العقود الاتفاقية و دورها في حماية البيئة*

د.لريد محمد أحمد

جامعة سعيدة

الملخص

لقد سخّر التشريع الجزائري للجماعات المحلية مجموعة من الوسائل و الآليات القانونية للقيام بمهامها في مجال حماية البيئة، و تكون لها سند في الرقابة على الأعمال و مدى تطبيق القوانين، و هذا بعدما تأكد أنه و بالرغم من إسهام التشريعات البيئية في إتاحة المجال للجماعات المحلية لأداء دورها، إلّا أنّه رأى بأن القوانين وحدها غير كافية للحد من ظاهرة التعسف على البيئة وأنه لابّد من إيجاد مجموعة من الوسائل لكي تمدّ يد العون للقوانين وتساهم في الوصول إلى محيط و بيئة نظيفة.

Résumé

La législation algérienne a mis au profil des collectivités locales un ensemble de mécanismes juridiques dans le domaine de la protection de l'environnement. Mais malheureusement il a constaté que les lois seules ne suffisent pas à freiner l'abus envers l'environnement, et qu'elle devrait trouver d'autres moyens, afin de donner un coup de pouce aux lois, afin de contribuer à l'accès à un environnement propre et saint.

مقدمة

بالرغم من إسهام التشريعات البيئية في إتاحة المجال للجماعات المحلية لأداء دورها في حماية البيئة، إلاّ أنّه رأى بأن القوانين وحدها غير كافية للحد من ظاهرة الاعتداء على البيئة، وأنّه لابّد من إيجاد مجموعة من الآليات الداعمة للقوانين للمساهمة في حماية البيئة من جميع أشكال التلوث.

و من هذه الآليات إعطاء الإدارة المحلية سلطات واسعة في مجال حماية البيئة، بواسطة عقودٍ أوجدها التشريع كعقود التنمية التي تعتبر أذاة تنفيذ سياسة التهيئة العمرانية، و أخرى جاءت عن طريق اتفاق هذه الإدارة مع متعاقدين خواص من أصحاب المؤسسات الخاصة التي تنشط في مجال حماية البيئة و ذلك قصد إشراكها في تحقيق مشاريع مرتبطة بمشاكل البيئة و كذا تسييرها للمرافق العامة التي لها علاقة بحماية البيئة.

* رمز المقال: 25/ ن/2016 / ل.أ.س

تاريخ إيداع المقال لدى أمانة المجلة: 2016/11/16

تاريخ إيداع المقال للتحكيم:2016/11/23

تاريخ رد المقال من قبل التحكيم: 2016/11/30

تاريخ قبول المقال للنشر:2016/12/19

أولاً: عقود التنمية

تنص المادة 1/59 من القانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم و التنمية المستدامة المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 على: " يمكن أن يترتب على تنفيذ المخططات و المخططات التوجيهية و خطط التهيئة، لا سيما في المناطق الواجب ترقيتها، إبرام عقود تنمية تشترك فيها الدولة و/أو الجماعات الإقليمية و المتعاملين و الشركاء الاقتصاديين"[1].

فمن خلال هذا النص يلاحظ بأنّ المشرّع أجاز إمكانية إبرام عقود التنمية في إطار تنفيذ المخططات التوجيهية و مخططات التهيئة، معرفاً هذه العقود في الفقرة الثانية من نفس المادة بقوله: "عقد التنمية هو اتفاقية تشترك فيها الدولة و مجموعة أو عدّة مجموعات إقليمية أو متعامل أو عدّة متعاملين أو شريك أو شركاء اقتصاديين للقيام بأعمال و برامج تحدد انطلاقاً من المخططات التوجيهية و خطط التهيئة لمدّة معيّنة".

و باستقراء هذه المادة ندرك بأن عقد التنمية هو اتفاق يشتمل أو يتضمّن طرفين الطرف الأول يتمثّل في الدولة بمفهوم السلطة المركزية أو في الجماعات المحلية كالولاية و البلدية، في حين يتمثّل الطرف الثاني في المتعاملين الاقتصاديين. و يبدو بأنّ الغاية من هذه العقود هو تنفيذ أعمال منصوص عليها في المخططات التوجيهية وخطط التهيئة في إطار زمني معيّن، و أكدت المادة 60 من نفس القانون شروط إعداد أنواع العقود الخاصة بالتنمية تحدد عن طريق التنظيم الذي لم يصدر بعد، ممّا يجعل التعرّف على إسهامات هذا النوع من العقود في حماية البيئة غير واضح بشكلٍ دقيقٍ نظراً لحداثة هذه العقود و عدم وجود ممارسات سابقة شبيهة.

وبناءً على المعيار العضوي الذي تظهر فيه الدولة أو الجماعات المحلية، كالولاية أو البلدية كأحد أطراف عقود التنمية يمكن تكييف هذا الأخير على أنه عقد إداري يخضع لاختصاص القاضي الإداري، إلاّ أنّ هذا المعيار ليس كافياً في كل الحالات لتكييف العقد بأنّه إداري إذ يمكن أن تخضع بعض العقود التي تبرمها الإدارة للقانون الخاص.

و بالعودة للمادة 59 من القانون 01-20 السابق نجد أن موضوع العقد، كما سبقت الإشارة، يتعلق بتنفيذ التوجيهات التي تنصّ عليها المخططات التوجيهية و خطط التهيئة العمرانية و هو بذلك يهدف إلى تحقيق منفعة عامة، ومنه فإنّ مضمون عقد التنمية يتعلق بتنفيذ مرفق عام لحماية البيئة[2].

1 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 77، مؤرخة في 15 ديسمبر 2001.

2 د.وناس يحي: الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، جويلية 2007، ص107.

ثانياً: عقود تسيير النفايات

أشار المشرّع الجزائري في القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها و إزالتها الصادر في 12 ديسمبر 2001، لا سيما المادة 52 منه[1]، بأنّ الدولة تمنح زيادة على الامتيازات المنصوص عليها في التشريع المعمول به، إجراءات تحفيزية قصد تشجيع تطوير نشاطات جمع النفايات و فرزها و نقلها و تثمينها و إزالتها حسب الكيفيات التي يحدّدها التنظيم.

و في هذا الإطار يمكن للبلدية حسب دفتر نموذجي أن تسند تسيير كل النفايات المنزلية وما شابهها أو جزءً منها، و كذلك النفايات الضخمة و النفايات الخاصة الناتجة بكميّات قليلة عن الأشغال المنزلية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص طبقا للتشريع المعمول به الذي يحكم الجماعات المحلية[2].

ولجأ المشرّع في اعتماده طريقة التعاقد في تسيير النفايات إلى توجيهات البرنامج الوطني للتسيير المندمج للنفايات الحضرية الصلبة للمدن الكبرى 2002-2004، و الذي أشار بأنّ التسيير المباشر من قبل البلديات أظهر في مختلف دول العالم عجز هذا الأسلوب و هو غير مجدي في الجزائر، ونصّ على ضرورة إسراع السلطات العامة في الجزائر إلى التخلّي عن المرفق العام لتسيير النفايات وتحويله للاستثمار الخاص وعقود الامتياز[3].

لتكييف عقود تسيير النفايات نستعمل المعيار العضوي لنجد أن أحد أطراف العقد هو شخص ينتمي إلى القانون العام و يفرض دفتر شروط خاص، و بالنظر إلى المعيار الموضوعي نجد أن جوهر العقد ينصبّ على تسيير مرفق عام يتعلّق بتسيير النفايات من خلال عملية جمعها ومعالجتها، وبذلك فإنّ عقد تسيير النفايات المنزلية هو عقد امتياز مرفق عام وهو عقد إداري محض، ويخضع لاختصاص القاضي الإداري[4].

ولأنّ عقود تسيير النفايات تندرج في إطار عقود امتياز المرافق العامة فإنّ المتعاقد سواءً كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً الحق في التحصيل الضريبي و الرسوم[5]، و زيادة على ذلك يمكن الاستفادة من

---

1 أنظر، الجريدة الرسمية رقم 77 المؤرخة في 15 ديسمبر 2001.

2 المادة 33 من القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها و إزالتها.

3 د. وناس يحي: المرجع السابق، ص107.

4 المرجع نفسه، ص108.

5 المادة 51 من القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها و إزالتها.

الحوافز التي تمنحها الدولة لدعم و تطوير نشاطات جمع النفايات و فرزها و نقلها و تثمينها و إزالتها حسب الكيفيات التي يحددها التنظيم[1].

هذا و تتضمّن مجمل الخدمات الخاصة بتسيير النفايات و التي تقع على عاتق المتعاقد في وضع نظام لفرز النفايات المنزلية و ما شابهها بغرض تثمينها، و كذا تنظيم جمع النفايات الخاصة الناتجة بكميات قليلة عن الأشغال المنزلية والنفايات الضخمة و جثث الحيوانات و منتوجات تنظيف الطرق العمومية و الساحات و الأسواق بشكل منفصل و نقلها و معالجتها بطريقة ملائمة، بالإضافة إلى وضع جهاز دائم لإعلام السكان و تحسيسهم بآثار النفايات المضرة بالصحة العمومية و بالبيئة و التدابير الرامية للوقاية من هذه الآثار[2].

وعلى الرغم من أنّ عقود تسيير النفايات جاء كبديل للأسلوب السابق في تسيير النفايات و الذي كان يلقي عبؤها على الجماعات المحلية بمفردها، فإنّ الالتزام القانوني بتفادي إنتاج النفايات بأقصى قدر ممكن و تثمينها وإزالتها بحسب القدرة و بطريقة عقلانية تقع على كل منتج أو حائزا للنفايات[3].

ثالثاً: عقود حسن الأداء البيئي

يرتكز مفهوم حسن الأداء البيئي على مدى فعّالية أداء المؤسسات من الناحية البيئية ولا يقتصر ذلك على كيفية التعامل مع مشاكل التلوث أو المخلفات الخطيرة أو الانبعاثات الضارة في الهواء، ولكّن يمتد ليشمل كل جوانب الأداء البيئي مثل مدى التوافق مع التشريعات البيئية المعمول بها، ومدى انسجام تقنيات و أساليب تحسين كفاءة استخدام موارد الطاقة و المياه و كيفية استخدام تحليل دورة حياة المنتجات من أجل تصميمها بشكل يراعي اعتبارات حماية البيئة[4].

فعقود حسن الأداء البيئي تعتبر في الوقت الراهن من الأساليب الحديثة لإنجاح و تحقيق أهداف السياسة البيئية، و يعتبره الفقه أكثر فعّالية من الوسيلة التنظيمية لأنّ هذه الأداة تضمن تجنيداً أكبر لمشاركة الملوّثين في تنفيذ السياسة البيئية بسبب الامتثال الطوعي للأحكام التنظيمية المتضّمنة في عقد حسن الأداء البيئي مقابل استفادتهم من إعانات مختلفة تقدمها الدولة.

1 المادة 52 من القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها و إزالتها.

2 المادة 34 من القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها و إزالتها.

3 المواد 06، 07، 08 من القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها و إزالتها.

4 د.حسونة عبد الغني: الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، دكتوراه في الحقوق تخصص قانون أعمال، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص ص 222،223.

و يعود سبب نجاح هذا الأسلوب التعاقدي إلى اقتناع الملوثّين بأنّهم إن لم يمتثلوا طواعية و مع استفادتهم من الإعانات، فإنّ الإدارة ستلزمهم بتطبيق التدابير الحمائية للبيئة بلجوئها للأسلوب الانفرادي و بدون مقابل، و لذلك يميل المتعاقدون الملوّثون للتجاوب مع هذا الإجراء الاتفاقي أكثر من الاستجابة للإجراء التنظيمي الانفرادي[1].

و إقراراً منها بأهمية هذا الأسلوب الاتفاقي في إنجاح السياسة البيئية، و مع تراكم تبعات التلوث و غياب الرقابة البيئية على المنشآت المصنّفة خلال الثلاث عشريات الماضية ركزت وزارة تهيئة الإقليم والبيئة على النشاطات الاتفاقية و التشاورية في تطبيقها للأحكام المتعلقة بالمنشآت المصنّفة عوض اللجوء إلى التدابير الانفرادية[2].

أولاً: الأساس القانوني لعقود حسن الأداء البيئي

بسبب حداثة النشاطات الاتفاقية باعتبارها أسلوباً لا يزال في مراحله الأولى في النظام القانوني الجزائري، اذ لم تكتمل بعض تطبيقاته التشريعية "عقود تسيير النفايات ومعالجة المياه"، كما لم تتضح معالم بعض الممارسات التي لجأت إليها الإدارة المركزية من خلال عقود حسن الأداء البيئي ومواثيق الشراكة مع الملوّثين[3]، وبالعودة إلى النصوص القانونية ذات الصلة خاصة القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة و كذا المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالقواعد المطبقة على المنشآت المصنفة لا نجدها تتضمن أية إشارة لهذا النوع من العقود. و بالتالي فعقود حسن الأداء البيئي لا تستمد وجودها من إطار قانوني معيّن و إنّما من التجربة الميدانية للإدارة البيئية في إطار دورها لتحقيق سياسة حمائية فعّالة للبيئة[4].

ثانياً: الطبيعة القانونية لعقود حسن الأداء البيئي

نتيجة للغموض القانوني الذي يعتري عقود حسن الأداء البيئي، فإنّ محاولة تكييفها لا تعدو أن تكون مجرد اجتهاد نظري، فبالنظر إلى أنّ أحد أطراف العلاقة التعاقدية شخص ينتمي إلى القانون العام، و تطبيقاً للمعيار العضوي يمكن القول مبدئياً أنّ عقود حسن الأداء البيئي هي عقود إدارية، إلاّ أنّ هذا التكييف غير دقيق بحكم وجود عنصر الدعم المالي أو التقني كالتزام جوهري يقع على عاتق الإدارة في هذا العقد، و هو أمر يتنافى و يتعارض مع فكرة العقود الإدارية أو الصفقات العمومية التي تفرض أن

1 د. وناس يحي: المرجع السابق، ص111.

2 المرجع نفسه، ص ص 112.

3 د. وناس يحي: المرجع السابق، ص 112.

4 د. حسونة عبد الغني: المرجع السابق، ص223 .

و يرجع سبب نجاح هذا الأسلوب التعاقدي إلى اقتناع الملوثين بأنهم إن لم يمتثلوا طواعية و مع استفادتهم من الإعانات فإنّ الإدارة و الجماعات المحلية ستلزمهم بتطبيق التدابير الحمائية للبيئة بلجوئها إلى الأسلوب الانفرادي و بدون مقابل، و لذلك يميل المتعاقدون الملوثون إلى التجاوب مع هذا الإجراء الاتفاقي أكثر من الاستجابة للإجراء التنظيمي الانفرادي[1].

الخاتمة

يمكن القول أنّ المرفق العام المحلي هو وسيلة في يدّ الجماعات المحلية في حماية البيئة من خلال إدارة و تسيير المرافق الخاصة بالبيئة، إدارةً فعّالة و عالية تعمل على السعي دوماً إلى إشباع الحاجات العامّة للسكان، و العمل على كل ما من شأنه تحقيق سعادتهم بالتمتّع ببيئة نظيفة، و لا يتحقق ذلك إلاّ بالأخذ في الحسبان سرعة و مدى تكيّف الجماعات المحلية مع الإصلاحات الجارية، و الاهتمام الوطني و المحلي بالبيئة و اكتسابها لآليات جديدة تمكّنها من تقديم خدمات ذات نوعية عالية في مجال البيئة، و ذلك عن طريق مساهمتها الفعّالة في ردّ الاعتبار للمرفق العام المحلي الخاص بالبيئة و فتح المجال للأفراد وأشخاص القانون الخاص للتعاقد معها في هذا المجال بالذات لتحسين سير المرافق العامة المحلية البيئية .

[1] نظر: حسونة عبد لغ ، لمرجع لسابق، 225 .