مقدمـة عامـة :

لأن الاهتمام العالمي بالبيئة وحمايتها من التدهور الناجم عن النشاطات التنموية ينبثق بالأساس من اهتمام الدول الأعضاء في المجتمع الدولي، فقد أصبح يتعين على هذه الأخيرة وضع الآليات القانونية الكفيلة بتكريس مبادئ هذا الاهتمام على مستوى كل منها، كما أصبحت هذه الدول تعي أن إخفاقها في وضع الآليات الضرورية لضمان استمرارية النشاطات التنموية دون التأثير السلبي على البيئة والإضرار بها سوف يكون له انعكاس سلبي على كل هذه الدول، على اعتبار أن التدهور البيئي لا يعترف بالحدود السياسية ولا الطبيعية للدول.

ولقد اعتبر التدهور البيئي و لمدة طويلة أثر حتمي للتقدم الصناعي والتكنولوجي، أو أنه نوع من الثمن الذي يجب دفعه مقابل ما تحقق من تقدم، و كان الحديث عن حماية البيئة من هذا التدهور يعد نوعا من الترف، و لم تتفطن البشرية للآثار السلبية للتدهور البيئي إلا مع النصف الثاني من القرن العشرين على إثر مجموعة من الكوارث البيئية التي هزت العالم، الأمر الذي أدى إلى زيادة الاهتمام بشكل متصاعد بالقضايا البيئية وعلى كافة المستويات، حيث أضحت البيئة أحد الرهانات المعاصرة ذات الارتباط الوثيق بالتنمية والنشاط الاقتصادي.

ومنذ بداية ثمانينات القرن الماضي بدأ العالم يصحو على ضجيج العديد من المشكلات البيئية الخطيرة التي باتت تهدد أشكال الحياة فوق كوكب الأرض، وكان هذا طبيعيًا في ظل إهمال التنمية للجوانب البيئية طول العقود الماضية، لذلك اقتنعت الجماعة الدولية بأن خطط التنمية ومشاريعها لا ينبغي أن تتم على حساب إجهاد التنمية والإسراف في استخدام مواردها المتاحة بما يخل بقواعد التوازن البيئي، فكان لابد من إيجاد فلسفة تنموية جديدة تساعد في التغلب على هذه المشكلات، فتمخضت الجهود الدولية عن مفهوم جديد للتنمية عرف باسم **"التنمية المستديمة أو المستدامة"**، وهكذا أصبحت الاستدامة البيئية مدرسة فكرية عالمية تنتشر في معظم دول العالم الصناعي والنامي على حد سواء، وتبنتها هيئات شعبية ورسمية وطالبت بتطبيقها، فالتنمية المستديمة نمط تنموي يمتاز بالعقلانية والرشد، ويتعامل مع النشاطات الاقتصادية الرامية إلى تحقيق معدلات نمو اقتصادي منشودة من جهة، ومع تدابير المحافظة على البيئة والموارد الطبيعية من جهة أخرى على أنّها عمليات مكملة لبعضها البعض وليست متناقضة، وينظر لذلك على أنّه السبيل الوحيد لضمان تحقيق نوعية حياة جيدة للسكان في الحاضر وللأجيال في المستقبل.

وباعتبار البيئة والتنمية أصبحتا من الحقوق المتكاملة المكرسة بموجب المواثيق الدولية والدساتير الوطنية، ولأن الدولة هي المدافع والحامي الأصيل عن الحقوق، وفي إطار الموازنة بين هذين العنصرين المتكاملين تتدخل الدولة إن بصفة انفرادية عن طريق فرض بعض الآليات المعتمدة في سياستها البيئية أو اعتماد أنظمة قانونية خاصة مزودة بهيئات رقابية(**الفصل الرابع**)، أو بصفة تشاركيه مع فاعلين آخرين من خلال عملية التخطيط البيئي الذي يكرس مبدأ إدماج البعد البيئي ضمن إستراتيجية التنمية الشاملة(**الفصل الثالث**).

لكن قبل الخوض في غمار هذه الآليات القانونية الكفيلة بتحقيق التوازن بين متطلبات التنمية ومقتضيات حماية البيئة آثرنا في البداية أن نمهد لهذه الدراسة ضمن هذه الوحدة لبيان العلاقة بين البيئة والتنمية المستدامة **(الفصل الأول)** قبل أن نعرج على المبادئ العامة لقانون البيئة التي يجب العمل بها من أجل تحقيق الاستدامة البيئية **(الفصل الثاني).**

الفصل الأول : علاقة البيئة بالتنمية المستديمة

ونتناول علاقة البيئة بالتنمية المستديمة في ثلاث مباحث :

المبحث الأول : مفهوم البيئة.

المبحث الثاني : مفهوم التنمية المستديمة.

المبحث الثالث : العلاقة التبادلية بين البيئة والتنمية.

المبحث الأول : مفهوم البيئة

"البيئة" في اللغة العربية تعني مكان الإقامة أو المنزل أو المحيط، وبيئة الإنسان الطبيعية هي الأرض، إذ أنها بهيئتها وموقعها وعناصرها ودورانها المائل حول نفسها هي الوسط أو المحيط المهيأ والمناسب لحياة الإنسان الدنيا.

أمّا اصطلاحًا فقد أضحى الجدل قائمًا ولمدة طويلة حول تحديد مفهوم البيئة فقها قبل أن تتبنى التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية تعريفًا موحدًا.

فهناك تعريفًا واسعًا للبعض يؤدي إلى أن البيئة هي "الوسط الذي يتصل بحياة الإنسان وصحته في المجتمع سواء كان خلق من الطبيعة أو من صنع الإنسان"، على اعتبار أن ثمة عنصرين أساسيين يدخلان في تعريف البيئة محل حماية القانون وهما: العناصر الطبيعية مثل الأنهار، البحار، الهواء والغابات وغيرها، والعناصر المستحدثة والتي صنعها الإنسان وهي جزء من الوسط البيئي مثل: الآثار والمنشآت المدنية، السدود وغيرها، في حين يرى البعض الآخر عدم تطابق تعريف البيئة مع تعريف الطبيعة على اعتبار أن فكرة الطبيعة تضيف مظاهر جديدة وغريبة على البيئة وبصفة خاصة المنشآت الحضرية، فمفهوم البيئة بالمعنى الدقيق لا ينطوي بالضرورة على بعض الأمور الهامة المتصلة بالطبيعة وخاصة المحافظة على بعض الأنواع والأجناس، ويذهب هذا الرأي إلى تعريف البيئة بأنها:" ذلك الإطار الطبيعي الذي يستوعب الإنسان والحيوان والنبات والعوامل الطبيعية للمحافظة على هذه الكائنات، وعناصر تقدمها، والمحافظة عليها من خلال توازن بينها نحو حياة أفضل وبقاء لها، والتي تحرص النظم القانونية على المحافظة عليها".

ومهما يكن فإن القانون الدولي أصبح يعطي مفهومًا أوسع للبيئة بعدما تم التسليم بحقيقة مهمة مؤداها أن البيئة تتكون من عدّة عناصر تتفاعل معًا تأثير وتأثر وهي:

* العنصر الطبيعي أو الأصيل الذي يقوم على ما أوجده الله تعالى في الطبيعة من موارد وثروات تشكل في مجموعها المقومات اللازمة للاستقرار في الحياة البشرية واستمرارها.

* العنصر الغير الطبيعي أو المستحدث الذي يقوم أساسًا على ما أدخله الإنسان من نظم وما استحدثه من وسائل وأدوات تتيح له الإفادة القصوى من مقومات العنصر الأول من أجل إشباع حاجاته الأساسية والترفيهية.

* ويضيف البعض عنصرا ثالثا فهو الوسط الذي يتصل بحياة الإنسان والكائنات الحية الأخرى وكذا النظم القانونية والجنائية التي تسعى إلى حماية هذه العناصر جميعًا بصفتها قيمة من قيم المجتمع.

لذلك فإن أزمة الإنسان مع بيئته بدأت عندما اختل التوازن بين هذه العناصر فطغى العنصر المستحدث على العنصر الأصلي والذي أصبح يعاني من تدخلات الإنسان التعسفية ولم يعد قادرًا على استيعاب التلوث الذي أحدثه في غياب نظم قانونية فعالة للحماية، وقد أقر إعلان استوكهلم لعام 1972 المتمخض عن مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة الإنسانية هذا المفهوم للبيئة، ورأى أن البيئة هي "مجموعة النظم الطبيعية والاجتماعية والثقافية التي يعيش فيها الإنسان والكائنات الأخرى والتي يستمدون منها زادهم ويؤدون فيها نشاطهم"، كما تبنى مؤتمر بلغراد لعام 1975 نفس المفهوم عندما عرف البيئة بأنّها "العلاقة القائمة بين العالم الطبيعي والبيوفزيائي وبين العالم الاجتماعي والسياسي الذي هو من صنع الإنسان".

أمّا التشريعات الوطنية فقد أخذت بنفس المفهوم الموسع للبيئة، فقد جاء في المادة 4 من قانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بأنّ البيئة هي "الموارد الطبيعية اللاحيوية والحيوية كالهواء والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان بما في ذلك التراث الوراثي وأشكال التفاعل بين هذه الموارد، وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية"، كما جاء في المادة الأولى في فقرتها الأولى من قانون البيئة المصري رقم 4 لسنة 1994 البيئة بأنّها "المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية وما تحويه من مواد وما يحيط به من هواء وماء وتربة وما يقيمه الإنسان من منشآت"، وجاء في القانون رقم 62 لعام 1980 في شأن حماية البيئة في دولة الكويت بأن البيئة هي" المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية من إنسان وحيوان ونباتات، وكل ما يحيط به من هواء وتربة وما يحتويه من مواد صلبة أو سائلة أو غازية أو إشعاعات والمنشآت الثابتة والمتحركة التي يقيمها الإنسان".

وقد ثبت حتّى الآن أنّه لا حياة للإنسان في غير بيئته التي نشأ فيها على كوكب الأرض، هذه البيئة التي وجدها تناسب ظروفه وتكوينه وأكملها بما أقام عليها من منشآت ومؤسسات لسد مزيد من حاجياته وبذلك فإنّه يقصد بالبيئة كلا من:

1. البيئة الطبيعية وقوامها الماء والهواء والفضاء والتربة وما عليها أو بها من كائنات حية.

2- البيئة الوضعية ما وضعه الإنسان في البيئة الطبيعية من مرافق ومنشآت لإشباع حاجاته.

أمّا "علم البيئة" فهو العلم الذي يبحث في إيجاد العلاقة ما بين الكائنات الحية سواء أكانت نباتية أو حيوانية أو إنسان أو كائنات دقيقة والوسط البيئي الذي يعيش فيه هذا الكائن الحي ومدى تأثير هذا الوسط على الكائن الحي، وبالتالي تأثير الكائنات الحية على هذا الوسط، كما يشمل هذا العلم كل العناصر الطبيعية والحياتية التي توجد حول الكرة الأرضية وعلى سطحها وداخل جوفها، كالغلاف الغازي والغلاف المائي والغلاف الصخري من سطح الأرض وأشكاله المختلفة من جبال وهضاب وسهول ووديان وما يعيش عليها من كائنات حية.

والترجمة الإنجليزية لعلم البيئة هي مصطلح **Ecology** وبالفرنسية نقول **Ecologie** حيث أن هذا المصطلح يمكن تقسيمه إلى جزئين هما: الجزء الأول **"Eco"** ومعناها باللغة

اليونانية القديمة **"Olkos"** أي "البيت" أو "المنزل" أو "وسط المعيشة" أو "الوسط البيئي"، ويترجم بالإنجليزية والفرنسية (Environment) و(Environnement).

أمّا الجزء الثاني **"Logy"** فمعناه باللغة اليونانية القديمة **"logos"** أي علم أو دراسة ويترجم **"study of".**

وبناء عليه فإن هذا العلم يتضمن دراسة عناصر البيئة الطبيعية والبشرية التي تؤثر على علاقة الإنسان مع بيئته سلبًا كانت أو إيجابًا.

المبحث الثاني : مفهوم التنمية المستديمة

وقبل أن نأتي على تعريف التنمية المستديمة يجب أولاً أن نعرف التنمية وكذا الاستدامة، ثم نعرج على مبادئ وأهداف التنمية المستديمة وعناصرها وأبعادها.

المطلب الأول : تعريف التنمية المستديمة

قبل تعريف التنمية المستديمة (جـ)، يجب أولا تعريف التنمية من خلال المراحل التاريخية الذي مر به المصطلح منذ نهاية الحرب العالمية الثانية (أ)، قبل أن نعرج على تعريف الاستدامة لغة واصطلاحا بعد انتشار فكرة الاستدامة في العالم الغربي (ب).

أ- تعريف التنمية:

هو توفير عمل منتج ونوعية من الحياة الأفضل لجميع الشعوب وهو ما يحتاج إلى نمو كبير في الإنتاجية والدخل لتطوير المقدرة البشرية وجودة الرؤية فإن هدف التنمية ليس مجرد زيادة الإنتاج بل تمكين الناس من توسيع نطاق خياراتهم، وهكذا تصبح عملية التنمية هي عملية تطوير القدرات وليست عملية تعظيم المنفعة أو الرفاهية الاقتصادية فحسب، بل الارتفاع بالمستوى الثقافي الاجتماعي والاقتصادي، ويبين ذلك أن حاجات الإنسان كفرد ليست كلها مادية، ولكن تحتوي أيضًا على العلم والثقافة وحق التعبير والحفاظ على البيئة وممارسة الأنشطة الخلاقة وحق المشاركة في تقرير شؤون الأفراد بين الأجيال الحالية والمقبلة.

وهكذا فإن المتتبع لتاريخ التنمية على الصعيد العالمي والإقليمي يجد أنّه طرأ تطورًا مستمرًا وواضحًا على التنمية بوصفها مفهومًا ومحتوى، وكان هذا التطور استجابة واقعية لطبيعة المشكلات التي تواجهها المجتمعات، وانعكاسًا حقيقيًا للخبرات الدولية التي تراكمت عبر الزمن في هذا المجال، لذلك عرف مفهوم التنمية أربعة مراحل منذ نهاية الحرب العالمية الثانية إلى وقتنا الحاضر.

فقد كانت التنمية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية وحتى منتصف العقد السادس من القرن العشرين رديفًا **للنمو الاقتصادي**، بحيث تم الاعتماد من طرف الدول على إستراتيجية التصنيع كوسيلة لزيادة الدخل القومي وتحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة وسريعة، وبعد فشل إستراتيجية التصنيع في تحقيق التراكم الرأسمالي المطلوب تبنت بعض الدول إستراتيجيات أخرى بديلة يمكن أن تساعدها في التغلب على مشكلاتها الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، ومن هذه الإستراتيجيات: استراتيجية المعونات الخارجية والتجارة من خلال زيادة الصادرات، ومنذ نهاية الستينيات وحتّى منتصف العقد السابع من القرن العشرين

بدأ مفهوم التنمية يشمل **أبعادًا اجتماعية** بعدما كان يقتصر في المرحلة السابقة على الجوانب الاقتصادية فحسب، فقد أخذت التنمية تركز على معالجة مشكلات الفقر والبطالة واللامساواة من خلال تطبيق إستراتيجيات الحاجات الأساسية والمشاركة الشعبية في إعداد خطط التنمية وتنفيذها ومتابعتها.

ومنذ منتصف السبعينات حتّى منتصف الثمانينات من القرن العشرين ظهر مفهوم **التنمية الشاملة** التي تهتم بجميع جوانب المجتمع والحياة، وتصاغ أهدافها على أساس تحسين ظروف السكان العاديين وليس من أجل زيادة معدلات النمو الاقتصادي فحسب، يعني أنّها تهتم أيضًا بتركيب هذا النمو وتوزيعه على المناطق والسكان، فالتنمية هي محاولة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية من خلال عمليات تغيير محددة كمًا ونوعًا، ومن ثم فهي لابد أن تحقق تقدمًا وتحسنًا في مستويات معيشة السكان في مكان وزمان محددين، وليس بالضرورة أن تنتج التحسينات نفسها في عملية النمو الاقتصادي، لأن عدم وجود نمو اقتصادي في مجتمع ما لا يعني بالضرورة عدم وجود تنمية فيه.

ومنذ بداية ثمانينات القرن العشرين بدأ العالم يصحو على ضجيج العديد من المشكلات البيئية الخطيرة التي باتت تهدد أشكال الحياة فوق كوكب الأرض، وكان هذا طبيعيًا في ظل إهمال التنمية للجوانب البيئية طوال العقود الماضية، ولذلك اقتنعت الجماعة الدولية أن خطط التنمية ومشروعاتها لا ينبغي أن تتم على حساب إجهاد البيئة والإسراف في استخدام مواردها المتاحة بما يخل بقواعد التوازن البيئي، فكان لابد من إيجاد فلسفة تنموية جديدة تساعد في التغلب على هذه المشكلات، وتمخضت الجهود الدولية عن مفهوم جديد للتنمية عرف باسم **التنمية المستديمة أو المستدامة**، وقد تبلور هذا المفهوم لأول مرة في تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية والذي يحمل عنوان "مستقبلنا المشترك Our Common Future" ونشر لأول مرة سنة 1987.

(ب)- تعريف الاستدامة:

لغويًا يعود أصل مصطلح الاستدامة إغريقيًا إلى كلمة Sustain وعلم الإيكولوجيا إلى Ecology حيث استخدمت الاستدامة للتعبير عن تشكل وتطور النظم البيئية التي تكون عرضة نتيجة ديناميكيتها إلى تغيرات هيكلية تؤدي إلى حدوث تغير في خصائصها وعناصرها وعلاقات هذه العناصر بعضها ببعض، وفي المفهوم التنموي استخدم مصطلح الاستدامة للتعبير عن طبيعة العلاقة بين علم الاقتصاد وعلم البيئة على اعتبار أن العلمين مشتقان من نفس الأصل الإغريقي، حيث يبدأ كل منهما بالجذر "Eco"، والذي يعني في العربية "البيت أو المنزل" والمعنى العام لمصطلح **Ecology** هو دراسة مكونات البيت، أما مصطلح **Economy** فيعني إدارة مكونات البيت، ولو افترضنا أن البيت يقصد به هنا المدينة أو الإقليم أو حتّى الكرة الأرضية فإن الاستدامة بذلك تكون مفهومًا يتناول بالدراسة والتحليل العلاقة بين أنواع وخصائص ومكونات المدينة أو الإقليم أو الكرة الأرضية وبين إدارة هذه المكونات.

أمّا في اللغة العربية وبالرجوع إلى المعنى اللغوي الذي هو المدخل الرئيسي الذي يساعد على سبر أغوار هذا المفهوم ويساعد في تحديد المعنى الاصطلاحي الدقيق الذي على أساسه يتم فهم المصطلح، فقد جاء الفعل **استدام** الذي جذره **"دوم"** لمعاني متعددة منها: التأني في الشيء وطلب دوامه والمواظبة عليه، فالتنمية تحتاج إلى تأني في رسم سياساتها وديمومة في مشاريعها وآثارها في المجتمع، وبحاجة إلى مواظبة في تنفيذ برامجها للمحافظة على مكتسباتها.

واصطلاحًا فإن **الاستدامة** هي ضمان ألا يقل الاستهلاك مع مرور الزمن، ولكن ماذا يلزم لتحقيق ذلك ؟.

تبين أن قدرة بلد ما على الاستدامة بمعنى تدفق الاستهلاك والمنفعة يتوقف على التغيير في رصيد الموارد أو الثروة، وارتفاع الرفاهية بين الأجيال يأتي مع ازدياد الثروة بمرور الزمن، وفي ظل وجود بدائل وإحلال محتمل بين الموارد بمرور الزمن.

وقد أصبحت الاستدامة منذ قمة الأرض عام 1992 بريو دي جانيرو مدرسة فكرية تنشر في أنحاء العالم المختلفة، وخصوصًا في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية، وتبنتها مجموعة من المؤسسات والهيئات الرسمية والأهلية وتعمل من أجل تطبيقها، وكذلك الحال في العديد من الدول النامية بما في ذلك الدول العربية.

وقد نجم عن انتشار أفكار الاستدامة على المستوى العالمي ظهور مفاهيم ومصطلحات جديدة مثل: ثقافة الاستدامة، وفلسفة الاستدامة والمجتمعات المستدامة، أي تلك المجتمعات التي تطبق التنمية المستديمة وتسعى إلى تحسين مستويات الصحة العامة فيها وتحقيق حياة جيدة لسكانها على أساس مبدأ العدالة الاجتماعية من خلال:

- مكافحة التلوث بأنواعه وأشكاله المختلفة.
- تقليل النفايات الصلبة والسائلة إلى أقصى حد ممكن.
- زيادة إجراءات حماية البيئة من خلال المحافظة على الموارد الطبيعية واستغلالها بطريقة عقلانية.
- استغلال وتطوير الموارد المحلية بما يخدم الاقتصاد المحلي ويعمل على تحقيق نمو معتدل.
- مكافحة مشكلات التفكك الاجتماعي والفوضى وغياب الأمن والخوف.

(جـ) ـ معنى التنمية المستديمة:

لغويًا : فإن مصطلح "التنمية المستديمة" هي التنمية المستمرة أو المتواصلة بشكل تلقائي غير متكلف وهي تختلف عن مصطلح "التنمية المستدامة" التي يديم استمرارها الناس أو السكان.

وفي العديد من الدراسات العربية المتخصصة استخدم المصطلحان مترادفين للتعبير عن معنى واحد، إلاّ أن مصطلح التنمية **"المستديمة"** (بصيغة اسم الفاعل) أكثر دقة من مصطلح التنمية **"المستدامة"** (بصيغة اسم المفعول)، وذلك من منظور ما يعكسه المعنى اللغوي في كلتا الحالتين، لأن اسم الفاعل بنية صرفية تدل على الحدث ومحدث الحدث، فإذا

وصفنا التنمية بأنّها مستديمة فقد جعلنا ديمومة التنمية راجعة إلى قوى دفع ذاتي نابعة من التنمية ذاتها، فهي محدثة الاستدامة، بينما صيغة اسم المفعول (المستدامة) تدل على الحدث ومن وقع عليه الحدث، وهذا يعني أن ديمومة التنمية راجعة إلى قوى خارجية، لأن التنمية هنا وقع عليها حدث الإدامة من الخارج واستخدام مصطلح التنمية المستدامة أي التنمية التي وقع عليها الاستمرار لا يقدم شيئًا جديدًا في هذا المجال على اعتبار أن عملية التنمية التي تعكس البحث عن الأفضل هي عملية مستمرة بطبيعتها لأن البحث عن الأفضل هو التكوين التنظيمي للفرد والجماعة والمجتمع.

على صعيد آخر فإن واضعي مصطلح **"التنمية المستديمة Sustainable Development"** قالوا بوجود الكثير من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في عالمنا المعاصر التي أصبحت تحول دون استمرارية عملية التنمية، وبالتالي لابد من قوى دفع ذاتي تديم هذه العملية وفق آلية معينة، وبناء على ذلك يمكننا القول أن مصطلح التنمية المستدامة يعكس فقط مبدأ استمرارية عملية التنمية، بينما يشمل مصطلح التنمية المستديمة على مبدأ الاستمرارية ويشير أيضًا وبشكل واضح إلى قوى الدفع الذاتي لهذه التنمية والتي تضمن استمرارها، ونعني بذلك الجهود الإنسانية المتمثلة في المشاركة الشعبية من جهة والاعتماد على الذات في كل جانب من جوانب التنمية من جهة أخرى.

واصطلاحًا فقد ورد مفهوم التنمية المستديمة لأول مرة في تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية لسنة 1987 والذي يسمى بتقرير برونتلاند **Brundtland Repor** نسبة إلى رئيسته **غروهارليم برونتلاند** رئيسة وزراء سابقة للنرويج، وقد جاء في هذا التقرير على أنّها "التنمية التي تلبي حاجات الجيل الحاضر دون المساومة أو الإخلال بقدرات الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها"، ومعناها التنمية التي تتصف بالاستقرار وتمتلك عوامل الاستمرارية والتواصل والشمول والمدى الأطول والديناميكية.

وعرف قاموس **webster** هذه التنمية على أنّها "تلك التنمية التي تستخدم الموارد الطبيعية دون أن تسمح باستنزافها أو تدميرها جزئيًا أو كليًا"، وعرفها **وليام رولكز هاوس Ruckels w. haus** مدير حماية البيئة الأمريكية على أنها تلك العملية التي تقر بضرورة تحقيق نمو اقتصادي يتلاءم مع قدرات البيئة، وذلك من منطلق أن التنمية الاقتصادية والمحافظة على البيئة هما عمليتان متكاملتان وليستا متناقضتان.

وبالتالي يمكن القول أن التنمية المستديمة تسعى لتحسين نوعية حياة الإنسان ولكن ليس على حساب البيئة، وهي في معناها العام لا تخرج عن كونها عملية استخدام الموارد الطبيعية بطريقة عقلانية، بحيث لا يتجاوز هذا الاستخدام للموارد معدلات تجددها الطبيعية وبالذات في حالة الموارد غير المتجددة، أمّا بالنسبة للموارد المتجددة فإنّه يجب الترشيد في استخدامها إلى جانب محاولة البحث عن بدائل لهذه الموارد ليستخدم رديفًا لها بمحاولة الإبقاء عليها أطول فترة زمنية ممكنة، وفي كلتا الحالتين فإنّه يجب أن تستخدم الموارد بطرق وأساليب لا تفضي إلى إنتاج نفايات بكميات تعجز البيئة عن امتصاصها وتحويلها، على

اعتبار أن مستقبل السكان وأمنهم في أي منطقة من العالم مرهون بمدى صحة البيئة التي يعيشون فيها.
ونستخلص من ذلك أن التنمية المستدامة أو المستديمة هي التي تستخدم الموارد الطبيعية دون أن تسمح باستنزافها أو تدميرها جزئيا أو كليا، أو هي العملية التي تقر بضرورة تحقيق نمو اقتصادي يتلاءم مع قدرات البيئة، فهي تعني التوفيق بين تنمية اقتصادية واجتماعية قابلة للاستمرار وحماية البيئة، أي إدراج البعد البيئي في إطار تنمية تضمن تلبية حاجات الأجيال الحاضرة والأجيال المقبلة، وهي تعكس العلاقة التبادلية بين البيئة والتنمية، فتحقيق نمو اقتصادي يعتمد على وجود موارد غير مستنزفة أو متداعية، وإن المحافظة على تلك الموارد واستغلالها بشكل عقلاني يساهم في حصول نمو اقتصادي.
إن مسائل البيئة والتنمية التي كانت مستقلة بعضها عن بعض في وقت من الأوقات أصبحت الآن متشابكة تشابك لا يمكن فصله، فالتدهور البيئي يدفع الناس بأعداد متزايدة إلى الفقر، ويستهلكون أصول الموارد التي يعتمدون عليها، والنظم الاقتصادية العالمية متورطة وتساهم في استنزاف هذه الموارد دون أخذ بعين الاعتبار استدامة التنمية، ولكي يتم تصحيح هذا الوضع فإنه يتعين على المجتمع الدولي تغيير نظرتها للبيئة لتحقيق عالم متواصل اقتصاديا وبيئيا متكاملا ولذا يجب على أجندة القرن العشرين ان تتعامل مع القضايا ومع الاستعداد لمقابلة التحديات المستقبلية، ولابد من إقرار التنمية المستدامة في المقام الأول بمسؤوليات الحكومات والمؤسسات الدولية كالأمم المتحدة ومنظماتها المختلفة ومؤسسات المجتمع المدني.
فالتنمية المستديمة إذا هي التنمية التي تأخذ في الاعتبار القيود الثلاثة الرئيسية التي تفرضها البيئة على جهد التنمية، أو هي عدم التبذير في استخدام الموارد والالتزام في استخدام الموارد المتجددة بحدود قدراتها على تجديد نفسها، وعدم تجاوز قدرة البيئة على استيعاب جهد التنمية من مخلفات.
هذا وقد جاء في المادة الرابعة في فقرتها الرابعة من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة تعريف يتطابق مع المعنى الوارد في تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية لعام 1987، فقد جاء فيها أن "التنمية المستديمة مفهوم يعني التوفيق بين تنمية اجتماعية واقتصادية قابلة للاستمرار وحماية البيئة، أي إدراج البعد البيئي في إطار تنمية تضمن تلبية حاجات الأجيال الحاضرة والأجيال المستقبلية".

المطلب الثاني : مبادئ وأهداف التنمية المستديمة

ونعرج في المبادئ على من خلال التركيز بالشرح على أهمها ومنها بالخصوص مبدأ استخدام أسلوب النظم في إعداد وتنفيذ خطط التنمية ومبدأ المشاركة الشعبية (أ)، قبل أن نأتي على ذكر أهم أهداف التنمية المستديمة من خلال آلياتها ومحتواها (ب).

(أ)- مبادئ التنمية المستديمة:

تفهم العلاقة بين النمو من جهة والبيئة بما تحويه من موارد من جهة أخرى على أنّها علاقة تكاملية وليست علاقة تنافرية أو صراع، ذلك أن تحقيق نمو اقتصادي يعتمد على حماية

البيئة و يحتاج إلى وجود موارد، وإذا كانت هذه الموارد مدمرة أو مستنزفة فإنه لا يمكن أن يتحقق النمو بالكم والكيف الذي نريد، كذلك فإن المحافظة على الموارد واستغلالها بشكل عقلاني يساهم في حصول النمو الاقتصادي، وهذا يعني أن الجهود الموجهة لحماية البيئة تعزز من حماية التنمية واستمراريتها، إن هذه العلاقة بين النمو من جهة والبيئة من جهة أخرى هي التي حددت المبادئ الأساسية التي قام عليها مفهوم التنمية المستديمة ومحتواها وهذه المبادئ هي :

1- مبدأ استخدام أسلوب النظم في إعداد وتنفيذ خطط التنمية المستديمة:

يعد أسلوب النظم أو المنظومات **Systems approach** شرطًا أساسيًا لإعداد وتنفيذ خطط التنمية المستديمة، وذلك من منطلق أن البيئة الإنسانية لأي مجتمع بشقيها الطبيعي والبشري ما هي إلا نظام فرعي صغير من النظام الكوني ككل، وأن أي تغيير يطرأ على محتوى وعناصر أي نظام فرعي مهما كان حجمه ينعكس ويؤثر بشكل مباشر في عناصر ومحتويات النظم الفرعية الأخرى وبالتالي على النظام الكلي للأرض، لذلك تعمل التنمية المستديمة من خلال هذا الأسلوب على ضمان تحقيق توازن النظم الفرعية برتبها وأحجامها المختلفة وبشكل يفضي في النهاية إلى ضمان توازن بيئة الأرض عامة، فاستخدام الغاز الصخري مثلا كمورد طبيعي غير متجدد قد يؤدي حتميا إلى ضرر مؤكد بالمياه الجوفية كمورد متجدد فضلا عن النبات والحيوان والإنسان، وهو ما يؤدي إلى تضرر النظام البيئي ككل.

ويمكن القول إن استخدام أسلوب النظم في إعداد وتنفيذ خطط التنمية المستديمة هو أسلوب متكامل يهدف إلى المحافظة على حياة المجتمعات من خلال الاهتمام بجميع جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ودون أن يتقدم أي جانب على حساب الجوانب الأخرى أو يؤثر فيها بشكل سلبي، فالمشاكل البيئية ترتبط إحداها بالأخرى، فاجتثاث الغابات والأحراش مثلاً تؤدي إلى سرعة تدفق المياه السطحية وهذا بدوره يزيد من انجراف التربة وتعريتها ويؤدي التلوث والمطر الحمضي إلى تدمير الغابات والمسطحات المائية.

من جانب آخر فإن مشكلات البيئة مرتبطة بأنماط التنمية الاقتصادية، فالسياسات الزراعية المطبقة في كثير من دول العالم هي المسؤول المباشر والرئيسي على تدهور التربة واجتثاث الغابات وهكذا ...

2- مبدأ المشاركة الشعبية :

التنمية المستديمة عبارة عن ميثاق يقر بمشاركة جميع الجهات ذات العلاقة في اتخاذ قرارات جماعية من خلال الحوار، خصوصًا في مجال تخطيط التنمية المستديمة ووضع السياسات وتنفيذها، فالتنمية المستديمة تبدأ في المستوى المكاني والمحلي، أي في مستوى التجمعات السكانية سواء كانت مدنًا أو قرى، وهذا يعني أنّها تنمية من الأسفل **Development from below** يتطلب تحقيقها بشكل فاعل توفير شكل مناسب من أشكال اللامركزية التي تمكن الهيئات الرسمية والشعبية والأهلية والسكان بشكل عام من المشاركة في خطوات إعداد وتنفيذ ومتابعة خططها، ولعل الأسباب التي جعلت من التنمية المستدامة تنمية من أسفل - تبدأ

من المستوى المكاني المحلي فالإقليمي فالوطني - تكمن في الدور المتعاظم للحكومات المحلية والمجالس البلدية والقروية التي تصدر يوميًا عشرات القرارات التي تخدم حاجات وأولويات المجتمع المحلي وتعمل على تشكيله وفق نمط معين، ويمكن تلخيص هذا الدور في النقاط التالية :

- تستطيع الحكومات أو المجالس المحلية الحد من الزيادة في ارتفاع درجة حرارة الأرض من خلال إيجاد أنماط فعالة لاستخدامات الأرض وتحسين نظم المواصلات وتطوير برامج خاصة بترشيد استهلاك الطاقة.

- الحكومات والمجالس المحلية مسؤولة عن إدارة ومعالجة النفايات البيئية والتجارية والصناعية وتطوير برامج خاصة لتقليل كمية النفايات، وإيجاد أسواق للبضائع التي يتم تصنيعها من النفايات.

- يقع ضمن مسؤوليات الهيئات المحلية أيضاً الحد من انبعاث كلوفلور الكاربون المسؤول عن تدهور طبقة الأوزون، وذلك من خلال عدم تشجيع السكان على استخدام الموارد والبضائع التي تحتوي على هذه المادة أو منع استهلاك مثل هذه المواد والبضائع.

- الهيئات المحلية معنية بتخفيض استهلاك مشتقات النفط من خلال إيجاد أنماط استخدام أرض تعمل على تقصير مسافة رحلة العمل اليومية، وكذلك من خلال تشجيع السكان على استخدام وسائط النقل العام والاستثمار في نظم المواصلات، وإنشاء شبكات من طرق النقل الفعالة.

3- معدلات استغلال الموارد : ويجب ألا يتجاوز معدلات تجددها في الطبيعة.

4- الملوثات والنفايات الناجمة عن نشاطات الإنسان : يجب ألا تزيد عن معدلات القدرة البيئية على التخلص منها وإعادة تمثيلها.

5- الموارد الطبيعية: ويجب استغلالها بعقلانية.

6- التحول من استخدام الموارد غير المتجددة إلى الموارد المتجددة.

7- استخدام الموارد المحلية المتاحة بدل جلب الموارد من مناطق بعيدة.

8- إنتاج البضائع التي يمكن أن يعاد تدويرها وتصنيعها بدل البضائع التي تنفذ نتيجة الاستهلاك.

9- المساواة في توزيع عوائد النمو والبيئة مكانيًا وطبقيًا.

(ب)- أهداف التنمية المستديمة:

تسعى التنمية المستديمة من خلال آلياتها ومحتواها إلى تحقيق مجموعة من الأهداف التي يمكن تلخيصها فيما يلي :

1- تحقيق نوعية حياة أفضل للسكان: بحيث تحاول التنمية المستدامة من خلال عمليات التخطيط وتنفيذ السياسات التنموية تحسين نوعية حياة السكان في المجتمع اقتصاديًا واجتماعيًا ونفسيًا وروحيًا عن طريق التركيز على الجوانب النوعية للنمو وليس بالكمية وبشكل عادل وديمقراطي.

2- احترام البيئة الطبيعية: بحيث تركز التنمية المستديمة على العلاقة بين نشاطات السكان والبيئة، وتتعامل مع النظم الطبيعية ومحتواها على أنّها أساس حياة الإنسان، أنّها ببساطة تنمية تستوعب العلاقة الحساسة بين البيئة الطبيعية والبيئة المبنية، وتعمل على تطوير هذه العلاقة لتصبح علاقة تكامل وانسجام.

3- تعزيز وعي السكان بالمشكلات البيئية القائمة: وتنمية إحساسهم بالمسؤولية تجاهها، وحثهم على المشاركة الفعالة في إيجاد حلول مناسبة لها من خلال مشاركتهم في إعداد وتنفيذ ومتابعة وتقييم برامج ومشاريع التنمية المستديمة.

4- تحقيق استغلال واستخدام عقلاني للموارد: فالتنمية المستديمة تتعامل مع الموارد الطبيعية على أنّها موارد محدودة، لذلك تحول دون استنزافها أو تدميرها وتعمل على استخدامها وتوظيفها بشكل عقلاني.

5- ربط التكنولوجيا الحديثة بأهداف المجتمع: بحيث تحاول التنمية المستديمة توظيف التكنولوجيا الحديثة بما يخدم أهداف المجتمع من خلال توعية السكان بأهمية التقنيات المختلفة في المجال التنموي، وكيفية الاستخدام المتاح والجديد منها في تحسين نوعية حياة المجتمع وتحقيق أهدافه المنشودة دون أن ينجم عن ذلك مخاطر وآثار بيئية سالبة، أو على الأقل أن تكون هذه المخاطر والآثار مسيطرًا عليها، بمعنى وجود حلول مناسبة لها، فإذا كان ولا بد من استخراج الغاز الصخري في الجزائر فيجب تطوير قدرات إنتاجية لهذا المورد من اجل إنتاج 400 مليار م3، وحفر 200 بئر سنويا و12 ألف بئر في ظرف 20 سنة و بأقل تكلفة بيئية ممكنة.

6- إحداث تغيير مستمر ومناسب في حاجات وأولويات المجتمع: وبطريقة تلاءم إمكانياته وتسمح بتحقيق التوازن الذي بواسطته يمكن تفعيل التنمية الاقتصادية والسيطرة على جميع المشكلات البيئية ووضع الحلول المناسبة لها.

المطلب الثالث : أبعاد التنمية المستديمة

التنمية المستديمة تنمية لا تركز على الجانب البيئي فحسب بل تشمل أيضًا الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، فهي تنمية بأبعاد ثلاثية مترابطة ومتكاملة في إطار تفاعلي يتسم بالضبط والتنظيم والترشيد للموارد ولا يكفي وصف هذه الأبعاد بأنّها مترابطة معًا كما يظهر مثلث التنمية المستديمة في **الشكل رقم (1)**، بل لابد من الإشارة إشارة واضحة وصريحة إلى أن هذه الأبعاد مترابطة ومتداخلة ومتكاملة، ويمكن التعامل مع هذه الأبعاد على أنّها منظومات فرعية لمنظومة التنمية المستديمة، حيث تتكون كل منظومة فرعية من هذه النظم حيث تتكون كل منظومة فرعية من هذه المنظومات من عدد من المنظومات الفرعية الأخرى أو العناصر التي يمكن تحديدها فيما يلي **(الشكل رقم2- والشكل رقم 3):**

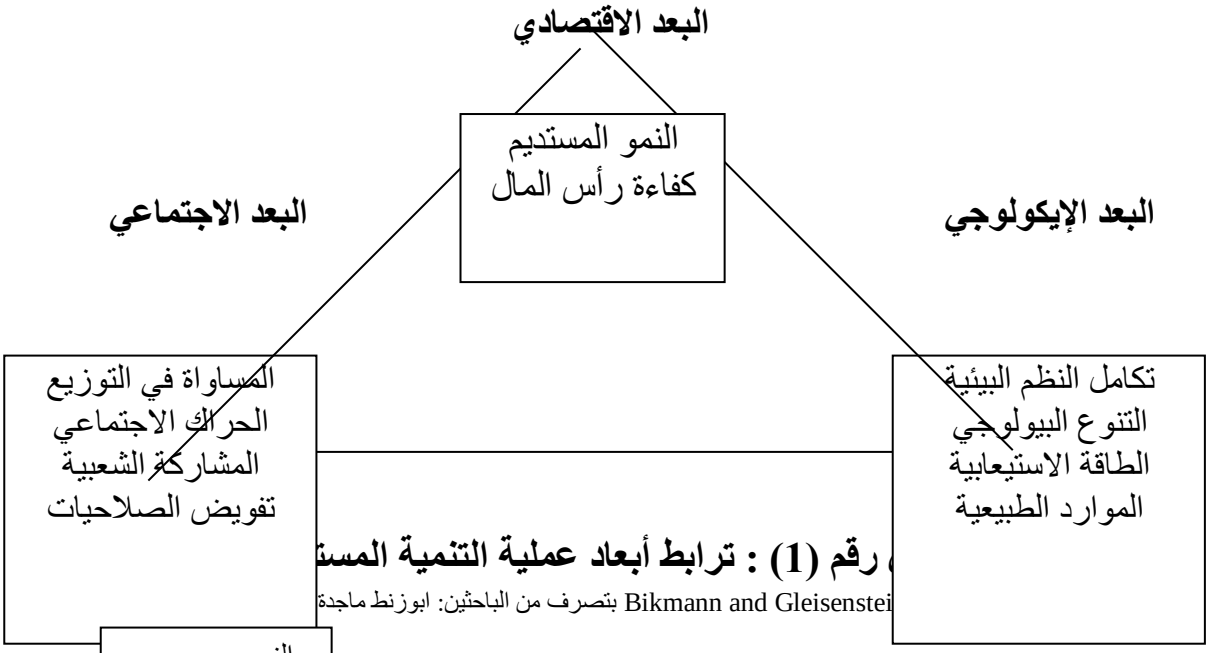
1. المنظومة الاقتصادية : وتشمل : النمو الاقتصادي المستديم، كفاءة رأس المال، إشباع الحاجات الأساسية، العدالة الاقتصادية.

2. المنظومة الاجتماعية :

- المساواة في التوزيع، الحراك الاجتماعي، المشاركة الشعبية، التنوع الثقافي، استدامة المؤسسات.

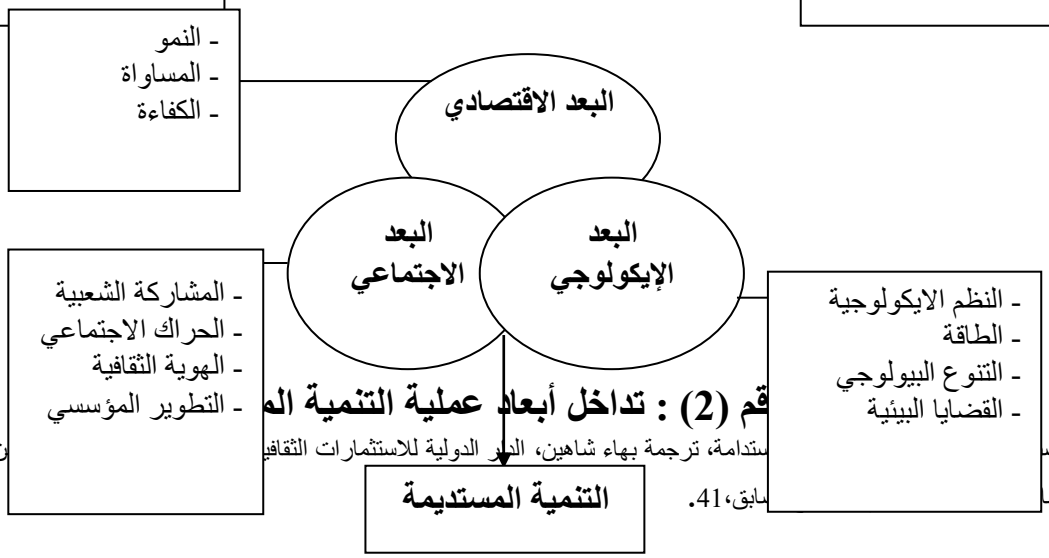
3. المنظومة البيئية :

- النظم الإيكولوجية، الطاقة، التنوع البيولوجي، الإنتاجية البيولوجية، القدرة على التكيف.



رقم (1) : ترابط أبعاد عملية التنمية المست

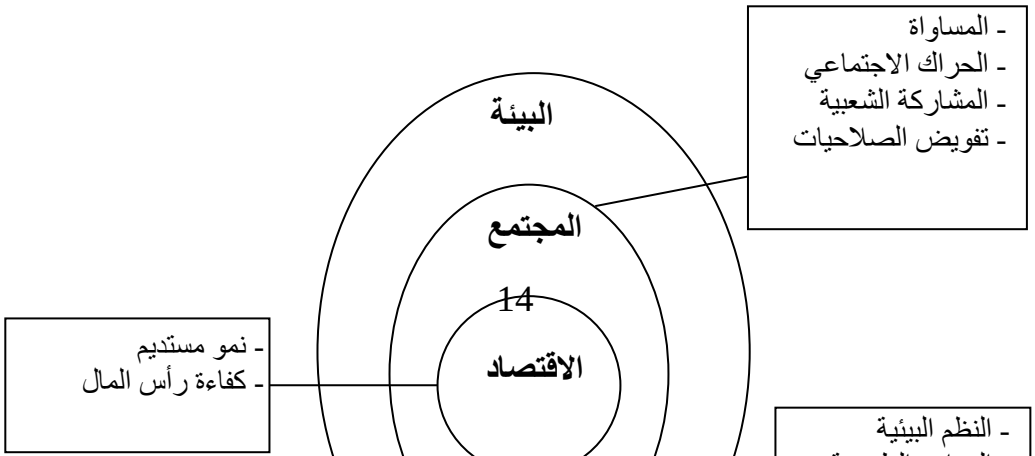
Bikmann and Gleisenstei بتصرف من الباحثين: ابوزنط ماجدة



رقم (2) : تداخل أبعاد عملية التنمية الم

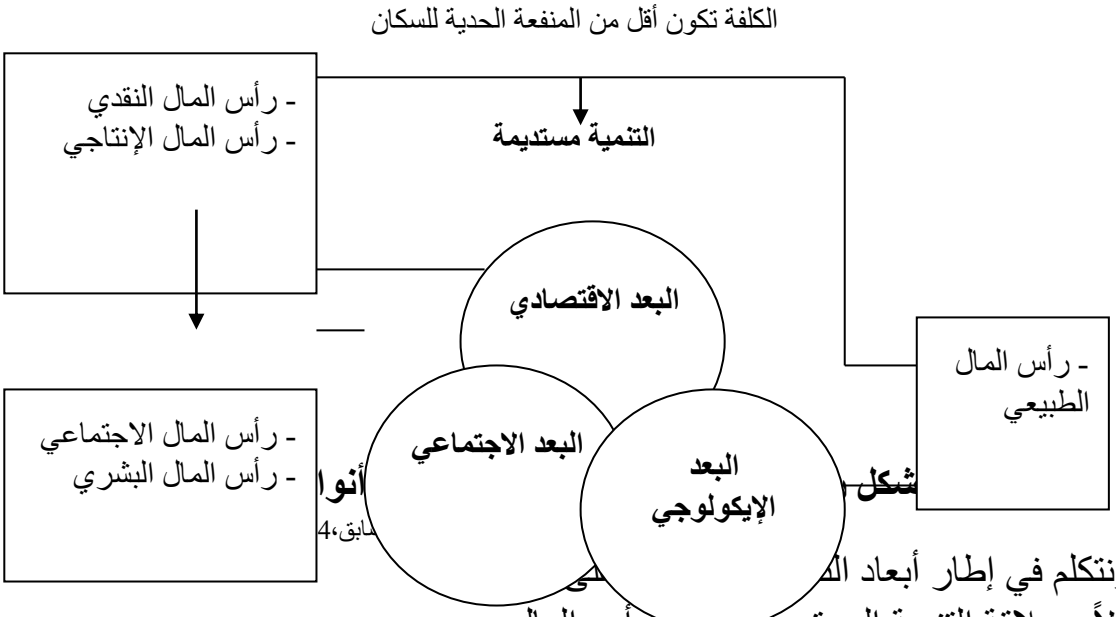
عن: موس ستدامة، ترجمة بهاء شاهين، الدار الدولية للاستثمارات الثقافي ن الباحثين:

ابوزنط ما سابق،41.



الشكل رقم (3) : تكامل أبعاد عملية التنمية المستديمة

Bikmann and Gleisenstein, 2002 بتصرف من الباحثين: ابوزنط ماجدة وعثمان أبو غنيم، المرجع السابق،43.



ونتكلم في إطار أبعاد الـ
أولاً : علاقة التنمية المستديمة بأنواع رأس المال.
ثانيًا : أبعاد التنمية المستديمة والاستخدام العقلاني للموارد.

(أ)- علاقة التنمية المستديمة بأنواع رأس المال

تنطوي التنمية المستديمة بأبعادها الثلاثة على ضرورة إجراء تغييرات رئيسية وضرورية في المجتمع، ولكي تقوم هذه التنمية على قاعدة صلبة لابد أن تستند وتعتمد على واقع مخزون رأس المال الذي يدعمها، ورأس المال هنا لا يقصد به رأس المال بمفهومه التقليدي المعروف بوصفه أحد عناصر الإنتاج ومكوناته، إنما رأس المال الذي يشمل كل معطيات ومقدرات المجتمع ويعكس محتويات ومكونات وأبعاد التنمية وهو بهذا المفهوم يقسم إلى خمسة أنواع :

1. رأس المال النقدي : ويقصد به رأس المال المادي أو النقدي.
2. رأس المال الطبيعي : ويعني الموارد الطبيعية والنظم البيئية.
3. رأس المال الإنتاجي : الأصول المادية القادرة على إنتاج السلع والخدمات.
4. رأس المال البشري : ويقصد به القدرات الإنتاجية للأفراد سواء الموروثة أو المكتسبة.
5. رأس المال الاجتماعي : ويشمل الثقافة الاجتماعية السائدة بكل قيمها وعاداتها وتقاليدها.

ولتحقيق التنمية المستديمة فإنّه لابد من التحول من تكنولوجيا تكثيف المواد إلى تكثيف تكنولوجيات المعلومات، وهذا يعني التحول من الاعتماد على رأس المال الإنتاجي إلى

الاعتماد على رأس المال البشري ورأس المال الاجتماعي، وبالتالي فإن التنمية المستديمة يمكن أن تحدث فقط إذا تم الإنتاج بطرق ووسائل تعمل على صيانة وزيادة مخزون رأس المال بأنواعه الخمسة المذكورة، وعليه فإن العمليات الاقتصادية الأساسية الثلاثة المتمثلة في الإنتاج والتوزيع والاستهلاك لابد أن يضاف إليها عملية رابعة هي **صيانة الموارد**.

وهناك لابد من القول بالضرورة أن تعكس أسعار السلع والبضائع المنتجة الكلفة البيئة المتمثلة في استهلاك رأس المال الطبيعي واستنزافه، وذلك حتى يتم تعزيز الوعي بضرورة المحافظة على البيئة وصيانتها وحتّى لا تكون أرقام النمو الاقتصادي السنوي خادعة وغير صحيحة، فقد بين **روبير روبتو Robert Reptto** الخبير الاقتصادي الأمريكي أن عند احتساب الاستهلاك من النفط والخشب والتربة في حسابات الأداء الاقتصادي القومي الاندونيسي تبين أن النمو الاقتصادي الذي تحقق خلال الفترة 1979-1984 سيكون 4% وليس 7% كما هو معلن رسميًا، وبالتالي فإنّه لابد أن يسمح للأسعار بقول الحقيقة الإيكولوجية، وذلك من أجل يتم صنع القرارات التجارية والصناعية ضمن أطر أخلاقية وبيئية وليس فقط ضمن أطر اقتصادية.

وفكرة التنمية المستديمة من وجهة نظر اقتصادية تندرج تحت ما يعرف بالاقتصاد البيئي الذي يقوم على مبدأ أن الاقتصاد ينمو من خلال تحويل رأس المال الطبيعي إلى رأس مال مادي، والنمو الأمثل يحدث عندما تقل الكلفة الحدية لتحويل رأس المال الطبيعي على المنافع الحدية للسكان، وبالتالي إذا كان تحويل رأس المال الطبيعي إلى رأس مال مادي أعلى من مستوى النمو الأمثل فإن التنمية تكون غير مستديمة.

يساعد هذا السيناريو في قياس مدى استدامة التنمية على اعتبار أن العلاقة بين السكان والاستهلاك تتحدد من خلال العلاقة التالية :

$$ت = س \times ث$$

حيث أن **ت:** تدهور البيئة أو استنزاف الموارد

س: عدد السكان

ث: استهلاك الطاقة (الموارد والمعلومات)

وهنا لابد أن يتم ضبط المتغيرات وفق المستوى الأمثل والمشار إليه آنفًا لتحقيق السيطرة على العلاقة الموجبة بين زيادة السكان وتدهور البيئة.

(ب)- أبعاد التنمية المستديمة و الاستخدام العقلاني للموارد:

يتمثل الاستخدام العقلاني للموارد الطبيعية الذي تقوم عليه التنمية المستديمة في مجموعة من المبادئ الرئيسية هي :

1- **تحديد مناطق تنفيذ النشاطات الاقتصادية:** والفكرة الرئيسية هنا تقوم على التساؤل حول: هل ننقل الموارد الطبيعية إلى مناطق أخرى لاستخدامها، أم نستخدمها في أماكن تواجدها ؟.

والإجابة هنا يجب أن لا ترتبط فقط بالكلفة الاقتصادية بل يجب أن تأخذ بعين الاعتبار الكلفة البيئية في كلا الحالتين، وهذا يعني أن النشاطات التنموية يجب أن تنفذ في الأماكن أو المناطق التي تكون فيها آثار هذه النشاطات على البيئة في حدودها ومسيطر عليها، وإلاّ فإن أي تدمير للبيئة سيؤدي إلى تدمير التوازن البيئي في المنطقة ويترتب عن ذلك سلسلة من ردود الفعل السالبة التي تعود إلى مزيد من التدمير، وعليه يجب - عند اختيار مناطق تنفيذ الأنشطة التنموية - الموازنة بين الكلفة البيئية والكلفة الاقتصادية وعدم التركيز على الثانية وإهمال الأولى.

2- **حجم الموارد الطبيعية الكامنة وكميتها:** الاستغلال العقلاني للموارد الطبيعية واستخراجها لاستخدامها في نشاط اقتصادي يجب أن يتوقف عند النقطة التي تبدأ عندها الآثار البيئية السالبة في الظهور، وهذه النقطة تتحدد من خلال حجم وكمية الموارد الطبيعية الكامنة أو الموجودة في الطبيعة وحجم وكمية الموارد التي يحتاجها النشاط الاقتصادي، وهذا يعني أنّه لابد من توازن عند استغلال مورد طبيعي معين في نشاط اقتصادي ما بين الكلفة الاقتصادية من جهة والكلفة البيئية من جهة أخرى، فالملاحظ مثلا حسب المختصين والخبراء انه فضلا عن التكلفة الاقتصادية المرتفعة للغاز الصخري الذي يحتم إنفاق 70 مليار دولار من اجل حفر 15 ألف بئر، فإن الكمية التي يتم استغلالها ضئيلة جدا، فمشاريع هذا الغاز تترك حوالي 90 % لا يمكن استغلاله بسبب ضعف المردودية وهي نسبة الغازات المتبقية التي تنتشر في طبقة الأرض بعد انتهاء عملية الحفر والتنقيب، وبالتالي عدم القدرة على استغلال أكثر من 10 % من مخزون الآبار محل التنقيب.

3- **مخرجات المشاريع الاقتصادية:** يرتبط هذا المبدأ بنوعية مخرجات المشاريع أو النشاطات الاقتصادية، فالتأثيرات السالبة لنوعية مخرجات النشاط يعتمد على كم ونوع المورد المستغل وعلى التكنولوجيا المستخدمة في استخراج أو استغلال أو نقل المورد، وهذا يعيدنا إلى القول بأن تحسين نوعية مخرجات النشاط أو المنتوج الاقتصادي يتطلب الموازنة بين الكلفة الاقتصادية والكلفة البيئية من جهة أخرى، فالإنتاج الجزائري من الغاز التقليدي يتراوح ما بين 135 مليار و 140 مليار م3 بحيث تبلغ كلفة البئر الواحد من الغاز التقليدي بين 8 و18 مليون دولار، وتكلف هذه المادة أقل في مجال حفر الآبار من الغز الصخري، بينما ستقوم الجزائر حسب بعض الخبراء بإنفاق 70 مليار دولار في استكشاف الغاز الصخري واستغلاله و يتعين من اجل دفعها اللجوء إلى صندوق ضبط الموارد، وهي تكلفة اقتصادية باهظة بالمقارنة مع تكلفة إنتاج الغاز الطبيعي، حيث يرتقب أن تكون تكلفة حفر بئر الغاز الصخري أكثر مع نسبة مردودية اقل مقارنة بالغاز التقليدي.

4- **زمن التنمية ووقتها:** يتمثل هذا المبدأ في مدى تأثر مدة أو وقت التنمية بالعمليات الطبيعية التي تقود إلى تغيرات في نوع وكم ودرجة بقاء المورد في الطبيعة، فتسريع عمليات استغلال مورد معين باستخدام تقنيات معينة لا يؤثر فقط على كلفة عملية التنمية بل ينعكس أيضًا على زيادة الكلفة الاجتماعية والبيئية للتنمية.

ولعل هذه المبادئ الأربعة تقودنا إلى أهمية معرفة الخصائص للمنطقة المستهدفة للتنمية حيث تكمن هذه الأهمية في أن اختلاف البيئات في خصائصها الطبيعية يوجد حالات وأوضاعًا وفرصًا مختلفة للتنمية، وهنا يمكن التمييز بين نوعين من هذه الحالات وهي:

- **حالات تنتج عن الفائدة المتحققة من الموارد:** والفائدة المتحققة من الموارد الطبيعية هي التي تقرر إمكانيات التنمية في أي منطقة وهي على نوعين هما :

1. فائدة إيكولوجية: وهذه تتمثل في أثر ووظيفة الموارد في النظام البيئي وفي تحقيق التوازن البيئي.

2. فائدة اقتصادية: تعني أثر الموارد في عملية الإنتاج.

- **حالات تنتج عن حساسية الموارد:** وتتمثل هذه الحالات في مدى استجابة أو رد فعل الموارد للمدخلات الخارجية بطريقة تعمل على تقليل فوائدها البيئية والاقتصادية.

تقرر هذه الحالات الآثار والنتائج البيئية، فعلى سبيل المثال تم في دراسة المخطط الطارئ لحماية المصادر الطبيعية في فلسطين والتي أعدتها وزارة التخطيط والتعاون الدولي الفلسطينية عام 1998، تحديد مناطق المياه الجوفية في الضفة الغربية على أساس درجات مختلفة من الحساسية بناء على تسرب الملوثات إلى هذه المناطق ومصادر المياه الجوفية فيها، وقد تم تحديد درجات حساسية كل موقع بالنسبة لإعادة تغذية المخزنات الجوفية بناء على المعايير التالية:

- القشرة الأرضية السطحية.
- التركيب الجيولوجي.
- كميات هطول الأمطار.
- النتح والتبخر.
- الهيدرولوجيا.
- نوعية المياه في المواقع المختلفة.
- التضاريس والمنحدرات واستخدامات الأراضي.

وقد أمكن من خلال تطبيق المعايير أعلاه تصنيف مناطق الضفة الغربية إلى مناطق بالغة الحساسية ومناطق متوسطة الحساسية ومناطق غير حساسة.

يتبين مما تقدم أن الموارد الطبيعية لا تستخدم فحسب من قبل الإنسان بل من قبل الطبيعة، فكما تستخدم هذه الموارد لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للإنسان، فهي تستخدم هذه الموارد لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للإنسان، فهي تستخدم لتحقيق تلك

الحالة من البيئة التي فيها نفع وفائدة للإنسان، ولذلك فإن أي تحليل لغرض التنمية في منطقة ما يجب أن يركز بالدرجة الأولى على خصائص التنمية المطلوبة من خلال تحديد متطلباتها من الموارد والآثار الجانبية التي يمكن أن تنشأ فيها في ظل التكنولوجيا المستخدمة.

المبحث الثالث : العلاقة بين البيئة والتنمية

اقتنعت الجماعة الدولية أن خطط التنمية ومشروعاتها لا ينبغي أن تتم على حساب إجهاد البيئة والإسراف في استخدام مواردها المتاحة بما يخل بقواعد التوازن البيئي، لذلك سلم مؤتمر ستوكهولم للبيئة الإنسانية سنة 1972 بالعلاقة القائمة بين التنمية الاقتصادية والبيئة، حيث أكد الإعلان أن للإنسان حق أساسي في الحرية والمساواة وظروف معيشية ملائمة في بيئة تسمح بالحياة الكريمة والرفاهية مؤكدا بذلك على كون البيئة السليمة والتنمية هي دعائم أساسية لحقوق الإنسان.

ووقد احتلت مسألة مضمون ومدى وآثار هذه العلاقة تركيز اهتمام الجهود الدولية وعلى رأسها جهود الأمم المتحدة بعد ذلك، لكن الحاجة ظلت قائمة إلى مزيد من الاهتمام بمشاكل التنمية والبيئة توصلاً إلى نوع من التنسيق والتوفيق.

وليس أدل على تلك العلاقة الوثيقة والتبادلية بين البيئة والتنمية من تلك الإشارة التي أوردها التقرير الصادر سنة 1987 عن اللجنة العالمية للبيئة والتنمية التابعة للأمم المتحدة الذي جاء تحت عنوان "مستقبلنا المشترك" الذي جاء فيه أن "البيئة والتنمية ليسا تحديين منفصلين بل يتلازمان بشكل لا انفكاك عنه، فلا يمكن للتنمية أن تقوم على قاعدة من موارد بيئية متداعية، كما لا يمكن حماية البيئة عندما يسقط النمو من حسابه تكاليف تدمير البيئة".

كما جاء في وثيقة إعلان دي جانيرو بشأن البيئة والتنمية لسنة 1992 في المبدأ الثالث منه على أنّه "يتوجب إعمال الحق في التنمية حتى يوفي بشكل منصف بالاحتياجات الإنمائية والبيئية للأجيال الحالية والمقبلة"، وجاء في المبدأ الرابع أنّه "من أجل تحقيق تنمية مستديمة تكون حماية البيئة جزء لا يتجزأ من عملية التنمية ولا يمكن النظر بمعزل عنها".

كما يتضح من خلال النظام الدولي لحقوق الأنسان وحرياته الأساسية التأكيد على العلاقة الوثيقة بين التنمية والبيئة من زاوية ان حق الأنسان أو الشعوب في التنمية لن يكون في صورته الكاملة والفعالة إلا إذا اقترن ذلك بتوفير البيئة السليمة والصالحة.

إن البيئة والتنمية أمران متوافقان ويعتمد كل منهما على الآخر، فلا ينبغي أن تكون التنمية ملائمة فقط، بل ينبغي أن تكون ملائمة أيضا لثقافة النظم الاجتماعية والمكان الذي تتم فيه وزمانها، حيث تشتمل التنمية البيئية على مجموعة من السياسات والإجراءات التي تتخذ للانتقال بالمجتمع إلى وضع أفضل، باستخدام التقنية المناسبة للبيئة كعامل أساسي لتحقيق التوازن بين بناء الموارد الطبيعية وهدم الأنسان لها، في ظل سياسات وطنية ودولية للمحافظة على هذا التوازن، خلال مدة زمنية محددة، فقد كان للتغيرات التقنية السريعة في بداية التسعينات أثر مهم في انتشار صناعات الأبحاث والتنمية، والصناعات المرتكزة على المعرفة وقدرتها على التنافس في الأسواق العالمية.

من هنا بدأ الاهتمام العالمي للعمل الجاد نحو التوفيق بين متطلبات التنمية والتقدم الصناعي، وحماية البيئة والموارد الطبيعية، والعمل للحد من الآثار السلبية على عناصر الحياة، ونتج عن الارتباط الوثيق بين البيئة والتنمية ظهور مفهوم التنمية المستديمة، ويأخذ هذا المفهوم بالحسبان ظروف البيئة الطبيعية والبشرية في أعمال التنمية فالتوسع المستمر في مختلف الأنشطة يستلزم إعادة النظر في الاعتماد المطلق على القدرة الاستيعابية للزيادة المستمرة في احتمال التلوث، وذلك على القدرة الطبيعية المحدودة لاستيعاب الملوثات.

إن مسائل البيئة والتنمية الاقتصادية التي كانت مستقلة بعضها عن بعض في وقت من الأوقات أصبحت الآن متشابكة تشابكا لا يمكن فصمه، فالتدهور البيئي يدفع الناس بأعداد متزايدة إلى الفقر، وهذا الأخير أصبح عاملا من عوامل التدهور الأيكولوجي، إذ أن الناس الذين تنقطع بهم الأسباب ويضيع أملهم يستهلكون أصول الموارد التي يعتمدون عليها وليست المسألة خيارا بين تخفيف حدة الفقر، ووقف التدهور البيئي وقلب اتجاهه، بل إن الدول تواجه الآن استحالة تحقيق أي من الهدفين إلا بالسعي إلى تحقيق الهدف الآخر أيضا وهو البيئة والتنمية المستديمة.

وتفهم العلاقة بين النمو من جهة والبيئة بما تحويه من موارد من جهة أخرى على أنّها علاقة تكاملية وليست علاقة تنافرية أو صراع، ذلك أن تحقيق نمو اقتصادي يعتمد على حماية البيئة ويحتاج إلى وجود موارد، وإذا كانت هذه الموارد مدمرة أو مستنزفة فإنّه لا يمكن أن يتحقق النمو بالكم والكيف الذي نحتاج، لذلك فإن المحافظة على الموارد واستغلالها بشكل عقلاني يساهم في حصول النمو الاقتصادي، وهذا يعني أن الجهود الموجهة لحماية البيئة تعزز من حماية التنمية واستمراريتها وهو ما يحدد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها مفهوم التنمية المستديمة ومحتواها.

وقد عمل أحد الاتحادات الأمريكية بالتعاون مع الشركات والمجموعات الصناعية على إصدار تقرير يبين العلاقة بين البيئة والتنمية المستديمة، ويرى **التنمية المستديمة من منظور الأمن،** ويحدد للأمن ثلاثة أنواع باعتبارها وثيقة الصلة بالتنمية المستديمة وهي:

1. الأمن البيئي.
2. الأمن المتصل بالموارد.
3. الأمن الاجتماعي و الاقتصادي.

المطلب الأول : الأمن البيئي

وهو الحفاظ البيئي، ويعني المحافظة على استمرارية عمل الأنظمة الطبيعية ومن هذه الأنظمة :

- الحفاظ على التربة الخصبة الضرورية للزراعة.
- تلقيح عدد كبير من المحاصيل.
- العمل على تلطيف واعتدال الطقس.
- توفير منتجات الغذاء من البحر.
- الحفاظ على الثروة الزراعية بمتابعة أهم الطرق الآمنة لمواجهة الإصابات الزراعية.
- التقليل من حدوث الفيضانات والجفاف إلى الحد الأدنى.

إن الأمن البيئي يشمل مجموعة من الجهود المبذولة من الدول والأفراد من أجل تحقيق الرفاهية والتقدم الاجتماعي وحماية المواطن من المخاطر وهو ما يعني حماية الإطار الذي يعيش فيه وهو البيئة ومواردها من خلال وقف توليدها والحد من إفسادها وتدهورها، إضافة إلى الاستثمار الأمثل للموارد الطبيعية البيئية.

ووصولاً إلى الأمن البيئي المنشود فإن الوعي في مشكلات البيئة وتأثيرها على البيئة ومواردها من خلال الإدراك لطبيعة البيئة ومكوناتها والتفاعلات فيما بينهم أمر مطلوب لتحقيق وعي بيئي يؤدي إلى تغيير السلوك والممارسات تجاه البيئة ومواردها.

ولذلك فإن الأمن البيئي يستلزم الحفاظ على التوازن بين الأنظمة البيئية أو الدورات المناخية أو الأنظمة الطبيعية.

المطلب الثاني : أمن الموارد

والمقصود به توفر الغذاء والطاقة ومواد الخام والمستلزمات الإنسانية الأخرى بكميات مطلوبة وبتكلفة معقولة، وهذه الموارد هي رأس المال الخاص بكوكب الأرض.

ولكن ماذا يحدث عند استهلاك رأس المال لتلبية مطالبنا وليس استغلال أرباح أسهم هذا المال، ورأس المال هي الموارد الطبيعية الموجودة على كوكب الأرض ؟

يجب أن يكون لدينا احتياطي استراتيجي مع العمل على زيادة هذه الموارد واستغلالها الاستغلال الأمثل، حيث أن هذا الاستخدام الجائر للموارد يحرم الأجيال القادمة من فرص استخدامها، وحتى نصل إلى الاستخدام الأمثل لهذه الموارد يجب :

- استخدام كافة الموارد بأقصى كفاءة ممكنة وبالتالي تقليل الفاقد إلى أدنى حد ممكن.
- عدم تجاوز المعدل الذي يمكن إعادة توليد تلك الموارد عنده.
- تقليل استخدام الموارد غير المتجددة أو الاستغناء عنها إن أمكن.
- تحقيق أقصى استخدام ممكن للموارد المتجددة، وقد توصل المعهد الدولي للتنمية البيئية والاقتصادية إلى أنّه يمكن عمل الكثير لمساعدة الدول النامية على إقامة أنظمة إنتاجية وتجارية قابلة للاستدامة.

المطلب الثالث : الأمن الاجتماعي والاقتصادي

هو الوضع الذي يكون فيه البشر قادرين على النمو والتطور عن طريق المساواة في الدخل والثروة ومواجهة البطالة وارتفاع معدلات الجريمة، وبالتالي فإن فقدان الأمان يؤدي إلى دمار بيئي، والفقر هو أكبر المهددات للأمن الاجتماعي والاقتصادي ومحاولة تحدي الفقر والإقلال منه يتمثل في أمرين :

- زيادة الاستخدام الإنتاجي للموارد الأكثر توافر لدى الفقراء وهو "العمل"، ويتطلب ذلك وضع سياسة الحوافز والاهتمام بالمؤسسات الاجتماعية والسياسية والبيئية التحتية والتكنولوجيا.
- توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية للفقراء ومن أهمها الرعاية الصحية وتنظيم الأسرة والتغذية والتعليم الأساسي، وهذان العنصران لا يستغن أحدهما عن الآخر. وهناك عدّة مؤشرات لقياس الأمن الاجتماعي والاقتصادي وهي :

- توزيع الدخل والثروة
- المستويات التعليمية
- مستويات الدخل والثروة.
- إمكانية التمتع بالحريات الأساسية.
- الحالة الصحية والغذائية.
- إمكانية الوصول للموارد.

الفصل الثاني : المبادئ العامة لقانون البيئة في إطار التنمية المستدامة

ونقسمها إلى أربعة فئات :

الفئة الأولى : مبادئ الوقاية من الأضرار البيئية.

الفئة الثانية : مبادئ متعلقة بالبدائل وإدخال البعد البيئي في التخطيط والبرامج.

الفئة الثالثة : مبادئ العدالة البيئية.

الفئة الرابعة : مبادئ متعلقة بالتنوع والمحافظة على الموارد.

المبحث الأول : مبادئ الوقاية من الأضرار البيئية

وهي : مبدأ الحيطة - مبدأ الوقاية - مبدأ المشاركة - مبدأ الملوث الدافع.

المطلب الأول: مبدأ الوقاية:

ويقصد به اتخاذ التدابير اللازمة لمنع التلوث البيئي المتوقع قبل وقوعه، ولاشك في أهمية مبدأ الوقاية في مجال حماية البيئة كغيره من المجالات تطبيقًا للقاعدة المنطقية القديمة التي تقضي بأن "الوقاية خير من العلاج"، فعدم اتخاذ اللازم للوقاية من المخاطر البيئية المتوقعة سيستتبع إصابتها بأضرار قد يستحيل التخلص منها كالإصابة بالأمراض المزمنة أو يصعب علاجها ببذل القدر المناسب من الجهد والمال والوقت، بالإضافة إلى تحمل الأضرار المترتبة خلال فترة المعالجة والتعويضات اللازمة للمتضررين.

وينطبق مبدأ الوقاية في مجال البيئة كلما كان الضرر المراد توقيه مؤكدًا من الناحية العلمية، وذلك كالضرر المترتب على استخدام بعض المواد الخطيرة المعروفة في حفظ المنتوجات الغذائية، وهنا قد يستخدم القانون تقنية المنع أو الحضر للوقاية من أثر استخدام هذه المواد، وقد يجيز النشاط مع استلزام اتخاذ التدابير الضرورية لمنع وقوع الضرر أو حصره في أضيق نطاق ممكن.

غير أن الوقاية بمفهومه التقليدي لم يعد كافيًا لحماية البيئة بعد التطور التكنولوجي الكبير الذي لحق بمختلف أوجه النشاط البشري في العصر الحديث، واستتبع الكثير من احتمالات المخاطر والأضرار، وهذه المخاطر والأضرار ليست مؤكدة الحدوث علميًا، ويختلف بشأنها العلماء والباحثون، فبعضهم ينفيها والبعض يتوقع وقوعها في مستقبل قريب أو بعيد، مع تباين آراء الآخرين حول مدى خطورتها، ومن أمثلة ذلك آثار الغازات المنبعثة من بعض الصناعات على طبقة الأوزون وسخونة جو الأرض ومنها آثار الأشعة المنبعثة من أجهزة الميكروفون، وأجهزة الاتصال اللاسلكية المحمولة (الموبايل) على مستعمليها على المدى البعيد.

وتتفرع على هذا المبدأ عدّة مبادئ من بينها: مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر، وهو المنصوص عليه في المادة 05/3 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ويعني استعمال أحسن التقنيات المتوفرة وبتكلفة اقتصادية مقبولة، ويلزم كل متخصص يمكن أن يلحق نشاطه ضررًا كبيرًا بالبيئة مراعاة مصالح الغير قبل التصرف طبقًا للالتزام المتعلق لمنع الإضرار بالغير.

المطلب الثاني: مبدأ الحيطة:

ويقصد به اتخاذ التدابير اللازمة لحماية البيئة من أضرار جسيمة يحتمل وقوعها نتيجة ممارسة أنشطة معينة، رغم انتفاء علم اليقين بشأنها، وتختلف الحيطة عن الوقاية في أن الأول يستبق مخاطر غير محددة، أما الثاني فيحول دون تحقق مخاطر معروفة، فمبدأ الحيطة لا يعوض الوقاية وليس بديلا عنها، وهو يتطلب نظاما منسقا ودقيقا يشكل سدا في وجه أي نوع من المخاطر، فوجود تدابير وقائية عالية التوجيه والتبصر تسمح بإدارة المخاطر المعلومة بدون صعوبة، ويجعلها قابلة للتحكم فيها على وجه لا وجود فيها للتردد، ومع ذلك فإن اللجوء البديهي إلى مبدأ الحيطة ذو طبيعة يصعب تفهم تمييزها من طرف الأفراد وحتى المتعاملين الاقتصاديين أحيانا.

وقد عرف القانون الدولي للبيئة منذ السبعينيات تطورًا ملحوظًا لمسايرة مختلف الأخطار الجديدة، فبعدما كان مجرد قانونًا يتخذ عادة في حالات الاستعمال لمواجهة الكوارث، دخل مرحلة جديدة، إذ أصبح قانونًا موجهًا أيضًا نحو المستقبل في إطار التنمية المستدامة، وفي هذا السياق ظهر مبدأ الحيطة والذي بموجبه يجب على الدول اتخاذ التدابير اللازمة لاستدراك تدهور البيئة، حتى في حالة غياب اليقين العلمي القاطع حول الآثار الناجمة عن الأنشطة المزمع القيام بها، فالضرر الذي يسعى مبدأ الاحتياط إلى منع وقوعه هو ضرر يستعصي على المعرفة العلمية المتاحة أن تؤكد وقوعه أو تحدد آثاره ونتائجه على البيئة إذا ما وقع، أي أن يكون هناك عدم وجود يقين علمي فيما يتعلق بماهية الضرر.

فمبدأ الحيطة يتصف بميزة التسبيق والتوقع وهو بذلك موجه كليًا أو جزئيًا نحو المستقبل، واستنادا للمعطيات العلمية الحالية يجب العمل قبل الحصول على أي دليل لاحتمال تحقق الضرر.

وقد ظهر مبدأ الحيطة في القانون الدولي منذ مؤتمر ستوكهولم عام 1972 غير أنّه أصبح أكثر وضوحًا في إعلان ريو لعام 1992 الذي نص صراحة على أن "لا يستخدم الافتقار إلى اليقين العلمي الكامل سببًا لتأجيل اتخاذ تدابير فعالة لمنع تدهور البيئة".

وقد تمت الإشارة إلى هذا المبدأ في ما بعد ضمن أغلبية الاتفاقيات الموقعة بمناسبة أو بعد انعقاد قمة الأرض، فقد أكد بروتوكول مونتريال لعام 2000 بشأن الأغذية المحورة وراثيًا، حيث نصت الفقرة السادسة من المادة العاشرة منه على حكم بشأن الدول النامية يقضي بأن "عدم توافر اليقين العلمي نتيجة لعدم كفاية المعلومات والمعرفة العلمية المتصلة بمدى حدة الآثار المحتملة الناتجة عن كائن حي محور وراثيًا لا يمنع الطرف المستورد من اتخاذ القرار المناسب بشأن استيراد الكائن الحي المحور بهدف تجنب الآثار السلبية المحتملة".

وقد بدأت الدول في تأكيد مبدأ الحيطة صراحة في تشريعاتها البيئية، ففي ألمانيا يلزم قانون الرقابة على التلوث الصادر عام 1974 باتخاذ الاحتياطات اللازمة لمنع وقوع الأضرار المحتملة، وفي السويد تنص المادة الثالثة من القانون رقم 98 لسنة 1997 على وجوب التقيد بمبدأ الحيطة، وفي فرنسا جاء في المادة 110/ف1 من قانون حماية البيئة رقم 101 لسنة 1995 بأن غياب اليقين البيئي – مع عدم توافر المعارف العلمية والفنية في لحظة معينة - لا يمنع من تطبيق مبدأ الحيطة لمنع ما قد ينتج من أضرار جسيمة، كما تم النص على المبدأ من

قبل المشرع الجزائري وذلك في المادة 3/ف06 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستديمة، وكذا المادة 8 من القانون المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستديمة رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004.
وقد نصت بعض القوانين الخاصة في الجزائر على هذا المبدأ فعلى سبيل المثال نصت المادة 15 من المرسوم الرئاسي المتعلق بتدابير الحماية من الإشعاعات المؤينة على المبادئ العامة للوقاية من التعرض للإشعاعات المؤينة، كما ان المرسوم الرئاسي المتعلق بتسيير النفايات المشعة قد نص على هذا المبدأ، ذلك أن مبدأ الحيطة يعالج مسألة الأضرار المحتملة فقط، وظهرت هذه الفكرة مع كثرة النشاطات والتطورات التكنولوجيا مما دفع إلى زيادات التهديدات والمخاطر التي لا يتم التأكد من مدى تحققها ووجودها أصلا.
ويعتبر موضوع الصحة من المجالات الخصبة المستهدفة بتطبيق مبدأ الحيطة، أذ أشار المشرع من خلال تعديل قانون الصحة في سنة 2008 إلى المبدأ ولم يذكره ضمن المبادئ العامة، خاصة وان هذا المجال يتضمن موضوع الصيدلة الذي يعد من اكبر المجالات التي يجب فيها تناول مبدأ الحيطة نظرا لخطورة المواد الصيدلانية ومجال استهلاكها الواسع من طرف الأنسان، إلا أن هذا القانون أنشأ هيئة خاصة أوكلت لها العديد من المهام منها القيام بالتدابير الاحتياطية للسهر على مراقبة هذه المنتوجات، كما نص التشريع المتعلق بتسجيل المواد الصيدلانية بأنه يمكن للوزير المكلف بالصحة أن يتخذ على سبيل التحفظ أي إجراء بتوقيف تسويق منتوج ما أو حصة منتوجات صيدلانية يراها ضروريا لفائدة الصحة العمومية مما يعني الحالات التي لم يتم التأكد فيها من السلامة التامة الناتجة عن تسويق المنتوج يمكن للوزير اتخاذ التدابير التحفظية المناسبة وفق سلطته التقديرية.

المطلب الثالث: مبدأ المشاركة:

ويقصد به مساهمة كل من يهمه الأمر في تحقيق الهدف المشترك، يعتبر مبدأ المشاركة من المبادئ الأساسية اللازمة لحماية البيئة، وبغيره تصعب هذه الحماية إن لم تصبح شبه مستحيلة وذلك لأن هيئات الدولة وإدارتها المعنية بحماية البيئة سواء أكانت متخصصة في ذلك أو لم تكن لا تستطيع وحدها حماية البيئة في إقليمها الحماية الكافية، تلك الحماية التي تستلزم المساعدة من جهتي الخارج والداخل، أي بين كلا من الجهات الأجنبية والمنظمات الدولية من ناحية ، ومن سكان الدولة من المواطنين وغير المواطنين من ناحية أخرى.
فمساعدة الجهات الخارجية ضرورية لأن التلوث الذي يصيب البيئة في أي عنصر من عناصرها لا يعرف الحدود بين الدول أو يتوقف عندها، ويمكن أن ينبعث من إقليم إحدى الدول فيصيب أقاليم كثيرة منها أو الكرة الأرضية بأسرها، وتلعب الاتفاقيات الدولية الإقليمية

منها والعالمية دورًا هامًا في الحفاظ على البيئة في العالم بصفة عامة أو في شطر معين منه بصفة خاصة.

أمّا مساعدة سكان الدولة فهي أكثر لزومًا وأقرب نفعًا، فيجب على كل إنسان أن يمتنع عن القيام بالأعمال الملوثة للبيئة من ناحية، وأن يساهم قدر طاقته في إزالة التلوث إن وجد من ناحية أخرى.

والتنمية المستديمة عبارة عن ميثاق يقر بمشاركة جميع الجهات ذات العلاقة في اتخاذ قرارات جماعية من خلال الحوار، خصوصًا في مجال التخطيط ووضع السياسات وتنفيذها، فالتنمية المستديمة تبدأ في المستوى المحلي وهذا يعني أنّها تنمية من أسفل يتطلب تحقيقها بشكل فاعل توفير شكل مناسب من أشكال اللامركزية والتي تمكن الهيئات الرسمية والشعبية بوجه عام من المشاركة في خطوات إعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية والمشاركة في تسييرها، وهو ما يجعل من الجماعات المحلية فضاء لتنفيذ السياسة البيئية الوطنية.

وقد جاء في المادة 3/ف08 من القانون 03-10 النص على الإعلام والمشاركة وهو المبدأ الذي يكون بمقتضاه لكل شخص الحق في أن يكون على علم بحاجة البيئة والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات التي قد تضر بها، ويعني لكل إنسان الحق في تزويده بالقدر الكافي من المعلومات المتصلة بالبيئة التي يعيش فيها وتمكينه من الإطلاع عليها حتّى يستطيع المشاركة في الدفاع عنها.

المطلب الرابع: مبدأ الملوث الدافع

ويقصد به أن يتحمل المتسبب في تلويث البيئة عبء إزالة آثار ما أحدثه من تلوث، وذلك بأن يدفع تكاليف إعادة البيئة إلى ما كانت عليها.

ويعد هذا المبدأ من أهم المبادئ القانونية التي تحقق التنمية المستديمة بشكل كبير وفعال كونه مرتبط بالجانب الاقتصادي للنشاطات الملوثة، ويهدف إلى تحميل التكاليف الاجتماعية للتلوث الذي تحدثه ويجعل المؤسسات المتسببة في التلوث تتصرف بطريقة تنسجم فيها آثار نشاطاتها مع التنمية المستدامة التي تعتبر النموذج الوحيد المقبول من غالبية الدول إن لم تكن كلها.

وهذا المبدأ أساسًا يطبق على الأنشطة الإنتاجية سواء تمثلت في مشروعات صناعية تلوث البيئة بما تنفقه فيها من عوادم ومخلفات، أم في مشروعات زراعية بما يتخلف عنها من أسمدة كيماوية أو مبيدات حشرية، غير أن المبدأ يمكن أن يطبق على الأنشطة الاستهلاكية كاستخدام السيارات والطائرات وغيرها من وسائل المواصلات، بل وعلى السلوكيات غير السوية كإلقاء المخلفات في الأماكن العامة أو التدخين في المحال المغلقة.

وقد عرف هذا المبدأ على المستوى الدولي وابتداء من السبعينات من القرن الماضي، حيث تم النص عليه لأول مرة سنة 1972 كتوصية من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وذلك بموجب الاتفاق الذي حدث بين أعضاء هذه المنظمة حول وضع سياسة تنموية قائمة على أساس هذا المبدأ، ويقصد به حسب توجيه هذه المنظمة جعل التكاليف الخاصة بالوقاية ومكافحة التلوث تحملها السلطة العامة على عاتق الملوث.

إنّ تطبيق المبدأ يتسم بالمرونة، فيمكن إنفاذه تشريعيًا بوسائل جزائية أو مدنية أو إدارية أو حتى مالية، ويبرز ذلك من خلال فرض العقوبات الجزائية والمالية على الملوث ووضع قواعد فعالة للمسؤولية المدنية عن الإضرار بالبيئة تلاءم خصوصيات الضرر البيئي أو المسائل الفنية والقانونية المرتبطة به، كما يمكن إعمال المبدأ إداريًا من خلال نظام الترخيص المسبق للأنشطة المختلفة وفرض إجراء دراسات تقييم الأثر البيئي لتلك الأنشطة مع ما تقتضيه تلك الدراسات من تكاليف مالية وخبرات تقنية، وكذا فرض ما يسمى بالضرائب البيئية على اختلاف أنواعها(ضريبة أو غرامة مالية).

وقد نصت المادة 07/3 من قانون 03-10 بأن مبدأ الملوث الدافع هو الذي يتحمل بمقتضاه كل شخص يتسبب نشاطه أو يمكن أن يتسبب بإلحاق الضرر بالبيئة نفقات كل تدابير الوقاية من التلوث والتخليص منه وإعادة الأماكن وبيئتها إلى حالتها الأصلية.

المبحث الثاني : مبادئ متعلقة بالبدائل وإدخال البعد البيئي في التخطيط والبرامج

ومن بينها : مبدأ الإدماج - مبدأ الاستبدال.

المطلب الأول: مبدأ الإدماج

لم يكن من المتعارف عليه في السابق اعتماد الاعتبارات البيئية والاجتماعية كجزء من المعطيات التي يتم بناء عليها تصميم الخطط الاقتصادية الإنمائية، إلاّ أنه أصبح من الواضح بأن وضع الاعتبارات البيئية في حسابات المخطط الإنمائي بما في ذلك تقييم الآثار البيئية للمشروع قبل البدء في تنفيذه يعطي أبعادًا جديدة لقيمة الموارد واستخدامها على أساس تحليل التكلفة والفائدة وكيف يمكن المحافظة عليها، فضلاً عما سيعود عن ذلك من فوائد اقتصادية، بالإضافة -طبعًا- إلى تحقيق هدف المحافظة إذ أنّه عندما يتعلق الأمر بحماية البيئة، فإن الوقاية تكون أقل ثمنًا وأكثر فاعلية في العلاج حيث تسعى معظم البلدان الآن إلى تقييم تدابير تخفيف الضرر المحتمل من الاستثمارات الجديدة في البيئة التحتية، وباتت تضع في الحسبان التكاليف والمنافع النسبية عند تصميم إستراتيجيتها المتعلقة بالطاقة، كما أنّها تجعل من البيئة عنصرًا فعالاً في إطار السياسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والتجارية والبيئية.

وفي الإطار القانوني نلمس هذا المبدأ ضمن الفصل الثامن من جدول أعمال قمة القرن 21 في المتطلبات الرئيسية اللازمة لدمج الأبعاد البيئية عند صنع القرار، بما في ذلك المسائل المتعلقة بدمج البيئة والتنمية على مستويات السياسة والتخطيط والإدارة، والإطار القانوني والتنظيمي ذي الصلة والاستخدام الكفء للأدوات الاقتصادية وحوافر السوق، وكذلك التوصية بإنشاء نظام محاسبي جديد يتضمن تلك الاعتبارات، كما نص القانون 03-10 على هذا المبدأ في المادة 04/3 "الذي بمقتضاه دمج الترتيبات المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية وتطبيقها"، كما نص نفس القانون تطبيقا لهذا المبدأ في المادتين 15 و16 منه على النظام المتعلق بتقييم الآثار البيئية لمشاريع التنمية من حيث إخضاع مسبقًا وحسب الحالة دراسة تأثير البيئة على مشاريع التنمية.

المطلب الثاني: مبدأ الاستبدال

وهو الذي يمكن بمقتضاه استبدال عمل مضر بالبيئة بآخر يكون أقل خطرًا عليها، ويختار هذا النشاط الأخير حتّى لو كانت تكلفته مرتفعة ما دام مناسبا لقيم البيئة موضوع الحماية مثلما جاء في نص المادة 03/3 من قانون 03-10.

ويتجسد هذا المبدأ باتخاذ كافة التدابير الضرورية والوسائل المادية من أجل استبدال الطاقة الأحفورية بالطاقة الشمسية في سير المركبات، فالطاقة الأحفورية تتسبب في انبعاث غازات الدفيئة المضرة بطبقة الأوزون والمؤدية إلى سخونة جو الأرض، وهو ما لا تؤدي إليه استخدام الطاقات البديلة كالطاقة الشمسية والطاقة الهوائية والطاقة الكهربائية.

المبحث الثالث : مبادئ العدالة البيئة

ومنها : مبدأ العدل البيئي - مبدأ العدالة بين الأجيال.

المطلب الأول: مبدأ العدل البيئي

إن العدالة البيئية تقتضي منع تحويل المناطق التي يسكنها الفقراء إلى مستودعات للمخلفات أو بؤر للتلوث والفساد الذي يحدثه الأغنياء، وهذا يستلزم منع تركيز الأنشطة الملوثة للبيئة في مناطق إقامة الطبقات الدنيا في المجتمع وإلاّ في ذلك تضحية بصحة الفقراء لصالح الأثرياء.

وقد حدد المشاركون في ورشة عمل العدالة والبيئة المنعقدة في بودابست في ديسمبر 2003 ثلاثة محاور لازمة لتحقيق العدالة البيئية وهي:

1. عدم تركيز النشاطات الملوثة للبيئة في مناطق الفقراء كما لو كانت مستهدفة بذلك مصالح مناطق الأثرياء.

2. التوزيع العادل لموارد البيئة الطبيعية من هواء نقي وماء عذب وغذاء نظيف بحيث لا يحرم أي منطقة من ذلك، ويكون لكل مواطن حق الحصول على نصيبه منها بصرف النظر عن مكان إقامته أو انتمائه.

3. إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات البيئية بعد توفير المعلومات اللازمة لذلك حتّى لا يضار الفقراء بفعل قرارات اتخذها الأغنياء.

وقد بلغت أهمية مبدأ العدل البيئي مبلغًا دفع البرنامج الدولي المعروف باسم أجندة القرن 21 - الذي وضعه مؤتمر قمة الأرض لعام 1992 - إلى اعتبار مبدأ العدل البيئي هو المبدأ الأول من المبادئ الأساسية التي أوصى بها لحماية البيئة في العالم.

وقد بدأ الحديث عن العدالة البيئية في العصر الحديث في الولايات المتحدة الأمريكية عندما لاحظت بعض الجمعيات المعنية بشؤون البيئة أن المعامل والمصانع والمنشآت ذات المخلفات الخطيرة على صحة الإنسان تقام في مناطق إقامة الأمريكيين السود ذو الأصول

الإفريقية وقد أدى ذلك إلى إصابة الكثير منهم بالأمراض الفتاكة كالسرطان والربو والدرن الرئوي بسبب التلوث الشديد الذي يعيشون فيه، وكان هذا الظلم البيئي يعتبر عاديًا في منطق قواعد **جيم كراو Jim Crow** التي استمرت سائدة منذ عام 1876 إلى عام 1964، وكرست التمييز العرقي ضد الزنوج، سواء بحكم التشريع أو استنادًا إلى العرف، وفرضت عليهم الإقامة في مناطق معينة تحولت مع مرور الوقت إلى بيئة بالغة السوء وبؤر للتلوث والفساد.

وتحت ضغط وإلحاح جمعيات حماية البيئة والمنصفين من الحكماء ورجال السياسة أصدر الرئيس الأمريكي **بيل كلينتون** مرسومًا في عام 1994 خول بموجبه هيئة حماية البيئة الأمريكية اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لضمان عدالة المعاملة البيئية بالنسبة لكل فئات المجتمع دون تفرقة بسبب العرق أو اللون أو الجنس بما من شأنه أن يكفل تمتع الكافة ببيئة صحية وجيدة.

المطلب الثاني: مبدأ العدالة بين الأجيال

طبقًا لمبدأ العدالة بين الأجيال ينبغي على كل جيل أن يكون عادلاً في تصرفاته البيئية تجاه الأجيال المقبلة والتالية لها، وأن يدرك أن البيئة التي يعيش فيها ليس له وحده، إنما يشاركه فيها أجيال أخرى كثيرة لا تنتهي إلاّ بانتهاء الكون، ومن الظلم البيئي أن يترك أحد الأجيال للجيل الذي يليه البيئة ملوثة العناصر، مستنزفة الموارد، بعد أن يحصل منها على كل المنافع الممكنة ويجعل منها وعاء لملوثاته الضارة ونفاياته السامة، لأنّه بذلك سيستأثر بمنافع وخيرات البيئة، ويفرض على الأجيال التي تليه تحمل مضار الملوثات ونقص الموارد والخيرات.

وقد اعترف إعلان المبادئ المنبثق عن مؤتمر قمة الأرض المنعقد في ريو دي جانيرو عام 1992 بضرورة احترام مبدأ العدالة والموائمة بين متطلبات التنمية ومقتضيات حماية البيئة وصيانتها للأجيال المقبلة، كما أحست بعض الدول بحقوق الأجيال المقبلة في ثرواتها النفطية التي يقدر لها أن تنفذ في تاريخ معلوم وليس ببعيد، فقررت إنشاء صندوق للأجيال المقبلة تقتطع فيها جزءًا من دخل البترول، وتتركه لهذه الأجيال وهو صندوق ضبط الإرادات، كما لو كانت نصيبها من هذا المعدن الهام الذي تشترك في ملكيته وليس من العدل حرمانها منه، ومن هذه الدول دولة الكويت، الجزائر، السعودية، ليبيا، قطر، إيران والعراق وغيرها من الدول النفطية التي قامت بذلك منذ عشرات السنين ورأت فيه ما يحقق شيئًا من العدالة المفقودة بين الأجيال.

المبحث الرابع : مبادئ متعلقة بالتنوع والمحافظة على الموارد

وهي مبدأين على الأقل :

أ- مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي:

الذي ينبغي بمقتضاه على كل نشاط تجنب إلحاق ضرر معتبر بالتنوع البيولوجي، فلا يمكن لأي نشاط اقتصادي مهما كان إلحاق ضرر بالأجسام الحية وأصنافها، وكذا تنوع النظم البيئة المائية والبرية وغيرها.

ب- مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية:

وينبغي بمقتضاه تجنب إلحاق الضرر بالموارد الطبيعية، كالماء، الهواء، الأرض وباطن الأرض والتي تعتبر في كل الحالات جزءًا لا يتجزأ من مسار التنمية، ويجب ألا تأخذ بصفة منعزلة في تحقيق تنمية مستدامة.

الفصل الثالث: التخطيط البيئي كتكريس لمبدأ إدماج البعد البيئي في إستراتيجية التنمية

لقد شاع التخطيط في الوقت الحاضر حتى أصبحت كلمة التخطيط كلمة مألوفة نسمعها في المنزل وفي أماكن العمل وفي أجهزة الدولة والمؤسسات ووسائل الإعلام، وأصبح غياب التخطيط المبرر الذي تعلق عليه كل أسباب ومظاهر التدهور والمشكلات البيئية التي نعاني منها، والحقيقة أن التخطيط بكل أبعاده وأشكاله أصبح وسيلة الدول في عصرنا الحاضر لتحقيق التنمية بكل مظاهرها الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية ...إلخ.

وسنتناول في هذا الفصل تحديد ماهية التخطيط البيئي (المبحث الأول) ثم نتناول موضوع دراسة التقييم البيئي كأداة أساسية لعملية التخطيط البيئي في إطار نظام تقييم الأثر البيئي لمشاريع التنمية، أي إخضاع مشاريع التنمية لدراسة التأثير على البيئة (المبحث الثاني)، قبل أن نعرج على أسلوب الحدود البيئية القصوى كأسلوب من أساليب التخطيط البيئي (المبحث الثالث)، لنختتم الفصل بالتعرض لدراسة حالة قطاع المياه في الجزائر كنموذج عن التخطيط البيئي القطاعي (المبحث الرابع)، ثم إلى دراسة حالة المخطط الوطني لتهيئة الإقليم كنموذج عن التخطيط الوطني الشمولي المركزي في الجزائر(المبحث الخامس).

المبحث الأول : ماهية التخطيط البيئي

أصبح التخطيط التقليدي القائم على الاعتبارات الاقتصادية فقط دون مراعاة الآثار البيئية سببا في بروز الكثير من المشكلات البيئية، وأصبحت النظرية الاقتصادية التقليدية والناتج القومي كمقياس للنمو الاقتصادي محل نقد شديد، ومن هنا أدرك الاقتصاديون قبل غيرهم أهمية البيئة في دعم التنمية الاقتصادية وبدئوا في الدعوة إلى التنمية الصحية بيئيا، وقد أدى هذا إلى ظهور فرع جديد من العلوم الاقتصادية يسمى الاقتصاد البيئي، فاستخدام موارد البيئة والضغط عليها دون أخذ البعد البيئي في الاعتبار يؤدي إلى تجاوز التحمل البيئي الأقصى، ومن هنا زاد الاهتمام بالبيئة كبعد جديد ومفهوم حتمي في التخطيط.

هذا ويندرج أسلوب التخطيط البيئي (المطلب الثاني) ضمن أسلوب التخطيط بمعناه العام (المطلب الأول).

المطلب الأول : مفهوم التخطيط

يعد التخطيط نشاطًا إنسانيًا عامًا يظهر في سلوك الإنسان كفرد وجماعة ويبرز في كل مستويات الجماعة، ويختلف تعريف التخطيط بحسب مجال البحث أو زاوية الدراسة ويستند التخطيط في وجوده على عنصرين لتبرز أهميته في حماية البيئة من سوء استغلال الموارد وترشيد استخدامها.

أ- تعريف التخطيط :

ويقصد به بشكل عام هو تعبئة الموارد المادية والبشرية المتاحة بغرض إحداث معدل معين من النمو خلال فترة قادمة، فالتخطيط عبارة عن أهداف محددة يسعى الفرد أو المجتمع إلى تحقيقها في الفترة القادمة باستغلال الموارد المتاحة أفضل استغلال، كما يعرف التخطيط على أنّه أسلوب عمل يدعو المجتمع لإتباع منهج علمي لرسم المستقبل و حل مشاكله سواء في المجالات السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو العمرانية.

فأمّا التخطيط في **علم الإدارة** فهو عبارة عن اختيار بين عدد من البدائل المتاحة التي يتم تقييمها لتحديد البديل المناسب والذي يحقق الهدف، حيث تتضمن هذه العملية نشاطًا ذهنيًا يتعلق بالمستقبل وبالاقتراحات والتنبؤات التي تحكم هذا المستقبل وتطبق فيه.
في حين أن التخطيط **كمفهوم اقتصادي** يعرف على أنه حزمة من النشاطات المتتابعة التي يتم رسمها وتنفيذها لحل مشكلات اقتصادية معينة.
أمّا التخطيط في **علم الاجتماع** فهو نشاط وأسلوب علمي ووسيلة فنية وأداة إرادية تؤدي إلى التغير الاجتماعي وإلى وضع أفضل اجتماعيًا وبيئيًا، ويهدف التخطيط لدراسة جميع أنواع الموارد والإمكانيات المتوفرة في الدولة أو الإقليم أو المدينة أو القرية من أجل التحديد الدقيق للبدائل واختيار البديل المناسب بغرض تحسين الأوضاع وتحقيق النهوض والتقدم، وهو عبارة عن عملية تعاونية تتخذ صورة مكتوبة ومنشورة يقال عنها الخطة.

ب- عناصر التخطيط :

يقوم التخطيط على عنصرين اثنين هما التنبؤ بالمستقبل و التحلي بالواقعية في الاستعداد لمواجهته.

1- التنبؤ بالمستقبل: يقوم التخطيط على أساس تقديرات وافتراضات يتوقع المخططون وقوعها مستقبلاً خلال فترة زمنية معينة، ولذلك يضعون الخطة التي تواجه ذلك مستقبلاً وتكون أساسًا له.

إذا فالتنبؤ في مجال التخطيط العلمي لابد أن يقوم على أساس دراسة مشاكل الماضي وعيوبه وأخطائه حتى يستفيد الدارس من واقع سبق التخطيط الذي يقوم به فالمخططون، فمثلاً لإقامة مدن أطاحت بها الزلازل فلن يضعوا تخطيطًا علميًا صحيحًا لإقامة مدن جديدة إذا لم تسبق دراستهم بدراسة أخطاء الماضي.

2- الواقعية في الاستعداد لمواجهة المستقبل: يجب أن تتسم أهداف التخطيط بالواقعية، بحيث تكون هذه الأهداف قابلة للتحقيق فعلاً، إذا لا يكفي مجرد تحديد الهدف المراد تحققه في المستقبل، بل يتعين أن يتسم الهدف بالواقعية والقابلية للتحقيق، لذلك فإن التخطيط يفترض بالضرورة حل مشاكل الماضي ودراستها استعدادًا للمستقبل، مع حصر كل الموارد والإمكانيات المتاحة للمستقبل، كما يتعين أن تحدد أفضل الطرق التي تدخل على الافتراضات المستقبلية للاستفادة منها خلال فترة الخطة.

ج- أهمية التخطيط :

للتخطيط أهمية كبيرة، فهو الطريق لتحقيق الهدف بشكل يمنع الإسراف والازدواج ويوفر الجهد والمال، حيث يقوم على دراسات وافتراضات وتنبؤات متعددة تكون في ذهن المخططين عند وضعهم للخطط، فلا يكون العمل ارتجاليًا ينساب طبقًا لمبدأ التجربة والخطأ بل يقوم على دراسات واسعة.

وتبرز أيضًا أهميته في التنسيق بين المشروعات التنموية، وهذا يؤدي إلى توفير الوقت والجهد والإمكانيات وضمان عدم انحراف التخطيط عن القواعد السليمة في الخطة، ويؤدي بالتالي إلى تنمية وتطوير المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

كما يضمن التخطيط عدم تركيز التنمية في مجال واحد فقط أو إقليم واحد فقط، وإنما توزع بين مختلف المجالات ومختلف أقاليم الدولة، فضلاً عن إنجاز الخطة في وقت يعتمد على الدقة في البيانات والمعلومات بشكل يؤدي إلى الاستفادة منها في حل المشكلات المتوقعة في المستقبل.

المطلب الثاني : مفهوم التخطيط البيئي

ينصرف تحديد المقصود بالتخطيط البيئي إلى شقين: الشق الأول يتعلق ببيان تعريف التخطيط البيئي (أ) والشق الثاني يتعلق ببيان أهمية التخطيط البيئي (ب).

أ- تعريف التخطيط البيئي:

على المستوى التشريعي نلاحظ غياب تعريف قانوني للتخطيط البيئي بالرغم من الإشارة إليه في العديد من المواضع كما هو الحال بالنسبة للمادة 3 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة السابق الذكر، حيث أشارت إليه في سياق تحديد المبادئ التي يقوم عليها هذا القانون ومنها مبدأ الإدماج الذي يجب بمقتضاه دمج الترتيبات المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة عند إعداد المخططات والبرامج الاقتصادية وتطبيقاتها، وكذا المادتين 13 و14 من نفس القانون اللتين أشارتا إليه في سياق تحديد الجهة المختصة بإعداد المخططات الخاصة بالنشاطات البيئية وهي الوزارة المكلفة بالبيئة، الأمر الذي يدعونا لتحديد المقصود منه من خلال المفاهيم الفقهية.

فيعرف التخطيط البيئي على أنه "منهج يقوم ويعد خطط التنمية من منظور بيئي، أو بمعنى آخر هو التخطيط الذي يحكمه بالدرجة الأولى البعد البيئي والآثار البيئية المتوقعة لخطط التنمية على المدى المنظور وغير المنظور".

كما يمكن تعريفه أيضًا بأنه "التخطيط الذي يهتم بالقدرات أو الحمولة البيئية بحيث لا تتعدى مشروعات التنمية وطموحاتها الحد البيئي الحرج، وهو الحد الذي يجب التوقف عنده حتى لا تحدث نتائج عكسية قد تعصف بكل ثمار مشروعات خطط التنمية".

ويعرف التخطيط البيئي كذلك على أنه "وضع برنامج يتضمن قواعد وتنظيمات محددة لحماية البيئة، من خلال التوقع والتنبؤ بالمخاطر والمشكلات البيئية والتي يمكن أن تظهر مستقبلاً، وأخذ الحيطة والحذر بشأنها عن طريق وضع الخطط اللازمة للوقاية منها والتقليل من خسائرها".

ومما سبق يمكن تعريف **التخطيط البيئي** بأنّه **"مفهوم ورؤية واعية تعمل كضابط لكل أنواع الخطط الاقتصادية والاجتماعية التي تستهدف استخدام موارد البيئة بما يحقق الاستخدام المتوازن والآمن".**

ب- أهمية التخطيط البيئي :

يؤدي التخطيط البيئي إلى الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة وحماية البيئة من سوء استغلال الموارد وترشيد استخدامها وفي ذلك تحقيق لمنافع اقتصادية كبيرة. فتكمن أهمية التخطيط البيئي في اعتباره من بين أنجع الوسائل لحماية البيئة ويرجع ذلك لطبيعته الوقائية، إذ يتحاشى بواسطته حدوث المخاطر والمشاكل البيئية قبل حدوثها، كما أنه بواسطة هذا النوع من التخطيط يمكن تجنب الوقوع في التناقض بين السياسات التي تنتهجها مختلف الأجهزة والمؤسسات التي لها علاقة بحماية البيئة، وذلك بسبب أن التخطيط غالبًا ما يحدد دور كل من الأجهزة والمؤسسات تحديدًا دقيقًا، وكذلك التنسيق فيما بينها لأجل الحماية الأمثل للبيئة.

ويضم التخطيط البيئي في طياته مشروعات تحقق أرباحًا اقتصادية وخير مثال على ذلك مشروعات الاستفادة من المخلفات وإعادة تدويرها، فبدل التخلص منها والتحمل في سبيل ذلك نفقات مالية وآثار بيئية سلبية فإنه يتم التعامل مع المخلفات كمورد اقتصادي يتم من خلال إعادة تدويرها إنتاج العديد من المنتجات.

إنّ التخطيط البيئي من خلال معالجته للمشكلات البيئية وتقويمه لمختلف المشروعات وجعلها لا تنتج آثار بيئية سلبية يؤدي في نهاية الأمر إلى خلق بيئة صحية آمنة يعيش فيها أفراد أصحاء بعيدين عن ضغوطات المشكلات البيئية، وبالتالي فإن هؤلاء الأفراد يكونون أكثر قدرة على العمل والإنتاج مما يؤدي ذلك إلى تحقيق نمو اقتصادي، كما أنه يقلل من النفقات المصروفة على العلاج الصحي.

إن تطبيق المبادئ التي تقوم عليها عمليات التخطيط البيئي من شأنها أن تدفع إلى تحقيق وفرة اقتصادية، فمثلاً لتحقيق مبدأ الوقاية خير من العلاج يستلزم إعداد دراسات تقييم الأثر البيئي للمشروعات الجديدة، بحيث يتم التعرف على الأضرار البيئية التي قد تنتج عنها وذلك لتفاديها مسبقًا، وبالتالي يتم تفادي النفقات المالية التي كانت ستتطلب لمواجهة تلك الأضرار، كما أن مبدأ الاعتماد على الذات يساعد على تحقيق وفرة اقتصادية، فهو يدفع نحو الاعتماد على الخبرات والتقنيات المحلية بدلاً من صرف أموال طائلة في استيراد الخبرات والتقنيات الأجنبية، وكذلك بالنسبة لمبدأ العودة إلى الطبيعية الذي يدفع إلى الاعتماد على الحلول الطبيعية المنخفضة التكاليف.

إن التخطيط البيئي يهتم بكفاءة استخدام الطاقة وتقليل الفاقد منها بما يؤدي ذلك إلى تحقيق وفرة اقتصادية، كما أن الاهتمام بالبحث عن مصادر بديلة متجددة للطاقة يؤدي إلى خلق فرص اقتصادية.

المبحث الثاني : دراسات التقييم البيئي كأداة أساسية لعملية التخطيط البيئي (EIA)

من أجل تحقيق الموازنة بين الحفاظ على الموارد الطبيعية وصيانتها من جهة وتحقيق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي من جهة أخرى في إطار مفهوم التنمية المستدامة، ينبغي مراعاة مختلف الجوانب البيئية عند القيام بوضع المخططات التنموية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك بوضع الآليات القانونية الكفيلة بإدماج البعد البيئي ضمن إستراتيجية هذه التنمية، ولعله من بين أهم هذه الآليات ما يعرف بدراسات التقييم البيئي للمشاريع التنموية.

حيث يستخدم التخطيط البيئي لتحقيق أهدافه هذه الآلية التي تعتبر الأداة الرئيسية والأكثر فعالية في التخطيط البيئي، والمقصود منها أن يتم دراسة وتحليل المشروعات المقترحة التي تؤثر إقامتها أو ممارستها لنشاطها على سلامة البيئة، وذلك بهدف التنبؤ مبكرًا بالعواقب البيئية المحتملة على إنشائها ومن ثم التخطيط لتجنب تلك العواقب، وقد نصت المادتين 15 و16 من القانون رقم 03-10 على دراسات التأثير في نظام تقييم الآثار البيئة لمشاريع التنمية محددتين مضامين تلك الدراسات ومحتواها.

وبالنظر إلى أهمية هذه الآلية باعتبارها تشكل آلية لتحقيق الموازنة بين مقتضيات حماية البيئة من جهة، ومتطلبات التنمية من جهة ثانية، سوف نقوم بمعالجتها من خلال بيان ماهيتها (المطلب الأول)، وإجراءات إعدادها (المطلب الثاني) لنحدد في الأخير العراقيل والصعوبات التي تعترض دراسات التقييم البيئي (المطلب الثالث).

المطلب الأول : ماهية دراسات التقييم البيئي

تعتبر دراسات التقييم البيئي أو التأثير البيئي من أهم الآليات المتطورة والحديثة التي تعتمدها الجهات القائمة على أمر البيئة وحمايتها، وكذلك من الركائز الأساسية في إنجاح عملية التخطيط البيئي وتحقيق التنمية المستدامة، وسوف نقوم بدراسة هذا المطلب ضمن أربعة نقاط:

أ- خلفيات تبلور مفهوم دراسات التقييم البيئي.

ب- تعريف دراسات التقييم البيئي.

ج- مبادئ دراسات التقييم البيئي.

د- أهمية دراسات التقييم البيئي.

أ- خلفيات تبلور مفهوم دراسات التقييم البيئي:

تعد دراسات التقييم البيئي من المفاهيم البيئية المعاصرة، والتي ظهرت في منتصف القرن الماضي، وبدأ ينتشر هذا المفهوم بشكل واسع في العديد من الدول بعد مؤتمر ستوكهولم للبيئة الإنسانية المنعقد في جوان 1972، كما ساهم مؤتمر البيئة والتنمية المنعقد بمدينة ريو دي جانيرو بالبرازيل عام 1992 في التأكيد على أهمية الدراسات التقنية البيئية أو التقييم البيئي كوسيلة فعالة في تحقيق التوازن بين متطلبات حماية البيئة وإنجاز وتنفيذ مشروعات التنمية، حيث نتج عن هذا المؤتمر مجموعة من المبادئ الهادفة إلى الحد من المخاطر التي تصيب البيئة مع الاعتراف بالحق في التنمية، وفي هذا الإطار نص المبدأ السابع عشر (17) من إعلان ريو على ضرورة إجراء دراسات منتظمة للانعكاسات قبل القيام بأي أنشطة جديدة يمكن أن تترتب عليها آثار ضارة كبيرة، وهو ما يعني أهمية إجراء دراسات التقييم البيئي.

أمّا المشرع الجزائري فعلى الرغم من تبنيه لهذا الإجراء لأول مرة سنة 1983 وذلك من خلال القانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة إلاّ أن المرسوم المحدد لكيفيات تطبيقه وتفعيله تأخر في صدوره إلى غاية سنة 1990، ليعود المشرع من جديد ويؤكد على هذا الإجراء من خلال القانون رقم 03-10، ثم كان يجب الانتظار من جديد إلى غاية عام 2007 لإصدار

المرسوم المحدد لهذا الإجراء، وهو المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المؤرخ في 2007/05/19 الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 19-241 المؤرخ في 8 سبتمبر 2019.

ب- تعريف دراسات التقييم البيئي :

بالعودة إلى التشريع الجزائري نجد أن المشرع وعلى الرغم من اعتماده لإجراء التقييم البيئي كآلية لتفعيل مبدأ الحيطة، إلاّ أنّه لم يقم بوضع تعريف واضح ومباشر لهذا الإجراء وإنّما ترك هذه المهمة كما هو في العادة أو غالب الأحيان للفقه.

وعلى العموم يمكن تعريف هذا الإجراء بأنّه دراسة لتوقعات الآثار أو المردود البيئي للمشاريع التنموية الضارة والمفيدة المباشرة وغير المباشرة ونتائجها واحتمال وقوع الأضرار على المجتمع في منطقة المشروع أو المناطق المجاورة سواء كانت محلية أو وطنية أو عالمية، وذلك من أجل معالجة أو تفادي هذه الآثار.

كما يمكن تعريف دراسات التقييم البيئي أيضًا على أنها "نشاط يتم تصميمه لتحديد الآثار البيئية الناجمة أو تلك التي تنجم وتؤثر في صحة الإنسان والكائنات الأخرى في الطبيعة من خلال مشاريع التنمية وبرامجها وسياساتها ومن ثم تفسير وتحليل هذه الآثار ووضع الحلول المناسبة للحد من الآثار السلبية أو تقليلها لأقصى درجة ممكنة".

ويمكن تعريفها بأنّها "عملية دراسة التأثير المتبادل بين مشروعات برامج التنمية والبيئة بهدف تقليص أو منع التأثيرات السلبية وتعظيم التأثيرات الإيجابية بشكل يحقق أهداف التنمية ولا يضر بالبيئة وصحة الإنسان".

ومن ثمة فعملية التقييم ليست لدراسة تأثير المشروع ومكوناته على البيئة فحسب، وإنما تتضمن أيضًا دراسة تأثير البيئة على المشروع، حيث يمكن أن يتأثر بعوامل بيئية قد تأثر على سلامته، كما يمكن أيضًا أن تحدث به خسائر خاصة إذا وضعنا موقع المشروع بجانب أنشطة غير متجانسة معه.

وتعتبر عملية التقييم بمثابة دراسة للتأثيرات المستقبلية بمعنى ضرورة وجود نسبة متفاوتة من عدم اليقين مع الأخذ في الاعتبار أن بعض تلك التأثيرات غير متوقعة مع احتمال عدم اليقين لتلك التوقعات، ولا يمثل ذلك عيبًا لأن دراسة المستقبل تحتمل الخطأ والصواب، وهناك أدوات داخل عملية تقييم التأثير البيئي تتيح فرصة للتأكد من حقيقة تلك التوقعات في هذا الجزء، ومن ثمة تكمن أهمية إعداد خطط للرصد والمتابعة كجزء من الدراسة لمتابعة التأثيرات بعد بدء المشروع.

وإن كانت البيئة تتكون من مكونات ثلاثة هي: المحيط الحيوي (المكونات الفيزيائية والمجموعات النباتية والحيوانات) والمحيط الاجتماعي (الجوانب الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع) والمحيط غير الطبيعي (كل ما أضافه الإنسان للطبيعة من مباني وطرق وكهرباء)، فلابد أن تتضمن عملية تقييم الأثر البيئي هذه الأبعاد الثلاثة وضرورة البحث عن بدائل لتفادي التأثيرات السلبية قدر الإمكان، ويعتبر ضمن الأهداف الأساسية دراسة

التأثيرات ومحاولة الوصول لحل وبدء عملية التقييم مبكرًا لتحقيق فرصة تخفيض حجم التأثيرات.

ومن خلال التعريفات السابقة يمكن القول أن عملية التقييم البيئي للمشاريع هي "وسيلة وليست غاية في حد ذاتها لأنّها تشكل معيارا للاختيار بين البدائل المتاحة، وذلك كله من أجل تخفيف الضغط على مكونات وعناصر البيئة".

ج- مبادئ دراسات التقييم البيئي:

تستند عملية دراسات التقييم البيئي إلى مجموعة من المبادئ نوجزها فيما يلي:

1- التركيز على القضايا الأساسية: وتشمل التأثيرات المحتملة الأكثر خطورة والأكثر أهمية من أجل تجنب التعقيد وكذلك التركيز فقط على الحلول الممكنة والمعقولة لعدم إضاعة الوقت والجهد في دراسة وسائل غير علمية أو غير مقبولة من قبل صاحب المشروع أو صاحب القرار.

2- توفر الكوادر المؤهلة: يتأتى ذلك من خلال توفير كوادر فنية على درجة كبيرة من الوعي بأهمية التقييم البيئي للمشروعات وتمتلك الإمكانات العلمية والفنية التي تسمح بتطبيق التقييم بشكل سليم وشامل، ويتم تزويد هذه الكوادر بالتقنيات اللازمة لتحليل المعلومات واستخلاص النتائج، وفي هذا الإطار نص المشرع الجزائري في نص المادة 22 من القانون 03-10 على أن "تنجز دراسة التأثير أو موجز التأثير على البيئة وعلى نفقة صاحب المشروع من طرف مكاتب دراسات أو مكاتب خبرات أو مكاتب استشارات معتمدة من الوزارة المكلفة بالبيئة".

3- المشاركة الشعبية: وهي أحد الركائز الأساسية في عملية التقييم البيئي للمشاريع وذات تأثير جوهري على عملية اتخاذ القرار، حيث تعتبر بمثابة منح الصلاحيات اللازمة للأفراد والمجموعات المتأثرة بالمشروع في أن تبدي رأيها وتسمع صوتها في الأمور ذات التأثير على نوعية ونمط حياتها، وتساهم المعلومات البيئية التي تتضمنها دراسات التقييم البيئي للمشاريع في تبني مجموعة من الاعتبارات الموضوعية لكافة الأمور المتعلقة بالتخطيط للمشروع، مما يسمح للمواطنين بتبني اختيارات مدروسة ومبررة فيما يتعلق بالمنافع والأخطار التي يسببها المشروع المزمع القيام به.

وفي هذا الصدد يمكن القول أن المشرع الجزائري قد كفل للمواطنين الحق في إبداء آرائهم وانشغالاتهم بخصوص المشاريع محل دراسة التقييم وذلك في إطار عملية التحقيق العمومي التي تفتح لهذا الغرض، حيث نص المشرع على أحكامها في المواد من 10 إلى 15 من المرسوم التنفيذي 07-145 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة.

4. الشفافية: فلابد من التأكد من عدم إخفاء جزء من تفاصيل ومعلومات عن المشروع بحيث تمكن كل الأطراف المعنية من الإدلاء برأيها.

5. المرونة والمصداقية: فلا يجب أن تطلب المستحيل لأن هذا سوف يمثل عبئًا على أطراف معينة مختلفة، ومن ثم يكون من الضروري عمل بعض التوازنات قدر الإمكان، وأن تكون الدراسة تتسم بالمصداقية في عملية المشاركة في جميع الأطراف المعنية.

د- أهمية دراسات التقييم البيئي :

وتتجلى في تحقيق مزايا نوجزها فيما يلي :

- ضمان حماية البيئة والموارد الطبيعية والحفاظ عليها بما في ذلك الجوانب المرتبطة بصحة الإنسان، وذلك من آثار التنمية التي تفتقد إلى السيطرة عليها وذلك بما يتضمن الارتقاء بالنوعية البيئية بما يحقق الحماية المنشودة للبيئة بعناصرها المختلفة ويمنع تدهورها واستنزافها لتظل دائمًا قادرة على إعالة الحياة.
- إيجاد نوع من التوازن بين البيئة بمختلف عناصرها ومشروعات خطط التنمية لتحقيق المصلحة المشتركة والمتبادلة.
- تحقيق القدر اللازم من المتابعة والمراقبة البيئية المستمرة لمشروعات التنمية بما يكفل عدم انحراف هذه المشروعات عن المتطلبات البيئية التي تضمن نجاحها واستمراريتها.
- المساهمة في تحسين عملية صناعة القرار من خلال توضيح الرؤى الآنية والمستقبلية بكل الآثار البيئية السلبية والإيجابية بما يمكن أصحاب القرار من اتخاذ الإجراءات الملائمة واقتراح البدائل المناسبة لتفادي الآثار الضارة وعلى الأخص في مرحلة إعداد خطط وتنفيذ المشروعات.
- ضمان تحقيق تنمية اقتصادية متواصلة تلبي حاجات الوقت الحاضر دون الانتقاص من قدرة الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها الخاصة، وهو هدف بعيد المدى.

المطلب الثاني : إجراءات دراسة التقييم البيئي

تمر عملية التقييم البيئي للمشاريع بمجموعة من الخطوات يمكن أن نجملها في ستة مراحل أساسية:

أ- تحديد مدى حاجة المشروع لإجراء تقييم الأثر البيئي :

وفي هذا الإطار يتم تحديد طبيعة ونوع التحليل البيئي المطلوب إخضاع المشروع له، حيث يتم في هذه المرحلة تصنيف أي مشروع إمّا ضمن مجموعة المشروعات التي تحتاج إلى إجراء تقييم الأثر البيئي وإمّا ضمن المشروعات التي لا تحتاج إلى إجراء تقييم الأثر البيئي وتحتاج إلى دراسة موجزة للتأثير البيئي فقط، ويعود أساس حاجة المشروع لإجراء تقييم أثر بيئي أولاً بالاعتماد على نقطتين أساسيتين، الأولى هي موقع المشروع المقترح والاشتراطات البيئية حيث أن إقامة المشروع في منطقة ما والسماح له بالاستمرار في التشغيل مرهون بالحصول على الترخيص من الجهات الإدارية المختصة، أمّا النقطة الثانية فتتعلق بنوع المشروع وطبيعة المنتجات التي سيقوم بإنتاجها.

وبالعودة إلى المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة نجد أن المشرع الجزائري قد أتبع هذا المرسوم بملحق يوضح من خلاله تصنيفات للمشاريع التي تحتاج إلى إجراء تقييم الأثر

البيئي، حيث أخضع مجموعة من المشاريع إلى وجوب إجراء ما أسماه المشرع "دراسة التأثير البيئي"، كما أخضع مجموعة أخرى من المشاريع إلى إجراء ما أسماه بدراسة "موجز التأثير البيئي"، ومعيار التمييز الذي اعتمده المشرع وفقًا لهذا التصنيف هو مدى خطورة المشروع المراد تنفيذه على البيئية الطبيعية والاجتماعية والصحية، حيث يظهر أن المشروعات ذات الخطورة الكبيرة تحتاج إلى إعداد دراسة التأثير على البيئة، أمّا المشاريع الأقل خطورة فيكفي بخصوصها إعداد دراسة لموجز التأثير.

غير أن ما يؤخذ على المشرع الجزائري في هذا الصدد أنّه على الرغم من تمييزه بين دراسة التأثير البيئي ودراسة موجز التأثير البيئي من حيث طبيعة المشروعات التي ينصب عليها كل منهما، إلاّ أنه لم يوضح بشكل تفصيلي مضمون كل منهما، وكل ما فعله هو أنّه جمع محتواها في نص قانوني واحد ودون يميز بينهما، حيث أشار إلى ضرورة تحديد صاحب المشروع في محتوى الدراسة لقبه أو مقر شركته وخبرته المحتملة في مجال المشروع المزمع إنجازه، وكذا تحديد مكتب الدراسات القائم بالدراسة، بالإضافة إلى تحليل البدائل المحتملة لمختلف خيارات المشروع، كما يجب أن تتضمن الدراسة وصف دقيق لكل من الحالة الأصلية للموقع وبيئته خاصة موارده الطبيعية وتنوعه البيولوجي وكذا الفضاءات البرية والبحرية والمائية المحتمل تأثرها بالمشروع، فضلاً عن مختلف مراحل المشروع لاسيما مرحلة البناء والاستغلال وما بعد الاستغلال.

هذا ويجب أن تتضمن الدراسة أيضًا تقدير لأنواع وكميات الرواسب والانبعاثات والأضرار التي قد تتولد خلال مختلف مراحل المشروع واستغلاله، لاسيما النفايات والحرارة والضجيج والإشعاع، كما يتعين أن يتم تقييم كل التأثيرات المتوقعة المباشرة وغير المباشرة على المدى القصير والمتوسط والطويل للمشروع على البيئة بمختلف عناصرها، وبالإضافة إلى كل هذا يجب وصف التدابير المزمع اتخاذها من طرف صاحب المشروع للقضاء على الأضرار المترتبة على إنجاز مختلف مراحل المشروع، أو تقليصها أو التعويض عنها فضلاً عن تحديد الآثار المالية الممنوحة لتنفيذ التدابير الموصى بها.

ومن المشاريع التي تحتاج إلى إجراءات دراسات آثار البيئة هي:

1. المشاريع الزراعية (مثل مشاريع استخدام أراضي غير مزروعة ومناطق شبه طبيعية لأغراض الزراعة المكثفة، مشاريع إدارة مياه الزراعة، مشاريع التخريج التي قد تؤدي إلى حدوث تغيرات بيئية، إنشاء مزارع الحيوانات الأليفة، إنشاء مزارع تربية الأسماك...).

2. المشاريع الاستخراجية (مثل عمليات الحفر لتخزين المخلفات النووية، عمليات الحفر للتنقيب عن المياه، استخراج المعادن غير المنتجة للطاقة مثل الرخام والحصى والرمل والملح والفوسفات والبوتاس، منشآت صناعة الإسمنت، منشآت الخامات المعدنية والنفط والغاز الطبيعي ...).

3. صناعة إنتاج الطاقة (مثل المنشآت الصناعية المخصصة لإنتاج الكهرباء والبخار والماء الساخن، المنشآت الصناعية المخصصة لنقل الغاز أو البخار أو الماء الساخن، منشآت للإنتاج أو تخصيب الوقود النووي التخزين للوقود الأحفوري، التخزين السطحي للغاز الطبيعي ...).

4. معالجة المعادن (مثل منشآت إنتاج المعادن غير الحديدية بما في ذلك معمل الصهر والتنقية والسحب والجلفنة، معالجة أسطح المعادن وطلائها، صناعة البويلرات والصهاريج وصناعة المحركات وأجزاء المحركات، صناعة السكك الحديدية ومعداتها ...).

5. الصناعات الكيمياوية (مثل إنتاج المواد الكيماوية مثل: المبيدات والمستحضرات الصيدلية والمبيدات الحشرية والدهانات، مرافق تخزين النفط والبتروكيمياويات والمنتجات الكيماوية ...).

ومن المشاريع التي لا تحتاج بشكل واضح لتقييم الأثر البيئي، وقد تحتاج إلى إلى دراسة موجز التأثير البيئي فقط هي :

1. مشاريع تنقيب عن حقول البترول والغاز لمدة تقل عن سنتين (02).
2. مشاريع تهيئة حظائر لتوقف السيارات تتسع لمائة(100) إلى ثلاثمائة (300) سيارة..
3. مشاريع بناء خط كهربائي تتراوح طاقته ما بين عشرين (20) وتسعة وستين (69) كف.
4. مشاريع انجاز منشآت ثقافية ورياضية وترفيهية بإمكانها استقبال ما بين خمسة آلاف (5.000) إلى عشرين ألف (20.000) شخص.
5. مشاريع أخرى (مثل مشاريع تهيئة حواجز مائية، مشاريع انجاز مقابر، مشاريع بناء منشآت فندقية، مشاريع بناء مراكز تجارية، مشاريع تهيئة مساحات للتخييم ... إلخ).

وعادة ما تستخدم طرق ومنهجيات مختلفة في هذه المرحلة لمعرفة ما إذا كان المشروع يحتاج تقييم آثار بيئية أم لا، واختيار أي واحدة من هذه الطرق يعتمد بالدرجة الأولى على القدرات الفنية والمالية للجهة ذات العلاقة، وأهم هذه المنهجيات: القوائم السالبة والموجبة، العتبات، القوائم البيئية، المصفوفات البيئية، الشبكات، الخرائط المركبة ونظم المعلومات الجغرافية ... إلخ).

ب- تحديد أهداف ومجالات التقييم البيئي :

الهدف الأساسي لهذه المرحلة يتمثل في تحديد أبعاد عملية تقييم الآثار البيئية، فلابد من تحديد ما يأتي :

- القضية المراد إخضاعها لدراسة الأثر البيئي.
- الآثار البيئية المحتملة السلبية والإيجابية.
- طريقة التقييم المناسبة.
- أدوات الحد من الآثار البيئية السالبة والمباشرة.
- الجهات ذات العلاقة.

ج- إعداد مسودة وثيقة الأثر البيئي :

الهدف الأساسي لتقييم الآثار هو التأكد من أن الآثار البيئية والاقتصادية والاجتماعية قد أخذها بعين الاعتبار صانع القرار، وعادة ما تتكون وثيقة الأثر البيئي من قسمين:
الأول عبارة عن تقرير تقني يقوم به التقنيين العاملين ومكاتب الدراسات العاملين في هذا المجال بطلب من صاحب المشروع، أمّا القسم الثاني فهو تقرير الأثر البيئي ويقوم به صاحب المشروع نفسه ويقدمه إلى صانع القرار ويشتمل على النتائج الرئيسية لتقييم الآثار البيئية، والعناصر الأساسية في المشروع، وعملية تقييم الآثار البيئية وكيف ستؤثر على تخطيط وتصميم المشروع، والبدائل المقترحة للمشروع بما في ذلك آثارها البيئية المحتملة، ووصف الآثار البيئية السالبة والموجبة للمشروع وتأثيراتها على البيئة وهنا لابد من أن تصنف هذه الآثار إلى قصيرة المدى وطويلة المدى، مؤقتة، دائمة، رئيسية، ثانوية، وأخيرًا وصف الأساليب وأدوات الحد من الآثار البيئية السالبة للمشروع.

د- مراجعة مسودة وثيقة الأثر البيئي :

يتم في هذه المرحلة مراجعة وثيقة الأثر البيئي للتأكد من استكمالها لجميع الشروط والمحتويات والمطلوبة لتعتمدها بصورة رسمية المؤسسة ذات العلاقة.

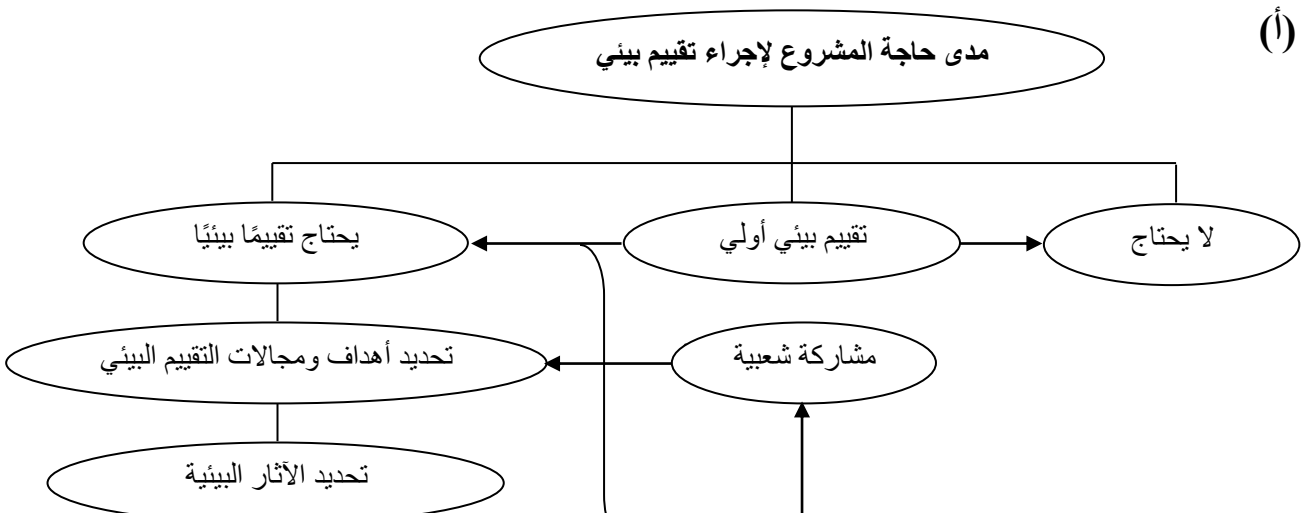
ه- التنفيذ والمتابعة :

يبدأ بتنفيذ المشروع ومتابعته بحيث يتم تحديد الآثار البيئية التي حصلت ومعالجتها وفق ما هو محدد في وثيقة الأثر البيئي، ويجب على المؤسسة ذات العلاقة التأكد من أن تنفيذ المشروع يجري وفق ما تم تحديده في وثيقة الأثر البيئي.

و- التدقيق البيئي :

وفي هذه المرحلة تتم المقارنة بين ما اتفق عليه في وثيقة الأثر البيئي وما تم تنفيذه على أرض الواقع وتحديد الإشكالات والمعوقات إن وجدت، مع بيان أسبابها والجهات ذات العلاقة لكي يستفاد من ذلك مستقبلاً في حالة تقييم الآثار البيئية لمشاريع أخرى في المستقبل**(أنظر الشكل رقم 5).**

(أ)



(ب) + (ج)

(د)

الشكل رقم (5) : خطوات أسلوب تقييم الأثر البيئي للمشاريع:

عن الزعبي ياسين وآخرون:
دليل تقييم الأثر البيئي للتدريب،
منشورات جامعة البلقاء التطبيقية، عمان 1999.
بتصرف من طرفنا ومن طرف: ماجدة ابوزنط
وعثمان محمد غنيم، المرجع السابق، 157

(هـ)+(و)

وتحتوي-ورقيا- دراسة الآثار البيئية لأي مشروع عادة كما أقرها البنك الدولي على ما يأتي:

1. ملخص تنفيذي غير فني: ويحتوي ملخصات الدراسة باللغة العربية والإنجليزية وموجزًا لأهم النتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها.

2. الإطار التشريعي والإداري: ويشتمل على الإطار القانوني والإداري والسياسات التي اعتمدت عند إعداد الدراسة.

3. وصف المشروع: ويتضمن وصفًا للمجال الجغرافي والبيئي والاجتماعي والزمني للمشروع وأي أعمال أخرى يتطلبها المشروع خارج الموقع.

4. بيانات أساسية: وتشتمل على تقييم لأبعاد منطقة المشروع ووصف لخصائصه وسماته الطبيعية والاقتصادية والاجتماعية بما في ذلك أي تغيرات يتوقع حدوثها قبل البدء في تنفيذ المشروع وأي نشاطات تنموية مقترحة في منطقة المشروع ذات علاقة غير مباشرة به.

5. الآثار البيئية: يتم تحديد الآثار البيئية الإيجابية والسلبية التي يتوقع أن تنتج عن المشروع بالإضافة إلى تحديد نوعية البيانات المتوفرة ووصف نوعيتها والشكوك المصاحبة للتأثيرات البيئية المتوقعة مع تحديد للجوانب التي لا تحتاج لمزيد من البحث.

6. تحديد وتحليل البدائل: ويتضمن هذا الجزء تحديد البدائل المقترحة للمشروع مع وضع مقارنة منهجية بهذا الخصوص من حيث التصميم والموقع والتقنيات المستخدمة وآثار البيئة وتحديد لرأس المال والتكاليف المطلوبة والمتكررة إلى جانب رصد للمتطلبات المؤسسية

والتدريبية والرقابية والكلفة الاقتصادية لكل بديل، مع بيان الأسس التي استند إليها في اختيار واختبار البدائل.

7. إجراءات الحد من الآثار البيئية: وتشتمل هذه الفقرة على تحديد الإجراءات المقترح تطبيقها لحد من الآثار البيئية السالبة ويراعي عند اختيار هذه الإجراءات المتطلبات المؤسسية والوظيفية والتدريبية والرقابية اللازمة لذلك، ويجب أن تقدم هنا برامج عمل وجداول زمنية تفصيلية.

8. المراقبة البيئية: ويتضمن هذا الجزء تحديد النشاطات وإجراءات المراقبة والجهات ذات العلاقة والكلفة (القيام بتقييم الأثر البيئي للمشروعات قبل منحها التراخيص اللازمة).

9. الملاحق: يضاف إلى دراسات الآثار البيئية عادة الملاحق الآتية:

أ- الأفراد والمؤسسات التي ساهمت في إعداد الدراسة.

ب- المراجع والمصادر التي تم الاستناد إليها في إعداد الدراسة.

ج- قائمة بالاجتماعات واللقاءات الاستشارية بين المؤسسات والشركات ذات الصلة بالمشروع، ويجب أن يشتمل ذلك على الاجتماعات التي عقدت مع المجموعات السكانية المتأثرة بالمشروع ومع الجمعيات المحلية غير الحكومية.

المطلب الثالث : الصعوبات والعراقيل التي تعترض دراسات التقييم البيئي

على الرغم من أهمية إجراء التقييم البيئي من حيث اعتباره آلية وقائية تعمل على اتقاء حدوث أضرار بيئية نتيجة نشاطات تنموية (أ)، إلاّ أنّه تواجه بعض المشاكل والصعوبات (ب) التي تتمثل في:

أ- القيمة الاقتصادية للمنشآت:

الأمر الذي يحد من فاعلية تطبيق إجراء التقييم البيئي بشكل فعلي ومناسب هو القيمة الاقتصادية والمالية للمنشآت الاقتصادية المعنية بهذا الإجراء، وذلك بالنظر إلى أن هذا الإجراء يحتاج إلى كلفة اقتصادية كبيرة تعجز عنها المؤسسات والمنشآت الفقيرة والتي تنشط في مجال يعد من المجالات الملوثة أو المسببة للأضرار البيئية، لقد راعى المشرع الجزائري هذه المسألة حينما اعتبر أن مبدأ النشاط الوقائي وتقييم الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر وكذا مبدأ الحيطة يكون باستعمال أحسن التقنيات المتوفرة وبتكلفة اقتصادية مقبولة، وبإقرار المشرع بالقابلية الاقتصادية لتنفيذ النشاط الوقائي والذي يدخل في إطاره إجراء التقييم البيئي يكون حد من فاعلية هذا الإجراء في تحقيق الحماية الوقائية الفعلية للبيئة.

(ب)- نسبية الحقيقة العلمية:

على الرغم من أن دراسات التقييم البيئي يفترض فيها الدقة بالنظر إلى أنّها تقوم على أسس وحقائق علمية، إلاّ أن الدقة وموضوعية هذه الأخيرة يحتاج إلى وقفة نظر، حيث أن الإقرار بالحقيقة العلمية والتسليم بها يتطلب إجماع علمي حاسم بخصوصها، وهو الأثر الذي لا يتيسر في كل الأحوال نتيجة لعدم تقارب النتائج العلمية في مختلف المخابر ومراكز البحث،

وعليه فإنّه عند عدم حصول الإجماع العلمي المطلوب فإن النتيجة العلمية المخبرية الجديدة لا تتحول إلى قاعدة تنظيمية قابلة للتطبيق على أرض الواقع.
وبذلك فإن حالة الشك التي تعتري بعض النتائج العلمية لا تدفع الإدارة إلى التحرك في معظم الأحيان عند قيامها بعملها الرقابي، وذلك بسبب الآثار الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن أن تنجم عن فرض ضوابط أو تدابير بيئية جديدة على المنشآت المصنفة نتيجة الاعتماد على نتائج علمية غير دقيقة أو غير مجمع عليها.
وقد نصت المادة 3/ف 06 من قانون 03-10 إلى أن لا يكون عدم توفر التقنيات نظرًا للمعارف العلمية والتقنية الحالية سببًا في تأخير اتخاذ التدابير الفعلية والمناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسمية المضرة بالبيئة.

الفصل الرابع: النظام القانوني الخاص للمؤسسات المصنفة

أنشا المشرع الجزائري أدوات ووسائل وآليات عدة لتسيير وإدارة شؤون البيئة من اجل حمايتها في إطار التنمية المستدامة من كافة الأخطار المحدقة بها وخاصة ما يتعلق منها بالتأثيرات والانعكاسات السلبية للمشاريع والمنشآت التنموية على البيئة ومواردها.
ومن تلك الأدوات نذكر تحديد أنظمة قانونية خاصة ضابطة وناظمة للمنشآت المصنفة من خلال وضع قواعد قانونية وهيئات رقابية تضبط إجراءات الحصول على التراخيص بإنشائها واستغلالها وتسييرها وفرض أنظمة عقابية وقمعية على مخالفة التشريعات الناظمة لتلك المنشآت والمجالات، وهو ما جاء به الفصل الخامس من القانون رقم 03-10، والمرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 2006/05/31 المتخذ لتطبيقه الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة.

المبحث الأول: مفهوم المنشآت المصنفة

عرفتها المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 على أنها " كل وحدة تقنية ثابتة يمارس فيها نشاط أو عدة أنشطة من النشاطات المذكورة في قائمة المنشآت المصنفة المحددة في التنظيم المعمول به".
وقد عرفها بعض الفقه بأنها" منشآت صناعية أو تجارية تسبب مخاطر أو مضايقات فيما يتعلق بالأمن العام أو الصحة العامة أو راحة الجيران أو الزراعة، مما يستدعي خضوعها

لرقابة خاصة من جانب ضبط خاص يهدف إلى منع مخاطرها أو مضايقاتها التي أهمها خطر الانفجار والحريق والدخان والغبار والروائح والضجة والرجة وإفساد المياه والحشرات.

وقد حددت المادة 18 من القانون رقم 03-10 ما يمكن أن يستوعبه مدلول المنشآت المصنفة من خلال تعداد أنشطتها عندما نصت على أن المنشآت المصنفة التي تخضع لهذا القانون هي المصانع والورشات والمشاغل ومقالع الحجارة والمناجم، وبصفة عامة المنشآت التي يستغلها أو يملكها كل شخص طبيعي أو معنوي، عمومي أو خاص، والتي قد تتسبب في أخطار على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية أو قد تتسبب في المساس براحة الجوار.

وقد تجتمع وتتمركز عدة منشآت مصنفة أو قد تتواجد عدة منشآت مصنفة تخضع لمسؤولية شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص في منطقة واحدة تسمى منطقة الإقامة بحيث يحوز تلك المنشأة آو المنشآت المصنفة الواقعة في تلك المنطقة أو يستغلها أو يوكل استغلالها إلى شخص آخر، وهو ما يسمى اصطلاحا المؤسسة المصنفة بحسب ما جاء في المادة 2 من نفس المرسوم المذكور أعلاه.

وبحسب نص المادة الثالثة من نفس المرسوم تقسم المؤسسات المصنفة إلى أربع فئات هي:

الفئة الأولى: وتتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة وزارية.

الفئة الثانية: وتتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة الوالي المختص إقليميا.

الفئة الثالثة: تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا.

الفئة الرابعة: تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لتصريح بلدي.

نستنتج من ذلك أن المشرع قد قسم المنشآت المصنفة حسب درجة خطورتها والمساوئ التي تنجم عن أنشطتها إلى درجتين رئيسيتين: منشآت خاضعة للترخيص ومنشآت خاضعة للتصريح، بحيث تمثل المنشآت الخاضعة للترخيص الصنف الأكثر خطورة على المصالح المذكورة في المادة 18 السالفة الذكر من تلك الخاضعة للتصريح.

ولم يكتف المشرع الجزائري بتعريف عام للمنشآت المصنفة، وإنما قام بتحديد هذه المنشآت عن طريق وضع قائمة دقيقة لكل أنواع المنشآت التي تخضع إلى ضرورة الترخيص، وبمفهوم المخالفة فإن عدم ورود اسم منشأة من ضمن مجموعة المنشآت الواردة في هذه القائمة يقتضي عدم حاجة هذه المنشأة إلى الحصول على ترخيص، حيث تقوم السلطة التي تم إيداع الملف لديها بإشعار صاحب الطلب خلال مدة خمسة عشر يوما التي تلي تاريخ الإيداع، ثم يعاد الملف إلى المعني.

وإذا كانت المنشأة غير مدرجة ضمن القائمة التي تتطلب الترخيص وبحكم التطور الصناعي كانت له آثار سلبية على البيئة، فإنه لابد من إضافة هذه المنشأة ضمن قائمة المنشآت التي تتطلب ترخيص، أي القيام بعمل تنظيمي في شكل تعديل المرسوم التنفيذي المحدد لقائمة المنشآت المصنفة التي تحتاج إلى ترخيص، وهو ما سيكون له آثار على

المستقبل، لأنه سيمس المنشآت الجديدة التي لم تحصل بعد على الترخيص، أما المنشآت التي هي في طور الاستغلال فإن المشرع الجزائري قد أوجد حلا يتجنب هذا الوضع، وهو ما تقضي به المادة 25 من القانون رقم 03-10، حيث تنص على انه عندما ينجم عن استغلال منشأة غير واردة في قائمة المنشآت المصنفة أخطار أو أضرار تمس بالمصالح المذكورة في المادة 18، وبناء على تقرير من مصالح البيئة يعذر الوالي المستغل ويحدد له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة، وإذا لم يمتثل المستغل في الأجل المحدد يوقف سير المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة، وفي هذا الحل الذي يخول للإدارة المختصة سرعة التدخل تعزيزا لمواصلة التنمية عن طريق استغلال المنشأة دون المساس بالحفاظ على البيئة.

وانسجاما مع مقتضيات الملحق الصادر بناء على المرسوم التنفيذي 06-198 ونص المادة 23 من قانون 03-10 فإنه يمكن تعريف المنشآت المصنفة بأنها "كل منشأة مذكورة في قائمة المنشآت المصنفة يسبب إنشائها واستغلالها خطرا وتأثيرا على المصالح المحمية قانونا، وعلى رأسها البيئة والصحة العامة والأمن والمواقع الأثرية والتاريخية، مما يفرض ضرورة إخضاعها لمجموعة قيود تشريعية وتنظيمية وكذا رقابة إدارية وقضائية بهدف الحد من إخطارها والتقليل من آثارها.

وتعد الرقابة على هذه المنشآت صمام آمان للحيلولة دون إنشاء أي منشأة يمكن أن تشكل خطرا أو تهديدا على البيئة إلا بالاستجابة للمقتضيات القانونية والتقنية التي تكفل الحد من آثارها السلبية، وتعتمد هذه الرقابة على عدة وسائل تقنية وقانونية يعد الترخيص والتصريح الإداريان أهمها، وقبل الحصول على هذه التراخيص والتصاريح وتسليمها من طرف الجهات المختصة فإن الطلب يمر بإجراءات إدارية يمكن إيرادها فيما سيأتي في المطلب الموالي.

المبحث الثاني: إجراءات الحصول على الترخيص أو التصريح باستغلال المنشآت

صنف المشرع الجزائري المنشآت المصنفة حسب خطورتها إلى أربع فئات تخضع في إنشائها لتحقق شرط واقف وهو الترخيص الإداري أو التصريح الإداري لدى السلطات الإدارية المختصة، إذ تخضع منشآت الدرجة الأولى والثانية والثالثة لنظام الترخيص الإداري (الفرع الأول)، بينما تخضع منشآت الدرجة الرابعة لنظام التصريح (الفرع الثاني).

المطلب الأول: نظام الترخيص الإداري باستغلال منشأة مصنفة

الترخيص الإداري هو الإذن الصادر من الإدارة المختصة بممارسة نشاط معين لا يجوز ممارسته بغير هذا الأذن، وتقوم الإدارة بمنح الترخيص إذا توافرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون.

إذا فالترخيص الإداري وسيلة إدارية تمارس بواسطتها الإدارة رقابتها السابقة وحتى اللاحقة على النشاط الفردي، له دور وقائي يسمح للإدارة بإمكانية منع حدوث الاضطرابات والإضرار بالمجتمع، ومنه الإضرار بالجوار وبالبيئة بالتحديد، وذلك برصد مصدر الضرر، أي المنشأة أو المؤسسة الملوثة أو المحل المضر بالصحة أو الجوار.

ويصدر الترخيص بقرار إداري صريح لا بقرار سلبي أو ضمني ويجب الحصول عليه قبل الشروع في الاستغلال، ويتعلق الترخيص من الناحية القانونية بمشروعية النشاط المزمع القيام به أو بالمنشأة المراد إنشائها أو استغلالها، وهي موقوفة على الترخيص الإداري المسبق وإلا عد التصرف مخالفا للقانون ويترتب عنه عقوبات إدارية وجزائية، وهو دائم غير محدد المدة إلا إذا نص القانون صراحة أو ضمنا على تأقيته، ويمكن أن يكون شخصيا كالتراخيص بحمل الأسلحة النارية، أو عينيا كالتراخيص المتعلقة بالمنشآت المصنفة مما يسمح بنقلها من المرخص له الأصلي إلى غيره عن طريق التنازل أو الوفاة إذ هو أكثر تعلقا بالمحل موضوع الترخيص من المرخص له، فلا ينشئ له مركزا قانونيا شخصيا.

وللحصول على رخصة استغلال المنشأة المصنفة يتعين إتباع واحترام مجموعة من الشروط والأحكام والتي تبدأ بضرورة إعداد دراسة أو موجز التقييم البيئي للمشروع وكذا دراسات الخطر أو تقرير حول المواد الخطرة قبل إيداع ملف طلب رخصة الاستغلال لفحصه والتأكد من مختلف مكوناته، ومن ثمة تسليم مقرر الموافقة المسبقة بإنشاء المؤسسة المصنفة قبل تسليم رخصة الاستغلال من طرف الهيئات المختصة في النهاية.

أولا: إعداد دراسات التقييم البيئي ودراسات الخطر.

ربط المشرع الجزائري في المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي 06-198 بين عملية منح الترخيص لإنشاء واستغلال المنشآت المصنفة وضرورة إعداد وتقديم دراسة تقييم للأثر البيئي ودراسة خطر من طرف صاحب المنشأة أو المشروع للجهة الإدارية مانحة الترخيص بهدف تقييم هذه الدراسة والمصادقة عليها قبل منح الرخصة المطلوبة.

ويمكن القول أن هذا الإجراء ينطوي تحت إطار المسؤولية المدنية الوقائية والتي تتناسب مع طبيعة الأضرار البيئية التي يستحيل في الغالب معالجتها إذا حدثت، أي انه إجراء استباقي لمنع الضرر، أو على الأقل التقليص من آثاره عند حدوثه، وهو مسعى يتماشى مع ما تقتضيه التنمية المستدامة إذا تمت مراعاة أحكامه بشكل دقيق وصحيح.

وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم07-145 المؤرخ في 2007/05/19 إجراءات فحص دراسة وموجز التأثير والموافقة عليها، حيث يعلن الوالي أو مدير البيئة بموجب قرار فتح تحقيق عمومي بعد الفحص الوالي للمشروع وقبول الدراسة أو الموجز من اجل دعوة الغير لإبداء أرائهم في المشروع المزمع انجازه، وفي هذا تأكيد على مساهمة الجمهور ومشاركتهم في إعداد القرارات التي يكون لها تأثير على حياة المواطنين كصورة من الديمقراطية الإيكولوجية.

ومن اجل تحقيق هذه الديمقراطية أكد القانون على ضرورة إعلام الجمهور بقرار فتح التحقيق العمومي بالتعليق في مقر الولاية، البلديات المعنية، وموقع المشروع، مع النشر في يوميتين وطنيتين، ويجب أن يتضمن الإعلام موضوع التحقيق العمومي بالتفصيل مدة التحقيق التي يجب ألا تتجاوز شهرا واحد من تاريخ التعليق، الأوقات والأماكن التي يمكن للجمهور أن يبدي ملاحظاته فيها على سجل مرقم ومؤشر عليه مفتوح لهذا الغرض وترسل أي طلبات محتملة لفحص دراسة أو موجز التأثير إلى الوالي المختص والذي يدعو الشخص

المعني للاطلاع على الدراسة في مكان معين ويمنحه مهلة خمسة عشرة (15) يوما لإبداء أرائه وملاحظاته.

بموجب نفس القرار القاضي بفتح التحقيق يعين الوالي محافظ محقق يسهر على احترام تعليمات التعليق والنشر ويسجل جميع الآراء ويجري كل التحقيقات ويجمع المعلومات التكميلية لتوضيح العواقب المحتملة للمشروع على البيئة، وفي نهاية مهمته يحرر المحافظ محضرا يحتوي على تفاصيل التحقيقات ويرسله إلى الوالي الذي يحرر بدوره نسخة من مختلف الآراء واستنتاجات المحافظ، ويدعو صاحب المشروع لتقديم مذكرة جوابية في آجال معقولة.

يرسل ملف الدراسة المتضمن آراء المصالح التقنية ونتائج التحقيق العمومي مرفقا بمحضر المحافظ المحقق والمذكرة الجوابية لصاحب المشروع ودراسة التأثير أو موجز التأثير إلى الجهة المختصة للمصادقة عليها، وهي إما الوزير المكلف بالبيئة بالنسبة لدراسة مدى التأثير أو المصالح المكلف بالبيئة محليا بالنسبة لموجز التأثير، تقوم هذه الجهات بفحص دراسة أو موجز التأثير والوثائق المرفقة يهما مع إمكانية الاستعانة بالخبرة أو القطاعات الوزارية المعنية على ألا تتجاوز مدة الدراسة والفحص أربعة(04) أشهر من تاريخ إقفال التحقيق العمومي، ويوافق الوزير المكلف بالبيئة على دراسة التأثير ويوافق الوالي المختص إقليميا على موجز التأثير، ويجب أن يكون قرار الرفض معللا.

يرسل قرار الموافقة أو الرفض إلى الوالي الذي يقوم بدوره بتبليغ القرار إلى صاحب المشروع، وفي حالة الرفض يمكن لهذا الأخير ودون المساس بالطعون القضائية أن يقدم للوزير المكلف بالبيئة طعنا إداريا مرفقا بجميع التبريرات والمعلومات التكميلية التي تسمح بتوضيح أو تأسيس الاختيارات التكنولوجية والبيئية لطلب دراسة أو موجز جديد تتم دراسته والموافقة عليه حسب نفس الإجراءات والأشكال السالفة الذكر.

وبخلاف دراسات الأثر البيئي المحددة إجراءات الموافقة عليها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المذكور أعلاه، فإن دراسة الخطر أو تقرير المواد الخطرة لا توجد نصوص قانونية تنظيمية تحدد كيفياتها والمصادقة عليها لعدم صدور القرار الوزاري المشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالبيئة المنصوص عليه في المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، وهو ما يجعلنا أمام فراغ قانوني ماعدا ما نصت عليه المواد من 12 إلى 15 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المتعلقة بالعناصر الواجب تضمينها في الدراسة والمغزى منها.

لكن بالبحث في التنظيم الداخلي للإدارة المركزية في وزارة التهيئة العمرانية و البيئة والسياحة يتضح لنا وجود مديرية تقييم الدراسات البيئية التي تتبع لمديرية البيئة والتنمية المستدامة، وتضم مديرية تقييم الدراسات البيئية مديريتين فرعيتين، الأولى هي المديرية الفرعية لتقييم دراسات التأثير والثانية المديرية الفرعية لتقييم دراسات الخطر والدراسات التحليلية البيئية التي من مهامها دراسة وتحليل مدى مطابقة دراسات الخطر وإبداء رأيها فيها، ومنه فإن دراسات الخطر على غرار دراسات التأثير يتم إرسالها إلى الوزارة المكلفة

بالبيئة من اجل دراستها والموافقة عليها- وهذا ما هو مطبق عمليا- ومن ثم إعادتها إلى لجنة المنشآت المصنفة على مستوى الولاية لاستكمال دراسة ملف طلب الترخيص، بعد القيام بنفس إجراءات التحقيق العمومي المنصوص عليها بشأن دراسات أو موجز التأثير، وهو ما يستشف من روح نص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 التي نصت على ضرورة القيام بتحقيق عمومي يتم طبقا للكيفيات المحددة في التنظيم المعمول به.

ثانيا: إيداع ملف طلب الحصول على رخصة الاستغلال

للحصول على رخصة الاستغلال يتعين في البداية على صاحب المشروع إيداع ملف على مستوى أمانة اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة، حيث يتضمن هذا الملف مجموعة من الوثائق والمستندات وعلى رأسها طلب مرفق بدراسة التقييم ودراسة الخطر البيئي للمنشأة بالإضافة إلى بيان أسم صاحب المشروع ولقبه وعنوانه إذا تعلق الأمر بشخص طبيعي أو اسم الشركة وشكلها القانوني وعنوان ومقر الشركة إذا تعلق الأمر بشخص معنوي، وكذا طبيعة وحجم النشاطات المقترح ممارستها من طرف صاحب المشروع، وكذا فئة أو فئات قائمة المنشآت المصنفة التي تتضمنها المؤسسة المصنفة، فضلا عن مناهج التصنيع التي تنفذها والمواد التي يستعملها والمنتجات التي يصنعها، وعند الاقتضاء إذا كانت هذه المعلومات جميعها تشكل أسرار خاصة بالمنشأة يمكن أن يتم تقديمها في ظرف منفصل.

بالإضافة إلى ذلك يتم تقديم مخططين: الأول مخطط وضعية مقياسه 2500/1 على الأقل تحدد عليه جميع البنايات مع تخطيطها وطرق السكة الحديدية والطرق العمومية ونقاط الماء وقنواته وسواقيه، أما المخطط الثاني فهو مخطط إجمالي قياسه 200/1 على الأقل يبين الإجراءات التي تزعم المؤسسة المصنفة القيام بها إلى غاية 35 متر على الأقل من المؤسسة مع بيان تخصيص البيانات والأراضي المجاورة وكذا رسم شبكات الطرق المختلفة.

وأخيرا ثبت تقديم ما يفيد تحديد موقع المؤسسة المراد انجازها في خريطة يتراوح مقياسها بين 1/25.000 و1/50.000.

إن تقدير المشرع الجزائري لمسألة سرية النشاط الاقتصادي بإقراره بإمكانية تقديم البيانات المتعلقة بمناهج التصنيع والمواد المستعملة والمنتجات المصنفة من خلال ظرف مستقل للحفاظ على سريتها، يصب في خانة الموازنة بين حماية البيئة وتحقيق التنمية وذلك لأن تقدير السرية يحمي المؤسسة المصنفة المعنية من المنافسة غير المشروعة وبالتالي تتيح لها الاستمرار في نشاطها، ومن جهة أخرى فإن الحفاظ على البيئة مضمون انطلاقا من الجهات المعنية بحماية البيئة فقط تكون على علم بالآثار التي يمكن أن تنجم عن النشاط الاقتصادي لهذه المؤسسة، ومن ثم فرض الضوابط اللازمة على هذا المشروع.

ثالثا: تسليم رخصة استغلال المنشآت المصنفة

يسبق تسليم رخصة استغلال المنشآت المصنفة من طرف السلطات الإدارية المختصة تسليم الموافقة المسبقة لإنشائها من قبل اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة.

أ- تسليم الموافقة المسبقة لإنشاء منشأة مصنفة:

على إثر إيداع الملف تتقدم اللجنة الولائية بدراسة الطلب دراسة أولية للتأكد من توافر مختلف الوثائق والسندات المكونة لملف الطلب، تقوم اللجنة الولائية المختصة المشار إليها أعلاه بمنح الموافقة المسبقة الأولية لإنشاء المؤسسة المصنفة وذلك في غضون ثلاثة(03) أشهر ابتداء من تاريخ إيداع الملف والتي بموجبها يستطيع صاحب المشروع أن يشرع في أشغال بناء المؤسسة المصنفة، ويتعين أن يشير مقرر الموافقة المسبقة هذا إلى مجموع الأحكام الناتجة عن دراسة ملف طلب رخصة استغلال المؤسسة المصنفة للسماح بالتكفل بها خلال مرحلة انجاز المنشأة المزمع انجازها، ويعد هذا المقرر قيد على البدء في أشغال البناء إذ أن صاحب المشروع لا يستطيع أن يشرع في أشغال بناء منشأة مصنفة ما لم يتحصل على مقرر الموافقة المسبقة.

وتجدر الإشارة إلى أن مقرر الموافقة المسبقة لا يقصد به رخصة استغلال المنشأة المصنفة، وإنما هو إجراء سابق على الترخيص باستغلال يتيح لصاحب المشروع أن يقوم بأعمال أو أشغال بناء المنشأة دون البدء في الاستغلال والنشاط، وهو إجراء يعالج مسألتين: حيث تتمثل الأولى في تأكد اللجنة المختصة من مدى مطابقة المنشأة المنجزة للوثائق المدرجة في ملف الطلب وكذا لنص مقرر الموافقة المسبقة وهذا لتعزيز حماية البيئة، أما المسألة الثانية فتتمثل في السماح لصاحب المشروع أو المنشأة في البدء في مرحلة من مراحل المشروع حتى قبل الحصول على رخصة الاستغلال بشكل يتيح له كسب بعض الوقت قبل حصوله على رخصة الاستغلال، حيث يمكن أن تستغرق مرحلة الإنجاز فترة طويلة.

ب-**الجهة المختصة بمنح رخصة استغلال المنشأة المصنفة:**

بعد انجاز المؤسسة المصنفة تقوم اللجنة الولائية بزيارة الموقع وذلك قصد التأكد من مطابقتها للوثائق المدرجة في ملف الطلب، ومن ثم تقوم بإعداد مشروع قرار رخصة الاستغلال وإرساله إلى اللجنة المؤهلة للتوقيع ويتم تسليم رخصة الاستغلال في اجل ثلاثة (03) أشهر ابتداء من تاريخ تقديم الطلب اعتبارا من نهاية الأشغال، ولا يتم تسليم الرخصة إلا بعد زيارة ميدانية تقوم بها اللجنة الولائية للموقع بعد إتمام انجاز المنشأة، وذلك للتأكد من مطابقتها للوثائق المدرجة في الملف ولمضمون مقرر الموافقة المسبقة.

ورخصة الاستغلال يتم تسليمها بموجب قرارات تصدر عن جهات إدارية مختلفة باختلاف رخصة الاستغلال حسب الحالة:

-بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني بالنسبة للمنشآت المصنفة من الدرجة الأولى.

- بموجب قرار من الوالي المختص إقليميا بالنسبة للمنشآت المصنفة من الفئة الثانية.

- بموجب قرار من المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا بالنسبة للمنشآت المصنفة من الفئة الثالثة.

وهكذا تبنى المشرع الجزائري معيارا تدرجيا فيما يتعلق بالجهة المختصة بتسليم رخصة استغلال المنشآت المصنفة على البيئة كلما ارتقى مستوى الجهة الإدارية المختصة بتسليم رخصة الاستغلال، ومن هنا يمكن القول أن المشرع ومن خلال هذا المعيار حاول أن يوازن بين حماية البيئة من جهة وحرية النشاط الاقتصادي من جهة أخرى، حيث خفف من إجراءات التقييد الإداري على النشاطات الاقتصادية البسيطة والتي هي المنشآت المصنفة من الفئة الثالثة، واكتفى بالترخيص لها بموجب قرار يصدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص على عكس المنشآت المصنفة من الفئة الأولى التي تطلب فيها ضرورة الحصول على ترخيص من السلطات الإدارية المركزية.

المطلب الثاني: التصريح باستغلال منشأة مصنفة

والتصريح بالاستغلال يشمل المؤسسة من الفئة الرابعة الخاضعة للتصريح من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا، والمنشأة المصنفة من الفئة الرابعة هي تلك المنشآت التي لا تسبب أي خطر و لا يكون لها تأثير مباشر على البيئة، ولا تسبب مخاطر أو مساوئ على الصحة العمومية أو النظافة أو الموارد الطبيعية والمناطق السياحية، لهذا فهي لا تستلزم القيام بدراسة التأثير أو موجز التأثير، ويسلم هذا التصريح من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد أن يقدم صاحب المنشأة بطلب يشتمل على كافة المعلومات الخاصة به سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا والمعلومات الخاصة بالمنشأة (الموقع- طبيعة الأعمال المقرر إقامتها...).

ولأن منشآت الفئة الرابعة أقل خطورة على البيئة فإن إجراءات إنشائها أقل تعقيدا مقارنة بغيرها، لكنها أيضا تمر بمرحلتين إجرائيتين هما: إيداع الملف (أولا) ، ثم دراسته (ثانيا).

أولا: إيداع ملف التصريح

يرسل طلب التصريح إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا ويحدد أجل ستون يوما على الأقل من استغلال المؤسسة المصنفة، ويتمثل التصريح في قرار يصدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي ومصادق عليه من طرفه بعد أن يكون صاحب المنشأة قد قدم الوثائق التالية:

1-طلب التصريح بإنشاء منشأة مصنفة من الدرجة الرابعة موجه إلى السيد رئيس لجنة المنشآت المصنفة(مدير البيئة أو من يمثله)، أو إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

2- وثيقة تقنية تشتمل على اسم المستغل ولقبه أو تسمية الشخص المعنوي وشكله القانوني وعنوان المستغل سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا، عنوان المنشأة، طبيعة

النشاطات التي يعتزم المصرح ممارستها وحجمها، فئة أو فئات المنشآت المصنفة، التي يجب أن تصنف المنشأة ضمنها، مثلا منشأة لصناعة واستغلال الزجاج يتم تصنيفها كما يلي: (2541 أ.ج.ت) وباللغة الفرنسية (A.C.D-2541)، مساحة المنشأة، عدد المستخدمين، القدرة الكهربائية للآلات بالكيلواط.

3- مخطط وضعية: يتم وضعه من طرف مهندس معماري، يبين موقع المؤسسات والمنشآت المصنفة.

4- مخطط الكتلة يبين الإنتاج وتخزين المواد.

5-تقرير يبين مناهج الصنع التي ينفذها صاحب المشروع والمواد التي يستعملها وخاصة المواد الخطيرة التي يمكن أن تكون بحوزته، وكذا المواد التي يصنعها بشكل يسمح بتقييم سلبيات المؤسسة.

6-تقرير عن طريقة وشروط إعادة استعمال وتصفية وتفريغ المياه القذرة والانبعاثات وإزالة النفايات وبقايا الاستغلال.

بالإضافة إلى هذه الوثائق المحددة في المرسوم التنفيذي 06-198 يرفق الملف بصورة طبق الأصل عن بطاقة التعريف الوطنية وكذا نسخة عن عقد إيجار أو ملكية محل إقامة المنشأة.

وإذا كان من المفروض قانونا أن التصريح باستغلال منشآت مصنفة يتم إيداعه لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي، إلا أن الواقع العملي الإداري هو غير ذلك، فنظرا لعدم توافر الخبرة والكفاءة المهنية الفنية والتقنية في المصالح الموجودة على مستوى البلدية فإن ملفات التصريح بإنشاء منشأة مصنفة تودع لدى مديرية البيئة على مستوى الولاية و بالضبط لدى مصلحة التنظيم والرخص، وعليه يمكن القول عمليا أن كل ملفات إنشاء أو استغلال منشآت مصنفة يتم إيداعها على مستوى الولاية وتوجه كل الطلبات إلى رئيس اللجنة الولائية للمنشآت المصنفة التي غالبا ما يكون مدير البيئة بناء على تفويض من الوالي المختص الأصلي برئاسة اللجنة، يتم إيداع ملف التصريح في خمسة (05) نسخ قبل ستون يوما على الأقل على بداية استغلال المؤسسة المصنفة، وهكذا اعتمد المشرع الجزائري نظام التصريح السابق في المرسوم التنفيذي رقم98-339 المؤرخ في 1998/11/3، و كذا في المرسوم التنفيذي رقم 06-198.

وقد نص المشرع الجزائري صراحة وبصيغة الأمر على ضرورة تسليم وصل إيداع للمصرح بموجب المرسوم 98-339، لكنه لم يحدد مدة معينة لتسليم هذا الوصل وهو ما يدعو للتساؤل عن مدى سلطة الإدارة في تسليم هذا الوصل بمجرد إيداع التصريح بغض النظر عن استيفائه للشروط القانونية من عدمه، أم أن لها سلطة تقديرية تخولها عدم تسليم وصل الإيداع إذا اتضح لها عدم استيفاء الشروط القانونية أو على الأقل تأخير تسليم الوصل إلى حين استكمال النقص في التصريح وهو الأمر الذي يمكن طلبه من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، لكن المرسوم 06-198 لم

يتضمن أي نص يلزم السلطة الإدارية بتسليم وصل إيداع للمصرح ، وهو ما يدعو للتساؤل عما إذا كان هذا مجرد سهو أم انه تجاهل متعمد، ذلك أن وصل الإيداع هو الدليل القاطع على صحة تصريح المصرح، وعدم تسليمه له يجعله معرضا لانتهاك حقوقه طالما لم يوجد بين يديه دليل يثبت قيامه بالالتزام القانوني الملقى على عاتقه.

ثانيا: دراسة ملف التصريح باستغلال منشأة مصنفة

بعد إيداع ملف التصريح باستغلال منشاة مصنفة من الدرجة الرابعة على مستوى مصلحة التنظيم والرخص التابعة لمديرية البيئة الولائية تتم الدراسة الأولية للملف من طرف موظفي هذه المصلحة، وتشمل هذه الدراسة: دراسة قانونية للملف شكلا ومضمونا للتأكد من توافر كل المعلومات المطلوبة فيه وإرفاقه بالوثائق اللازمة، وكذا دراسة تقنية يقوم بها مهندس البيئة التابع للمصلحة لمعرفة مدى استيفاء الملف للمقتضيات التقنية والفنية لاستغلال منشأة مصنفة وبالخصوص دراسة التقرير الذي يبين مناهج الصنع والمواد المستعملة وخاصة المواد الخطيرة التي يمكن أن يحوزها والمواد المصنعة وكذا التقرير المتضمن طريقة وشروط إعادة استعمال وتصفية وتفريغ المياه القذرة والانبعاثات من كل نوع وإزالة النفايات، كل هذا من أجل الوقوف على سلبيات المؤسسة أو آثارها الجانبية.

بعد الدراسة يتم تحرير وثيقة التحقيق في ملف التصريح تتضمن معلومات عن صاحب الملف وتاريخ إيداعه وتصنيف المنشأة والنظام القانوني الذي تخضع له، بالإضافة إلى الملاحظات المنبثقة عن الدراسة الأولية للملف مع الإشارة إلى ضرورة تسبيب رفض الموافقة على التصريح، وكذا إرسال نسخة من الرد إلى المصلحة، يتم توقيع هذه الوثيقة من طرف رئيس لجنة المنشآت المصنفة ويتم توجيهها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ترفق هذه الوثيقة بالنسخ الأربع لملف التصريح التي ترسل إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، على أن إرسال هذه الوثائق يتم بطريقتين، إما إرسالها من طرف مصلحة التنظيم والرخص إلى الدائرة التي تقوم بدورها بإرسالها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو يعود المصرح ليأخذ هذه الملفات ويودعها مباشرة لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذه الطريقة الأخيرة هي الشائعة، وذلك من اجل ربح الوقت.

بعد وصول الملف إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي تتم دراسته من جديد بالاعتماد على وثيقة التحقيق المرفقة بالملف من اجل التوصل إلى الرد على ملف التصريح، إن هذا الرد يحتمل ثلاث احتمالات إما:

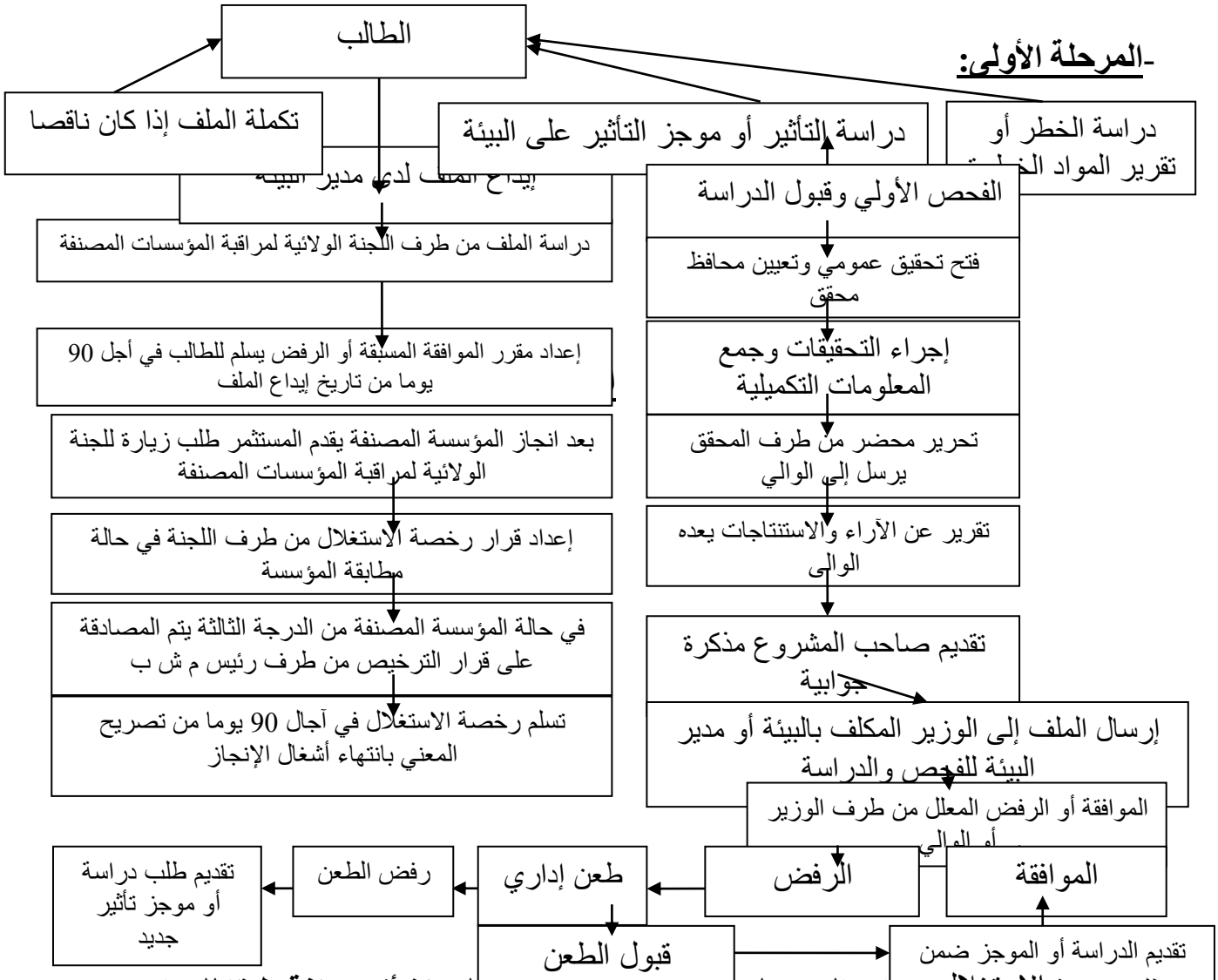
- الرد بقبول التصريح، وفي هذه الحالة يتم إرسال نسخة للمصرح ونسخة أخرى لمصلحة التنظيم والرخص، وهذا يمكنه من الشروع في ممارسة نشاطه.
- الرد برفض التصريح، فبعد أن كان المشرع الجزائري بموجب مرسوم 98-339 لم يمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي حق الاعتراض على التصريح أو رفضه، بل مكنه من صلاحيتين اثنتين هما: إما إشعار المصرح خلال ثمانية أيام إذا تبين أن المنشأة تخضع لنظام الترخيص وليس لنظام التصريح، أو طلب استكمال ملف التصريح في حالة استيفائه الشروط والوثائق المطلوبة، إلا أن الأمر تغير في مرسوم 06-198، حيث أقر بإمكانية رفض تصريح استغلال منشأة من الفئة الرابعة، وإن كان قيد هذا الرفض بضرورة تبريره والمصادقة عليه من طرف لجنة المنشآت المصنفة ليتم بعد ذلك تبليغه للمصرح.

ويتضح أن التشريع الجزائري والحال هكذا قد غلب نظام الترخيص على نظام التصريح، بحيث تحول من مجرد تصريح بالاستغلال إلى طلب الترخيص بالاستغلال، ذلك أن الاعتراف بإمكانية الرفض يجعل المصرح بدل البدء في الاستغلال ينتظر موافقة رئيس المجلس الشعبي البلدي الصريحة، بل والأخطر من ذلك انه لم يتم تحديد مدة معينة يمكن اعتبار انتهائها رفضا، ويعتبر سكوت الإدارة خلالها موافقة ضمنية، بل ترك المجال الزمني للرفض مفتوحا، وهو ما يؤدي إلى تعطيل الممارسة الفعلية للنشاط المزمع القيام به، وفي حالة عدم انتظار الرد والشروع في الاستغلال يبقى المشروع مهددا بالرفض الذي يصدر في أي لحظة دون سابق إنذار.

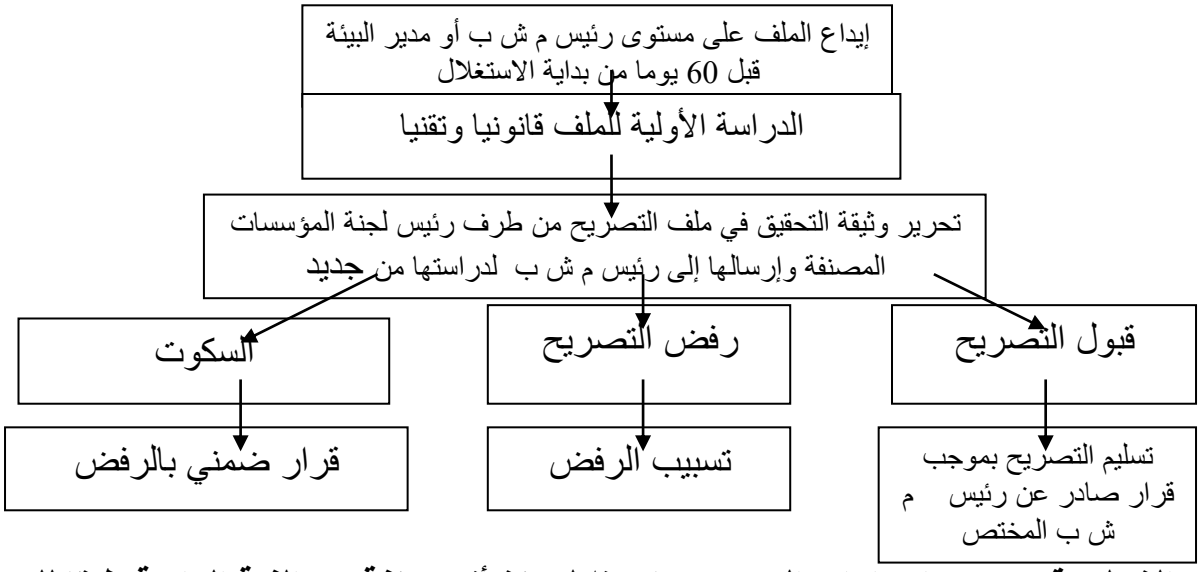
- الاحتمال الثالث هو السكوت أو عدم الرد بالإيجاب أو السلب وهي الحالة الأصعب، لأنها تضع المصرح في موقف لا يمنحه أي ضمانات، ويجعله في مفترق طريقين لا يوفر له أي منهما حلا، فمن جهة ليس بين يديه قرار صريح يمكنه إما من ممارسة نشاطه إذا كان بالإيجاب، أو إتباع سبيل التظلم أو اللجوء إلى القضاء إذا كان بالرفض، ومن جهة أخرى فإنه لا يمكنه التمسك بقرار ضمني سواء تم تفسيره بالموافقة أو الرفض، ومن جهة أخرى فإنه لا يمكنه التمسك بقرار ضمني سواء تم تفسيره بالموافقة أو الرفض، طالما أنه لا يوجد أي ضمان قانوني يقيد الإدارة بميعاد محدد للرد على التصريح يمكن الحديث بانقضائه دون رد عن قرار ضمني، ويبقى المصرح تحت رحمة الإدارة دون أن تكون له أية إمكانية قانونية للتصرف غير إعادة تكوين ملف أو إيداعه وفق الإجراءات السالفة الذكر.

بقي أن نشير أخيرا بعد استعراضنا لإجراءات الحصول على الترخيص أو التصريح باستغلال المنشآت المصنفة أنه يتعين على المنشآت المصنفة التي لم تحصل على رخصة استغلال أو التي لا تستجيب رخصة استغلالها لشروط الفئات الأربعة انجاز مراجعة بيئية في اجل لا يتعدى سنتين (02) من تاريخ صدور المرسوم التنفيذي رقم 06-198، إذ تحدد المراجعة البيئية مختلف مصادر التلوث

والأضرار الناجمة عن المؤسسة المصنفة وتقترح كل التدابير والإجراءات والأحكام التي تهدف إلى الوقاية من التلوث والأضرار وتحويلها أو إزالتها، وترسل هذه المراجعة إلى الوالي المختص إقليميا وتدرس من طرف اللجنة التي تدلي برأيها وتوصياتها ويصادق عليها الوزير المكلف بالبيئة بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الأولى، والوالي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات من الفئة الثانية والثالثة، وهذا مخططين توضيحين يبينان مراحل إجراءات الحصول على الترخيص و التصريح باستغلال المنشآت المصنفة وفقا لما جاء في أحكام المرسوم التنفيذي رقم 06-198(انظر الشكلين رقم 7 و8).



ات الحصول ... ل منشأة مصنفة طبقا للمواد من 6 إلى 22 من المرسوم التنفيذي 06-198 و المواد من 7 إلى 19 من المرسوم التنفيذي 07-145 (مديرية البيئة لولاية جيجل بتصرف).



الشكل رقم (08): إجراءات التصريح باستغلال منشأة مصنفة من الفئة الرابعة طبقا للمواد 24، 25، 26 و27 من المرسوم التنفيذي رقم06-198.

المبحث الثالث: العقوبات الإدارية لمواجهة خطر المنشآت المصنفة على البيئة

لإزالة أو التقليل من خطر الأضرار المسببة من قبل المنشآت المصنفة تدخل المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 03-10 ، وتطبيقا للأحكام المواد 19، 213 و24 منه جاء المرسوم التنفيذي رقم 06-198 بمجموعة من التدابير والآليات القانونية بهدف إيجاد بيئة نقية ملائمة لصحة الإنسان من الأخطار التي تسببها المنشآت المصنفة، ومن بين هذه الآليات العقوبات الإدارية الموقعة ضد مخالفات هذه المنشآت للتشريعات الناظمة لها (المطلب الأول)، وفي هذا الإطار تم منح الإدارة سلطات قمعية لردع أصحاب المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة (المطلب الثاني).

المطلب الأول : مخالفات المنشآت المصنفة للتشريعات الناظمة لها

استنادا إلى القانون رقم03-10 والمرسوم التنفيذي رقم 06-198 يمكن أن نميز بين نوعين من المخالفات أو الأفعال المرتكبة ضد سلامة البيئة وهي المنصوص عليها في المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 من جهة(أولا)، والمخالفات المنصوص عليها في قانون البيئة والمرسوم المنظم للمنشآت المصنفة من جهة ثانية(ثانيا).

أولا: المخالفات المنصوص عليها في المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198

حسب المادة 23 من هذا المرسوم فإنه من حق الإدارة المختصة ممثلة في والي الولاية توقيع العقوبات الإدارية على المنشآت المصنفة في حالة معاينة اللجنة الولائية لمراقبة هذه المنشآت وضعية غير مطابقة للتنظيم المطبق على المنشآت المصنفة في مجال حماية البيئة أو للأحكام التقنية الخاصة المنصوص عليها في رخصة الاستغلال.

ويشمل مصطلح التنظيم الوارد في المادة 23 السالفة الذكر جميع التعليمات والأحكام والقواعد التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 06-198.

أما المقصود بمخالفة الأحكام التقنية المنصوص عليها في رخصة الاستغلال فهي مخالفة المستغل لشروط تشغيل المنشآت المصنفة الواردة في رخصة الاستغلال والتي من شأنها الوقاية من التلوث وجميع الإضرار والأخطار، وعليه فإن رخصة الاستغلال تعد من بين الآليات القانونية الفعالة التي تقوم من خلالها الإدارة بتجسيد مضمون القواعد التقنية الجديدة لحماية البيئة.

ثانيا: المخالفات المنصوص عليها في قانون البيئة والمرسوم المنظم للمنشآت المصنفة

لقد اشترط المشرع في المادة 102 من قانون البيئة ضرورة الحصول على الترخيص قبل ممارسة النشاط وإلا اعتبر ذلك مخالفة في حد ذاته تستوجب فرض عقوبات على المنشآت التي تعمل دون ترخيص، أي دون سند قانوني.

كما أن المادتين 44 و47 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 ألزمت المنشآت المصنفة التي تعمل برخص تم الحصول عليها في ظل القانون القديم- أي لا تستجيب رخصة استغلالها للفئات المحددة في المادة 3 من المرسوم 06-198 وفئات قائمة المنشآت المصنفة المحددة في التنظيم المعمول به-بضرورة تعديلها وتحيينها وذلك بإنجاز مراجعة بيئية أو دراسة خطر حسب الحالة، وذلك في اجل لا يتعدى سنتين (02) ابتداء من تاريخ صدور هذا المرسوم وإلا عدت باطلة و لا أثر لها بعد ذلك.

المطلب الثاني: سلطات الإدارة لردع المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة

إن ازدياد وتفاقم المخاطر البيئية الناجمة عن أنشطة المنشآت المصنفة أدى إلى تخويل الإدارة سلطة توقيع عقوبات على المنشآت المخالفة لقواعد حماية البيئة دون اللجوء إلى القضاء الذي تتسم إجراءاته بالبطء والتعقيد والطابع المؤجل للعقوبات.

وقد تم تحديد صور العقوبات الإدارية في قانون البيئة وفي التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة استناد إلى درجة خطورة المخالفات المرتكبة (أولا)، ومن جهة أخرى على الإدارة قبل أن تمارس سلطتها في فرض العقوبات أن تراعي العديد من القواعد الشكلية (ثانيا).

أولا: أنواع العقوبات الإدارية المطبقة على المنشآت المصنفة

إن المقصود بالعقوبات الإدارية في هذا الصدد هي تلك العقوبات ذات الطبيعة الردعية التي توقعها السلطات الإدارية المختصة وهي بصدد ممارستها لسلطتها إزاء الأفراد أو المؤسسات باعتبارها إجراء أصيلا لردع ما يخالف بعض القوانين والتنظيمات، وقد تأخذ

العقوبات الإدارية في نطاق المنشآت المصنفة شكل وقف مؤقت للنشاط إلى غاية مطابقته للقواعد القانونية أو سحب الترخيص أو شكل آخر كغلق المنشأة نهائيا.

أ- الوقف المؤقت للنشاط:

قد تلجأ الإدارة المختصة ممثلة في والي الولاية إلى وقف العمل أو النشاط المخالف والذي بسببه تكون المنشأة ارتكبت مخالفة للتشريعات الناظمة لها، ويكون الوقف مؤقتا محددا لمدة معلومة، ولاشك أن وقف النشاط يؤدي إلى خسارة مادية اقتصادية، فضلا عن الخسارة الأخرى المتمثلة في تقدم المشروعات المنافسة وفقد الأسواق المستهلكة، وهو الأمر الذي يدفع بأصحاب المشاريع إلى العمل على تلافي أسبابها باتخاذ السبل الكفيلة بمنع تسرب الملوثات من المشروع في المستقبل، فهو جزاء إيجابي يتسم بالسرعة في الحد من التلوث والإضرار بالبيئة لكونه يبيح لجهة الإدارة الحق في استخدامه بمجرد ما يتبين لها أي حالة تلوث دون انتظار ما ستسفر عنه إجراءات المحاكمة في حال اللجوء إلى القضاء.

وقد وردت هذه العقوبة في المادة 25 من قانون البيئة بنصها:"...إذا لم يمتثل المستغل في الأجل المحدد يوقف سير المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة..."

كما نصت كذلك المادة 23/ف4 من المرسوم التنفيذي نفسه على هذه العقوبة بنصها"....عند نهاية هذا الأجل، وفي حالة عدم التكفل بالوضعية غير المطابقة، تعلق رخصة استغلال المؤسسة المصنفة..."

ب- سحب الترخيص:

عملا بقاعدة توازي الأشكال، فإن الإدارة المختصة (وزير البيئة، والي الولاية...) تقوم بتجريد المستغل الذي يم يجعل من نشاطه مطابقا للمقاييس القانونية-أي عدم الامتثال للشرط والتدابير القانونية المتعلقة بحماية البيئة-من الرخصة وذلك عن طريق سحبها بقرار إداري ويعد هذا الإجراء اخطر العقوبات الإدارية.

ولقد وردت هذه العقوبة في المادة 23/ف6 من المرسوم التنفيذي 06-198 بنصها"....إذا لم يقم المستغل بمطابقة مؤسسته في اجل ستة (06) أشهر بعد تبليغ التعليق، تسحب رخصة استغلال المؤسسة المصنفة".

جـ- غلق المنشأة المصنفة نهائيا:

يعني غلق المنشأة المنع من استمرار استغلال تلك المنشأة عندما تخالف القانون دون انتظار للمحاكمة الجنائية ويصدر بذلك قرار إداري بالغلق، ورغم أن غلق المنشأة يصيب المخالف في ذمته المالية إذ تنقطع إيراداته، إلا أن قرار غلق المنشأة ينصب في جانبه الأكبر على تقييد أو منع حق الفرد في استغلال المنشأة التي يملكها أو يستأجرها لتحقيق الأهداف التي يسعى إليها، ويختلف غلق المنشأة عن سحب الترخيص، إذ يعد هذا الأخير أوسع من غلق المنشأة لأنه يمنع المعاقب به من مزاولة عمله وليس فقط بالنسبة للمنشأة التي تقرر إغلاقها بل وفي أي منشاة أخرى من طبيعتها.

ولقد خولت المادة 48/ف2 من المرسوم التنفيذي 06-198 للوالي المختص إقليميا الأمر بغلق المنشأة المصنفة في حالتين:

1- إذا لم يقيم مستغل المنشأة بعد أعذاره إما بإيداع طلب التصريح أو طلب الرخصة.

2- عدم القيام بإنجاز مراجعة بيئية أو دراسة خطر في الآجال القانونية المحددة في المادتين 44 و47 من هذا المرسوم.

والملاحظ أن هذه المادة لم تحدد التدابير والإجراءات التي ينبغي أن يتخذها صاحب المنشأة عند صدور قرار الغلق النهائي، غير أنه يمكن الاعتماد في هذا الإطار على المادة 42 من هذا المرسوم لأنها تتعلق كذلك بحالة توقف المؤسسة المصنفة عن النشاط نهائيا ولكن اختياريا (أي دون صدور قرار بالغلق من طرف الإدارة)، ومن ثمة فإن الإجراءات والأعمال المطلوب القيام بها قبل مستغل المنشأة المصنفة هي:

1-التزام المستغل بترك الموقع في حالة لا تشكل أي خطر أو ضرر بالبيئة.

2- التزام المستغل بإرسال إلى الجهات المختصة(الوالي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات المصنفة الخاضعة لنظام الرخصة ورئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات المصنفة الخاضعة لنظام التصريح) مخطط إزالة تلوث الموقع يحدد ما يأتي:

-إفراغ أو إزالة المواد الخطرة وكذا النفايات الموجودة في الموقع.

-إزالة تلوث الأرض والمياه الجوفية المحتمل تلوثها.

-كيفيات حراسة الموقع.

وهو ما يمكن للجنة الولائية للمراقبة بعد حصولها على هذا المخطط من النظر في مدى تنفيذه على ارض الواقع وتتأكد من أن الموقع أعيد إلى أصله وترك في حالة لا تشكل أي خطر أو ضرر على البيئة.

إن النتيجة المتوصل إليها من خلال عرضنا لأنواع العقوبات الإدارية أنها جاءت بصياغة غامضة من حيث منحها سلطة تقديرية واسعة للإدارة في توقيع الجزاءات على المنشآت المصنفة مما يؤثر سلبا على ممارسة صلاحياتها سواء على أساس الامتناع عن توقيع العقوبات كأن يمتنع الوالي عن غلق مؤسسة ملوثة او عدم كفايتها كأن تتخذ عقوبة لا تتناسب مع خطورة المخالفة المرتكبة.

بقي أن نشير إلى أن تطبيق العقوبات الإدارية باختلاف صورها على المنشآت المصنفة لا يمنع من تطبيق العقوبات الجزائية المنصوص عليها ضمن المواد من 102 إلى 106 من قانون البيئة، لأن مبدأ عدم الجمع بين العقوبات الإدارية أو بين العقوبات الجزائية لا يطبق في حالة الجمع بين العقوبة الإدارية والعقوبة الجزائية، بمعنى انه يجوز أن يقرر على المخالفة الواحدة عقوبة جزائية وأخرى إدارية، ولكن لا يجوز أن يكون كلاهما إداريا أو جزائيا محضا.

ثانيا: الإجراءات الشكلية لصحة توقيع العقوبات الإدارية

لضمان صحة توقيع العقوبات الإدارية على المنشآت المصنفة على الإدارة المختصة أن تراعي مجموعة من القواعد أو الشروط الشكلية والتي تمثل ضمانات هامة لهذه المنشآت والتي تتمثل في ضرورة توجيه أعذار أو إخطار لصاحب الشأن(أ)، بناء على تقرير مسبق تعده اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة(ب)، مع تسبيب العقوبة الإدارية (جـ).

أ- إعذار صاحب الشأن:

يقصد به تنبيه الإدارة مستغل المنشأة المصنفة الملوثة بإلزام معالجة الوضع واتخاذ التدابير الكفيلة بجعل نشاطه مطابقا للمقاييس القانونية المعمول بها، وهي في هذه الحالة يكون بمثابة إنزال العقوبة به مما يعني ذلك ضرورة أن تحيط الإدارة المخالف علما بما تنوي اتخاذه في مواجهته قبل حدوثه.

ولقد نص المشرع على هذا الإجراء في المادة 25/ف1 من القانون رقم03-10 والتي تنص على انه".... وبناء على تقرير من مصالح البيئة يعذر الوالي المستغل ويحدد له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة...)، كما نصت على ذلك أيضا المادة 48/ف1 من المرسوم التنفيذي.

نستنتج من ذلك انه يتوجب على الوالي توجيه أعذار إلى مستغل المؤسسة المصنفة قبل توقيع أي عقوبة إدارية ومنح المخالف مهلة قانونية معينة لتصحيح الوضع، ويكون الأعذار بهذا المعنى إجراء شكليا لصحة العقوبة الإدارية وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي حينما اعتبر الإخطار أو الأعذار مقدمة ضرورية وجوهرية قبل توقيع الجزاءات الإدارية الواردة في تقنين البيئة.

والملاحظ أن المشرع لم يشترط شكلا معينا لصحة الأعذار لذا فإنه يجري بأي وسيلة تمكن صاحب الشأن من العلم عما تريد أو تقدم عليه الإدارة، ومن جهة أخرى لم يحدد حالات إعفاء الإدارة من الالتزام بإخطار صاحب الشأن قبل توقيع العقوبة على خلاف المشرع الفرنسي الذي حصرها في حالات معينة كحالات الاستعجال، كما يلزم الوالي بتضمين الأعذار الموجه إلى مستغل المنشأة المخالفة مهلة معقولة، وذلك مراعاة لقدرات المؤسسة الملوثة للعودة إلى الوضع القانوني وإلزامها بذلك من تاريخ الإخطار.

ب- التقرير المسبق:

استناد إلى قانون البيئة والمرسوم المنظم للمنشآت المصنفة فإن توقيع العقوبات الإدارية على المنشآت المخالفة لقواعد حماية البيئة يكون بناء على تقرير مسبق تعده اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة والتي تنشأ على مستوى كل ولاية ويرأسها الوالي المختص إقليميا، ومن بين صلاحيتها مراقبة مطابقة المؤسسات المصنفة للتنظيم الذي يطبق عليها، ولأجل ذلك تعد برنامج مراقبة المؤسسات الواقعة في الولاية المعنية، فتقوم بإجراء معاينات ميدانية وعمليات تفتيش بموجب أمر بمهمة يعده الوالي لهذا الغرض، فتقوم بناء على ذلك بإعداد تقارير توجهها إلى الوالي الذي يرسل نسخة منها في مدة أقصاها خمسة عشر(15) يوما إلى الوزير المكلف بالبيئة، وفي حالة عدم احترام

المؤسسة للأحكام المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما تقترح اللجنة على الوالي اتخاذ التدابير اللازمة وبناء على ذلك يتم توقيع العقوبات الإدارية على المنشآت المصنفة.

جـ- تسبيب العقوبة الإدارية.

ويعني ذكر الإدارة في صلب القرار الصادر عنها مجموعة الأسباب والعلل التي بررت إصداره ليحاط المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها عوقبوا به، وبما أن العقوبات الإدارية ذات طبيعة جزائية ومن شأنها المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم، فإن تسبيب القرار الصادر بشأنها غدا شكلا جوهريا واجب الاحترام يبطل تخلفه ذلك القرار باعتباره من الشكليات الجوهرية، واستنادا إلى ذلك فإنه على الإدارة المختصة تسبيب ما وقعته من عقوبات إدارية على المنشآت المصنفة وإلا عد قرارها لاغيا.

غير أن القانون رقم 03-10 وكذا المرسوم 06-198 لم يشيرا إلى إلزام الجهة الإدارية بتسبيب العقوبات التي تفرضها على المنشآت المصنفة لكن هذا لا يعني أنها غير ملزمة بالتسبيب طالما أن هذه العقوبات ذات طبيعة جزائية ومن شأنها المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم خاصة حق الملكية وحرية الاستثمار والتجارة المضمونة دستوريا (المادتين 22 و43 من دستور 2016) ، وهو ما أكده القضاء الجزائري في العديد من قراراته باعتبار التسبيب من الشكليات الجوهرية التي يترتب عن تخلفها القضاء بعدم مشروعية العقوبة.

تم بحمد الله وعونه.

الفهرس الموضوعات

مقدمة عامة.....2
الفصل الأول : علاقة البيئة بالتنمية المستدامة.....4
المبحث الأول : مفهوم البيئة.....4
المبحث الثاني : مفهوم التنمية المستدامة.....7
المطلب الأول : تعريف التنمية المستدامة.....7
المطلب الثاني : مبادئ وأهداف التنمية المستديمة.....14
المطلب الثالث : أبعاد التنمية المستديمة.....18
المبحث الثالث : العلاقة بين البيئة والتنمية.....26
المطلب الأول : الأمن البيئي.....29
المطلب الثاني : أمن الموارد.....29
المطلب الثالث : الأمن الاجتماعي والاقتصادي.....30
الفصل الثاني : المبادئ العامة لقانون البيئة في إطار التنمية المستدامة.....31
المبحث الأول : مبادئ الوقاية من الأضرار البيئية.....31
المطلب الأول: مبدأ الوقاية.....31
المطلب الثاني: مبدأ الحيطة.....32
المطلب الثالث: مبدأ المشاركة.....35
المبحث الثاني : مبادئ متعلقة بالبدائل وإدخال البعد البيئي في التخطيط والبرامج.....37
المطلب الأول: مبدأ الإدماج.....37
المطلب الثاني: مبدأ الاستبدال.....39
المبحث الثالث : مبادئ العدالة البيئة.....38
المطلب الأول: مبدأ العدل البيئي.....39
المطلب الثاني: مبدأ العدالة بين الأجيال.....40

المبحث الرابع : مبادئ متعلقة بالتنوع والمحافظة على الموارد.....41
الفصل الثالث:التخطيط البيئي كتكريس لمبدأ إدماج البيئة ضمن إستراتيجية التنمية....42
المبحث الأول : ماهية التخطيط البيئي.....42
المطلب الأول : مفهوم التخطيط.....43
المطلب الثاني : مفهوم التخطيط البيئي.....45
المبحث الثاني : دراسات التقييم البيئي أداة أساسية لعملية التخطيط البيئي.....47
المطلب الأول : ماهية دراسات التقييم البيئي.....48
المطلب الثاني : إجراءات دراسة التقييم البيئي.....53

المطلب الثالث : الصعوبات والعراقيل التي تعترض دراسات التقييم البيئي.....60
الفصل الرابع: النظام القانون الخاص للمنشآت المصنفة.....62
المبحث الأول: مفهوم المنشآت المصنفة.....62
المبحث الثاني: إجراءات الحصول على الترخيص أو التصريح باستغلال المنشآت.....65
المطلب الأول: نظام الترخيص الإداري باستغلال منشاة مصنفة.....65
المطلب الثاني: التصريح باستغلال منشاة مصنفة.....72
المبحث الثالث: العقوبات الإدارية لمواجهة خطر المنشآت المصنفة على البيئة.....80
المطلب الأول: مخالفات المنشآت المصنفة للتشريعات الناظمة لها.....80
المطلب الثاني: سلطات الإدارة لردع المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة.....81
فهرس الموضوعات:..... 88