحورها وهدفها. وبالتالي عن طريق التنمية تتمتع الشعوب بالكرامة وتتخلص من براثن الفقر والجهل والمرض، وسعيا من البلدية لتحقيق مستويات من التنمية تلجأ إلى استعمال الموارد الطبيعية واستغلال الأراضي الزراعية والغابات واستعمال المياه للتعمير وبناء المصانع مما يؤدي إلى استنزاف البيئة وعناصرها لاسيما ظاهرة التلوث، مما يحد من تحقيق التنمية واستدامتها. وهنا ظهر فكر

تتموي جديد يسمى التنمية المستدامة التي تراعي حاجات الأجيال الحالية دون المساس بحاجات الأجيال المستقبلية، والتي تعتبر جزء لا يتجزأ من عملية التنمية. وتعتبر الجزائر من بين الدول التي تواجه آثار التدهور البيئي الناجم عن إتباع أسلوب تنمية غير مستدامة، والمترتب عنه تفاقم العديد من المشاكل البيئية كالتصحر، استنزاف الموارد الطبيعية، نقص التنوع البيولوجي، وكذا كل أنواع التلوث البري والبحري والجوي، وكل هذه المعضلات تؤدي إلى تدهور صحة الإنسان وبالتالي أصبحت تمثل معوقات حقيقية لضمان تنمية شاملة.

ومن أجل التصدي لهذه الوضعية كان لابد من إيجاد أدوات قانونية فعالة وهو ما يعرف بالضبط الإداري البيئي الذي يمثل آلية قانونية لحماية البيئة، وهذا من خلال وسائل وقائية قبلية، ووسائل بعدية ردعية هادفة إلى تحقيق الموازنة بين متطلبات التنمية من جهة ومقتضيات حماية البيئة من جهة أخرى، وكذا رسم الاستراتيجيات ووضع الخطط والبرامج من أجل تحقيق هذا الهدف على المستوى الوطني والمحلي، حيث يلعب نظام الجماعات المحلية - والذي يتجسد في مؤسسة البلدية - دورا أساسيا في تحقيق تنمية محلية مستدامة في بعدها الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وذلك نظرا لقربها من الواقع ومعرفتها بخصوصيات ومكونات البيئة التي تتميز بها.

إشكالية الدراسة:

انطلاقا من أهمية تحقيق الموازنة بين متطلبات التنمية والحفاظ على البيئة ودور البلدية في تحقيق ذلك يمكن طرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى يمكن للبلدية تحقيق الموازنة بين متطلبات التنمية من جهة والحفاظ على البيئة من جهة أخرى، من خلال الضبط الإداري البيئي؟

أهمية الموضوع:

تبرز أهمية موضوع البلدية بين متطلبات التنمية والضبط الإداري البيئي في عدة جوانب

أهمها:

- حيوية الموضوع:

- حيث أن البلدية تمثل المحور القاعدي لكل عملية تنمية وكذا دورها في حماية البيئة.
- طبيعة العلاقة بين البعد التنموي والبيئي تأتي على رأس التحديات وال أولويات التي تواجه الدول لاسيما على المستوى المحلي.
- ارتباط الموضوع ارتباطا وثيقا باهتمامات الأفراد والمؤسسات والهيئات.
- علاقة الموضوع بحماية حقوق الإنسان لاسيما الحق في بيئة نظيفة سليمة متوازنة وكذا الحق في التنمية.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى:

- إبراز مكانة البلدية دستوريا و تشريعيا في النظام القانوني الجزائري.
- تحديد الآليات القانونية لتحقيق التوازن التنموي البيئي.
- إبراز دور البلدية كمحرك أساسي للتنمية المحلية المستدامة.
- توضيح اختصاصات البلدية كهيئة محلية للضبط البيئي و تقييم دورها.

أسباب اختيار الموضوع:

ترجع أسباب اختيار الموضوع إلى أسباب ذاتية و أخرى موضوعية.

الأسباب الذاتية:

- الميل الشخصي لمعالجة المواضيع المتعلقة بالتنمية و البيئة في إطار الجماعات المحلية.
- طبيعة التخصص الذي ندرس فيه (دولة و مؤسسات) وصلته الوطيدة بالموضوع.
- التطلع إلى إدراك مدى التحديات التي تواجه الجماعات المحلية في تسيير الشأن العام في بعده التنموي والبيئي.

- المساهمة في وضع تصور تشاركي لإيجاد حلول للخروج من التخلف والسعي نحو التنمية المستدامة.

الأسباب الموضوعية:

- تزايد الاهتمام الدولي والداخلي بموضوع التنمية والبيئة، حيث صدرت العديد من القوانين تستدعي المقننات التعرف عنها والتعريف بها.
- يعد موضوع هذا البحث من المواضيع التي لم تستوفي نصيبها من التمحيص على المستوى المحلي.
- تحديد مدى دور الجماعات المحلية (البلدية) في تحقيق التنمية وكذا قدرة تدخلها من خلال الضبط الإداري البيئي لحماية البيئة.

المنهج المتبع:

بما أن الدراسة تستند بشكل أساسي على النصوص القانونية لعرض وتقييم هذه الأدوات، وكذا تحديد دور الهيئات المحلية فإننا سنعتمد على المنهج التحليلي من خلال النصوص ذات العلاقة بالموضوع، وعلى المنهج الوصفي في تحديد المفاهيم النظرية للدراسة.

الدراسات السابقة:

مما يلاحظ من موضوع البلدية ودورها في تحقيق التنمية والضبط البيئي قلة الكتابات والدراسات التي تناولت هذا الموضوع بصفة مباشرة، لاسيما فيما يتعلق بمعالجة البعد المحلي منه.

و من الدراسات التي تم الاستناد عليها نذكر:

- التنمية في إطار الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في الحقوق للباحث سلاوي يوسف، جامعة الجزائر 2011، يتطرق فيها إلى إشكاليات التنمية المحلية ودور الجماعات المحلية لتحقيقها، متطرقا إلى المعوقات المعترضة و اقتراح حلول لمجابهتها.

- حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة رسالة ماجستير في علوم التسيير جامعة الجزائر 2012 للباحثة خلادي سمية، حيث تهدف الدراسة إلى إبراز التأثيرات المتبادلة بين الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والبيئية في سبيل تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر.
- الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، للباحث وناس يحي، جامعة تلمسان 2007 يتناول فيها الباحث الآليات الوقائية لحماية البيئة باعتبارها هدفا رئيسيا تسعى السياسة البيئية إلى تحقيقه لتفادي كوارث بيئية، كما تتناول الدراسة سبل معالجة الحالات التي لم تفلح فيها الوقاية، من خلال عرض آليات التدخل والإصلاح للأضرار البيئية.

صعوبات الدراسة:

تتمثل صعوبة هذه الدراسة في كثرة النصوص القانونية وتشعبها، الأمر الذي يحتاج معه إلى الوقت الملائم لتبينها. وكذلك قلة المراجع المتخصصة ذات العلاقة بموضوع الدراسة في بعده المحلي.

تقسيم الدراسة:

وللإجابة على الإشكالية المطروحة فإنه سيتم اعتماد خطة مكونة من فصلين، يتطرق الفصل الأول إلى الإطار المفاهيمي للدراسة من خلال التطرق إلى تطور النظام القانوني للبلدية في مبحثه الأول ثم ظهور وتطور مفهوم التنمية في المبحث الثاني، وفي المبحث الثالث نعالج فيه مفهوم الضبط الإداري البيئي. ويتناول الفصل الثاني الموازنة بين متطلبات التنمية ومقتضيات البيئة حيث نتطرق في المبحث الأول إلى الأدوات القانونية كدعامة للتوازن التنموي البيئي، وفي المبحث الثاني نعرّج إلى دور البلدية كمحرك أساسي للتنمية المحلية المستدامة، وفي المبحث الثالث نعالج فيه البلدية كهيئة محلية للضبط الإداري البيئي.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للبلدية، التنمية

و الضبط الحارفي البيئي

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للدراسة

تعد البلدية القاعدة اللامركزية للدولة فهي تجسد جوهر الديمقراطية المحلية ومكان مساهمة وإشراك المواطنين في تسيير شؤون البلدية، بصفتها مؤسسة دستورية مميزة في ممارسة المواطنة وفاعلا لا يستغنى عنه في تهيئة وإدارة الإقليم لاسيما في المحافظة على البيئة، حيث تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، ولقد عرفت البلدية العديد من المراحل والتطورات على مستوى المنظومة القانونية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا وتعتبر التنمية المحلية بمفهومها التقليدي والحديث هي التنمية المستدامة أحد التحديات المحورية لدور البلدية. وبالنظر إلى ما يعترض البيئة من انتهاكات واستنزاف لإمكاناتها الطبيعية منها والمشيدة بهدف تحقيق التنمية الشاملة، كان لابد من وجود آلية قانونية لمواجهة هذا الوضع من خلال الضبط الإداري البيئي. لذلك فإن التطرق إلى الإطار المفاهيمي للدراسة يقتضي تحديد تطور النظام القانوني للبلدية، وكذا إبراز مفهوم التنمية المحلية وتطور الفكر التنموي إلى ما يعرف بالتنمية المستدامة وكذا تحديد مفهوم الضبط الإداري البيئي لطبيعة علاقته بين البيئة والتنمية، وهذا من خلال المباحث المبينة كما يلي:

المبحث الأول: تطور النظام القانوني للبلدية.

المبحث الثالث: ظهور وتطور التنمية المحلية.

المبحث الثالث: الضبط الإداري البيئي.

المبحث الأول: تطور النظام القانوني للبلدية في الجزائر

تحتل البلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة، حيث تتميز بعدة خصائص منها: البلدية مجموعة إقليمية،⁽¹⁾ يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واجتماعية واقتصادية، البلدية مجموعة لامركزية، أنشئت وفقا للقانون وتتمتع بالشخصية المعنوية وهي مقاطعة إدارية للدولة مكلفة بحسن سير المرافق العمومية في إقليم محدد. وتأسيسا لما سبق ذكره يتبين الدور الأساسي للتنظيم البلدي في الجزائر، مما يتوجب علينا الاطلاع على ماضي وواقع هذا التنظيم وتطور النظام القانوني للبلدية حيث يمكن أن نميز بين التنظيم البلدي في الحالات الاستثنائية وهذا من خلال المطلب الأول والتنظيم البلدي في الحالات العادية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: التنظيم البلدي في الحالات الاستثنائية

لقد عرفت الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا الأجهزة الاستثنائية المبينة كما يلي:

الفرع الأول: المندوبية الخاصة

جاء إنشاء المندوبية الخاصة نتيجة للوضعية التي ورثتها إدارة البلدية غداة استقلال، حيث عرف التنظيم الإداري الجزائري خلافا كبيرا،⁽²⁾ فعلى المستوى المحلي فإن البلديات تعرضت إلى عدة مشاكل منها: المغادرة الجماعية للبلديات من طرف الموظفين الإداريين،⁽³⁾ وفي غياب الأطارات الجزائرية المؤهلة نتج عنه وضع خطير عاشته البلديات، ظهور عجز كبير في ميزانيات البلديات، نتيجة الواجبات الاجتماعية المفروضة على البلدية لاسيما المساعدات التي كانت تمنحها البلدية للمواطنين الذين تضرروا من ويلات حرب التحرير.

(1) - الدساتير تعرضت إلى الجماعات الإقليمية في الجزائر، نص دستور 10 سبتمبر 1963 على ذلك في المادة 09، دستور 1976 المادة 36، دستور 1989 في المادة 15، أما دستور 1996 فبنص المادة 1/15 (الجماعة الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية).

(2) -Mahiou: les collectivités locales en Algérie , AAN 1969 ,P 118.

(3) -ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، د.م.ج. الجزائر ط 3.2005 ص 240.

وللتصدي لهذه الوضعية اتخذت السلطات العمومية آنذاك إجراءات أساسيين:

- القيام بإصلاح إقليمي، هدفه تخفيض عدد البلديات من 1578 إلى 676⁽¹⁾، وها حتى

يسهل عليها ضمان تسيير حسن لها. وتجدر الإشارة أن هذا الإصلاح الإقليمي كان

تدرجيا⁽²⁾ أي مر بعدة مراحل و يظهر هذا واضحا حسب النصوص القانونية التالية:

- المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963.⁽³⁾

- الأمر رقم 63-461 المؤرخ في 28 أكتوبر 1963.⁽⁴⁾

- الأمر رقم 63-466 المؤرخ في 02 ديسمبر 1963.⁽⁵⁾

- الأمر رقم 64-54 المؤرخ في 31 جانفي 1964.⁽⁶⁾

وعلى ضوء هذا الإصلاح تم توزيع البلديات على 15 ولاية.⁽⁷⁾

ضف إلى ذلك المرسوم المؤرخ في 30 سبتمبر 1965 الذي قام بتغيير أسماء بعض البلديات

وذلك باسترجاعها الأسماء الجزائرية القديمة.⁽⁸⁾

- أما الإجراء الآخر فهو يتمثل في إنشاء جهاز تسيير البلدية وهو ما يعرف بالمندوبية

الخاصة. وهذا لتعويض اختفاء السلطات العمومية المحلية على مستوى البلدية استعمل

إجراء المندوبية الخاصة،⁽⁹⁾ والسبب في ذلك أن الوضعية السائدة في بداية الاستقلال لا

يمكن من تنظيم انتخابات بلدية، حيث تم تعويض المجالس البلدية الموروثة المختفية أو

(1) - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية، د.م.ج. الجزائر 1980. ص 93.

(2) - مسعود شيهوب، نفس المرجع، ص 94 وما بعدها.

(3) - أنظر الجريدة الرسمية رقم 35 ص 449.

(4) - أنظر الجريدة الرسمية رقم 82 ص 102.

(5) - أنظر الجريدة الرسمية رقم 91 ص 272.

(6) - أنظر الجريدة الرسمية رقم 13 ص 182.

(7) - إحصائيات مقدمة من طرف عبد الرحمن رميلي د.م.ج الجزائر 1985 ص 75.

(8) - Mahiou: les collectivités locales en Algérie , OP CIT ,P 286.

(9) - إن إنشاء المندوبيات الخاصة استعمل أثناء الاستعمار من طرف فرنسا، Claud Elliot ,les institutions de

l'algerie durant la période coloniale,(1830-1962),ed;cnrs,paris,opu,alger,1987,p 143.

المنحلة بمندوبيات خاصة لأن الأمر رقم 62-175 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 مدد إلى أجل غير محدد التشريع قبل الاستقلال باستثناء ما يتعارض مع السيادة الوطنية. (1)

ويوجد على رأس كل مندوبية خاصة رئيس يمارس اختصاصات وسلطات رئيس البلدية Le maire آنذاك، ويساعده نائب رئيس وعدد من المندوبين يتراوح عددهم حسب عدد سكان البلدية ويعينون بصفة أعضاء المندوبية بموجب قرار صادر عن المحافظ Le préfet. (2) كما تجدر الإشارة مبدئياً إن المندوبية الخاصة تمارس كل صلاحيات المجلس البلدي الموروث. ولمساعدة المندوبية الخاصة لأداء نشاطاتها التنموية أنشئت على مستوى كل بلدية عدة هيئات منها:

- اللجنة للتدخل الاقتصادي والاجتماعي CIES وهذه اللجنة أنشئت بموجب الأمر رقم 62-16 المؤرخ في 09 أوت 1962 تتكون من ممثلين عن المواطنين ومن فنيين يعملون بالمرافق العامة ويعينهم المحافظ Le préfet ويرأس هذه اللجنة رئيس المندوبية الخاصة ودور اللجنة هيئة استشارية ولقد ألغيت هذه اللجنة بموجب الأمر 67-222 المؤرخ في 19 أكتوبر 1967 (3). كما تجدر الإشارة كذلك أن المرسوم رقم 63-95 المؤرخ في 23 مارس 1963 (4) المتعلق بالأماكن الشاغرة (5) والقطاع الاشتراكي قد أنشأ في كل بلدية مجلس بلدي للتسيير الذاتي. (6)

أما فيما يتعلق بتقييم الدور الذي لعبته المندوبية الخاصة على رأس كل بلدية فهو محدود، ولم يحقق الفعالية المرجوة منه وحسب بعض المؤلفين (1) هناك مجموعة من الأسباب لتفسير هذا

(1) - أنظر الجريدة الرسمية رقم 62 ص 818.

(2) - Rachid Khaloufi , le Statut de la ville d'alger , ID,1979 ,P 50.

(3) - أنظر الجريدة الرسمية رقم 97 ص 298 (باللغة الفرنسية).

(4) - أنظر الجريدة الرسمية رقم 18 ص 1355.

(5) - وأصبحت الأماكن الشاغرة تسمى أماكن الدولة بموجب الأمر 66-102 المؤرخ في 06 ماي 1966.

(6) - المادة 23 من المرسوم رقم 63-95 المؤرخ في 23 مارس 1963.

الدور المحدود، من بينها أنه على المستوى الإداري أن أغلب أعضاء المندوبية الخاصة تتقصهم الخبرة الإدارية مما أدى إلى سوء تسيير البلديات، وبالتالي عدم اعتراف المواطنين بتمثيلها، عدم استقرار المندوبيات والوضع المالي المحرج كل هذا أثر سلبا على إتمام البرامج المسطرة.⁽²⁾

الفرع الثاني: المجلس الشعبي البلدي الموسع (APCE)

قبل التطرق إلى المجلس الشعبي الموسع من الأهمية بما كان التطرق إلى أسباب إنشائه

أولا: أسباب إنشاء المجلس الشعبي البلدي الموسع

جاء في ميثاق الثورة الزراعية: " إن الثورة الزراعية عملية سياسية في أسسها وأهدافها... فهي ليست مجرد قضية إدارية ولا مجموعة بسيطة من المشاكل الفنية والمالية، وإن تحرير مبادرة الفلاحين الفقراء وترقية مستوى معيشتهم الريفية لا يمكن أن يتصور خارج نطاق ديمقراطي، يضمن أولا تجنيد المعنيين أنفسهم لخدمة مستقبلهم "،⁽³⁾ حيث ظهرت نزعة تطالب بإنشاء أجهزة خاصة لتطبيق الثورة الزراعية عوض الأجهزة الموجودة، لذا قررت السلطات العمومية آنذاك التعامل مع المؤسسات القائمة، لكنها أخذت بعين الاعتبار الانتقادات الموجهة لها من طرف هذه النزعة. فأدخلت بعض التعديلات على صلاحياتها، وفيما يخص البلدية فإن الجهاز الذي تسبب تطبيق الثورة الزراعية في إنشائه هو المجلس الشعبي البلدي الموسع.

ثانيا: وضع المجلس الشعبي البلدي الموسع

إن المادة 173 من الأمر 71-73 المؤرخ في 08/11/1971 المتضمن ميثاق الثورة الزراعية أعطت الامتياز للإطار المحلي عندما نصت على: " إن البلدية هي الوحدة الإقليمية التي تنفذ بداخلها عملية التأميم وتوزيع الأراضي " فتحاول هكذا إشراك القاعدة في هذه العمليات والبرامج.

(7)-Massoud Mentré , l'administration en question ,O.P.U. Alger 1984,P 11.12.

(2) - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 249.

(3) - ميثاق الثورة الزراعية رقم 71-73 المؤرخ في 08/11/1971.

ونصت المادة 177 من نفس الأمر على ما يلي " على المستوى البلدي إنها أجهزة تنفيذ الثورة الزراعية هي: المجلس البلدي الموسع للممثلين المحليين للحزب والمنظمات الجماهيرية، لاسيما اتحادات الفلاحين، اللجنة التقنية البلدية، التعاونية الفلاحية للبلدية المتعددة الخدمات C.A.P.C.S. وتضيف المادة 178 من نفس الأمر أن المجلس الشعبي البلدي الموسع واللجنة التقنية أجهزة مؤقتة فيما يتعلق بعمليات التأميم ومنح الأراضي في إطار الثورة الزراعية. ومن ثمة يخول للمجلس الموسع والتعاونية الفلاحية كل الصلاحيات التي لها علاقة لتجسيد الثورة الزراعية وتحقيق التنمية الريفية.

وتجدر الإشارة في الأخير أن توسيع الصلاحيات للمجلس الموسع دخل فعليا حيز التنفيذ على المجالس البلدية المنبثقة من انتخابات فيفري 1967،⁽¹⁾ ولقد انتهت رسميا مهمة هذه الأجهزة المؤقتة أي المجلس واللجنة التقنية بموجب المرسوم رقم 83-374.⁽²⁾

الفرع الثالث: المجلس البلدي المؤقت C.C.P

هو الجهاز المسير للبلدية خلال المرحلة الانتقالية التي امتدت من 12 ديسمبر 1989 إلى 12 جوان 1990، ولكي نتناول بالدراسة هذا الجهاز نرى من الواجب أولا معرفة الوضع السائد قبل هذه المرحلة الانتقالية.

أولا: الوضع السائد قبل المرحلة الانتقالية

قبل انتهاء الفترة الانتخابية للمجالس الشعبية البلدية في يوم 12/12/1989 صدر قانون رقم 89-17 المؤرخ في 11/12/1989⁽³⁾ يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية وتجدر الإشارة أن قانون 89-17 وكذا المرسوم التنفيذي رقم 89-231 المؤرخ في

(1) - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 255.

(2) - المرسوم رقم 83-374 المؤرخ في 28/05/1983 المتضمن المصادقة على قرارات تأميم الأراضي لصالح الصندوق الوطني للثورة الزراعية.

(3) - الجريدة الرسمية رقم 52 ص 1421، وكذلك البيان الصادر عن رئاسة الجمهورية يتضمن تأجيل انتخابات المحلية، أوت 1989.

1989/12/12 الذي يحدد كيفية وشروط تعيين أعضاء المجالس البلدية المؤقتة يعتبران نسان مطبقان ومفصلان لنص الأمر 67-24 المؤرخ في 18/01/1967 المعدل والمتمم المتضمن قانون البلدية⁽¹⁾ ولاسيما المواد 113، 114 و 115 المتعلقة بالمرحلة الانتقالية.

ثانيا: تنظيم واختصاصات المجلس البلدي المؤقت

أ- تنظيم المجلس البلدي المؤقت: استنادا للمادة الثانية من القانون 89-17 الإداري، السالف الذكر يتكفل بإدارة شؤون البلدية في هذه المرحلة مجلس بلدي مؤقت ويتكون هذا الأخير من ثلاثة إلى خمسة أعضاء من بينهم الرئيس ولقد حددت المادة الثالثة من هذا القانون عدد الأعضاء حسب عدد سكان البلدية. وتجدر الملاحظة أن صيغة المجلس البلدي المؤقت تعتمد على مبدأ التعيين الإداري، وهذا طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 89-231 حيث يتم تعيين المجلس بقرار من الوالي ويتم انتدابهم قانونا.⁽²⁾

ب- اختصاصات المجلس البلدي المؤقت

بالرجوع إلى المادتين 03 و 04 من قانون 89-17 تتمثل اختصاصاته فيما يلي:

- تنفيذ القوانين و الأنظمة.
 - تمثيل البلدية في كل التصرفات المتعلقة بالحياة المدنية.
 - تنفيذ و متابعة المشاريع التنموية.
 - تنفيذ ميزانية البلدية وضمان السير العادي للبلدية.
- وتجدر الإشارة في الأخير أن مهام المجلس البلدي المؤقت تنتهي بحكم القانون بمجرد تنصيب المجلس البلدي الجديد، وفي 12/09/1990 جرت الانتخابات البلدية في ظل التعددية الحزبية.

(1) - الأمر 67-24 المتعلق بالبلدية تعرض إلى عدة تعديلات جريدة رسمية رقم 82 ص 1611.

(2) - ناصر لباد، ممارسة الوصاية على البلديات، جامعة الجزائر، 1993، ص 65.

الفرع الرابع: المندوبية التنفيذية البلدية D.E.C

بعد حل المجالس الشعبية البلدية وإعلان حالة الطوارئ⁽¹⁾ طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09/12/1992، وتطبيقا لما جاء في المادة 08 من هذا المرسوم صدرت عدة مراسيم تنفيذية تتضمن حل المجالس الشعبية البلدية،⁽²⁾ حيث تم حلها تباعا وعوضت المندوبيات التنفيذية البلدية التي تم تنظيمها وسيرها طبقا لنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 92-142 المؤرخ في 11/04/1992 المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، أما فيما يتعلق بصلاحيات المندوبية التنفيذية البلدية فإنها تمارس جميع صلاحيات المجلس الشعبي المنتخب مع خضوعها لرقابة وصائية على الأعمال والأجهزة والأعضاء. وتجدر الإشارة أن عدد كبير من المندوبيات عرف تجديد في تشكيلته في العديد من البلديات، ولقد استمر العمل بنظام المندوبيات التنفيذية البلدية من أبريل 1992 إلى غاية إجراء الانتخابات البلدية في 23/10/1997.

المطلب الثاني: التنظيم البلدي في الظروف العادية

نستعرض في هذا الإطار التنظيم البلدي في ظل الأمر 67-24 و القانون المعدل و المتمم 81-09 ثم نتطرق إلى قانون 90-08 و أخيرا قانون 11-10

الفرع الأول: نظام البلدية في ظل الأمر 67-24

إن مضمون الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 جعل من هذا الأخير الإطار القانوني الذي يبين بأن البلدية حسب ما جاء في المادة 01 منه: " البلدية هي المجموعة السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية القاعدية " وبالتالي فإن للبلدية أهمية قصوى. حيث تعتبر الخلية الأساسية في اللامركزية الإقليمية بالجزائر، كما يتضمن هذا القانون كيفية سير وتنظيم الانتخابات للمجالس الشعبية البلدية، ويذكر الوسائل المادية والبشرية لتحقيق

(1) - الجريدة الرسمية رقم 10 ص 285.

(2) - مرسوم تنفيذي رقم 92-142 المؤرخ في 11/04/1992 جريدة رسمية رقم 27 ص 797.

- مرسوم تنفيذي رقم 92-436 المؤرخ في 30/11/1992 جريدة رسمية رقم 85 ص 265.

أهدافها وخاصة مبدأ اللامركزية، ولتجسيد هذا المبدأ فإن هذا الأمر أعطى صلاحيات واسعة لهذه المجموعة المحلية حتى تصبح قاعدة قوية وإدارة فعالة لتحقيق التنمية المحلية وقد حددت هذه الصلاحيات بصفة أكثر وضوحاً بعد صدور مجموعة من المراسيم⁽¹⁾، منها مرسوم رقم 371-81 إلى 387 المؤرخة في 1981/12/26،⁽²⁾ وكذلك المرسوم رقم 82-190 المؤرخ في 1982/05/29. وهذه المراسيم تتعلق بالنشاطات والقطاعات مثل قطاع السياحة، الصحة، الفلاحة، التكوين المهني، قطاع الري، الحماية الاجتماعية... إلخ.

ولقد طرأت عدة تعديلات على الأمر 67-24 من بينها التعديلات بموجب:

- الأمر 76-85 المؤرخ في 1976/10/23⁽³⁾ ويتعلق هذا الأمر بالنظام التأديبي لأعضاء البلدية.

- القانون رقم 79-05 المؤرخ في 23 جوان 1979 ويتعلق بتمديد المدة من 04 سنوات إلى 05 سنوات.⁽⁴⁾

- القانون 81-09 المؤرخ في 14 جويلية 1981 الذي تم بموجبه منح صلاحيات واسعة تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة والإدارات المحلية، والهيئات والتعاونيات الاقتصادية، والمؤسسات الاشتراكية، ماعدا الرقابة على الهياكل الحزبية، العمل التربوي، مصالح العدل ومصالح الجيش والأمن. وتجدر الإشارة أن هذا القانون قد ألغى مواد الأمر 67-24 المتعلقة بكيفية و تنظيم الانتخابات المحلية و أول قانون للانتخابات هو القانون 80-08 المؤرخ في 1980/10/25 وقد ألغى هذا الأخير بموجب القانون 89-13 المؤرخ في 1989/08/07 الذي حل محله.⁽⁵⁾

(1) - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 270.269.

(2) - أنظر الجريدة الرسمية رقم 52 ص 1845.

(3) - أنظر الجريدة الرسمية رقم 86 ص 2002.

(4) - أنظر الجريدة الرسمية رقم 26 ص 598.

(5) - القانون 89-13 قد ألغى بموجب الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997.

الفرع الثاني: تنظيم البلدية في ظل قانون 1990

إن القانون 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 كان أول قانون بلدي في ظل التعددية الحزبية والانفتاح السياسي و لقد استمر العمل به لمدة 20 سنة، إلى غاية 2011. لقد جاء تعريف البلدية بنص المادة الأولى من هذا القانون: " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية الاستقلال المالي وتحديث بموجب قانون " .

وتضيف المادة الثانية: " للبلدية إقليم واسم ومركز " ، وتجدر الإشارة إلى أن تغيير أو تعيين أو تحويل البلدية يتم بموجب مرسوم⁽¹⁾ بناء على تقرير وزير الداخلية وبعد استطلاع رأي الوالي، وباقتراح من المجلس الشعبي البلدي، كما يتم تحديد الحدود الإقليمية للبلدية بموجب مرسوم بناء على تقرير وزير الداخلية.⁽²⁾

بالنسبة لهيئات البلدية يدير البلدية جهاز يتكون من المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية وهذا طبقا للمادة 13 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية.

المجلس التنفيذي البلدي: هو جهاز المداولة ويعتبر الجهاز الأساسي للبلدية يتشكل من مجموعة منتخبين بموجب الاقتراع السري لمدة 5 سنوات، ويمارس المجلس صلاحيات عدة وهذا بموجب المادة 85 من قانون البلدية، حيث يتولى الصلاحيات التقليدية للمجلس البلدي وكذلك صلاحيات ذات طابع تنموي اقتصادي، اجتماعي وثقافي.

وتمارس على البلدية رقابة وصائية طبقا للمادة 34 ورقابة على الأعضاء طبقا للمواد 31 و32، و33، وللمجلس الشعبي دور في سحب الثقة من الرئيس طبقا للمادة 55، أما فيما يخص الرقابة الوصائية على الأعمال فإنها تمارس حسب التقنيات التقليدية الممارسة والمتمثلة ف

(1) - عدد البلديات حسب القانون 84-09 المؤرخ في 14/12/1984 هو 1541 بلدية، ج ر رقم 15 ص 488.

(2) - مرسوم تنفيذي رقم 92-412 المؤرخ في 14/11/1992 والمتضمن تحديد تكوين البلديات ومشتملاتها وحدودها

الإقليمية، ج ر رقم 82 ص 299.

المصادقة⁽¹⁾ والإلغاء والحلول طبقا للمادة 83 من قانون البلدية، وتجدر الإشارة أن الإلغاء والحلول في قانون 90-08 يختلف عن الإلغاء والحلول المنصوص عليه في الأمر 67-24.⁽²⁾

الجهاز التنفيذي: هو جهاز جماعي يتكون من الرئيس وعدد من النواب يتراوح عددهم من 02 إلى 04 حسب عدد المنتخبين لكل مجلس.⁽³⁾

بالنسبة لصلاحيات رئيس البلدية حيث نجده يتمتع بالازدواج الوظيفي فيتصرف أحيانا باسم البلدية وأحيانا باسم الدولة، حيث نصت المادة 2/47 على أنه مكلف بتنفيذ مداورات المجلس وبهذه الصفة له وظائف هامة جدا وقد حددها القانون صراحة في المادة 60، أما بصفته ممثلا عن الدولة فله صلاحيات عديدة بنص المواد من 68 إلى 78.⁽⁴⁾ والملاحظ أن رئيس البلدية عند ممارسة صلاحياته كممثل للدولة فإنه يخضع لرقابة تسلسلية يمارسها الوالي ووزير الداخلية.

إدارة البلدية: بالإضافة إلى الهيئة المنتخبة توجد بالبلدية إدارة تتكون من العديد من المصالح حيث نجد أجهزة تنفيذية وأجهزة استشارية.

الفرع الثالث: قانون البلدية الجديد 11-10

لقد صدر القانون الحالي بعد نقاش حاد للطبقة السياسية والدوائر الرسمية عندما تم عرضه كوثيقة. (مشروع تمهيدي) حيث يلاحظ في بيان عرض الأسباب أن المبادئ التي تم إقرارها بموجب الأمر 67-24 وتم تأكيدها بموجب القانون 90-08 تشهد على تمسك الدولة الجزائرية بمبادئ اللامركزية وعدم التركيز، وهذا لتجعل من البلدية فضاء للتعبير الديمقراطي والتسيير المواطني أين تتم تعبئة روح المبادرة والعمل المحلي، غير أنه وعلى ضوء التجربة المعاشة من

(1) - الجريدة الرسمية رقم 27 ص 801.

(2) - وهذه المواد في الأمر 67-24 هي 102، 103، 104، 105، 106 فيما يخص الإلغاء أما الحلول في المواد 271،

272

(3) - أنظر المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 91-463.

(4) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر طبعة 1999، ص 143.

طرف مؤسسة البلدية تبين أن هذه المبادئ قد اصطدمت بحقائق الميدان. بالإضافة إلى وضع الانفتاح التعددي في المواجهة داخل الفضاء الجوّاري الذي تشكله البلدية جعلت من الصعب التوصل إلى الإجماع الذي يعتبر ضروريا خدمة للتنمية المحلية وتلبية الحاجيات الجماعية بالإضافة إلى تعطيل المصالح وانسداد المجالس المحلية، إن هذه الأسباب وغيرها كانت سببا في ضرورة إدخال تعديلات على القانون 90-08 يتم من خلالها الانتقال إلى مرحلة نوعية أخرى من التنظيم وعصرنة البلدية،⁽¹⁾ ومن أهم الإضافات التي حملها قانون البلدية 11-10:

- استند القانون الجديد 11-10 لـ 83 نصا تشريعا بين أمر وقانون إلى جانب استناده على الدستور.
- تضمن القانون الجديد عنوانا جديدا يتمثل في الأحكام التمهيدية في الباب الأول بعنوان المبادئ الأساسية.
- جاءت المادة 2 من القانون 11-10، البلدية هي مكان لممارسة المواطنة ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وهو مبدأ من مبادئ الحكم الراشد.
- اعتراف المادة 3 من القانون 11-10 أن البلدية تساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- فرض القانون الجديد على خلاف سابقه تحت عنوان المبادئ العامة أن على البلدية التأكد من توفر مواردها المالية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا في شتى المجالات. وهذا لتفادي العجز والمديونية.
- خصص المشرع في القانون الجديد باب بأكمله لمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية وهو الباب الثالث من المادة 11 إلى المادة 14.

(1) - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، دار جسور للنشر والتوزيع المحمدية الجزائر، الطبعة الأولى سنة 2012 ص 115.

- أضاف القانون الجديد شخصية إدارية جديدة للهيئة التنفيذية للمجلس متمثلة في الأمين العام وهذا بنص المادة 15 من القانون. (1)

وما يلاحظ على القانون الجديد هو كثرة الإحالات على التنظيم تصل إلى 67 إحالة على التنظيم ولعل السبب الرئيسي في كثرة الإحالة على التنظيم هو الاختصاصات الواسعة للبلدية، من الشأن المالي إلى العقاري إلى المدرسي، الثقافة والرياضة والشؤون الاجتماعية والبيئة وغيرها مما اضطر المشرع إلى الإحالة على التنظيم. وتجدر الإشارة أيضا إلى كثرة النصوص المنظمة لاختصاصات البلدية حيث نجدها في نصوص تنظيمية أخرى تمس ميادين وقطاعات مختلفة كقطاع السياحة والصحة مثلا.

كما يهدف القانون الجديد إلى التكفل بتسوية النزاعات بين الكتل السياسية للمجلس المنتخب مع إلزام المجلس بتبنيه النظام الداخلي، وضمان ديمومة سير البلدية واستمرارية المرفق العام المحلي مهما كانت الظروف بما في ذلك شغور المجلس الشعبي البلدي إثر حله أو عند استحالة تنصيبه أو انتخابه.

وما يمكن قوله أن السعي وراء تحقيق تنمية محلية مستدامة من خلال تقوية اللامركزية يحتم تحقيق الفعالية، وإن بناء نظام متطور للإدارة المحلية يجب أن يأخذ في الحسبان خصوصيات الإقليم ومشاركة المواطنين.

ومن الملاحظات الهامة لهذا القانون أنه حافظ على مبدأ الوصاية المشددة من خلال تقوية المركز القانوني للأمين العام والصلاحيات التقريرية الواسعة للوالي الذي يمكن أن يكون مظهر من مظاهر تدهور النظام اللامركزي المكرس دستورا والذي يعتبر محور كل تنمية شاملة منشودة.

(1) - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 117.

المبحث الثاني: ظهور وتطور مفهوم التنمية

يحتل موضوع التنمية المحلية مركزا مهما بين مواضيع التنمية في الفكر الاقتصادي والدراسات القانونية والاجتماعية وبرامج المنظمات الدولية والإقليمية. ذلك أنها عملية يمكن من خلالها الانتقال بالمجتمع من حالة التخلف والركود إلى وضع التقدم والقوة والسير في طريق النمو وتلبية الحاجات الأساسية للسكان المحليين بجهودهم الذاتية، وبمساعدة الهيئات الحكومية وتعتبر أفضل مدخل لتحقيق التوازن بين الأقاليم المختلفة وداخلها. ولقد عرف مفهوم التنمية تطورا في المفاهيم والأفكار حيث ظهر ما يعرف بمفهوم الفكر التنموي الجديد من خلال التنمية المستدامة.

المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية

عرف مفهوم التنمية المحلية تطورا كبيرا وسريعا بعد الحرب العالمية الثانية، حيث انتقل من المفهوم الضيق الهادف إلى رفع وتيرة النمو الاقتصادي إلى مفهوم أوسع هادف إلى الرفع من المستوى المعيشي للفرد وتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ظل عقلانية توزيع هذه الأخيرة بين المناطق الحضرية والريفية.

الفرع الأول: تعريف التنمية المحلية

لقد تعددت التعريفات التي تبحث في موضوع التنمية المحلية، فهو موضوع متشعب الأطراف والمجالات يسعى إلى إحداث تغييرات في كل جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والإدارية، إلا أنه يهتم بالشؤون المحلية وينحصر نشاطه في الأقاليم والمجتمعات المحلية.

حيث يعرفها الأستاذ عبد المطلب عبد المجيد بأنها: " العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية

والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين الحياة لسكان تلك التجمعات في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية وفي منظومة شاملة ومتكاملة".⁽¹⁾

ويعرف الأستاذ موراوي روس التنمية المحلية بأنها تلك: " العملية التي يتمكن بها المجتمع المحلي من تحديد حاجياته وأهدافه وفقا لأولوياتها. مع إزكاء الثقة والرغبة في العمل مقابل تلك الحاجات والأهداف ومن خلال ذلك يمكن أن تنمو وتمتد روح التعاون في المجتمع".⁽²⁾

ويعرفها ج. ل فيغو بأنها: " هي التعبير عن التضامن المحلي الذي يخلق علاقة اجتماعية جديدة تظهر في إرادة سكان الإقليم في تثمين الثروات المحلية التي تعتبر كباعث لخلق التنمية المحلية".⁽³⁾ و بالتالي فالباحث يركز على تضامن الشعب و الإقليم.

ونجد أيضا تعريف ميشال بوفيني الذي ركز على التنمية الاقتصادية المحلية: " التنمية المحلية تلك التي تحقق تنمية اقتصادية حقيقية للمجتمع المحلي".⁽⁴⁾

الفرع الثاني: أهداف التنمية المحلية

التنمية المحلية تتطلق من هدف رئيسي و هو إشراك المجتمع في التغيير للانتقال به إلى وضع أفضل.⁽⁵⁾ ويمكن حصر أهداف التنمية المحلية فيما يلي:

- خلق الحياة الكريمة للمجتمع المحلي و إخراجهم من معاناة الماضي بكل أشكاله إلى الحياة التي يشعر فيها بالاطمئنان الكامل.
- ضمان مشاركة الفرد في العمل الجماعي الجاد و الإيجابي في إقليمه و زرع الرغبة في المواطن بالمساهمة في التغيير نحو الأحسن.
- إعادة الثقة إلى المنطقة المحلية و خاصة الريف لضمان التوازن التنموي.

(1)- عبد الطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، مصر، 2001، ص 13.

(2)- أحمد مصطفى خاطر، التنمية الاجتماعية، المكتبة الجامعية الحديثة، مصر 2002، ص 303.

(3)- ناصر طالب، الفضاء الريفي والتنمية المحلية، دار لامارتان، باريس، 2004، ص 79.

(4)- Michel Bouvier , finance publique , 6^{eme} ed , Paris , 2002 , P 723.

(5) - عبد الحميد بوقصاص، التنمية المحلية في المجتمعات بين الواقع والأهداف، مجلة التواصل، جامعة عنابة، عدد جوان

- سد حاجيات السكان المحليين من السلع و الخدمات.
- تحقيق الضبط الاجتماعي المناسب بإيجاد مناخ ملائم لعملية التنمية مثل تحديد حقوق وواجبات الأفراد و دورهم في عملية التنمية.⁽¹⁾
- تحاول رفع المستوى المعيشي ليتمكن كل فرد في المجتمع المحلي من العمل والحصول على دخل يحفظ له كرامته ويحفزه على المشاركة في التنمية.⁽²⁾
- تحقيق نمو متوازنا مما يجنب المجتمع الكثير من الهزات والانتكاسات من خلال ترابط المشاريع الإنمائية وتكاملها.

الفرع الثالث: مجالات التنمية المحلية

أولاً: التنمية الاقتصادية

تعد التنمية الاقتصادية القاعدة الأساسية لتحقيق تنمية شاملة وذلك لأن التغيير في الوضعية الاقتصادية في المجتمعات ينعكس مباشرة على الجوانب الاجتماعية والسياسية، يتمثل هدفها في تعزيز القدرات الاقتصادية لمنطقة محلية من أجل تحسين مستقبلها ومستوى المعيشي ككل لهذه المنطقة، فهي عبارة عن عملية يقوم من خلالها الشركاء من القطاع الحكومي وقطاع الأعمال بالعمل بشكل جماعي من أجل توفير ظروف أفضل للنمو الاقتصادي وخلق فرص العمل، ولن يتم هذا بدون التركيز على عدة مجالات أهمها: تدعيم الاستثمار المحلي، تطوير النشاط الزراعي، استغلال الموارد السياحية، وتلعب هذه العناصر دورا هاما حيث توفر للإدارة المحلية مصدرا لتمويل مختلف المشاريع وتراكم الثروات وخلق مناصب للشغل ومعالجة حالات الفقر والبطالة وتحقيق الأمن الغذائي.⁽³⁾

(1) - سعودي محمد، أثر برنامج عدم النمو على التنمية المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الشلف، 2007، ص

(2) - Cahier de recherche , le développement local , canada , 2003 p03.

(3) - موسى رحمانى، وسيلة سبتي، مداخلة بعنوان واقع الجماعات المحلية وأفاق التنمية المحلية، جامعة باتنة، 2002،

ثانيا: التنمية الاجتماعية والثقافية

إن الإنسان هو محور التنمية ووسيلتها في نفس الوقت. وتجسيد التنمية اجتماعية يمر من خلال توفير معظم وسائلها لرفع مستوى المعيشة وإشباع الحاجات المحلية للمواطن، وتعرف التنمية الاجتماعية بأنها: " تلك العملية التي تنطوي على إحداث بعض التغيرات التنظيمية المخططة لتحقيق تلاؤم أفضل بين الاحتياجات الإنسانية والبرامج الاجتماعية ".⁽¹⁾ فهي بذلك هدف معنوي لعملية ديناميكية تتجسد في توجيه الطاقات البشرية للمجتمع عن طريق تزويد الأفراد بقدر من الخدمات الاجتماعية التي تعد أهم عناصرها، عنصر التعليم وعنصر الصحة والاهتمام بالجوانب الوقائية والعلاجية للأفراد،⁽²⁾ بالإضافة إلى توفير السكن حيث أن التزايد الديمغرافي زاد من حدة الطلب وأصبح يخلق مشاكل تعيق التنمية المحلية.

ثالثا: التنمية السياسية والإدارية

تتمثل التنمية السياسية أساسا في تفعيل دور المجتمع المحلي من أجل المساهمة في التكفل بشؤونه والمشاركة في تحقيق التنمية المرجوة، وحتى يتم ذلك يجب أن يكون الفرد مدركا لحقوقه وواجباته وأن يتمتع بحق التصرف في اختيار ممثليه الذين يراهم الأكفاء لتسيير الشأن العام،⁽³⁾ وتعرف التنمية السياسية بأنها: " عملية تغيير اجتماعي متعدد الجوانب غايته الوصول إلى مستوى الدول الديمقراطية، والمشاركة الانتخابية والمنافسة السياسية وترسيخ مفاهيم وطنية والسيادة والولاء للدولة القومية ".⁽⁴⁾

أما التنمية الإدارية فهي تعبير عن حيوية السياسة وتطويرها في كافة النواحي والتي من خلالها يمكن للمسيرين المحليين تجسيد التنمية المحلية من خلال تنظيم إداري محكم وفعال.

(1) - منال طلعت محمود، التنمية والمجتمع، المكتب الجامعي الجديد، الإسكندرية، مصر، 2001، ص 12.

(2) - مريم أحمد مصطفى، إحسان حفطي، قضايا التنمية في الدول النامية، دار المعرفة الجامعية، مصر، 2001، ص 30.

(3) - إبراهيم حسن العسل، التنمية في الفكر الإسلامي، المدرسة الجامعية للدراسات، بيروت، 2006، ص 30.

(4) - سائر محمد علي، العالم ليس للبيع ومخاطر العولمة على التنمية المستدامة، جامعة عمان، الأردن، 2 الطبعة الأولى،

رابعاً: التنمية البشرية

بالإضافة لما سبق ذكره فقد برز مفهوم التنمية البشرية كمفهوم تنموي في بداية التسعينيات من القرن العشرين وهذا من خلال تقارير التنمية البشرية الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وحسب تقرير التنمية لسنة 2010 تم تعريف التنمية البشرية على أنها: " توسيع لحرية البشر فيعيشوا حياة ملؤها الصحة والإبداع، ويسعوا إلى تحقيق الأهداف التي ينشدونها، ويشاركوا في رسم مسارات التنمية في إطار من الإنصاف والعدل والاستدامة على كوكب يعيش فيه الجميع، فالبشر أفراداً وجماعات هم المحرك لعملية التنمية البشرية وهم المستفيدين منها. (1)

الفرع الرابع: مقومات تجسيد التنمية المحلية

لنجاح أي عملية تنموية محلية يجب توفر عدة مقومات وركائز يمكن تحديدها فيما يلي:

أولاً: وجود مجتمع محلي

إن المشاركة والمساهمة الإيجابية للمجتمع مهمة في أي مبادرة للتنمية المحلية ومن هنا لابد من تحديد جيد للمجتمع كبداية، المجتمع المحلي يعرف من خلال فوائد مختلفة ومن خلال الخدمات التي يقدمها للمواطن، كما أنه يعرف بخصائص تلك المجتمعات، ومن المهم تحديد مفهوم الإقليم من خلال النشاطات والحاجات التنموية المشتركة، أي وجود إدارة محلية تركز أساساً على اللامركزية والمشاركة الشعبية فهما نقطة نحو نظام إدارة محلية سليم يمكنه تحقيق أهداف التنمية المحلية في كافة المجالات، حيث يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها نقل أو تحويل سلطة إصدار القرارات الإدارية إلى مجالس منتخبة من المعنيين. (2)

ويعرفها محمد الصغير بعلي: " بأنها النظام الإداري الذي يقوم على توزيع الوظائف الإدارية المركزية وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونياً عن الإدارة

(1) - تقرير التنمية البشرية، صادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2010، ص 22.

(2) - علي خاطر شطاوي، قانون الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2002، ص 97.

المركزية، بمقتضى اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة".⁽¹⁾

ثانيا: الشراكة

في إطار التنمية المحلية يجب تواجد هيئة للشراكة وخلق شبكة للتبادل بين ممثلي المجتمع المحلي والقطاع الخاص والعام خلال عهدتهم الانتخابية، وواجب عليهم العمل معا رغم اختلاف الأهداف والمصالح في بعض الأحيان بهدف تنمية مشتركة بين القطاعات، وأيضا إنشاء شراكة حقيقية بين الفاعلين في الوسط المحلي خاصة وبين السلطات العمومية والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين وهذا لتحقيق تنمية محلية أكثر فعالية.

ثالثا: تهيئة مناخ ملائم للتنمية المحلية

يلعب هذا العنصر دورا مهما لنجاح السياسات التنموية المحلية وهو تهيئة مناخ ملائم ومحيط جيد للتعاون والشراكة، ونشاط المجتمع المحلي والمدني.⁽²⁾ إن إنجاز مشاريع التنمية المحلية تتطلب مسار تنظيمي أولي، ومن ثمة فإن التنمية المحلية هي نوع من تقسيم العمل في إطار السياسة العامة للتنمية الشاملة ككل وخصوصا إذا كان المجتمع متنامي الأطراف ويتميز بتعدد الأقاليم الجغرافية، ذات الموارد والإمكانيات المختلفة والمتفاوتة. ولهذا فإن تقسيم الأقاليم إلى وحدات وقطاعات محلية لا يمثل تفتيتا للسياسة العامة، وإنما هو نوع من بث الفعالية والقدرة على الإنجاز في دوائر أقدر على تطوير التنمية المحلية.

رابعا: التخطيط المحلي

وهو وسيلة لتنظيم استخدام الموارد بطريقة عقلانية بحيث يعطي أكبر مردودية وأكبر دخل في أقل فترة زمنية ممكنة⁽³⁾، وللتخطيط أنواع منه التخطيط على المستوى الوطني والتخطيط على

(1) - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم، الجزائر، 2004، ص 09.

(2) - علي خاطر شطاوي، المرجع السابق، ص 98.

(3) - سعودي محمد، المرجع السابق، ص 25.

المستوى الإقليمي والتخطيط على المستوى المحلي هذا الأخير الذي يتم على مستوى المجتمعات المحلية بغرض النهوض بها ويرتبط بتنظيمات مجالس البلديات والقرى والمدن. وتجدر الملاحظة إلى أن التخطيط المحلي يمكن أن يكون جزء من التخطيط الإقليمي أو الوطني، فتتسق فيها الخدمات والمشروعات الكبرى التي لا يمكن للمجتمع المحلي أن يؤديها بمفرده.

خامسا: التمويل المحلي

يعرف على أنه: " كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية، على مستوى الوحدات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية على مرور الزمن وتفضل استقلالية المحليات على الإدارة المركزية في تحقيق التنمية المنشودة"⁽¹⁾

المطلب الثاني: تطور مفهوم الفكر التنموي إلى التنمية المستدامة

تعتبر التنمية المستدامة نتاجا للتطور الفكري الذي مر به مفهوم التنمية فهي فكر تنموي جديد، جاء ليتدارك الأخطاء التي كانت تشوب الفكر التنموي التقليدي خاصة فيما يتعلق بالعلاقة بين التنمية والبيئة، حيث أن هذه الأخيرة شهدت تدهورا خطيرا، فتحقيق التنمية والمحافظة على البيئة معا هما أساس استدامة الحياة، والتنمية المستدامة تسعى لتحقيق الموازنة بين حاجيات الأجيال الحالية وحاجيات الأجيال في المستقبل. ويعتبر مفهوم التنمية المستدامة مفهوما جديدا لاقى انتشارا واسعا، حيث كان المحور الأساسي لأهم المؤتمرات والقمم الدولية المهمة بقضايا البيئة والتنمية، حيث كان التركيز على التنمية المحلية أساسا لها.

الفرع الأول: تعريف التنمية المستدامة ومبادئها

أولا: تعريف

تم تعريف التنمية المستدامة من خلال تقرير " لجنة بريت لاند" على أنها تلك التنمية التي

(1) - عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص 23.

تلبى الاحتياجات الحالية الراهنة دون المساومة على قدرة الأجيال المقبلة في تلبية حاجياتهم.⁽¹⁾

وتجدر الإشارة إلى أن التنمية المستدامة تشهد تزامم شديد في التعريفات والمعاني فأصبحت المشكلة ليست في التعريف وإنما في التعدد والتنوع له، لذلك فقد نظم التقرير الصادر عن معهد الموارد العالمية حصر عشر تعريفات واسعة التداول للتنمية المستدامة، حيث قسمت التعاريف إلى أربعة مجموعات: اقتصادية، اجتماعية، بيئية، وتكنولوجية.⁽²⁾

فاقتصاديا تعني التنمية المستدامة بالنسبة للمجتمعات المتقدمة إجراء خفض في استهلاك الطاقة والمحافظة على الموارد من الاستنزاف المفرط، أما بالنسبة للمجتمعات المتخلفة فهي تعني توظيف الموارد من أجل رفع مستوى المعيشي والحد من ظاهرة الفقر. وعلى الصعيد الاجتماعي والإنساني فهي تعني السعي من أجل استقرار النمو السكاني ورفع مستوى الخدمات الصحية والتعليمية للأفراد خاصة في المجتمعات الريفية. أما على الصعيد البيئي فهي تعني حماية الموارد الطبيعية والاستخدام الأمثل للأراضي الزراعية والموارد المائية والاستعمال العقلاني للموارد الطاقوية. وأخيرا فهي تعني على الصعيد التكنولوجي: نقل المجتمع إلى عصر الصناعات النظيفة وتنتج الحد الأدنى من الغازات الملوثة والحابسة للحرارة والضارة بالغلغاف الجوي.

وذكر تقرير الموارد الطبيعية أن القاسم المشترك لهذه التعريفات هو أن التنمية لكي تكون مستدامة يجب أن لا تتجاهل البعد البيئي وأن لا تؤدي إلى دمار واستنزاف الموارد الطبيعية، كما يجب أن تحدث تحولا تقنيا لقاعدة الصناعة والتكنولوجية السائدة.

ثانيا: مبادئ التنمية المستدامة

تقوم التنمية المستدامة على جملة من المبادئ تشكل دعائم تستند إليها في تحقيق استراتيجياتها

(1) - مستقبلنا المشترك، محمد كامل عارف، المجلس الوطني للثقافة والآداب، الكويت، عدد 142، 1989، ص 20.

(2) - محمد صالح الشيخ، الآثار الاقتصادية والمالية لتلوث البيئة ووسائل حمايتها، ط 1، مطبعة الإشعاع الفنية، مصر،

الهادفة إلى تحقيق التنمية دون إلحاق الضرر بالبيئة وتتمثل أهم هذه المبادئ في:

أ- **مبدأ الحيطة:** ظهر مبدأ الحيطة والذي بموجبه يجب على الدول اتخاذ التدابير اللازمة لاستدراك تدهور البيئة حتى في حالة غياب اليقين العلمي القاطع حول الآثار الممكن أن تنجم عن الأنشطة المزمع القيام بها، فالضرر الذي يسعى مبدأ الحيطة إلى منع وقوعه هو ضرر تحديده أو التأكيد على وقوعه أو تحدد آثاره ونتائجه على البيئة إذا ما حدثت.⁽¹⁾

فمبدأ الحيطة يتصف بميزة الاستباقية والتوقع وهو بذلك موجه كلياً أو جزئياً نحو المستقبل، واستناداً للمعطيات الحالية يجب العمل قبل الحصول على أي دليل لاحتمال تحقق الضرر⁽²⁾ ومن الناحية القانونية فمبدأ الاحتياط منصوص عليه ضمن المبدأ الخامس عشر من إعلان ريو حول البيئة والتنمية. والذي تم الإشارة إليه فيما بعد ضمن أغلبية الاتفاقات الموقعة بمناسبة أو بعد انعقاد مؤتمر الأرض.⁽³⁾

كما تم النص عليه من قبل المشرع الجزائري وذلك بنص المادة 03 من القانون 03-10، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وكذلك المادة 08 من القانون المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.⁽⁴⁾

ب- **مبدأ المشاركة:** التنمية المستدامة عبارة عن ميثاق يقر بمشاركة جميع الجهات ذات العلاقة في اتخاذ قرارات جماعية من خلال الحوار، خصوصاً في مجال التخطيط ووضع السياسات وتنفيذها، فالتنمية المستدامة تبدأ في المستوى المحلي، وهذا يعني أنها تنمية قاعدية. يتطلب تحقيقها بشكل فاعل توفير شكل مناسب من أشكال اللامركزية، والتي تمكن

(1) - محمد صافي يوسف، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007، ص 60.

(2) - Martin – bidou , le principe de précaution en D.I de l'environnement , paris , 1999,p 633.

(3) - Pierre – marie , DIP 4^{eme} ed , Dalloz , Paris , 1998 P 101.

(4) - القانون 02-04 المؤرخ في 2004/12/25 المتعلق بالوقاية من الكوارث وتسيير الأخطار الكبرى في إطار التنمية

الهيئات الرسمية والشعبية بوجه عام من المشاركة في خطوات إعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية.⁽¹⁾

ج- مبدأ الإدماج: ويقصد به أنه عندما يتم تصميم الخطط الإنمائية الاقتصادية أن تعطي الأهمية للاعتبارات البيئية بما في ذلك تقييم الآثار البيئية للمشروع قبل البدء في تنفيذه يعطي أبعادا جديدة لقيمة الموارد واستخدامها على أساس تحليل الكلفة والفائدة وكيف يمكن المحافظة عليها.⁽²⁾ وفي الإطار القانوني نلمس هذا المبدأ ضمن الفصل الثامن من جدول أعمال القرن 21 في المتطلبات الرئيسية لدمج الأبعاد البيئية عند صنع القرار.

د- مبدأ الملوث الدافع: يعد هذا المبدأ من أهم المبادئ القانونية التي تحقق التنمية المستدامة بشكل كبير وفعال، كونه مرتبط بالجانب الاقتصادي للنشاطات الملوثة، ويهدف إلى تحميل التكاليف الاجتماعية للتلوث الذي اتخذته كرادع يجعل المؤسسات المتسببة في التلوث تتصرف بطريقة تنسجم فيها أثار نشاطاتها مع التنمية المستدامة التي تعتبر النموذج الوحيد المقبول من غالبية الدول.

لقد عرف هذا المبدأ على المستوى الدولي ابتداء من التسعينيات من القرن الماضي حيث أن التكاليف الخاصة بالوقاية ومكافحة التلوث تحملها السلطة العمومية على عاتق الملوث.⁽³⁾

و امتد تأثير هذا المبدأ إلى القوانين الداخلية حيث أقره المشرع الجزائري بنص المادة 03 من قانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وتجدر الإشارة إلى

(1) - عثمان محمد غنيم وماجدة أحمد أبوزيط، التنمية المستدامة، ط 1، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص 31.

(2) - محمد غنايم، دمج البعد البيئي في التخطيط الإنمائي، دار الفكر، مصر، 2006، ص 53.

(3) - عنصل كمال، مبدأ الحيطة والحذر في انجاز الاستثمار وموقف المشرع الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة جيجل، الجزائر، 2007، ص 153.

أن تطبيق هذا المبدأ يتسم بالمرونة حيث يمكن إنفاذه تشريعيا بوسائل جزائية أو مدنية أو إدارية وأيضا مالية.⁽¹⁾

الفرع الثاني: أهمية وأهداف التنمية المستدامة

تحتل التنمية المستدامة أهمية بالغة حيث تهدف إلى تلبية حاجيات الجيل الحاضر والأجيال المقبلة، وتتنظر للإنسان على أنه محور رئيسي للتنمية، تسعى لتلبية الاحتياجات الأساسية لجميع الطبقات، تقوم بدمج الاعتبارات البيئية عند اتخاذ القرارات والخطط الإنمائية لديها أهداف أكثر اتساعا، فإلى جانب تحقيق النمو الاقتصادي فإنها تهتم بإحداث تغييرات جذرية في تحسين حياة الناس بكافة جوانبها كما تعطي للبيئة الطبيعية قيمتها باحتساب التكلفة الناجمة عن تدهورها واستهلاكها في الحسابات القومية.

المبحث الثالث: الضبط الإداري البيئي

مما لا شك فيه أن متطلبات التنمية تقتضى استغلال كبير ومتعدد للموارد الطبيعية وهذا بهدف القضاء على التخلف وتوفير حاجيات الأفراد وترقية المستوى المعيشي لهم مما أدى إلى آثار سلبية وخطيرة أصابت البيئة في كل عناصرها الطبيعية وغير الطبيعية، مما أصبح يشكل خطرا يهدد الحاضر ويستهدف المستقبل، هذا ما دفع المشرع أن يتدخل لمعالجة هذا الوضع. ولعل القانون الإداري بما يتضمنه من سلطات وامتيازات وقواعد أمره هدفها تحقيق الصالح العام والنفع العام. ويعد أكثر فروع القانون اتصالا بمكافحة تلوث البيئة، ويعتبر الضبط الإداري البيئي على وجه الخصوص من أهم الوسائل ذات الصلة في هذا الشأن.

و لذلك سوف نعالج في هذا المبحث مفهوم الضبط البيئي تعريفا و تحديدا لمجالاته و متطرقا إلى الضبط الإداري البيئي في التشريع الجزائري.

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري البيئي

لما كان الضبط الإداري البيئي يلعب دورا بارزا وحيويا في مجال البيئة وذلك من خلال

(1) - عبد الناصر زياد هيجانة، القانون البيئي، النظرية العامة للقانون البيئي مع شرح التشريعات البيئية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012، ص 71.

أهدافه التي يسعى لتحقيقها سواء كانت الأهداف التقليدية المتمثلة في الصحة العامة والسكينة العامة والأمن العام، أو الأهداف المستحدثة والمتمثلة في الحفاظ على جمال الرونق والرواء وتحسين الوسائل الفنية للسكن والعمران،⁽¹⁾ وارتباط كل عنصر من هذه العناصر ارتباطاً وثيقاً بالبيئة وحمايتها، حيث يستهدف الضبط الإداري في مجال حماية البيئة فرض قيود على حرية ونشاط الأفراد والمؤسسات لمكافحة التلوث باعتبار حماية البيئة والمحافظة عليها من متطلبات حفظ النظام العام.⁽²⁾ فإنه يمكن أن نطلق على الضبط الإداري الخاص والذي يستهدف حماية البيئة أو أحد عناصرها بالضبط الإداري البيئي.⁽³⁾

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري البيئي

من خلال أهداف الضبط الإداري البيئي التقليدية منها والمستحدثة وارتباطها بمجال حماية البيئة، يمكن تعريف الضبط الإداري البيئي بأنه: عبارة عن مجموعة من التدابير الوقائية التي تقوم بها الجهات الإدارية المختصة لمنع الإضرار بالبيئة وحمايتها من كل أشكال التلوث والتدهور، وذلك من خلال الإجراءات الاحترازية أو الردعية التي تؤدي إلى منع وقوع جرائم المساس بالبيئة مما يكفل حمايتها وحماية مواردها، ومكافحة أسباب الإضرار بها ومن ثمة تحقيق الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة للمجتمع.⁽⁴⁾ أو هو تلك القواعد الإجرائية الصادرة بموجب القرارات التي تقتضيها ضرورة المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره وهذا بتقييد أنماط سلوك الأفراد المؤثرة على البيئة.⁽⁵⁾ وبالتالي يمكن أن نستخلص من هذه التعريفات أن الأهداف الخاصة للضبط الإداري البيئي تكمن في

(1) - رمضان محمد بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، جامعة الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، 2005، ص 10.

(2) - نواف كنعان، دور الضبط الإداري البيئي في مجال حماية البيئة، دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الإنسانية والشرعية، العدد 1، فيفري 2006، ص 10.

(3) - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 83.

(4) - رائف محمد لبيب، الحماية الإجرائية للبيئة من المراقبة إلى المحاكمة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 2009، ص 225.

(5) - ابتسام سعيد الملكاوي، جريمة تلويث البيئة، دار النشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2008، ص 115.

عنصرين هما: منع الأفعال التي تمس سلامة البيئة وكذا مكافحة أسباب الأضرار البيئية في حال وجودها، واللجوء إلى ردع المتسببين فيها من أجل إعادة التوازن للنظام البيئي.

الفرع الثاني: مجالات الضبط الإداري البيئي

إن مجالات الضبط الإداري البيئي متعددة لتعدد مكونات البيئة وصور المساس بها، ففي إطار تخصيص أهداف الحماية وتوزيع الصلاحيات فهناك مجالات ذات العلاقة بمكافحة تلوث البيئة منها:

أولاً: الضبط الإداري الخاص بالبناء والتعمير

لنظام البناء والتعمير علاقة وطيدة بالتلوث حيث تم في هذا الشأن صدور العديد من النصوص المتعلقة بالحد الأدنى لتحديد مساحة الغرف والتهوية، ومعالجة المياه المستعملة والصرف الصحي ومن تلوث الهواء وتفريغ القمامة ونسب البناء والمساحات الخضراء،⁽¹⁾ ومكافحة السكن الفوضوي، وعدم إقامة المباني إلا بعد الحصول على ترخيص يصدر بواسطة قرار إداري تراعى فيه القواعد ذات الصلة بالبناء والتعمير مثل القواعد المتعلقة بالمنظر العام للبناء وتجانسها مع المحيط.⁽²⁾

ثانياً: الضبط الإداري الخاص بالمنشآت الخطرة

وهي تلك المنشآت الصناعية و التجارية التي تسبب مخاطر وحوادث فيما يتعلق بالأمن العام أو الصحة العامة أو راحة الجيران،⁽³⁾ مما يتطلب خضوعها لرقابة خاصة من جانب ضبط خاص يهدف لمنع مخاطرها، التي أهمها خطر الحريق والانفجار والغبار الملوث والضجيج وتلويث الماء والهواء، ولقد عرف المرسوم 98-339 المؤرخ في 03/11/1998 الخاص

(1) - قانون 90-29 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، لاسيما المواد 06. 07. 08. 11 منه، وكلها تتعلق

باحترام البناء لمجموعة من الشروط: كعلو البناءات، استفادة المياه من مصدر المياه الصالحة لشرب، شبكة لصرف المياه.

(2) - أحكام المرسوم رقم 91-176 المؤرخ في 28/05/1991 يحدد كيفية تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة

التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة والمساحات الخضراء.

(3) - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، مصر، 1994، ص 100.

بالتنظيم المطبق على المنشآت المصنفة والمحدد لقائمتها بأنها: " كل منشأة صناعية أو تجارية تسبب مخاطر أو مضايقات فيما يتعلق بالأمن العام والصحة والنظافة العمومية أو البيئة مما يستدعي خضوعها لرقابة خاصة بهدف منع مخاطرها... إلخ " وبالتالي يمكن لهيئة الضبط الإداري المختصة اقتراح إلغاء ترخيص أي منشأة أو وقف نشاطها مؤقتا إذا قدرت أن بقاء نشاطها يسبب أضرارا يصعب السيطرة عليها.

ثالثا: الضبط الإداري المتعلق بالمحميات الطبيعية

تعتبر المحميات الطبيعية برية كانت أو بحرية بما تحتويه من تنوع بيولوجي وما تضمه من كائنات نباتية أو حيوانية أو مناظر طبيعية ذات قيمة سياحية أثرية أو علمية يصدر بشأنها قرار من السلطة المختصة وهذا لإضفاء حماية قانونية خاصة بها،⁽¹⁾ فيحظر القيام بأعمال من شأنها المساس بالبيئة أو بمستواها الجمالي أو التوازن الإيكولوجي لها، حيث يمنع على الخصوص صيد أو قتل أو نقل أو إيذاء أو إزعاج الكائنات البرية والبحرية، كذلك يمنع تلويث تربة أو مياه أو هواء المنطقة المحمية بأي صورة من الصور بالإضافة إلى حظر إتلاف النباتات أو نقلها بطريقة عشوائية أو الإضرار بها.⁽²⁾ زيادة على ذلك وجود العديد من المجالات ذات الصلة بالموضوع بصفة مباشرة أو غير مباشرة مثل ضبط المناجم، ضبط الغابات... إلخ.

الفرع الثالث: قانون حماية البيئة كمصدر للضبط الإداري البيئي

على اعتبار أن البيئة سواء ما تعلق منها بجوانبها الطبيعية أو المشيدة، تعد من الحاجيات الجوهرية التي تتطلب حماية قانونية، وبالنظر لكون البيئة قد أصبحت عرضة للاستغلال غير العقلاني، مما جعل الحاجة ملحة لقواعد قانونية تضبط سلوك الأفراد والمؤسسات في

(1) - المادة 29 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة المؤرخ في 13/05/2003، ج ر

عدد 43، 2003.

(2) - المادة 33 من قانون 03-10 السابق الذكر.

التعامل مع البيئة، على نحو يحفظ لها توازنها ويضمن التنمية المنشودة فكان لذلك ظهور قانون حماية البيئة.

أولاً: تعريف قانون حماية البيئة

لقد تعددت محاولات إعطاء تعريف لقانون حماية البيئة، وهذا بالرغم من المجالات الواسعة للبيئة وتطور مشاكلها وتعقدها، حيث من الصعب حصر كل القواعد الكفيلة بتنظيمها، ومن المحاولات التي عرفت قانون حماية البيئة جاء في إحداها هو: " عبارة عن مجموعة القواعد الفنية التي تنظم نشاط الإنسان في علاقتها بالبيئة، وتحدد ماهيتها، وأنماط النشاط المحظور الذي يؤدي إلى اختلال التوازن الطبيعي في مكوناتها، والآثار القانونية المترتبة عن هذا النشاط".⁽¹⁾

وهناك من عرف قانون حماية البيئة بأنه: " مجموعة القواعد القانونية التي تسعى من أجل احترام و حماية كل ما تحمله الطبيعة و يمنع أي اعتداء عليها "،⁽²⁾ ويمكن القول أن قانون حماية البيئة هو مجموعة القواعد القانونية (التشريعية والتنظيمية) التي تحكم العلاقة بين النشاط الإنساني والمحيط الذي يعيش فيه، بمختلف مشكلاته أي البيئة الطبيعية، وكذا المشيدة التي وضعها الإنسان بما يكفل ذلك المحيط حاضرا ومستقبلا.

وبالرجوع إلى قانون البيئة في الجزائر الصادر سنة 2003 نجد قواعد الحماية تتمحور حول الوقاية من كل أشكال التلوث والأضرار الملحقة بالبيئة، وذلك بالحفاظ على مكوناتها.

ثانياً: خصائص قانون حماية البيئة

أ- أنه قانون ذو طابع إداري: يعتبر القانون الإداري بما يضعه تحت يد السلطة الإدارية من صلاحيات وامتيازات لتحقيق النفع العام هو أكثر فروع القانون علاقة بمكافحة التلوث

(1) - أحمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة الإسلامي مقارنة بالقوانين العضوية، دار النهضة العربية، ط 1، مصر،

1998، ص 63.

(2) - Michel prier ,droit de l'environnement , Dalloz , 4^{eme} ed , paris , 2001 , p 06.

البيئي، وتعتبر سلطة الضبط الإداري على وجه الخصوص أهم الآليات التي يعتمد عليها القانون الإداري، وهي التي تعمل على تكريس الحماية القانونية للبيئة.

ب- أنه قانون حديث النشأة: حيث ظهرت الملامح الأولى للاهتمام القانوني بحماية البيئة مع موجة الصناعة التي عرفتها أوروبا في بداية القرن 19، وهذا كرد فعل لمواجهة مشكلة التلوث، إلا أن ميلاد هذا القانون عمليا يرجع إلى مشارف النصف الثاني من القرن 20. وهذا من خلال إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية وعقد المؤتمرات والقمم بشأنه، مثل اتفاقية لندن عام 1954 المتعلقة بمنع التلوث لمياه البحار بالبترو.

ج- قانون ذو طابع فني: بمعنى أنه قواعد ذات طابع فني في صياغتها، وذلك من خلال دمج قواعده بين الأسلوب القانوني والمعطيات العلمية والتقنية المتعلقة بالبيئة، ومن ثمة فلا بد أن تكون القواعد القانونية لحماية البيئة مستوعبة الحقائق العلمية.

د- قانون ذو طابع تنظيمي أمر: إن قواعد حماية قانون البيئة تهدف بالأساس إلى تحقيق المصلحة العامة، وحماية البيئة وحماية النظام العام في الدولة، كما أن ارتباط قواعده بجزء إداري وجزائي يضفي عليه الطابع الأمر لتلك القواعد والزاميتها.

هـ- قانون ذو طابع دولي: لقد ظهر قانون حماية البيئة في بدايته في شكل اتفاقيات أي أن أغلب قواعده هي قواعد اتفاقية، حيث فعالية الحفاظ على البيئة تقتضي جهود دولية، وعلى غرار ذلك انتهجت العديد من الدول على سن قوانين تتضمن قواعدها استيعاب مضمون الاتفاقيات الدولية، وهذا ليس معناه تخلي هاته الدول على وضع قوانين متعلقة بحماية البيئة في إطار التشريعات الداخلية مستقلة عن القواعد الدولية.

المطلب الثاني: الضبط الإداري في التشريع الجزائري

لقد عمد المستعمر إلى استغلال واستنزاف ثروات البلاد لحقبة طويلة من الزمن دون مراعاة لقواعد حماية البيئة، وبعد الاستقلال مباشرة فقد انصب اهتمام السلطات في الجزائر إلى إعادة البناء والتعمير والتكيف مع متطلبات المرحلة الراهنة، مهمة نوعا ما البعد البيئي، كما

لم يكن لديها قاعدة صناعية من شأنها أن تؤدي إلى تلويث البيئة.⁽¹⁾ و لقد عرف التشريع البيئي في الجزائر العديد من المراحل يمكن تقسيمها إلى ما يلي:

الفرع الأول: مرحلة الستينيات والاهتمام المحتشم بالبيئة

في هذه المرحلة فإن الاهتمام بحماية البيئة لم يغب تماما، حيث صدرت عدة تشريعات تتعلق ببعض جوانب المحافظة على البيئة منها المرسوم رقم 63-73 المؤرخ في 1963/03/04 المتعلق بحماية السواحل، وفي 1967 صدر قانون البلدية الذي لم يتبنى صراحة الحماية القانونية للبيئة، واكتفى بالإشارة إلى صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره يسعى إلى حماية النظام العام، أما قانون الولاية لسنة 1969 فقد تضمن الإشارة إلى حماية البيئة من خلال النص على التزام السلطات العمومية بالتدخل وأخذ القرارات اللازمة لمكافحة الأمراض والأوبئة. وتجدر الإشارة إلى أن الجزائر قد صادقت على الاتفاقية الإفريقية حول المحافظة على الطبيعة والموارد الطبيعية في 1968/09/15 بالجزائر، وتدعو الاتفاقية إلى اعتماد مخططات تنمية وطنية وإقليمية تأخذ بعين الاعتبار ضرورة المحافظة على الطبيعة، وحثت على ضرورة إحداث إدارة تسهر على تنظيم وتسيير جميع المواد المعالجة في هذه الاتفاقية.⁽²⁾

الفرع الثاني: مرحلة السبعينيات إلى غاية صدور القانون 83-03

ففي هذه المرحلة ظهرت بعض البوادر التشريعية التي تجسد اهتمام الدولة بحماية البيئة. حيث تم إنشاء اللجنة الوطنية للبيئة كهيئة استشارية⁽³⁾ تساهم باقتراحاتها في مجال حماية البيئة، وفي هذه الفترة صادقت الجزائر على الاتفاقية المتعلقة بإحداث صندوق دولي

(1) - معيفي كمال، آليات الضبط الإداري في حماية البيئة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011، ص 36.

(2) - وناس يحي، الإدارة البيئية في الجزائر، مذكرة نيل ماجستير في القانون العام، معهد الحقوق، جامعة السانبا وهران، 1999، ص 31.

(3) - المرسوم رقم 74-156 المؤرخ في 1974/06/12 يتضمن إحداث اللجنة الوطنية للبيئة ج ر 59 سنة 1974.

للتعويض عن الأضرار المترتبة عن التلوث بسبب المحروقات والمعدة في بروكسل ببلجيكا في 1971/12/08.⁽¹⁾

ولقد بادر المشرع في هذه المرحلة إلى سن بعض القوانين الخاصة بحماية مجال أو عنصر معين من عناصر البيئة مثل القانون البحري وفقا للأمر 76-80 والقانون المتعلق بالصيد المؤرخ في 1982/08/21، وتجدر الإشارة إلى أن دستور 1976 ولاسيما في المادة 151 منه قد تطرق إلى الخطوط العريضة لسياسة الإعمار الإقليمي والبيئة.

الفرع الثالث: المرحلة الممتدة من 1983 إلى اليوم

تعتبر هذه الفترة هامة في مجال الحماية التشريعية للبيئة وتأتي سنة 1983 كنقطة تحول حاسمة وذلك بصدور قانون حماية البيئة،⁽²⁾ والذي تعامل بصورة شمولية مع البيئة، حيث يعد هذا القانون نهضة قانونية في سبيل حماية البيئة من جميع أشكال الاستنزاف، وبصدور دستور 1989 الذي كرس الحماية القانونية للبيئة معتبرا إياها مصلحة عامة يجب حمايتها وكذا ضرورة الاعتناء بصحة المواطن ووقايته من الأمراض، وذلك من خلال إلزام الدولة بهذا المجال لاسيما في المادتين 51 و115 منه. ولقد كان دستور 1989 مقدمة لصدور العديد من القوانين ذات العلاقة المباشرة وغير المباشرة بحماية البيئة منها قانون الولاية والبلدية،⁽³⁾ هذا الأخير كان أكثر انسجاما مع مقتضيات حماية البيئة، حيث تبنى في نصوصه عدة قواعد تتعلق بحماية البيئة كالصحة والنظافة العمومية، وإنشاء المساحات الخضراء ومكافحة المياه القذرة وإزالة النفايات وكل ما له علاقة بتحسين إطار الحياة.⁽⁴⁾ بالإضافة إلى صدور قانون التهيئة والتعمير الذي جاء بالعديد من الإجراءات الهادفة إلى إحداث التوازن

(1) - أمر رقم 74-55 المؤرخ في ماي 1974 ج ر رقم 45.

(2) - القانون رقم 83-03 المؤرخ في 1983/02/05 المتعلق بحماية البيئة ج ر رقم 06، ملغى بقانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

(3) - القانون 90-08 المؤرخ في 1990/04/11 المتضمن قانون البلدية ج ر رقم 15.

(4) - المواد 66، 70، 78، 107، 108 من القانون 90-08 المتضمن قانون البلدية.

بين وظيفة السكن، الفلاحة، الصناعة والمحافظة على البيئة والأوساط الطبيعية.⁽¹⁾ كما صدر المرسوم التنفيذي المتعلق بدراسة مدى التأثير على البيئة⁽²⁾ باعتبارها آلية جديدة جاء بها قانون 1983.

وتتوجها لهذا التطور في النصوص القانونية المتعلقة بمجال حماية البيئة، وبالنظر إلى استمرار الاهتمام الدولي والإقليمي بهذا الموضوع، وبداية ظهور بوادر مفهوم التنمية المستدامة، صدر القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الذي يعتبر أرضية صلبة في إطار التكفل بحماية البيئة بما يتناسب ومتطلبات التنمية المستدامة ومبادئها.

ولقد استند واضعو القانون 03-10 على 17 اتفاقية من أصل 50 تأشيرة بزيادة 5 اتفاقيات عما ورد في قانون 83-03 السابق المتعلق بحماية البيئة، فرؤية المشرع لتجسيد الأبعاد الدولية المصادق عليها كانت من خلال العمل على تجسيد وسائل قانونية إدارية بالعمل بها في هذا المجال، أما القوانين الداخلية فهي قوانين متنوعة ومتعددة أراد المشرع من خلالها الإشارة إلى امتداد وتوسع فكرة البيئة لتشمل التقييس والتوجيه العقاري والتراث الثقافي والآثار.⁽³⁾

وقد حدد التشريع البيئي الأهداف الرئيسية⁽⁴⁾ التي ترمي إليها حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة في تحديد المبادئ الأساسية وقواعد تسيير البيئة والوقاية من كل أشكال التلوث والأضرار الملحقة بالبيئة، وترقية الاستعمال الإيكولوجي العقلاني للموارد الطبيعية المتوفرة .

(1) - القانون 90-29 السابق الذكر.

(2) - المرسوم 90-78 المؤرخ في 1990/02/27 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة، ج ر عدد 10، 1990.

(3) - بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية في حماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية

الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2009، ص 25.26.

(4) - المادة 02 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، سابق الذكر.

وكذا استعمال التكنولوجيا الأكثر نقاءاً وتدعيماً لوسائل الحماية للبيئة نجد أنه في كل سنة مالية يصدر قانون المالية يتضمن بنوداً تتعلق بحماية البيئة عن طريق الرسوم المختلفة.

الفصل الثاني

البلدية و تحقيق الموازنة بين متطلبات

التنمية و حماية البيئة

الفصل الثاني:

البلدية وتحقيق الموازنة بين متطلبات التنمية ومقتضيات حماية البيئة

على اعتبار أن البيئة والتنمية أصبحتا من المسائل المكرسة بموجب المواثيق الدولية والداستير الوطنية، وبالنظر إلى مهام الهيئات المركزية والمحلية التي هي ملزمة بتحقيق الأهداف المتعلقة بتجسيد التنمية والمحافظة على البيئة، وفي إطار الموازنة بين هذين البعدين المحورين التنموي والبيئي، كان لابد من وجود آليات قانونية متمثلة في الضبط الإداري البيئي الذي يكرس النشاط الوقائي القبلي، وكذا يمثل آليات رقابية بعدية من شأنها تحقيق الموازنة المنشودة. هاته الأدوات القانونية تضطلع بها هيئات محلية في مقدمتها البلدية ذات الاختصاص المناسب للوضع من خلال صلاحياتها واختصاصاتها في مجال تحقيق التنمية المستدامة من جهة، وكذا حماية البيئة ومكوناتها من جهة أخرى، لذا سوف نعالج هاته المحاور من خلال المباحث المبينة كما يلي:

- المبحث الأول: آليات الضبط الإداري دعامة للتوازن لتنموي البيئي.
- المبحث الثالث: البلدية كمحرك رئيسي للتنمية المحلية المستدامة.
- المبحث الثالث: البلدية كهيئة محلية للضبط الإداري البيئي.

المبحث الأول:

آليات الضبط الإداري دعامة للتوازن التنموي البيئي

يدور الجدل حول طبيعة العلاقة بين التنمية والبيئة، فالموضوع معقد ومتشابك إذ يشمل العديد من المسائل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، على أساس ضرورة تحقيق التنمية من جهة كحاجة حتمية وتأثيراتها السلبية المتزايدة على البيئة من جهة أخرى، خصوصا مع التقدم العلمي والتكنولوجي، والنمو الديمغرافي وكذا ضرورة المحافظة على شروط استمرار الحياة وقدرات التنمية لدى الأجيال الحالية والمقبلة من خلال الاستعمال العقلاني والرشيد للموارد الطبيعية، وهو ما يصطلح عليه بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وعلى اعتبار أن العلاقة بين البيئة والتنمية هي علاقة تكامل وتناسق وهما وجهان لعملة واحدة، وليست علاقة أولوية وتفاضل، وفي إطار تحقيق الموازنة بين هذين العنصرين المهمين نرى من الضروري وجود آليات قانونية يأتي في مقدمتها الضبط الإداري البيئي، الذي يكرس مبدأ النشاط الوقائي الذي يحول دون وقوع الاعتداء على البيئة من جهة، ومن جهة أخرى وجود إجراءات رقابية بعدية تتعلق بجزاءات إدارية مترتبة على مخالفة شروط حماية البيئة من طرف الأشخاص والمؤسسات.

لذلك سوف نتطرق في هذا المبحث إلى أدوات الرقابة القبلية لحماية البيئة في المطلب الأول ، وإلى أدوات الرقابة البعدية في المطلب الثاني.

المطلب الأول:

أدوات الرقابة القبلية لحماية البيئة

إن هاته الأدوات الرقابية يقصد بها تلك الأدوات القانونية التي تمنع وقوع الفعل المخالف لما أقره المشرع، والذي يضر بالبيئة أوفي أحد عناصرها، حيث تعد الوقاية الأسلوب الأفضل في معالجة مشكلة البيئة والتصدي لها، ولا شك أن تكاليف الوقاية ستكون أقل من تكاليف معالجة الآثار البيئية، وتتمثل هذه الأدوات فيما يلي:

الفرع الأول: الترخيص كأداة فعالة للضبط البيئي

يعد أسلوب الترخيص من أكثر الأساليب استعمالا في نطاق الضبط الإداري البيئي، فما المقصود بالترخيص وطبيعته القانونية؟

أولا: تعريف الترخيص

يقصد بالترخيص باعتباره عملا من الأعمال القانونية، الانفرادية، صادر من الإدارة المختصة بممارسة نشاط معين لا يجوز ممارسته بغير هذا الإذن،⁽¹⁾ وتقوم الإدارة بمنح الترخيص إذا توفرت الشروط التي يحددها القانون.⁽²⁾ أي أنه لا بد من الحصول على الإذن المسبق من طرف السلطات المعنية وهي السلطة الإدارية الضابطة،⁽³⁾ ويعني هذا الإجراء الضبطي في مجال حماية البيئة الإذن الصادر من السلطة المختصة، بهدف عدم تأثير النشاط على البيئة.⁽⁴⁾ والترخيص من حيث طبيعته يعد قرارا إداريا أي تصرف انفرادي، تمارسه الإدارة في إطار الصلاحيات المخولة لها قانونا، وهو بذلك يسري عليه توافر الشروط الشكلية والموضوعية التي تسري على القرار الإداري⁽⁵⁾ وخضوعه لرقابة القضاء.

والأصل أن الترخيص دائم ما لم ينص على توقيته، ويمكن تجديد الترخيص بعد استثناء الشروط المطلوبة. وإن للتراخيص الخاصة بالأنشطة ذات الآثار المحتملة على البيئة طبيعة عينية وليست شخصية، لأن محل الاعتبار في القانون هو النشاط المرخص به، وظروف مزاولته،⁽⁶⁾ وقد يصدر الترخيص من السلطات المركزية في حالة إقامة مشاريع تنمية ذات أهمية من حيث التأثير على البيئة، كما قد يصدر من سلطات محلية كالوالي ورئيس البلدية.

(1) - ماجد راغب الطلو، المرجع السابق، ص 136.

(2) - صادق إبراهيم الدسوقي، الأمن البيئي والنظام القانوني لحماية البيئة، دار الجامعة الجديدة مصر، 2009، ص 355.

(3) - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991، ص 385.

(4) - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 93.

(5) - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005، ص 39.

(6) - ماجد راغب الطلو، المرجع السابق، ص 138.

ثانيا: أهداف الترخيص في مجال حماية البيئة

إن اتخاذ الإجراءات الوقائية تمنع من الأخطار التي قد تتجم من ممارسة النشاط بشكل غير آمن، وعليه فإن الأثر المترتب على الترخيص هو إزالة الموانع القانونية التي تحول دون ممارسة النشاط الذي يقدر المشرع خطورته على البيئة والمجتمع وبالتالي يخضعه لنظام الترخيص المسبق.⁽¹⁾ ويهدف نظام الترخيص إلى مصالح متعددة منها:

✓ حماية الأمن العام كما في حالة التراخيص المتعلقة بالمجالات الخطرة والمتعلقة بالراحة أو المضرة بالصحة.

✓ حماية الصحة العامة كما في حالة التراخيص المتعلقة بإقامة المشروعات الغذائية.

✓ حماية السكينة العامة كما في حالة التراخيص المتعلقة باستخدام مكبرات الصوت في الأماكن العامة، أو منشآت قد تسبب ضوضاء وضجيج.

ثالثا: الجوانب التطبيقية لأسلوب الترخيص في مجال حماية البيئة

إن أساليب الترخيص عديدة في مجال حماية البيئة لذا تم التركيز على أسلوب رخصة البناء كونه الأكثر استعمالا وتطبيقا في إقامة المشاريع التنموية بالنسبة للأشخاص والمؤسسات.

- رخصة البناء: يعتبر قانون التهيئة والتعمير⁽²⁾ ومن خلال القواعد التي جاء بها أنها تؤكد الصلة بين عملية التهيئة واستعمال الأراضي بين حماية البيئة، وتتجسد هذه العلاقة من خلال ما يستتجبه المشرع من إجراءات للحصول على رخصة البناء. وتعتبر هذه الأخيرة من أهم الرخص التي تدل على الرقابة السابقة للوسط الطبيعي، كما أكد القانون 90-29 على ضرورة الحصول على رخصة البناء من طرف الهيئة المختصة قبل الشروع في بناء جديد أو إدخال أي تعديل أو ترميم البناء، أو الواجهات المفضية على الساحات العمومية.⁽³⁾ وقبل صدور قانون التهيئة والتعمير لسنة 1990 فقد أكد قانون

(1) - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 94.

(2) - المادة 01 من قانون التهيئة والتعمير السالف الذكر.

(3) - المادة 52 من القانون السابق.

رخصة البناء لسنة 1982⁽¹⁾ على تبني ثقافة واسعة في مجال البناء والتعمير والتراخيص المتعلق بالبناء وحماية البيئة، حيث يقضي بأن رخصة البناء إجبارية في عملية البناء التي تتعلق بالمنشآت الصناعية أو النقل المدني أو الجوي أو تصفية المياه ومعالجتها أو معالجة النفايات المنزلية وإعادة استعمالها.⁽²⁾ ومما تجدر الإشارة إليه ومن خلال النص أن المشرع جعل الحصول على رخصة البناء شرطا إجباريا لإقامة المشاريع السالفة الذكر ، وهذا لعلاقتها الوطيدة بالصحة العمومية على اعتبار أن حماية هذه الأخيرة تعد عنصر من عناصر النظام العام الذي تسعى إجراءات الضبط الإداري البيئي لحمايته، ومن ثمة فإن النصوص المتعلقة برخصة البناء ذات صلة تكاملية مع قوانين الصحة العمومية، أما في حالة مخالفة الشروط المتعلقة بحماية البيئة فإن السلطات الإدارية المختصة ملزمة برفض تسليم رخصة البناء.

ولقد جاء في نص المادتين 7 و 8 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على ضرورة أن يستفيد كل بناء يعد للسكن من مصدر للمياه الصالحة للشرب، وأن يتوفر على جهاز لصرف المياه تحول دون تدفقها على سطح الأرض، وأن تصمم المنشآت والبنائيات ذات الاستعمال المهني والصناعي بطريقة تسمح من تفادي رمي النفايات الملوثة وكل العناصر الضارة خارج المناطق المحددة قانونا.

لقد جاء المرسوم التنفيذي المتعلق بتحضير رخصة البناء وتسليمها⁽³⁾ مؤكدا على ضرورة الموازنة بين تسليم رخصة البناء وحماية البيئة من خلال استيفاء الشروط والوثائق التي يتطلبها الحصول على الرخصة وأهمها في مجال حماية البيئة:

(1) - قانون 82-02 المؤرخ في 06/02/1982 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، ج ر عدد 06، سنة 1982.

(2) - المادة 05 من قانون 82-02 سالف الذكر.

(3) - المرسوم 90-176 المؤرخ في 28/05/1991 المتعلق بكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة، وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، ج ر عدد 26، 1991.

- 1- مذكرة بالنسبة للمباني الصناعية ترفق بالرسوم البيانية الترشيدية.
 - 2- نوع المواد المستعملة السائلة أو الصلبة المزعجة و المضررة بالصحة العمومية.
 - 3- مستوى الضجيج المنبعث من البنايات الصناعية والتجارية، والمؤسسات المخصصة الاستقبال الجمهور.
 - 4- قرار الهيئة المختصة بإنشاء أو توسيع مؤسسات صناعية أو تجارية مصنفة في فئة المؤسسات الخطيرة وغير الصناعية المزعجة.
 - 5- وثيقة تتضمن دراسة مدى التأثير على البيئة، أي تحديد وتقييم الآثار المباشرة وغير المباشرة للمشروع على البيئة، والتحقق من التكفل بالعمليات والمؤسسات. المتعلقة بحماية البيئة، وهذا ما جاء في نص المادة 35 من المرسوم 91-176 السالف الذكر.
- ويقضي قانون حماية البيئة⁽¹⁾ بأنه تخضع لهذه الدراسة المشاريع التنموية والهياكل والمنشآت الثابتة، والمصانع وكل الأعمال والبرامج ذات الصلة بالبناء والتهيئة التي تؤثر بصفة مباشرة وغير مباشرة، فورا أو لاحقا على البيئة، لاسيما على الأنواع والموارد والأوساط والفضاءات الطبيعية والتوازنات الايكولوجية، وكذلك على إطار ونوعية المعيشة.
- كما تجدر الإشارة ومن خلال النصوص أن الحصول على رخصة البناء ليس من السهولة بما كان لإقامة مشاريع تنموية مهما كان نوعها بالنسبة للأفراد وكذا المؤسسات. كما هناك حالات عديدة يمكن فيها رفض رخصة البناء إذا كان ذلك سيؤدي إلى المساس بالمحيط والبيئة والمنظر الجمالي والنسق العمراني، مثل رفض كل رخصة للبناء إذا لم يكن الإبقاء على المساحات الخضراء مضمونا أو إذا أدى إنجاز المشروع إلى تدمير الغطاء النباتي.⁽²⁾ وكذلك إذا كانت البناءات من طبيعتها أن تمس بالسلامة والأمن العمومي من جراء موقعها أو حجمها أو استعمالها، حينئذ يمكن رفض رخصة البناء أو منحها بشروط تتضمن احترام

(1) - راجع المادة 15 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، السالف الذكر.

(2) - المادة 16 من القانون 07-06 المؤرخ في 13/05/2007 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج

القواعد القانونية المعمول بها.⁽¹⁾

كما تعتبر البلدية مسؤولة عن تحديد وجهة الأراضي واستعمالها والمراقبة المستمرة لمطابقة عمليات البناء وكل مشروع في تراب البلدية لمقتضيات حماية البيئة.⁽²⁾ وتأسيسا لما سبق ذكره نخلص إلى القول بأن رخصة البناء تعتبر من أهم الإجراءات الضبطية الوقائية التي تتمتع بها الإدارة لمنع مختلف الانتهاكات المرتكبة في حق البيئة. فبالإضافة إلى الترخيص فيما يتعلق برخصة البناء هناك رخصة استغلال المنشآت المصنفة والحماية من التلوث الصناعي، ولقد كان الاهتمام بهذا المشكل من خلال صدور المرسوم رقم 34-76⁽³⁾ والذي عدل بجملة من النصوص القانونية أهمها قانون 03-83 المتعلق بحماية البيئة ثم قانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وهذا بنص المادة 18 منه، وقد أخضع المشرع الجزائري المنشأة المصنفة إما للترخيص أو التصريح⁽⁴⁾ حسب أهميته وحسب الأخطار والأضرار التي تترتب عن استغلالها، حيث تمثل المنشآت الخاضعة للترخيص الصنف الأكثر خطورة على البيئة، وحسب المرسوم الجديد الخاص بالمنشآت المصنفة⁽⁵⁾ فإن هذه الأخيرة تقسم إلى أربعة فئات تخضع الثلاثة الأولى⁽⁶⁾.

(1) - المادة 02 من المرسوم التنفيذي 91-175 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير، ج ر رقم 26.

(2) - Djilali Adja et Bernard Drobenko ; droit de l'urbanisme , Berti ed ,Alger ,2007 ,P132.

(3) - المرسوم رقم 34-76 المؤرخ في 20/02/1976 المتعلق بالعمارات والمؤسسات الخيرة والغير صحية، ج ر 21، 1976.

(4) - المادة 19 من القانون 03-10 السالف الذكر.

(5) - المرسوم التنفيذي رقم 06-98 المؤرخ في 31/05/2006 يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 37، 2006.

(6) - الفئة الأولى: تخضع إلى ترخيص الوزير المكلف بالبيئة

- الفئة الثالثة: تخضع إلى ترخيص الوالي المختص إقليميا.

- الفئة الثالثة: تخضع إلى ترخيص رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص.

للترخيص في حين تخضع المنشأة المصنفة في الفئة الرابعة للتصريح وهذا باعتبارها لا تسبب خطرا كبيرا على البيئة ولا تتطلب إعداد دراسة التأثير على البيئة.

ويتعدد أسلوب الترخيص ليشمل رخصة تصريف النفايات الصناعية السائلة على اعتبار أن الموارد المائية من أكبر الأوساط المستقبلية تعرضا لمختلف أنواع التلوث، وما يؤثر على البيئة الصحية للمواطن لاسيما الأمراض المتقلبة عن طريق المياه. ولمواجهة هذا الوضع تم صدور قانون المياه،⁽¹⁾ الذي استند إلى قانون البيئة في إطار التنمية المستدامة رقم 03-10. فإن حماية الأوساط المائية من كل أنواع التلوث التي من شأنها أن تمس بنوعية المياه وتضر بمختلف استعمالاتها تعد من التزامات الدولة.

الفرع الثاني: الحظر وسيلة للضبط البيئي

أولاً: تعريف الحظر

يقصد بالحظر الوسيلة التي تلجأ إليها سلطات الضبط الإداري وتهدف من خلالها إتيان بعض التصرفات بسبب الخطورة التي تنجم عن ممارستها،⁽²⁾ فالحظر وسيلة قانونية تقوم الإدارة بتطبيقها عن طريق القرارات الإدارية الانفرادية، تصدرها الإدارة بما لها من امتيازات السلطة العامة، ولكي يكون أسلوب الحظر قانونيا لا بد أن لا يكون نهائيا و مطلقا، وأن لا تتعسف الإدارة إلى درجة المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية، لكن هناك صور للحظر المطلق في مجال الضبط البيئي، حيث يمنع المشرع إتيان بعض التصرفات التي من شأنها أن تسبب ضررا جسيما للبيئة، وقد يرتبط الحظر بالحصول على ترخيص معين كممارسة نشاط وفق شروط محددة يزول الحظر بتوفرها، ويكون الحظر في هذه الحالة نسبيا لا مطلقا.

(1) - القانون 05-12 المؤرخ في 04/08/2005 المتعلق بالمياه، ج ر رقم 60، 2005.

(2) - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجماعية، الجزائر، 2000، ص 407.

ويرتبط أسلوب الحظر بالنشاطات التي يكون هناك يقين علمي بطبيعتها وأثارها على البيئة فيكون دورها حاسماً في استبعاد الأخطار التي تهدد سلامة البيئة بمختلف عناصرها. (1)

ثانياً: بعض الجوانب التطبيقية لأسلوب الحظر في مجال حماية عناصر البيئة

توجد العديد من النصوص القانونية ذات العلاقة بحماية البيئة المتعلقة بأسلوب الحظر لذا سوف نلجأ لذكر بعضها:

- **مجال حماية التنوع البيولوجي:** بالنظر لأهمية التنوع البيولوجي قرر المشرع منع القيام ببعض التصرفات في بيئات محددة منها إتلاف وتخريب النباتات ونقلها أو استعمالها بطريقة غير قانونية، وكذا منع تحطيم الوسط الخاص بالفصائل الحيوانية أو النباتية أو تعكيره أو تدهوره.

- **مجال المياه والأوساط المائية:** فمن خلال قانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الذي نص على ضرورة وقاية وحماية الأوساط المائية من التلوث باستعمال أسلوب الحظر، والمنع كإدخال المواد الغير صحية في المنشآت المائية المخصصة لتزويد بالمياه، وهذا ما جاء في القانون 12/05 المتعلق بالمياه. (2)

وفي مجال البحر والبيئة البحرية، حيث تم منع الأعمال والتصرفات التي تؤدي إلى إفساد نوعية المياه البحرية من حيث استغلالها وكذا التقليل من القيمة الجمالية والسياحية للبحر والمناطق الداخلية.

وفي مجال حماية البيئة العمرانية والإطار المعيشي: لقد نصت المادة 66 من القانون 10/03 على الحظر لحماية المنظر الجمالي للآثار الطبيعية والمواقع المصنفة وعموماً كل عقار ذو طابع جمالي وعمراني وما نستخلصه من هذه الأمثلة أن المشرع يستعين بهذا لأسلوب كلما كانت البيئة مهددة بخطر، وكذا صحة المواطن وأمنه وهي عناصر ضرورية متعلقة بالنظام العام.

(1) - محمد صافي يوسف، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007، ص 61.

(2) - المادة 46 من قانون 12/05 المتعلق بالمياه المؤرخ في 4 أوت 2005، ج. ر. العدد 60، 2005.

الفرع الثالث: أسلوب الإلزام والأمر

أولاً: تعريف الإلزام: يقصد به صورة من صور الأوامر الفردية التي تصدر عن هيئات الضبط الإداري، والتي تستوجب القيام بعمل معين، فالأمر بهدم منزل آيل للسقوط حيث يؤدي عدم القيام به إلى المساس بالأمن العام أو إحدى صوره.

وفي مجال حماية البيئة يعني هذا الإجراء إلزام الأفراد والمؤسسات القيام بعمل ايجابي معين لمنع تلويث عناصر البيئة المختلفة أو لحمايتها، أو إلزام من تسبب في تلويث البيئة في إزالة آثار التلويث. (1)

ثانياً: الجوانب التطبيقية لأسلوب الإلزام في مجال حماية البيئة

ففي مجال حماية البيئة والهواء والجو: يلزم المشرع ملوثي الجو والهواء باتخاذ التدابير الضرورية لإزالة أو تقليص نسبة التلوث، كما يلزم أصحاب المنشآت بتقليص أو الكف عن استغلال المواد المسببة في استنفاد وإفقار طبقة الأوزون. (2)

وفي مجال حماية المياه والأوساط المائية: ألزم قانون حماية البيئة أصحاب المنشآت التي تخلف نفايات سائلة، أن تكون تلك المفرزات مطابقة للشروط المحددة في التنظيم وهذا ما نصت عليه المادة 04 من المرسوم 141/06 الذي يضبط القيم القصوى للمصبات الصناعية.

في مجال التخلص من النفايات: جاء القانون 19/01 المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها وإزالتها بالعديد من صور الإلزام، بغرض حماية البيئة و المحيط ومنها إلزام كل منتج للنفايات باتخاذ كل الإجراءات لتفادي النفايات بأقصى قدر ممكن وهذا من خلال اعتماد

(1) - نواف كنعان، مرجع السابق، ص92.

(2) - المادة 40 من القانون 10/03، سابق الذكر

تقنيات أكثر نظافة و أقل إنتاجا للنفايات، والامتناع عن تسويق المواد المنتجة لها غير القابلة للتحلل البيولوجي.⁽¹⁾

ومما يلاحظ في هذا الشأن وبالرغم من ثراء النصوص القانونية في مجال إلزام منتجي النفايات بضمان إزالتها التي تفرزها نشاطاتهم المختلفة، إلا أن معالجة النفايات خاصة منها الصناعية تكاد تنعدم في الجزائر، وما تزال تعترضها معوقات كثيرة يرجع بعضها إلى الإهمال.

ومن التطبيقات القانونية لأسلوب الإلزام نجد هنالك مجال حماية البيئة الساحلية، حيث أحاطها المشرع بجملة من الإجراءات والتدابير القانونية للحفاظ على ديمومتها، وكذا حتمية شغل الفضاء الساحلي على نحو اقتصادي بما لا يتسبب في تدهور الوسط البيئي.⁽²⁾ ولاعتبارات الصحة العامة احد عناصر النظام العام، فقد ألزم المشرع في قانون حماية المستهلك وقمع الغش العديد من القواعد ذات الطابع الإلزامي، خاصة في مجال النظافة الصحية للمواد الغذائية وهذا بالرجوع إلى نص المادة 04 من القانون 03/09 المؤرخ في 2009/02/25 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش.

من خلال الأمثلة لتطبيقات أسلوب الإلزام في مجال حماية البيئة وتحقيق التنمية بمختلف مجالاتها، نلاحظ أهمية هذا الأسلوب ودوره في تحقيق الحماية اللازمة وتكمن هذه الأهمية لطبيعة القواعد الأمرة واقترانها بالجزاء القانوني الذي يكفل احترامها من الجميع.

الفرع الرابع: دراسة التأثير على البيئة

لتحقيق الموازنة بين متطلبات التنمية والحفاظ على البيئة، من الضروري وجود ما

(1) - المادة 06 من القانون 01-19، المؤرخ في 2001/12/12، المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها، ج ر عدد 2001/77.

(2) - المادة 4 من قانون 02/02 المتعلق بحماية الساحل وتنميته.

يعرف بدراسة التأثير على البيئة والتي أصبحت جزءا من عملية التخطيط لإقامة المشاريع التنموية ولقد اخذ المشرع الجزائري نظام دراسة التأثير بموجب قانون حماية البيئة 10/03 الذي عرفه بأنه: "وسيلة أساسية للنهوض بحماية البيئة، تهدف إلى معرفة وتقدير الانعكاسات المباشرة وغير المباشرة للمشاريع على التوازن البيئي وكذا على إطار ونوعية معيشة السكان"، كما أن هذا القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة جاء في إحدى مواده (1) أن كل المشاريع التنموية والهياكل والمنشآت والمصانع، والأعمال الفنية وبرامج البناء والتهيئة التي تؤثر فورا أو لاحقا على البيئة وكذلك إطار ونوعية المعيشة تخضع مسبقا وحسب الحالة لدراسة التأثير أو موجز التأثير.

وأما بخصوص النصوص التنظيمية فإننا نجد المرسوم التنفيذي 145/07 المحدد لعمل وتطبيق ومحتوى و كفاءات المصادقة على دراسة التأثير وموجز التأثير على البيئة. إن دراسة التأثير تهدف إلى ضمان سلامة البيئة بتشجيع على إجراء التحقيقات الشاملة والمتعددة الاختصاصات على مخاطر المشاريع التنموية على البيئة.

المطلب الثاني: الأدوات القانونية البعدية

إن تحقيق التوازن التنموي البيئي تبقى نسبيا عديمة الفعالية في حالة الإخلال بعناصر النظام العام . ومقتضيات حماية البيئة، إذ توجب التزود بآليات قانونية تدخل في إطار الرقابة البعدية التي تمارسها سلطات الضبط الإداري البيئي على الأفراد والمؤسسات فيما يتعلق بالتقيد بالإجراءات المتبعة.

إن الأدوات القانونية التي تستعين بها الإدارة كجزء لمخالفة إجراءات حماية البيئة، تختلف باختلاف درجة المخالفة التي يرتكبها الأفراد في انتهاك القانون، فقد تأخذ شكل الإعذار أو وقف النشاط كليا أو جزئيا، أو قد تصل إلى حد إلغاء الترخيص.

الفرع الأول: أسلوب الإعذار في تفادي الإضرار بالبيئة

(1) - المادة 15 من قانون 10/03 السابق الذكر.

ويتمثل في تنبيه المخالفين من الأفراد والمؤسسات بغرض القيام بتصحيح الأوضاع لتفادي وقوع أضرار تلحق بالبيئة،⁽¹⁾ وفي الواقع نجد أن هذا الأسلوب ليس بمثابة جزاء حقيقي إنما هو تنبيه من الإدارة للمعني لتدارك الوضع وتصحيحه، كما أن الهدف منه هو الحماية قبل تفاقم الوضع.

ومن تطبيقاته في القانون 10/03 نجد انه نص في حالة وقوع عطب أو حادث يطرأ في المياه الخاضعة للقانون الجزائري لكل سفينة أو طائرة حاملة لمواد ضارة، أو قاطرة يمكن أن يلحق ضررا بالساحل والمرافق المرتبطة به، يعذر صاحب السفينة أو الطائرة باتخاذ التدابير اللازمة لوضع حد لهذه الأخطار.⁽²⁾

كذلك نصت المادة 25 من قانون حماية البيئة على ضرورة اتخاذ التدابير الضرورية لتفادي الأضرار المتعلقة باستغلال المنشآت المصنفة، وفي مجال معالجة النفايات والوقاية من أخطارها تنبه السلطات الإدارية المختصة المستغل باتخاذ التدابير فوراً لإصلاح الأوضاع التي قد تتجم عنها أخطار وعواقب سلبية.

الفرع الثاني: وقف النشاط المؤدي إلى تلويث البيئة

تلجأ الإدارة إلى أسلوب وقف النشاط عندما تؤدي مزاولة نشاطات مؤسسة ما إلى تلويث البيئة والمساس بالصحة العمومية، حيث تقوم الإدارة بإعذار المستغل باتخاذ التدابير الوقائية وإذا لم يمتثل في الأجل المحدد، تقوم الإدارة بوقف النشاط لهذه المؤسسة إلى غاية اتخاذ تلك التدابير، والأمثلة عديدة لهذا الإجراء، حيث نص المشرع في المادة 25/02 من القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة على انه: " إذا لم يمتثل المستغل مشغل المنشأة غير الواردة في قائمة المنشآت المصنفة للإعذار في الأجل المحدد يوقف سير المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة ".

(1) - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق ص 147.

(2) - المادة 56 من قانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة.

كما نص القانون 12/05: " على ضرورة أن تقوم الإدارة المكلفة بالموارد المائية بتوقيف المنشأة المسببة في تلوث المياه إلى غاية زوال التلوث. "(1)

يعتبر وقف النشاط إجراء ضبطي رقابي، وعقوبة إدارية مؤقتة تلجأ إليها الإدارة كوسيلة لإلزام صاحب الشأن باتخاذ الإجراءات الضرورية لمنع وقوع الأخطار التي تمس البيئة.

الفرع الثالث: سحب الترخيص كحق أصيل للإدارة

يعرف السحب في القانون الإداري بأنه إنهاء وإعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية بأثر رجعي كأنها لم توجد مطلقا. (2)

وهو حق أصيل للإدارة المختصة، كما يعرف أيضا بأنه: تجريد القرار الإداري من قوته القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل بواسطة السلطة الإدارية المختصة (3) والتشريع البيئي حينما يعطي للإدارة سلطة سحب التراخيص، غالبا ما تركز أسبابه في الحالات التالية:

* إذا كان استمرار المشروع يؤدي إلى خطر يمس النظام العام ي عناصره التقليدية أو الحديثة.

* إذا لم يستوف المشروع الشروط القانونية التي ألزم المشرع ضرورة توافرها.

* إذا توقف العمل بالمشروع لأكثر من مدة معينة ومحددة قانونا.

* إذا صدر حكم قضائي بغلق المشروع أو إزالته.

ومن أمثلة سحب الترخيص في التشريع الجزائري ما نص عنه المشرع في قانون 12 /05 على أنه: " في حالة عدم مراعاة صاحب الرخص. أو الامتياز استعمال الموارد المائية للشروط والالتزامات المنصوص عليها قانونا تلغى هذه الرخصة وهذا الامتياز. (4)

(1) - المادة 48 من القانون 12/ 05 نفسه.

(2) - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 170.

(3) - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، مصر سنة 1994، ص 549.

(4) - المادة 87 من القانون 12/05 السابق الذكر، المتعلق بالمياه

وتجدر الإشارة إلى أن أهمية سحب الترخيص تكمن في كونه أهم تدبير إداري لمواجهة المخالفات المرتكبة من قبل الأفراد والمؤسسات من خلال ممارستهم لنشاطات ذات الخطورة الكبيرة على البيئة.

الفرع الرابع: الرسم البيئي استجابة لمتطلبات حماية البيئة

إن تطور الجباية البيئية في الجزائر جاءت كضرورة ملحة لمقتضيات حماية البيئة أي الحد من أضرار التلوث، وكذا تحقيق التنمية المستدامة، وتعتبر هذه الرسوم تجسيدا لمبدأ مهم من مبادئ التنمية المستدامة وهو مبدأ الملوث الدافع،⁽¹⁾ وهو مبدأ عالمي وقد تبناه المشرع الجزائري كأحد المبادئ التي يركز عليها قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة 10/03، ويقصد به أن كل من تسبب في التلوث عليه تحمل نفقات تدابير الوقاية وإعادة الأماكن وبيئتها إلى حالتها الأصلية.⁽²⁾

ومن أهم الرسوم البيئية في التشريع الجزائري يمكن أن نذكر:

*الرسم على الأنشطة الملوثة أو الخطيرة على البيئة المادة 117 من القانون 25/91 المتضمن قانون المالية.

*الرسم على الوقود وهذا بموجب قانون المالية 2002

ويمكن أن نشير إلى أن هذه الوسائل القانونية هدفها المساهمة في إزالة التلوث، تدعيم الإجراءات القانونية الأخرى في مجال حماية البيئة وإيجاد مصادر مالية جديدة في مجال مكافحة التلوث.

المبحث الثاني: البلدية محرك رئيسي للتنمية المحلية

لقد تبني النظام الإداري الجزائري اللامركزية كنظام للتسيير، وقد اسند بهذا إلى الجماعات المحلية (البلدية) اختصاصات واسعة أهمها التنمية في حدود إقليمها، وتتعدد مجالات التنمية

(1) يرى الفقيه بريور بأن مبدأ الملوث الدافع يتضمن تحميل الملوث التكلفة الاجتماعية للتلوث، الشيء الذي يؤدي إلى خلق

مسؤولية عن الأضرار الأيكولوجية تغطي جميع آثار التلوث.

(2) المادة 03 و07 من قانون 10/03 سابق الذكر

من اقتصادية واجتماعية وثقافية...، ولقد اعتبرت البلدية كأحد الفاعلين الأساسيين في عملية التنمية المحلية من خلال مختلف النصوص القانونية التي عالجت اللامركزية الإدارية ، بالإضافة إلى حرص المشرع على تأكيد تلك الاختصاصات، فقد كرست من خلال النصوص اللاحقة المنظمة للجماعات المحلية في الجزائر. ولمعرفة دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية من جهة والإمكانيات والسلطات الممنوحة لها، وتحديد المعوقات التي تواجهها من جهة أخرى فسوف نتطرق إلى ذلك في مطلبين الأول يتعلق بدور البلدية في مجال التنمية المحلية والثاني إلى تقييم مدى فعالية الاختصاصات الممنوحة لها.

المطلب الأول: تطور دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية

لقد ورثت الجزائر نظاما قانونية فرنسية مختلفة ومتنوعة استمر العمل بها طبقا للقانون المؤرخ في 12/31/1962،⁽¹⁾ ومن هذه القوانين القانون الإداري بخصائصه ومبادئه، وأهم هذه المبادئ المتعلقة بالتنظيم الإداري ألا وهي المركزية واللامركزية الإدارية، وبعد ذلك عالجت مختلف الدساتير الجزائرية نظام اللامركزية، ففي دستور 1963 استعمل مصطلح المجموعات الإدارية، أما دستور 1976 الذي استعمل اللامركزية نظرا إلى البلدية كقاعدة أساسية لها⁽²⁾، ولقد استعمل دستور 1989 مصطلح الجماعات الإقليمية وحصرها في الولاية والبلدية، وجعل من البلدية الجماعة القاعدية⁽³⁾ في حين عالج الدستور الحالي 1996 مبدأ اللامركزية مستعملا المصطلحات التالية: الجماعات الإقليمية، المجلس المنتخب الذي اعتبر قاعدة اللامركزية وكذا مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ومعتبرا الجماعات الإقليمية البلدية والولاية،⁽⁴⁾ وباعتبار البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية حسب مختلف

(1) - القانون 62 / 157 المؤرخ في 1962/12/31 يتضمن تمديد العمل بالتشريع الساري المفعول ما عدا ما تعارض منه مع السيادة الوطنية.

(2) - المواد 7 / 8/34/150/152 من دستور 1976

(3) - المواد 15/16 / 115 من دستور 1989

(4) - المواد 14 و16 من دستور 1996

الدساتير فقد حضرت باهتمام من قبل المشرع، الذي اصدر أول نص قانوني المتمثل في الأمر 24/67 المتضمن القانون البلدي ليعدل بالقانون 01/80 لاغيا الأمر السابق ويحل محله القانون 08/90 وأخيرا قانون 10/11 الساري المفعول المتعلق بالبلدية. ويمكن أن نتساءل عن ما هي اختصاصات البلدية في مجال التنمية من خلال النصوص القانونية السالفة الذكر؟

الفرع الأول: صلاحيات البلدية التنموية من خلال القانون 24/67

لقد أجمعت التشريعات الخاصة بالبلدية منذ الاستقلال على أهمية هذه الأخيرة وتدخلها في شتى المجالات لاسيما الاقتصادية والاجتماعية والثقافية منها،⁽¹⁾ وما يدل على ذلك ما ورد في المادة الأولى من الأمر 24 /67 المؤرخ في 18/01/1967 " البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية و الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية وتحدث بموجب القانون"، من خلال هذه المادة يتضح لنا حجم الصلاحيات الواسعة الممنوحة للبلدية كجماعة قاعدية في مجال التنمية وهذا ما ترجم في هذا الأمر من خلال 108 مادة منه أي الكتاب الثاني وهو اختصاصات البلدية.

ومما يجب معرفته أن نظام البلدية ودورها ومهامها كان محددًا ومتماشيا مع التوجه السياسي والفكري والاقتصادي المحدد من قبل السلطة المركزية.

ونجدان المشرع أعطى أهمية كبيرة للبلدية في ميدان التجهيز والتنشيط الاقتصادي، فهي تحدد بنفسها وترتب الأولويات للنشاطات وتقترح عملية التجهيز التي ستقوم بها على مستوى إقليمها سلطات الدولة.

وهذا ما نصت عليه المواد 135 و 136 من نفس الأمر، وهذا ما يثبت أن البلدية اعتبرت حجر الزاوية للحياة الاقتصادية وتنمية الجماعة المحلية، وحيث أن المجلس الشعبي البلدي يشارك في إعداد المخطط المحلي للتنمية، وفي إطار صلاحياته يقوم بتوجيه وتنسيق ومراقبة

(1) عطاء الله بوحميده، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية،

مجموع نشاطات القطاع الاشتراكي في إقليم البلدية،⁽¹⁾ والملاحظ أن مستوى تدخل البلدية واسع جدا في مجالات التنمية بشرط أن تكون هذه العمليات مطابقة لأهداف المخطط الوطني للتنمية، إن البلدية بحكم علاقاتها مع المواطنين كجماعة قاعدية ملزمة بالتكفل بشؤون مواطنيها عن طريق القيام بمهامها والتمثلة حسب الأمر 24/67 في ما يلي: مجال التنمية الفلاحية (140-141)، التنمية الصناعية والصناعات التقليدية (142-143) في مجال التوزيع والنقل (144-146)، في مجال التصدير السياحي (147-155) التعمير والإسكان (156-158). التنشيط الثقافي والاجتماعي (159-166)، الحماية المدنية (167-170).

الفرع الثاني: صلاحيات البلدية في مجال التنمية طبقا للقانون 09/81

طبقا للقانون 09/81 المؤرخ في جويلية 1981 فقد تم تعديل وتنمئة أمر 24/67 حيث ألغيت 61 مادة من الأمر السابق الذكر وأضيفت له العديد من المواد المكررة، أما في مجال التنمية لم تطرأ على مواد سوى تغييرات طفيفة طبقا لمقتضيات المرحلة الجديدة ففي مجال التجهيز والإنعاش الاقتصادي (135-139)، التنمية الفلاحية من (140-141) - التنمية (142) - النقل (144-146) - التنمية السياحية السكن والإسكان (147-155) - الحماية المدنية (167-170).

الفرع الثالث: دور البلدية التنموي من خلال قانون 08-90⁽²⁾

عرفت الجماعات المحلية تغييرا في صلاحياتها بالنظر إلى القانون الذي كان ينظمها قبل فترة التسعينات، وقد مس هذا التغيير صلاحيات البلدية فبصدور قانون 08-90 و الذي بني على الأحكام الليبرالية ومبدأ اللامركزية، فالمادة 84 من قانون 08-90 تجسد ذلك: " المجلس الشعبي البلدي يمثل إطار تحقيق الديمقراطية المحلية، ويعتبر قاعدة لإرساء الديمقراطية ومقر لمشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية. "

(1) المادة 136 و 138 من الأمر 24/67.

(2) القانون 08-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون البلدية، السابق الذكر

- فالتشريع يجعل من البلدية المحرك الأساسي للتنمية، وبالتالي توسعت مجالات تدخلها وصلاحياتها في المواد 84 إلى 108، حيث ندرك الحقل الواسع لاختصاصاتها، وقد تضمن هذا القانون 186 مادة حيث نجد ضمن الباب الثالث تحديد الصلاحيات التي تتمثل فيما يلي:
- ففي مجال السكن وطبقا للمادة 106 تقوم البلدية بتشجيع إنشاء التعاونيات في إقليم البلدية، تساعد على ترقية برامج السكن وتشارك فيها مثل برنامج السكن التساهمي.
 - في ميدان الصحة وينص المادة 100 للبلدية دور هام في انجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وتجهيزها.
 - في مجال التضامن الاجتماعي من خلال نظام الشبكة الاجتماعية وتشغيل الشباب ومساعدة العائلات ضعيفة الدخل.
 - في مجال السياحة وفي المادة 103 تساهم في تحديد التوسع السياحي والتررويج له.
 - التربية والثقافة والرياضة في المواد 97 - 99 والمواد 101 - 102 - 104 حيث يتضح من مضمون هذه المواد نجد أن لها دور كبير في إنشاء المدارس الابتدائية وقاعات الثقافة والمطالعة والملاعب الرياضية.
- وللبلدية دور في الحفاظ على المحيط وتجسيد التهيئة العمرانية، حيث تهدف المخططات المحلية إلى تهيئة المجال المحلي ويكون ذلك عن طريق المخطط البلدي للتهيئة العمرانية⁽¹⁾ وهذا من خلال المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذا مخطط شغل الأراضي - دور البلدية في المجال الاقتصادي (86-89-109 .114 .135 .136 .)
- إن القانون 08-90 تضمن عدة محاور تخص تدخل البلدية في المجال الاقتصادي نوجزها كما يلي: التهيئة والتنمية المحلية حيث تعتبر المادة 88 من القانون 08/90 بمثابة المحفز للبلدية في سبيل تحقيق الانطلاقة المرجوة حيث أتاحت لها إمكانية المبادرة بكل عمل أو أي إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية وذلك من خلال:

(1) المواد 87، 90، 91 من قانون 08-90 المتضمن قانون البلدية السابق الذكر

*الطاقات والإمكانات المادية للبلدية المعنية.

*تماشي هذا العمل مع ما هو موجود في المخطط البلدي للتنمية مثل التزويد بالماء الصالح

للشرب تعبيد الطرقات فك العزلة. . . الخ

ومن خلال المادتين 136 و 137 من القانون 08/90 السابق الذكر فان للبلدية صلاحية

إنشاء مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي لتسيير مصالحها

وإسهامها الفعال في المجال الاقتصادي بالإضافة لدورها في التجهيز والهياكل القاعدية.

الفرع الرابع: قانون 11-10 مكرسا للبعد التنموي المحلي

لقد جاء قانون 11-10 بعد عشرين سنة من تطبيق قانون 90-08 واعتراف بيان الأسباب

بأن تطبيق القانون الأخير أوصل الجهات المعنية لقناعة أنه أصبح غير قادر على استيعاب

كل التوترات التي تحدث على مستوى البلدية، وكذا ضعف الاتصال من جانب المنتخبين

والغموض الكبير الذي يحوم حول صلاحياتهم وعلاقتهم بالإدارة، بالإضافة إلى تدهور قدرات

التسيير للبلدية والتي اعترف بيان الأسباب أنها صارت ضحية لتضارب المصالح الحزبية بين

الأغلبية المتعاقبة، لهذه الأسباب وغيرها كانت المبررات الأساسية لصدور القانون الجديد، فماذا

عن دور البلدية في تحقيق التنمية من خلاله؟

أ/ ففي مجال تهيئة الإقليم والتنمية والتخطيط⁽¹⁾ فطبقا للمادة 107، 108 يكلف المجلس

الشعبي البلدي بوضع برامج تنموية سنوية ومتعددة السنوات الموافقة لعهدته في إطار المخطط

الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية وينفذ على

المدى القصير أو المتوسط أو الطويل المدى آخذا بعين الاعتبار برنامج الحكومة والمخطط

الولائي للتنمية.

(1) إبراهيم رابحي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، ص 64.

ب/ وفي المجال الاجتماعي وبموجب المادة 122 من قانون 10/11 للبلدية حق المبادرة باتباع كل إجراء قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وكذا ضمان صيانتها، وتهيئة المطاعم المدرسية وتوفير وسائل النقل للتلاميذ. وتتولى البلدية في مجال السكن توفير الشروط التحفيزية للترقية العقارية كما تبادر أو تساهم في ترقية برامج السكن وهذا ما جاءت به المادة 119.⁽¹⁾

ج/ وفي مجال الثقافة والحماية الاجتماعية والسياحة والرياضة والشباب ففي الفصل الثالث من القانون الجديد لاسيما المادة 122 منه حيث أن دور البلدية هام جدا في التكفل بهذه المجالات المتعددة الجوانب والهادفة إلى تحقيق تنمية محلية شاملة. ومنها تشجيع عملية التمهيئ استحداث مناصب الشغل واتخاذ كل التدابير التي ترمي إلى توسيع قدراتها السياحية. د/ وفي المجال الاقتصادي وبنص المادة 118 فإن البلدية تساهم في تهيئة الفضاءات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية والخدماتية. كما يمكنها أن تستغل مصالحها عن طريق الاستغلال المباشر المادة 151، كما لها صلاحية إنشاء مؤسسة عمومية بلدية من أجل تسيير مصالحها وقد تكون مؤسسات ذات طابع صناعي وتجاري وهذا بنص المادة 153، 154.

مما سبق ذكره من اختصاصات تباشرها البلدية في ظل القوانين السابقة أو القانون الحالي الساري المفعول نجد السؤال الذي يطرح نفسه هل حققت الفعالية المرجوة منها، وما هو التقييم الموضوعي لهذه الصلاحيات المعترف بها قانونا؟ هذا ما نحاول الإجابة عنه في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الثاني: تقييم دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية

منح المشرع الجماعات الإقليمية (البلدية) دور المحرك المحوري للتنمية، لكن ما يلاحظ في الواقع أنها فضاء لتنفيذ السياسة التنموية الوطنية أي وضعية امتدادها، دون المشاركة

⁽¹⁾ قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

الفعلية في إعدادها، ومن ثمة فإن الدولة تعتبر المسؤول الأول والرئيسي لتحقيق التنمية على الخصوص والتي تحول دون قيامها بدورها المنصوص عليه قانونا. ومن بين هذه العوائق والعقبات التي تواجه الجماعات المحلية والبلدية نجد ما هو تنظيمي وتقني، وما هو مالي. وهذه العوائق التي تقف في وجه ممارسة البلدية لدورها التنموي أثرت على واقع وأداء البلدية وبالتالي أصبحت تعاني من مشاكل ظاهرة للعيان مما أدى إلى تأخر عجلة التنمية المحلية في مختلف بلديات الوطن، ومن مظاهرها العجز في ميزانية البلديات، تراكم الديون والمشاكل الاجتماعية المتعددة، صعوبة مواجهة الكوارث وتدني مستوى الخدمة العمومية المحلية، لتنتهي لما هو أصعب وهو انعدام ثقة المواطن في الجماعات المحلية حيث ومشاركة المواطن تعتبر مقوم أساسي لتفعيل التنمية المحلية.

الفرع الأول: واقع صلاحيات الجماعات المحلية في الجزائر

إن صلاحيات الجماعات المحلية حسب مختلف القوانين التي نظمتها تبدو واسعة وملائمة لتحقيق تنمية محلية متوازنة، والوصول إلى النهوض بالتنمية الوطنية الشاملة والملاحظ أن الجماعات المحلية تتدخل في جميع المجالات، حيث بتصفح وتحليل القوانين نجد أنها أوكلت للبلدية مهام مختلفة وفي بعض الأحيان أساسية من أجل إعداد مخطط التنمية المحلية لكن حقيقة هذه الصلاحيات لا تعدو أن تكون رمزية وليست تقريرية، كما أنها اختصاصات كبيرة تفوق إمكانيات البلدية في أغلب الأحيان، كما أنه يقيد البلدية للقيام بدورها، بالإضافة إلى وجود وصاية قوية ومشددة على أجهزة والأعضاء والأعمال هذا ما يجعلنا نتأكد⁽¹⁾ بأن هذه الصلاحيات رمزية وليست تقريرية، إن مختلف المواد التي تعرضت لتلك الصلاحيات استعملت مصطلحات لا تقريرية ومن هذه العبارات: يشارك - تساهم - يبادر - يشجع - يسهر... في المواد 111 - 118 - 119 - 120 - 121 من قانون 10 - 11 وكذلك العديد من المواد في قانون 90 - 08 الملغى، ومما تجدر الإشارة إليه أن الاختصاصات

(1) بوحמידة عطا الله، مرجع سبق ذكره صفحة 61.

الواسعة المخولة للبلدية لا تقابلها الإمكانيات اللازمة لتجسيدها لاسيما فيما يتعلق في الكفاءات البشرية والموازنة المالية مما يمكن إعطاؤها وصف مشاكل متفاقمة في ظل حلول متناقلة.

الفرع الثاني: القيود الواردة على اختصاصات البلدية

إن هذه القيود تكاد تجعل تنفيذ الجماعات المحلية لمهامها واختصاصاتها أمرا صعبا، وهذا لتدخل السلطة المركزية في مختلف الأعمال التي تقوم بها، بالإضافة إلى أشكال الرقابة القبلية والبعدية ومما زاد الأمر تعقيدا هو هيمنة أجهزة عدم التركيز (المصالح الخارجية للإدارات المركزية) على تنفيذ المخططات المحلية للتنمية، كما ترد قيود على الدور الاقتصادي للبلدية والتبعية الكاملة في التمويل من قبل السلطة العمومية لكل العمليات المحلية التنموية، بالإضافة إلى نقص التأطير المؤهل وكذا ضعف تشكيلة العديد من المجلس المنتخبة وعدم استقرارها كل هذا خلق مشاكل و إختلالات في التنمية المحلية.

المبحث الثالث: البلدية كهيئة محلية للضبط الإداري البيئي

تعتبر البلدية وحدة محلية مجسدة صورة لنظام اللامركزية في الدولة، وهذا تبعا للدور الذي تقوم به في التخفيف من أعباء المركزية الإدارية وتكريس قيم الديمقراطية على المستوى القاعدي بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة، واتخاذ المبادرات التي تهدف إلى المساهمة في دفع وتيرة التنمية وأيضا القيام بكل نشاط للمحافظة على البيئة. حيث تتعدد مهام البلدية في مجال حماية البيئة، الأمر الذي يصعب معه حصر صلاحياتها ومهامها في هذا المجال. نظرا لتعدد القوانين والنصوص ذات الصلة بالموضوع، ولمعرفة دور البلدية كهيئة محلية للضبط الإداري البيئي ومدى فعالية هذا الدور نعالج ذلك على النحو المبين في المطالبين التاليين:

المطلب الأول: الإطار القانوني لدورا لبلدية في مجال حماية البيئة

إن اعتبار البلدية الجماعة الإقليمية الأساسية في الدولة تجعلها تتمتع بجميع الصلاحيات في اتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية خاصة تلك المتعلقة بقضايا البيئة، وتستمد البلدية مهامها واختصاصاتها من قانون البلدية بشكل أساسي ومن القوانين والتنظيمات التي لها

علاقة بحماية البيئة، كقانون البيئة في إطار التنمية المستدامة، قانون المياه، قانون الغابات التهيئة والتعمير، الصحة العمومية وقانون تسيير النفايات... الخ.

الفرع الأول: مكانة حماية البيئة في قانون البلدية

ففي قانون 24/67 المتضمن القانون البلدي نجد العديد من المواد التي تنص على القيام بمجموعة من المهام التي تؤدي إلى حماية البيئة أو احد مكوناتها، حيث نجد في المادة 140 من قانون 24/67 أن المجلس الشعبي البلدي يحث على إحداث التعاونيات الخاصة بالإنتاج والتسويق، والتركيز على الاستثمار الفلاحي وتشجيع النشاطات ذات البعد الاقتصادي التي تساهم في تهيئة وتوسيع المساحات الخضراء والغابية في إطار حماية ومراقبة البيئة، كذلك النص على المحافظة على البيئة المشيدة من خلال المادة 149 من القانون السابق الذكر بالإضافة إلى حماية الأشخاص والممتلكات والبيئة بجميع مكوناتها وعناصرها الطبيعية والصناعية.⁽¹⁾

* إن قانون 81-09 المعدل والمتمم للأمر 24/67 فإنه لم يمس جوهر الصلاحيات التي تصنف ضمن التدابير المرتبطة بحماية البيئة، بل أكثر من ذلك أعطى التعديل للبلدية صلاحيات أوسع وأكثر وضوحا في نشاط حماية البيئة باستعمال مصطلحات جديدة مثل: حماية المحيط وتحسينه، الحفاظ على البيئة ومكافحة التلوث؛ لاسيما بنص المادة 139 مكرر1، وفي ذات السياق يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الطابع الجمالي والمعماري للتجمعات العمرانية المنشأة في تراب البلدية، حيث منح القانون رئيس البلدية رخصة البناء والتي لها صلة وطيدة بحماية البيئة،⁽²⁾ وفيما يخص الصحة العمومية أكد القانون 09/81 مثل سابقه على الرعاية الصحية للمواطنين والحفاظ على البيئة بصفة عامة وهذا من خلال مكافحة الأوبئة وطهارة المحيط، وتوزيع المياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة ومعالجتها و نظافة الأغذية والمساكن والمؤسسات.

(1) المادة 167 من الأمر 24/67

(2) المادة 156 مكرر2 و 156 مكرر3 من القانون 09/81 المعدل والمتمم السابق

وفي قانون 08/90 فأننا نجده جاء معززا لدور البلدية في حماية البيئة وذلك من خلال الاختصاصات التي أسندت لرئيس المجلس الشعبي البلدي من جهة وفي الاختصاصات التي أسندت للبلدية بصفة عامة من جهة أخرى، حيث يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة تحت سلطة الوالي اختصاصات في إطار حماية البيئة:

- السهر على النظام العام والأمن العمومي والنظافة العمومية.
- السهر على تنفيذ إجراءات الحيطة والتدخل فيما يخص الإسعافات.
- اتخاذ جميع التدابير والاحتياطات لضمان سلامة الأشخاص والأماكن العمومية التي يمكن أن يحدث فيها حوادث، و كوارث وحرائق.(1)

- السهر على نظافة العمران والمساحات العمومية والطرق.
- السهر على احترام المقاييس و التعليمات في مجال التعمير.
- اتخاذ الإجراءات الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية، والسهر على سلامة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.

ومن المهام الموكلة للمجلس الشعبي في إطار حماية البيئة نسجل ما يلي:

- إعداد المخطط التنموي المحلي وان يكون مطابقا لأهداف مخططات التهيئة والتعمير
- الموافقة القبلية منه على إنشاء أي مشروع تنموي على تراب البلدية يتضمن مخاطر الإضرار بالبيئة.

- على المجلس ش ب أثناء إقامة المشاريع المختلفة عبر تراب البلدية مراعاة حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء.(2)

وأولى القانون اهتماما خاصا بجانب حفظ الصحة والمحيط وورد في هذا الشأن عدة صلاحيات لاسيما نص المادة 100 و 107 من القانون 08/90 التي أكدت على مكافحة

(1) المادة 71 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية السابق الذكر .

(2) المواد 91 و 92 و 93 و 94 من القانون 08/90 السابق الذكر .

التلوث وحماية البيئة، وأما عن مكانة حماية البيئة في ظل القانون 10/11 المتعلق بالبلدية فقد نص المشرع على مجموعة من الاختصاصات تخص دور البلدية في مجال حماية البيئة:

أولاً: اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال حماية البيئة.

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة إذ نصت المادة 88 من قانون 10/11 على أن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية كما نصت المادة 94 على أنه يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات واحترام تعليمات النظافة وحماية البيئة.⁽¹⁾

إلا أنه بالعودة إلى النصوص القانونية ذات العلاقة بالبيئة لاسيما المرسوم المتعلق بالتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة نجدها مثلاً قد نصت على صلاحيات عديدة لرئيس (م ش ب) في مجال البيئية، صلاحيات تسليم رخصة المؤسسة المصنفة من الدرجة الثالثة.

كما انه في مجال التهيئة والتعمير خول لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات تسليم رخصة البناء وذلك طبقاً للشروط المنصوص عليها في المادة 35 من المرسوم التنفيذي 176/91 الذي يحدد كيفية تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم.

ثانياً: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في مجال حماية البيئة

تتمثل صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال حماية البيئة في تلك النصوص التي حددها قانون 10/11 في الفصل الرابع تحت عنوان النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية حيث نصت المادة 123 منه على أن تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول به المتعلق بحفظ الصحة والنظافة العمومية لاسيما المياه الصالحة للشرب، صرف المياه و معالجتها.

- مكافحة أسباب الأمراض المتنقلة.

(1) - المواد 84 و 94 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 /05/ 2011 جرد د 37 2011

- الحفاظ على نظافة الأغذية والأماكن المستعملة والمؤسسات المستقبلية للجمهور.

كما جاء في الفصل الأول تحت عنوان التهيئة والتنمية وفي نص المادة 109 على انه " تخضع إقامة أي مشروع استثماري أو تجهيز على إقليم البلدية وأي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة ". كما جاء في المادة 110 منه و يسهر المجلس ش ب على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية ".
كما أشار قانون البلدية الجديد انه تساهم البلدية في حماية التربة والموارد المائية وتسهر على الاستغلال الأمثل لهما.(1)

وفي إطار مكافحة التلوث تتولى البلدية مكافحة التلوث الناشئ جراء رمي النفايات المنزلية وذلك من خلال تسيير ومعالجة النفايات المنزلية والصناعية، بما يعمل على عدم انتشارها أو تراكمها مما يشكل تهديدا صارخا للبيئة والمحيط الطبيعي وذلك بوضع مخطط بلدي لتسيير النفايات الحضرية وفقا لمخططاتها الشاملة، وطبقا للمخطط الولائي والمخطط البلدي المصادق عليه من قبل الوالي.(2)

الفرع الثاني: قانون حماية البيئة مكرسا للبلدية دورها البيئي

سجل قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة 10/03 اختصاصات معينة أسندتها للبلدية ضمن مهامها البيئية حيث:

✓ تخضع المنشآت المصنفة للتريخيص من رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك حسب أهميتها وحسب الأخطار التي تنجر عن استغلالها.

(1) - المواد 109 و 110 و 112 من قانون البلدية السابق الذكر.

(2) - علي سعيدان، حماية البيئة من التلوث في القانون الجزائري، دار المقذونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008 ص 246.

✓ تخضع المنشآت التي لا تتطلب إقامتها دراسة التأثير إلى تصريح من رئيس المجلس الشعبي البلدي. (1)

✓ تبدي البلدية رأيها في ما يتعلق بتسليم الرخصة للمنشآت المصنفة إلى جانب رأي الوزارات المعنية قبل الشروع في إجراء تحقيق عمومي ودراسة تتعلق بالأخطار المحتملة للمشروع على البيئة. (2)

✓ ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بالبحث وبمعاينة المخالفات طبقاً لأحكام قانون حماية البيئة وهي مهمة يتولاها إلى جانبه ضباط وأعوان الشرطة القضائية وسلطات المراقبة وعدة مصالح مؤهلة تابعة للدولة. وهذا ما نصت عليه المادة 111 من القانون 10/03.

الفرع الثالث: اختصاص البلدية في القوانين ذات الصلة بحماية البيئة

إن الفجوة القائمة بين النصوص القانونية التي أسندت ملف النظافة والتأهيل والمحيط للبلديات من جهة وقصورها على أداء مهمتها من جهة أخرى، دفعت المشرع إلى إصدار قوانين ونصوص تنظيمية أخرى تحدد بمزيد من الوضوح والدقة الصلاحيات التي ينبغي على البلدية القيام بها لوضع حد للتلوث الخطير الذي يضرب بقوة في كل المدن والأرياف الجزائرية. ويشكل القانون رقم 19/01 المؤرخ في 19/12/2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها بمثابة القانون الإطار الذي يحدد كفاءات تسيير النفايات في الجزائر. ويوضح هذا القانون أن البلدية تقوم بإعداد مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها أو يتم إعداده تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ويجب أن يغطي هذا المخطط كافة

(1) - المادة 19 من قانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة السابق الذكر.

(2) - المادة 21 من القانون 10/03 السابق الذكر.

إقليم البلدية وان يكون مطابقا للمخطط الولائي للتنمية ويخضع لمصادقة الوالي المختص إقليميا. (1)

وطبقا للقانون السالف الذكر صدر المرسوم التنفيذي 205/07 المؤرخ في 2007/ 06/30 والمتعلق بكيفيات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية و ما شابها. أما في ما يتعلق بدور البلدية في ترقية الصحة العمومية وبالرجوع إلى قانون الصحة وترقيتها رقم 05/85 المؤرخ في 1985/02/16 الذي يعتبر من أهم القوانين التي ترسم السياسة العامة للصحة في الجزائر، وتحدد مدى دور وتدخل الجماعات المحلية في ترقية المنظومة الصحية حيث تشير المادة 29 منه إلى أن الجماعات المحلية مع بقية أجهزة الدولة تلزم:

✓ بتطبيق تدابير النظافة ومحاربة الأمراض والأوبئة.

✓ مكافحة التلوث في مختلف أشكاله.

✓ العمل على ترقية الصحة المحلية.

• إن حماية الصحة العامة وحماية البيئة أمران متلازمان حيث لا يمكن الحفاظ على الصحة العامة دون حماية البيئة وترقيتها وتحسينها وخدمة لهذا الجانب وقصد تفعيل دور البلدية في حماية الصحة والبيئة تم إنشاء مكاتب لحفظ الصحة على مستوى البلدية بموجب المرسوم 146/ 87. (2)

• بالإضافة إلى هذه المجالات هناك اختصاصات للبلدية في مجال حماية الشاطئ والسواحل وهذا طبقا للقانون رقم 02/02 المؤرخ في 2002/02/ 05 المتعلق بحماية الساحل حيث أوكلت القوانين المتعلقة بحماية الساحل مجموعة من المهام للهيئات المحلية تهدف إلى حماية الشواطئ والسواحل من التلوث وفي هذا السياق تضطلع البلدية بمهمة تهيئة

(1) - المادة 29 و 31 من القانون 19/01 المؤرخ في 2001/12/19 المتعلق بتسيير النفايات و إزالتها

(2) - مرسوم رقم 146/87 المؤرخ في 30/ 06/ 1987 متضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية ج ر عدد 27 بتاريخ 1987/01/01.

ونظافة الشواطئ و إزالة النفايات وبقايا المواد المستهلكة إلى جانب دورها في القيام بالرقابة المنتظمة للمراكز السياحية، وتخصيص أماكن جمع النفايات وإلى غير ذلك من المهام العديدة في مجال حماية البيئة الشاطئية والساحلية من أي شكل من أشكال التلوث⁽¹⁾ وما يمكن ملاحظته بشأن دور البلدية لحماية البيئة كثرة النصوص القانونية لاسيما تلك الموجودة في العديد من القوانين ذات الصلة بالموضوع.

المطلب الثاني: تقييم دور البلدية في مجال حماية البيئة

من خلال الإطار القانوني للبلدية في مجال حماية البيئة وبعض النصوص التي تضمنت المهام المسندة إليها، يتضح لنا أن المشرع اهتم تدريجيا بالدور البيئي المحلي، فمن خلال استقراء أحكام قانون البلدية 24/67 يتبين أن المشرع اهتم بتطوير الصلاحيات المتعلقة بالبعد التنموي أكثر من البعد البيئي، وربما يعود ذلك إلى طبيعة الأولويات التي فرضتها متطلبات تلك المرحلة، لكن بعد التعديلات التي طرأت على قانون البلدية بموجب القانون 09/81 اعترف المشرع بموجبها للبلدية بدورها من خلال اختصاصات قطاعية كالغابات المياه، السياحة... وحيث يلاحظ أن هذا التعديل أعطى صلاحيات أكثر وضوحا من سابقه. إلا أن الخطوة في تكريس اللامركزية في التكفل بحماية البيئة جاءت من خلال إصدار قانون حماية البيئة 03/83 الملغى والذي نص على أن الجماعات المحلية تمثل المؤسسة الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة، واكتملت هذه الخطوة بصدر قانون 08/90 ثم قانون البيئة في إطار التنمية المستدامة 10/03 متوجا في الأخير بقانون 10/11. الذي أعطى صلاحيات واسعة وأشمل للبلدية في مجال حماية البيئة، والسؤال المطروح: هل وجود النصوص القانونية كاف للتكفل بحماية البيئة وحدها، دون إيجاد الإمكانيات المادية والمالية والوسائل البشرية؟

(1) - المادة 14 وما يليها من المرسوم رقم 13/85 المؤرخ في 1985/01/26 المتعلق بتحديد شروط واستعمال الشواطئ جر عدد 05 سنة 1985.

ويمكن تقييم دور البلدية في مجال حماية البيئة من خلال التطرق إلى المعوقات التي تعترض اهتمامها بالبيئة وكذا من خلال الدور الجديد الممنوح لها من خلال المخططات المحلية للبيئة.

الفرع الأول: المعوقات المعترضة لاهتمام البلدية بالبيئة.

إن ما يمكن ملاحظته بالنسبة لواقع البيئة هو عدم قيام البلدية بواجبها للحفاظ على توازن البيئة بشكل عام، مما جعل المدن معرضة للتلوث بمختلف أشكاله وتدهور الإطار المعيشي للسكان ويعود ذلك لأسباب عديدة و متشابهة.⁽¹⁾ ويمكن أن تلخص فيما يلي:

- ✓ صعوبة تأقلم البلديات في اغلب الأقاليم الجزائرية مع القوانين الجديدة، مثل تسوية البناءات الفوضوية شروط الحصول على رخصة البناء.
- ✓ مستوى التحكم في شبكة الصرف الصحي وصيانتها .
- ✓ قلة الوسائل والمعدات اللازمة لجمع النفايات والتحكم في فرزها .
- ✓ عدم وجود استراتيجية واضحة لتفعيل المجتمع المدني في مجال حماية البيئة .
- ✓ وجود العديد من المفارغ العمومية محاذية للمدن مسيرة بطريقة عشوائية .
- ✓ الضغط السكاني على المدن مما يؤدي إلى كثرة النفايات المنزلية.
- ✓ عدم التوازن في المستوى التنموي بين البلديات.
- ✓ اختلال التوازن بين البيئة المشيدة والبيئة الطبيعية.

كل هذه العوامل وغيرها تؤدي إلى اختلال التوازن داخل البيئة الحضرية للبلديات ومع تراكم المشاكل بمرور الزمن وعدم التنسيق بين الهيئات المعنية، تزداد وضعية البيئة تعقيدا يوما بعد يوم.

الفرع الثاني: التخطيط البيئي المحلي أفق جديد لدور البلدية

تعد وثائق التهيئة والتعمير والمتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وفي مخطط شغل الأراضي أولى أدوات التخطيط البيئي المحلي وبالرغم من أهمية هذه الأدوات في

(1) - معيني كمال، آليات الضبط الإداري في حماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 178

وضع تصورات مستقبلية واحتياطية لحماية البيئة من جهة وتحقيق متطلبات التنمية من جهة أخرى، إلا أنه لا تعد كافية لتحقيق الأهداف المرجوة.

ولاستيعاب اهتمامات حماية البيئة محليا تم اعتماد مخططات جديدة متمثلة في ميثاق البلدية للبيئة والتنمية المستدامة والمخطط البلدي لحماية البيئة (1)

أولاً: الميثاق البلدي للبيئة والتنمية المستدامة

تم اعتماد هذا الميثاق ضمن برنامج الإنعاش الاقتصادي وأشتمل على مجموعة من الالتزامات إزاء البيئة وهي:

- ✓ الوعي بالمسؤولية الجماعية لحماية البيئة وبالدور الفعال للبلديات لقرنها من المواطن.
- ✓ ضرورة المحافظة على الموارد الطبيعية من أجل تحقيق التنمية المستدامة.
- ✓ إشراك جميع الفاعلين. إدارات جمعيات. مؤسسات. أفراد في المحافظة على البيئة.
- ✓ الالتزام بعدم نقل المشاكل البيئية للأجيال القادمة.
- ✓ العزم على الحد والتقليل من الانبعاثات الملوثة والاقتصاد في الطاقة وحماية الموارد وتطوير الفضاءات الطبيعية كالمساحات الخضراء والغابات الموجودة داخل النسيج العمراني. (2)

ثانياً: المخطط البلدي لحماية البيئة

أوصى الميثاق البلدي للبيئة والتنمية المستدامة على استحداث مخطط محلي للبيئة يهدف إلى ضمان تنمية البلدية بالاعتماد على عنصري التنبؤ والتصور، (3) وتوسيع دائرة الشراكة والمشاركة في المجتمع المدني ويتضمن المخطط:

- ✓ ضمان التسيير المستديم للموارد الطبيعية والبيولوجية
- ✓ تهيئة المناطق الصناعية ومناطق التوسع السياحي والمحميات والمواقع الأثرية والثقافية والتاريخية وتسييرها.

(1) - وزارة البيئة وتهيئة الإقليم، الميثاق البلدي حول البيئة والتنمية المستدامة، 2004/2001.

(2) - وناس يحي، دليل المنتخب المحلي لحماية البيئة، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، 2003.

(3) - وناسي يحي، المرجع السابق، ص 60

✓ ترقية المدينة وإطار الحياة داخل التجمعات العمرانية.

✓ تسيير النفايات ومكافحة تلوث الأوساط المستقبلية من مياه وهواء وتربة⁽¹⁾

وبعد مرور أكثر من عشر سنوات على الميثاق البلدي للبيئة والتنمية المستدامة يمكن القول أن نظام عمل هذا الميثاق مازال يكتنفه الغموض من حيث كيفية وطريقة انجاز العمليات المرتبطة بحماية البيئة، وطريقة المتابعة والرقابة، وعدم وضوح حدود ومسؤوليات البلديات في مجال تدخلها وكذا تعدد صلاحيات العديد من الدوائر القطاعية ذات العلاقة بالموضوع.

(1) - عبد المنعم بن احمد، مرجع سابق، ص 126

الجماعة

الخاتمة

لقد تطرقت هذه الدراسة التي تناولت موضوع البلدية بين متطلبات التنمية والضبط الإداري البيئي، إلى إبراز تطور النظام القانوني للبلدية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، وكذا تحديد المفاهيم النظرية المتعلقة بالتنمية المحلية ومقوماتها ومجالاتها، وتطور الفكر التنموي إلى ما يعرف بالتنمية المستدامة.

كما تناول هذا البحث التعريف بالضبط الإداري البيئي وخصائصه ومكانته ضمن التشريع الجزائري.

لننتقل إلى عرض الأدوات القانونية للضبط الإداري الوقائية منها والردعية، والتي تمثل دعامة للتوازن التنموي البيئي، مبرزين في الأخير الدور المحوري للبلدية من جهة، وكذا المحافظة على البيئة من جهة أخرى، وهذا بالاعتماد على النصوص القانونية بالرغم من تعددها وتنوعها، مما يمكننا من استخلاص النتائج التالية:

إن المشرع الجزائري قد أعطى مكانة متميزة للبلدية كجماعة محلية التي تمثل صورة مجسدة للنظام المركزي، وهذا من خلال كل الدساتير التي عرفتها البلاد لما لهذه الأخيرة من دور في تحقيق التنمية والمحافظة على البيئة.

✓ إن التنمية المحلية المستدامة تكتسي طبيعة خاصة، حيث من المفروض أن التنمية المحلية تنطلق من انشغالات المواطن المحلي، مع الأخذ بعين الاعتبار إمكانيات وأولويات التنمية الخاصة بكل إقليم على حدا. لكن ما يحدث في الجزائر هو هيمنة السلطة المركزية على تحديد احتياجات وأولويات التنمية لكل إقليم، وهذا التحديد يتم بصفة عامة ونموذجية، ولا يأخذ خصوصيات كل إقليم التي تميزه عن غيره.

هذا الأمر جعل الجماعات المحلية (البلدية) تكون مجبرة على تنفيذ البرامج التنموية، أي أنها ليست المساهمة بمحض إرادتها.

✓ ومما تجدر الإشارة إليه أن القانون لا يمتع البلدية بسلطات تقريرية، وما زاد الأمر سوءاً أن القانون الجديد 10-11 سار على نفس المنوال. حيث تم إدراج هيئة عدم التركيز في قلب البلدية التي تعتبر الخلية الأساسية لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي، متمثلة في منصب الأمين العام للبلدية الذي أصبح له صلاحيات واسعة على مستوى البلدية.

✓ تشديد الرقابة على البلدية، حيث أن المشاريع التنموية على المستوى المحلي يقوم بها الوالي كمثل للدولة، ويقوم أيضا بتوزيع الإعانات المالية على البلديات وفق المشاريع التنموية

- الممنوحة لكل بلدية، مما يجعل من حرية التسيير للجماعات المحلية مقيدا وخاضع للتبعية، بالرغم من أن هذا المبدأ مكرس دستوريا إذ في هذه الحالة التنمية المحلية المستدامة تنطلق من القاعدة حقيقيا، وهكذا لتصل إلى تحقيق التنمية وطنيا.
- ✓ تعتبر البلدية الفضاء الأنسب والملائم لتحقيق التنمية المحلية المستدامة وهذا لقربها من الواقع وإمكانية تفاعل ومشاركة المواطنين في تفعيلها.
- ✓ لا يمكن للتنمية أن تكون مستدامة إلا إذا كانت الاستراتيجيات التي يتم صياغتها وتنفيذها مستدامة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، أي أنها تحافظ على الموارد الطبيعية التي تعتمد عليها التنمية وتلبية حاجات الحاضر دون المساومة على قدرات الأجيال المقبلة في تلبية حاجاتهم.
- ✓ ونخلص أيضا إلى أن التنمية المحلية المستدامة هي تنمية توازن وتنمية توافق بين البعد الاقتصادي والاجتماعي والبعد البيئي، فهي تسعى إلى تحقيق تنمية اقتصادية فعالة، وتنمية اجتماعية عادلة بالإضافة إلى تنمية بيئية مستدامة.
- ✓ إن انجاز المشاريع التنموية من بناء المصانع، والتعمير، وتشبيد البنايات، والنمط المعيشي غير المنتظم للأفراد يؤدي إلى معاناة البيئة من مشكلات، والتي يعد التلوث بكل أنواعه الجوي والبحري والبري من أبرزها وأخطرها مما يؤدي إلى المساس بصحة الإنسان ومحيطه.
- ✓ لمعالجة الأزمة البيئية المحلية سن المشرع آليات قانونية لتحقيق الموازنة بين متطلبات التنمية من جهة ومقتضيات حماية البيئة من جهة ثانية، والمتمثلة في الأدوات القانونية القبلية وكذا الأدوات الردعية البعدية (آليات الضبط الإداري البيئي)، حيث نسجل في هذا السياق تباين على مستوى الفعالية من آلية إلى أخرى وفي هذا الصدد يعتبر أسلوب التراخيص كتطبيق من تطبيقات الضبط الإداري البيئي، كونه الوسيلة الأكثر تحكما ونجاعة لما يحققه من حماية مسبقة قبل وقوع الاعتداء، كما أنه يرتبط بالمشاريع التنموية ذات الأهمية والخطورة على البيئة، لاسيما المشاريع التنموية الصناعية، المشاريع التنموية العمرانية والتي تؤدي في الغالب إلى استنزاف الموارد الطبيعية والمساس بالتنوع البيولوجي.
- ✓ تبنى المشرع الجزائري معيارا تدرجيا فيما يتعلق بالجهة المختصة بتسليم رخصة استغلال المنشآت المصنفة، إذ أنه كلما زادت أهمية وخطورة المنشآت عليه، كلما سما وعلا مستوى الجهة الإدارية المختصة بتسليم رخصة الاستغلال، ومن هنا يمكن القول بأن المشرع حاول أن يوازن بين حماية البيئة من جهة وحرية النشاط الاقتصادي التنموي من جهة أخرى،

فالمنشآت المصنفة من الفئة الثالثة يتم الترخيص لها بموجب قرار من المجلس الشعبي البلدي المختص، على عكس المنشآت المصنفة من الفئة الأولى التي تتطلب ضرورة الحصول على الترخيص من السلطات الإدارية المركزية.

✓ في إطار تصريف النفايات السائلة التي تعد أحد مخرجات العملية التنموية، استلزم المشرع احترام المنشآت التي تنتج هذه النفايات القيام بالتدابير القصوى المحددة في التنظيم المعمول به وعدم تجاوزه.

✓ فيما يتعلق بدور البلدية كهيئة محلية للضبط البيئي، فعلى مستوى النص القانوني تمت الإشارة إلى صلاحيات كل من رئيس البلدية وكذا المجلس الشعبي البلدي في المساهمة في حماية البيئة، بالإضافة إلى وجود العديد من النصوص ذات صلة بالموضوع، قانون حماية البيئة، الغابات، المياه، الصحة العمومية.. إلخ.

لكن من حيث الممارسة والتنفيذ نجد أن اختصاصات البلدية ودورها في هذا الجانب لم تحقق الغايات المرجوة، وهذا راجع إلى تدخل كبير في الصلاحيات وعدم توفر الإمكانيات الضرورية لتفعيل هذا الدور (صلاحيات عديدة من حيث القانون وإمكانيات ضعيفة من حيث التطبيق) ويمكن القول هنا أن واقع البلديات هو مشاكل بيئية متفاقمة تقابلها حلول متناقلة.

✓ التركيبة البشرية للمجالس الشعبية البلدية والتي تختلف من بلدية إلى أخرى من حيث مستوى الأداء والتفاعل مع ملف حساس وهام مثل تحقيق التنمية وحماية البيئة.

✓ إن معظم البلديات لا تهتم بحماية البيئة بالشكل المطلوب، واهتماماتها منصبة نحو التنمية المحلية غير المستدامة، وتفنقر إلى الوعي البيئي، ويمكن أن نسجل هنا أن طبيعة هذه التنمية المحلية قد تكون غير متجانسة مع خصوصية الإقليم، حيث أن تفاقم المشاكل البيئية في تزايد وحلول مجابهتها محتشمة، كمشكلة التلوث الصناعي، الزحف العمراني، تقلص المساحات الخضراء، البناء الفوضوي، عدم التوازن في توزيع السكان (إما التنمية تذهب للفقراء وإما الفقراء ينزحون للتنمية) وهذا ما يعرف بالنزوح الريفي.

مما سبق ذكره يمكن القول أن البعد البيئي كأحد أهم ركائز التنمية المحلية المستدامة لم يلق بعد المكانة اللازمة على المستوى المحلي، وهذا بالرغم من ترسانة النصوص المنظمة لهذا الجانب وتعدد الهيئات المحلية والمركزية.

وعلى ضوء ما سبق التطرق إليه يمكن تقديم الاقتراحات التالية :

✓ إعادة الاعتبار للجماعات المحلية (البلدية) لتفعيل دورها في تحقيق التنمية المستدامة وهذا بإعطائها الصلاحيات التقديرية من خلال تخفيف الوصاية المشددة وتشجيع المبادرات المحلية.

✓ ضرورة مشاركة المواطن في تحقيق التنمية المحلية ورفع الوعي البيئي.

✓ توجيه السياسة العامة للبيئة في الجزائر نحو مزيد من الاهتمام بالشؤون البيئية المحلية في إطار التنمية المستدامة.

✓ الأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل إقليم على حده في البرامج التنموية المحلية.

✓ تدعيم البلدية بالهيكل التقنية والإدارية الضرورية من أجهزة وعتاد وخدمات في مجابهة المشكلات البيئية وتوسيع صلاحياتها في صنع القرار البيئي الرشيد.

✓ تفعيل الآليات القانونية الوقائية والردعية على المستوى المحلي.

✓ ضرورة بعث المسؤولية الجماعية في التكفل بالبعد البيئي التنموي محليا، من خلال خطة وإستراتيجية تشاركية، هيئات محلية، مؤسسات، مجتمع مدني، دون الإخلال بالمهام والاختصاصات القانونية المكفولة لكل جهة.

✓ توطيد العلاقة والربط بين الدراسات الأكاديمية ومعاهد البحث في مجال التنمية والبيئة وبرامج البلديات.

✓ عقلنة التسيير البيئي المحلي واستباق التحولات من خلال التخطيط واستشراف المستقبل.

✓ تنمية واستغلال التجارب المتعلقة بالموازنة بين متطلبات التنمية ومقتضيات البيئة عند الدول السباقة في هذا المجال (التفتح على التجارب النموذجية إقليميا ودوليا).

في الأخير يجب أن نشير بأن موضوع التنمية المحلية المستدامة وحماية البيئة بكل مكوناتها وعناصرها الطبيعية منها والمشيدة، ليس بالأمر السهل بالنظر لحساسية الموضوع وخصوصياته وأبعاده المتعددة والآثار المحتملة في حالة إهماله، مما يتطلب تضافر الجهود في إطار واضح المعالم، وإستراتيجية هادفة وتخطيط ممنهج ترافقه الوسائل والإمكانات الضرورية لتحقيق النتائج المرجوة.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولا :الكتب بالعربية (المؤلفات بالعربية)

- 1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، د . م . ج، الجزائر، 2000.
- 2- أحمد محيو، الجماعات المحلية في الجزائر، ط2، د . م . ج، الجزائر، 2008.
- 3- أحمد مصطفى خاطر، التنمية الاجتماعية، المكتبة الجامعية، مصر، 2002.
- 4- ابتسام سعيد الملكاوي، جريمة تلوث البيئة دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2008.
- 5- إبراهيم حسن العسل، التنمية في الفكر الإسلامي، دار الجامعة، بيروت، لبنان، 2006.
- 6- حياة حسنين، قضايا البيئة والتنمية المستدامة، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، لبنان، 2012.
- 7- رمضان محمد بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، جامعة الشارقة، الإمارات، 2005.
- 8- ساتر على محمد، العالم ليس للبيع ومخاطر العولمة على التنمية، معهد الدراسات، عمان، الأردن، 2006.
- 9- طارق إبراهيم الدسوقي، الأمن البيئي والنظام القانوني، دار الجامعة، مصر، 2009.
- 10- عامر محمد طراف، قضايا البيئة و التنمية، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، لبنان، 2011.
- 11- عبد الحميد بوقصاص، التنمية المحلية في المجتمعات بين الواقع والأهداف، عنابة، الجزائر، 2000.
- 12- عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 1991.
- 13- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية، الدار الجامعية، مصر، 2001.
- 14- عثمان محمد غنيم، التنمية المستدامة، دار الصفاء، عمان، الأردن، 2007.
- 15- علي خاطر شطاوي، قانون الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2002.
- 16- عمار بوضياف، قانون شرح البلدية، دار جسور للنشر و التوزيع، ط 1، الجزائر، 2012.
- 17- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، ط3، 2007.
- 18- عمار عوابدي، القانون الإداري، د . م . ج، بن عكنون، الجزائر، 2000.
- 19- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2005.

- 20- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، مصر، 1994.
- 21- مازن ليلوراطي، دراسات في القانون الإداري، ط1، دار قنديل للنشر، عمان، الأردن، 2010.
- 22- محمد الصادق يوسف، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية، دار النهضة، مصر، 2007.
- 23- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية في الجزائر، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2004.
- 24- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2005.
- 25- محمد صالح الشيخ، الآثار الاقتصادية للتلوث، مطبعة الإشعاع، مصر، 2002.
- 26- محمد غنايم، دمج البعد البيئي في التخطيط الإنمائي، دار الفكر، مصر، 2006.
- 27- مريم أحمد مصطفى، قضايا التنمية في الدول النامية، دار المعرفة، مصر، 2001.
- 28- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية، د. م. ج، الجزائر، 1986.
- 29- منال طلعت محمود، التنمية والمجتمع، المكتبة الجامعية، مصر، 2001.
- 30- ناصر لباد، القانون الإداري، دار هومة، ط3، الجزائر، 2005.
- 31- ناصر طالب، الفضاء الريفي والتنمية، دار لامارتان، باريس، 2004.
- 32- نواف كنعان، دور الضبط البيئي في حماية البيئة، جامعة الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، 2006.
- 33- وناس يحي، دليل المنتخب المحلي لحماية البيئة، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، 2003.

ثانيا :المؤلفات باللغة الأجنبية (الفرنسية)

- 1- Rachid Khaloufi ,le statut de la ville d'alger,faculté de droit alger,1999.
- 2- Claud Elliot ,les institutions de l'algerie durant la période coloniale,(1830-1962),ed;cnrs,paris,opu,alger,1987.
- 3- M-Mentri-l'administration en question,opu,alger,1984.
- 4- A-Remili-l'organisation administrative de l'algerien, cahier de la formation administrative,alger,1973.
- 5- NACER LEBED,l'exercice de la tutelle sur les communes de la daira de Guelma,institut de droit ,1993.
- 6- Ahmed Mahiou,cours d'institutions administratives,2^{ème} édition,opu,alger,1979.
- 7- Martin – bidou, le principe de précaution en D.I de l'environnement , paris , 1999,p 633.
- 8- Pierre – marie , DIP 4^{ème} ed , Dalloz , Paris , 1998 P 101.
- 9- Michel prieur ,droit de l'environnement , Dalloz , 4^{ème} ed , paris , 2001 , p06.

10- Michel Bouvier , finance publique , 6^{eme} ed , Paris , 2002 , P 723.

11- Djilali Adja et Bernard Drobenko ; droit de l'urbanisme , Berti ed ,Alger ,2007 ,P132.

ثالثا :الرسائل و المذكرات

1-حميدة جميلة، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مذكرة ماجيستر، جامعة البليدة، كلية الحقوق، 2001.

2-رمضان عبد الحميد، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، جامعة ورقلة، كلية الحقوق و العلوم السياسة، 2011.

3-سلاوي يوسف، التنمية في إطار الجماعات المحلية، رسالة ماجيستر في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2012.

4-عبد المنعم بن أحمد، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2009.

5-معيفي كمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في الجزائر، مذكرة ماجيستر، جامعة باتنة، 2011.

6- وناس يحي، الإدارة البيئية في الجزائر، مذكرة نيل ماجيستر في القانون العام، معهد الحقوق، جامعة السانبا وهران، 1999.

رابعا : النصوص القانونية

1-دستور 1963،المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر رقم 64 / 1963 .

2-دستور 1976، المؤرخ في 24 نوفمبر 1976، ج ر رقم 94 / 1976.

3-دستور 1989، المؤرخ في 10 مارس 1989، ج ر رقم 09 / 1989

4-دستور 1996، المؤرخ في 16 أكتوبر 1996، ج ر رقم 61 / 1996.

5-القانون 82-02،المؤرخ في 06 فيفري 1982،المتعلق برخصة البناء، ج ر عدد 06 / 1982

6-القانون 83-03، المؤرخ في 1983، المتعلق بحماية البيئة، ج ر عدد 20 / 1983.

7-القانون 90-08، المؤرخ في 11 أبريل 1990، المتعلق بقانون البلدية، ج ر عدد 15 / 1990.

8-القانون 90-09، المؤرخ في 11 أبريل 1990، المتعلق بقانون الولاية، ج ر عدد 15 / 1990.

9-القانون 11-10، المؤرخ في 22جويلية 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 / 2011.

10-القانون 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52 / 1990.

- 11-القانون 91-25، المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، ج ر عدد 1991/65.
- 12-القانون 01-19، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بمراقبة النفايات و إزالتها، ج ر عدد 2001/77.
- 13-القانون 02-02، المؤرخ في 5 فيفري 2002، المتعلق بحماية الساحل، ج ر عدد 2002/10.
- 14-القانون 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 2003/43.
- 15-القانون رقم 05-12، المؤرخ في 04 اوت 2005 المتعلق بالمياه، ج ر عدد 2005/60.
- 16-القانون 07-06، المؤرخ في 13 ماي 2007، المتعلق بتسيير المساحات الخضراء، ج ر عدد 2007/31.
- 17-القانون 09-03، المؤرخ في 25 فيفري 2009، المتعلق بحماية المستهلك و قمع الغش، ج ر عدد 2009/15.
- 18-الأمر 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتعلق بقانون البلدية، ج ر عدد 1967/06.
- 19-الأمر 63-73، المؤرخ في 23 جويلية 1963، المتعلق بإنشاء لجنة حماية الساحل، ج ر عدد 1963/13.
- 20-المرسوم التنفيذي 91-175، المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد للقواعد العامة للتهيئة و التعمير، ج ر عدد 1991/26.
- 21-المرسوم التنفيذي 02-115، المؤرخ في 03 أفريل 2002، المتعلق بإنشاء المرصد الوطني للبيئة والتنمية والمستدامة، ج ر عدد 2002/01.
- 22-المرسوم التنفيذي 07-206، المؤرخ في 30 جوان 2007، المحدد شروط و كفايات البناء و شغل الأراضي، ج ر عدد 2007/43.
- 23-المرسوم التنفيذي 07-144، المؤرخ في 19 ماي 2007، المحدد لقائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 2007/37.
- 24-المرسوم التنفيذي 07-145، المؤرخ في 19 ماي 2007، المحدد لمجال تطبيق و محتوى المصادقة على دراسة و موجز التأثير على البيئة، ج ر عدد 2007/37.
- 25-المرسوم التنفيذي 09-336، المؤرخ في 20 أكتوبر 2009، المتعلق بالأنشطة الملوثة أو الخطيرة على البيئة، ج ر عدد 2009/36.

الفأمر

الإهداء	
مقدمة	أ، ب، ج، د، هـ.
الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للدراسة	06
المبحث الأول :تطور النظام القانوني للبلدية في الجزائر	07
المطلب الأول : التنظيم البلدي في الحالات الاستثنائية	07
الفرع الأول : المندوبية الخاصة	07
الفرع الثاني : المجلس الشعبي البلدي الموسع (APCE)	10
أولا : أسباب إنشاء المجلس الشعبي البلدي الموسع	10
ثانيا : وضع المجلس الشعبي البلدي الموسع	10
الفرع الثالث : المجلس البلدي المؤقت C.C.P	11
أولا : الوضع السائد قبل المرحلة الانتقالية	11
ثانيا : تنظيم واختصاصات المجلس البلدي المؤقت	12
الفرع الرابع : المندوبية التنفيذية البلدية D.E.C	13
المطلب الثاني : التنظيم البلدي في الظروف العادية	13
الفرع الأول: نظام البلدية في ظل الأمر 24-67	13
الفرع الثاني : تنظيم البلدية في ظل قانون 1990	15
الفرع الثالث : قانون البلدية الجديد 10-11	16
المبحث الثاني : ظهور وتطور مفهوم التنمية	19
المطلب الأول : مفهوم التنمية المحلية	19
الفرع الأول : تعريف التنمية المحلية	19
الفرع الثاني : أهداف التنمية المحلية	20
الفرع الثالث: مجالات التنمية المحلية	21
أولا : التنمية الاقتصادية	21
ثانيا : التنمية الاجتماعية والثقافية	22
ثالثا : التنمية السياسية والإدارية	22
رابعا : التنمية البشرية	23

23	الفرع الرابع: مقومات تجسيد التنمية المحلية
23	أولاً : وجود مجتمع محلي
24	ثانياً: الشراكة
24	ثالثاً : تهيئة مناخ ملائم للتنمية المحلية
24	رابعاً :التخطيط المحلي
25	خامساً : التمويل المحلي
25	المطلب الثاني : تطور مفهوم الفكر التنموي إلى التنمية المستدامة
25	الفرع الأول : تعريف التنمية المستدامة ومبادئها
25	أولاً : تعريف
26	ثانياً : مبادئ التنمية المستدامة
29	الفرع الثاني : أهمية وأهداف التنمية المستدامة
29	المبحث الثالث : الضبط الإداري البيئي
29	المطلب الأول : مفهوم الضبط الإداري البيئي
30	الفرع الأول : تعريف الضبط الإداري البيئي
31	الفرع الثاني : مجالات الضبط الإداري البيئي
31	أولاً : الضبط الإداري الخاص بالبناء والتعمير
31	ثانياً : الضبط الإداري الخاص بالمنشآت الخطرة
32	ثالثاً : الضبط الإداري المتعلق بالمحميات الطبيعية
32	الفرع الثالث : قانون حماية البيئة كمصدر للضبط الإداري البيئي
33	أولاً : تعريف قانون حماية البيئة
33	ثانياً : خصائص قانون حماية البيئة
34	المطلب الثاني : الضبط الإداري في التشريع الجزائري
35	الفرع الأول : مرحلة الستينيات
35	الفرع الثاني : مرحلة السبعينيات إلى غاية صدور القانون 83-03
36	الفرع الثالث : المرحلة الممتدة من 1983 إلى اليوم
39	الفصل الثاني :البلدية وتحقيق الموازنة بين متطلبات التنمية ومقتضيات حماية البيئة
40	المبحث الأول: آليات الضبط الإداري دعامة للتوازن التنموي البيئي

40	المطلب الأول : أدوات الرقابة القبليّة لحماية البيئة
40	الفرع الأول : الترخيص كأداة فعالة للضبط البيئي
41	أولا : تعريف الترخيص
41	ثانيا : أهداف الترخيص في مجال حماية البيئة
42	ثالثا : الجوانب التطبيقية لأسلوب الترخيص في مجال حماية البيئة
46	الفرع الثاني: الحظر وسيلة للضبط البيئي
46	أولا : تعريف الحظر
47	ثانيا : بعض الجوانب التطبيقية لأسلوب الحظر في مجال حماية عناصر البيئة
48	الفرع الثالث : أسلوب الإلزام والأمر
48	أولا : تعريف الإلزام
48	ثانيا : الجوانب التطبيقية لأسلوب الإلزام في مجال حماية البيئة
49	الفرع الرابع :دراسة التأثير على البيئة
50	المطلب الثاني : الأدوات القانونية البعدية
50	الفرع الأول : أسلوب الإعذار في تفادي الإضرار بالبيئة
51	الفرع الثاني : وقف النشاط المؤدي إلى تلويث البيئة
52	الفرع الثالث : سحب الترخيص كحق أصيل للإدارة
52	الفرع الرابع : الرسم البيئي استجابة لمتطلبات حماية البيئة
53	المبحث الثاني :البلدية محرك رئيسي للتنمية المحلية
54	المطلب الأول : تطور دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية
55	الفرع الأول : صلاحيات البلدية التنموية من خلال القانون 24/67
56	الفرع الثاني : صلاحيات البلدية في مجال التنمية طبقا للقانون 09/81
56	الفرع الثالث : دور البلدية من خلال قانون 08-90
58	الفرع الرابع : قانون 10-11 مكرسا للبعد التنموي المحلي
59	المطلب الثاني : تقييم دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية
60	الفرع الأول : واقع صلاحيات الجماعات المحلية في الجزائر
60	الفرع الثاني : القيود الواردة على اختصاصات البلدية
61	المبحث الثالث : البلدية كهيئة محلية للضبط الإداري البيئي

61	المطلب الأول : الإطار القانوني لدورا لبلدية في مجال حماية البيئة
61	الفرع الأول : مكانة حماية البيئة في قانون البلدية
63	أولا : اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال حماية البيئة
64	ثانيا : اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في مجال حماية البيئة
65	الفرع الثاني : قانون حماية البيئة مكرساً للبلدية دورها البيئي.....
66	الفرع الثالث : اختصاص البلدية في القوانين ذات الصلة بحماية البيئة
68	المطلب الثاني : تقييم دور البلدية في مجال حماية البيئة
68	الفرع الأول : المعوقات المعترضة لاهتمام البلدية بالبيئة
69	الفرع الثاني : التخطيط البيئي المحلي أفق جديد لدور البلدية
69	أولا : الميثاق البلدي للبيئة والتنمية المستدامة
70	ثانيا : المخطط البلدي لحماية البيئة
71	الخاتمة
75	قائمة المراجع
79	الفهرس