مدى مشروعية قرار استغلال الغاز الصخري بالجزائر.

د. لغواطي عباس - جامعة سيدي بلعباس.

مقدمة:

يعد الاستثمار أحد أدوات تحقيق التنمية التي يتفق الجميع على أهميتها في بناء حاضر الإنسان ومستقبله، وهو استثمار يعتمد بالدرجة الأولى على استغلال الموارد الطبيعية الموجودة على الأرض وفي باطنها، بيد أن هذه الموارد عرضة للاستهلاك وبالتالي للزوال، حيث يسعى الإنسان دائما للبحث عن مزيد منها، ومن هذه الموارد التي لجأ إليها الإنسان في السنوات الأخيرة، نجد الغاز الصخري[1]، فقد وجدت كميات كبيرة منه في العديد من دول العالم ومنها الجزائر، وذهبت بعض الدراسات[2] إلى أن الجزائر تحتل المرتبة الثالثة عالميا في قائمة احتياطات الغاز الصخري.

وقد صادق مجلس الوزراء في 21 ماي 2014 على مخطط عمل الحكومة الذي تضمن عدة مشاريع منها ممارسة نشاطات تتعلق باستغلال التشكيلات الجيولوجية الطينية و/ أو الصخرية[3]، وهو إجراء يشترطه قانون المحروقات الذي ينص على أن ممارسة النشاطات المتعلقة باستغلال المكونات الصخرية تخضع لموافقة مجلس الوزراء قبل الشروع في أي عمل يهدف إلى استكشاف واستغلال الغاز أو الزيت الصخري، وفي هذا الشأن يطرح التساؤل حول كيفية اتخاذ قرار بهذا القدر من الأهمية في الترخيص للشركات باستخراج هذا الغاز واستغلاله؟، وهل احترمت في ذلك مقاييس سليمة مادام الأمر يتعلق بمستقبل أجيال، ومصير وطن وموارد حساسة؟

فالدراسة إذا، لا تنصب حول استغلال الغاز الصخري في حد ذاته، وإنما محاولة للفت الانتباه حول آليات اتخاذ القرارات فيما يخص القضايا المصيرية، لاسيما ما تعلق منها باستغلال الموارد الطبيعية

---

[1]- الغاز الصخري أو "الغاز الأردواز بسبب تواجده بطبقات صخرية تحمل هذا الاسم ، أو غاز الشيست، (بالإنجليزية: Shale gas) و(بالألمانية: Schiefergas) و(بالفرنسية: Gaz de schiste) هو غاز طبيعي ينشأ من أحجار الإردواز، ويجد الغاز محبوسا بين طبقات تلك الأحجار الطينية، وتستخدم لاستخراجه تقنية خاصة بتقاربها بتقنية استخراج الغاز الطبيعي الذي يكون محبوسا في فوارات تحت الأرض..."، مرسومة "ويكيبيديا"، آخر تعديل 2014/09/24.

[2]- وتشير دراسة أعدتها إدارة معلومات الطاقة الأمريكية، وغطت 41 دولة حول العالم بأن الجزائر تحتل المرتبة الثالثة عالميا بما يقدر بنحو 707 بليونات متر مكعب، بعد كل من الصين التي تقدر احتياطيها بنحو 1100 بليون متر مكعب والأرجنتين بنحو 802 بليون متر مكعب، عن المكتب الإقليمي لموقع SciDev.Net بإقليم الشرق الأوسط، وكذلك التقرير العالمي لكالة الدولة الأمريكية حول احتياطات الغاز والبترول الصخريين، عن وكالة الأنباء الجزائرية، جريدة الخبر ليوم الثلاثاء 11 جوان 2013، وعدة مراجع أخرى أوردت نفس النتائج والأرقام.

[3]- www.cnaccuradia.dz.

التي يستمر آثار تنفيذها لأجيال المستقبل، فالمتتبع لمسار منح رخص التنقيب عن الغاز الصخري يطرح بالدرجة الأولى تساؤلين اساسيين:

الأول: يتعلق بالآثار الحقيقية للتنقيب عن الغاز الصخري وكذا استغلاله على الإنسان وعلى البيئة وهو أمر لا زال لم يوضح ولم يأخذ الحيز الكافي من النقاش وهي مهمة علمية على عاتق الباحثين والخبراء توضيحها.

الثاني: ولا يقل أهمية عن الأول وهو من المهام التي يقع على الباحثين في العلوم القانونية والإدارية – وجهات أخرى- القيام بها وتتمثل في مدى احترام التشريع المعمول به في منح هذا النوع من الرخص.

وإن كانت السلطة التنفيذية تتحمل مسؤولية الإجابة عن التساؤلين معا، فإن البحوث والنشاطات الجامعية بمختلف تخصصاتها لم تساهم لحدّ الآن بما يكفي لإزالة الغموض وحالات الريب لدى فئة واسعة من المتتبعين والمهتمين بموضوع استغلال الغاز الصخري بالجزائر، وقد يكون الأمر بحاجة إلى وسائل إعلامية أكثر لتوضيح تلك الدراسات ونشرها، ولعلّه في هذا الإطار يمكن دمج هذه المحاولة، على الأقل في الجانب المتعلق بالدراسة القانونية والإدارية وإن كان في حاجة كذلك إلى الاهتمام بالدراسة الحقوقية البحتة، وتبعا لذلك فإنه سيتم التطرق في هذا البحث إلى المبادئ الجديدة للتوفيق بين البيئة والاستثمار (أولا) و اتخاذ قرار استغلال الغاز الصخري بالجزائر والضوابط القانونية لذلك (ثانيا) وأخيرا المؤسسات والهيئات المطلوب مشاركتها في اتخاذ هذا القرار (ثالثا).

أولا: المبادئ الجديدة للتوفيق بين البيئة والاستثمار: يتطلب البحث في هذا الموضوع، والعديد من المواضيع التي تشبهه، التطرق إلى أهميته على جميع الأصعدة، خاصة منها الصحية والبيئية والاجتماعية، ثم ما تعلق بها كذلك من أهمية اقتصادية وتنموية، إلا أن كثيرا من الدراسات الحديثة حاولت الجمع بين الاهتمامين وجعلهما متكاملين فقد استطاع بدلا من تضادهما أو تنازعهما، وهو ما ظهر من خلال محاولة التوفيق بين التنمية من جهة والحفاظ على حقوق أجيال الحاضر والمستقبل من بيئة وصحة وموارد مختلفة من جهة أخرى، وقد تأكّد ذلك في عدة محافل دولية باسم "التنمية المستدامة" ثم أخيرا الأخذ بالتدابير الاحترازية تحت اسم "مبدأ الاحتياط" أو "مبدأ الحيطة".

وإذا كانت التنمية المستدامة هي "التنمية التي تفي باحتياجات الحاضر دون إخلال بقدرة الأجيال القادمة على الوفاء باحتياجاتها"[1]، فإنها أصبحت من المفاهيم الحديثة التي ارتبطت بمشاريع الاستثمار لاسيما منها تلك المشاريع التي تستعمل الموارد الطبيعية و/أو تستغلّها، فهذه الأخيرة ينبغي

[1]- عن اللجنة العالمية لحقوق الإنسان، سليمان عمر الهادي ، الاستثمار الأجنبي المباشر وحقوق البيئة، الأكاديميون للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 35.

استغلالها بطريقة تجعل من بقائها لأجيال المستقبل أمرا ممكنا، فلا يكون الاستغلال جشعا، ولا فوضويا، وانما بآليات مشروعة ومدروسة وفقا للتشريعات المعمول بها.

ومن جهة أخرى تتحمل الدولة المسؤولية الكاملة عن التشريعات التي تصدرها، وان اختلفت الأسس المفسرة لذلك[1]، فالدراسات الفقهية الباحثة في موضوع تقرير المسؤولية عن تلويث البيئة تطورت ما بين المسؤولية الموضوعية والمسؤولية التضامنية[2]، وقد انتقدت في عمومها على أساس أنها تهدف بالأساس إلى جبر الضرر، مما دفع بالاجتهادات الحديثة إلى أن تأخذ بمنحى آخر يختلف جذريا عن سابقاته، فتجعل الهدف من إقرار المسؤولية هو تفادي وقوع الأضرار أصلا، بدلا عن البحث في تصليحها أو جبرها، وقد كانت البدايات الأولى لذلك بظهور مفهوم "التنمية المستدامة"، ثم عقب هذا المفهوم، تطورات حديثة جدّ، تمثلت في ظهور "مبدأ الاحتياط".

كان موضوع مبدأ الاحتياط والغاز الصخري محور بحث لدى العديد من الفقهاء خاصة في الدول التي عرفت هذا النقاش على غرار فرنسا[3]، يدور الجدل بين الفقهاء الفرنسيين عن النزعة التنافسية لدى الصناعيين فيذهب البعض إلى تحريرها من طريق استبعاد مبدأ الاحتياط ويذهب آخرون عن ضرورة تفعيل المبدأ لكبح هذه النزعة احتراما للإنسان ولمستقبله.

وهو جدل نتمنى أن يكون محور نقاش بالجزائر، ذلك أن الصناعيين لم يصلوا لدرجة الإبداع والابتكار التي تجعلنا نخاف من صناعتهم ومن منتوجاتهم لمرحلة عدم التحقق من آثارها على الإنسان وعلى البيئة، فإما أن نجد نشاطا ضارا بالبيئة من أساسه، وقد سمح له بالنشاط بطريقة أو بأخرى، وقد يكون مسببا لأضرار بيئية لدرجة متبولة أو يمكن تفاديها أو لا تشكل خطرا جسيما وإما أن نجد نشاطا يسبب أضرارا بالغة الخطورة وهي الموضوع الأكثر مخاطبة بالتدابير الاحتياطية وما تتطلبه من إجراءات دقيقة هي صلب ما يراد العمل به من جراء تطبيق مبدأ الاحتياط.

يرمي مبدأ الاحتياط بالدرجة الأولى إلى حظر أو منع أي نشاط من شأنه إلحاق أضرار جسيمة بالبيئة وقد عرفه القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة كما يأتي: "مبدأ الحيطة: الذي بمقتضاه، ألا يكون عدم توفر التقنيات نظرا للمعارف العلمية والتقنية الحالية، سببا في تأخير اتخاذ

---

[1] - مسعود شيوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص107 وما بعدها.

[2] - يمكن الرجوع إلى: حنا سعد محمد حواس، الأساس القانوني للمسؤولية عن أضرار التلوث، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، على الخصوص ص239 وما بعدها.

[3] - Olivier Godard, Gaz de schiste: faut-il se débarrasser du principe de précaution? Publication: 12/11/2013.

التدابير الفعلية والمتناسبة، لوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضرة بالبيئة، ويكون ذلك بتكلفة اقتصادية مقبولة "[1]، كما أنه يتنازع مع بعض المبادئ الأخرى كحرية الصناعة وحرية المقاولة ويستدعي التوفيق بين هذه المبادئ المتعارضة والمتناقضة أحيانا، البحث عن رخص قانونية للنشاط ترتكز على مبدأ الاحتياط[2].

ومع كثرة الحديث عن الغاز الصخري بالجزائر، فإن الحديث عن مبدأ الاحتياط لازال في بداياته وبطريقة محتشمة وقليلة[3] بالرغم من النص الصريح عليه في قانون حماية البيئة الصادر سنة 2003، السالف ذكره، وكذا قانون حماية المستهلك الصادر سنة 2009[4]، وهو مجرد حديث فقط، أما التطبيقات العملية فلا تطرح على الإطلاق حاليا لعدة أسباب، ومن الضروري إثارة هذا الإشكال، بسبب أن تطبيقات مبدأ الاحتياط كانت استجابة حقيقية لمشاكل واقعية في أوربا مباشرة بعد التسعينات -كما يذهب إلى ذلك أغلب الفقهاء- وذلك على إثر أزمة جنون البقر، وتعد قضية الغاز الصخري من أكبر المواضيع التي تدفع بالتفكير في تطبيقات المبدأ على غرار حادثة جنون البقر في أوربا. ودون الخوض في تفاصيل تعريف مبدأ الاحتياط وشروط تطبيقه[5]، فإنه من الواضح جدا أنه ينبغي تبنيه في المسائل المتعلقة بالبيئة، بل إن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى العمل بالمبدأ إلا في هذه المسائل، ولم يذكر ذلك في موضوع حماية المستهلك المشار إليه آنفا، ولا في قانون حماية الصحة[6]، ويطرح الإشكال في هذا الصدد ما إذا كانت المخاطر والأضرار الناجمة عن استغلال الغاز الصخري

---

[1]- قانون رقم 03-10 مؤرخ في 2003/07/19، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر، العدد43، سنة 2003.

[2]- Mathilde Boutonnet, Le Principe de Précaution en Droit de la Responsabilité Civile , Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, E.J.A, Paris, 2005, p508.

[3]- تقول محتشمة وقليلة، نظرا للاعتقاد السائد بأن الجدل المتعلق بمبدأ الاحتياط موجود هناك في أوربا والدول المتقدمة فقط، وإن كان هناك جانب من الحقيقة في هذا الطرح، إلا أن احترام الإنسان وبيئته ينبغي أن لا تحيد بزمان ولا بمكان، والدفع بهذا القائل هو خطوة نحو إسقاط تلك النصوص الموجودة -إن وجدت- على واقعنا اليومي، وإلا ما الفائدة من بقائها حبرا على ورق، وإن لم تكن موجودة فالعمل على وجودها مهما كانت العوائق في وجه ذلك.

[4]- قانون رقم 09-03 مؤرخ في 2009/02/25، يتعلق بحماية المستهلك، ج ر، العدد 15، سنة 2009، حيث لم يذكر المشرع تعريفا لمبدأ الاحتياط في قانون حماية المستهلك، بل ذكره فقط كعنوان للفصل الأول في الباب الرابع من القانون، (التدابير التحفظية ومبدأ الاحتياط).

[5]- يمكن الرجوع إلى:

- لفواطي عباس، مبدأ الاحتياط: من حماية البيئة إلى سلامة المواد الغذائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، 2014/2015.

[6]- قانون رقم 08-13 مؤرخ في 2008/07/20 يعدل ويتمم القانون 85 05 المؤرخ في 2014/02/16 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر، العدد 44، سنة 2008.

مثبتة أو غير مثبتة، بمعنى أنه هل الأضرار يقينية وحقيقية أم أنها محتملة فقط وغير متأكد من وقوعها، ويترتب عن الإجابة على هذا التساؤل ما يأتي:

- إذا كانت الأضرار ثابتة، فإنه من الواجب على الإدارة العامة (مهما كانت طبيعتها) أن تقوم بالتوقيف الفوري للترخيص لأي نشاط يتعلق بالغاز الصخري، إذ أن أي قرار يتخذ بهذا الشأن يعدّ باطلا، وهناك عدّة طرق لإبطاله خاصة عن الطريق رقابة السلطة التشريعية أو القضائية، وفي هذه الحالة لا يتعلق الأمر بتطبيقات مبدأ الاحتياط، وإنما يصبح الأمر مواجهة قرارات غير مشروعة والعمل على إلغائها.

- أما إذا كانت الأخطار والأضرار غير ثابتة بسبب استخراج البحث عن الغاز الصخري أو استخراجه واستغلاله، والقول بوجودها غير متيقن منه، ولكن الحديث عنه موجود، فإن ذلك يعدّ من صلب الموضوع الذي يعالجه مبدأ الاحتياط، وهو الحالة الممتازة لتفعيله والعمل به، والتعريف الوارد لمبدأ الاحتياط والغوص في مفهومه يبيّنان ذلك بوضوح: إذ أن المبدأ يبنى على الأخطار غير المتيقن منها وهو ما ورد باسم حالة عدم اليقين العلمي بمعنى حالة الشك أو الريب السائدة بشأن النشاط المزمع القيام به.

ثانيا: اتخاذ قرار استغلال الغاز الصخري بالجزائر والضوابط القانونية لذلك: وافق مجلس الوزراء الجزائري بتاريخ 21 ماي 2014 على الشروع في تطبيق قانون المحروقات الجديد الذي يقنن عملية استكشاف الغاز والنفط الصخريين، لتصبح الجزائر بهذا الإجراء أول دولة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تدخل مجال استغلال الغاز الصخري، وقد جاء في بيان مجلس الوزراء المنعقد في هذا التاريخ بأن المجلس وافق على مداخلة وزير الطاقة والمناجم الذي طلب من خلالها الموافقة على ممارسة نشاطات تتعلق باستغلال التشكيلات الجيولوجية الطينية و أو الصخرية.عرض هذا الملف طبقا لقانون المحروقات الذي ينص على أن ممارسة النشاطات المتعلقة باستغلال المكونات الصخرية تخضع لموافقة مجلس الوزراء قبل الشروع في أي عمل يهدف إلى استكشاف واستغلال الغاز أو الزيت الصخري.تبرز المؤشرات الأولى المتوفرة قدرات وطنية معتبرة من حيث الغاز والزيت الصخري كما أنها تبرز آفاقا واعدة من حيث الكميات الممكن استرجاعها. ويستدعي تأكيد الطاقة التجارية لهذه الموارد برنامج يتضمن 11 بئرا على الأقل وعلى ما بين 7 و13 سنة.

ولهذا الغرض أعطى مجلس الوزراء موافقته على إطلاق الاجراءات المطلوبة الموجهة للشركاء الأجانب علما أن مشاريع الاتفاقات للشروع في الاستكشافات ستخضع في الوقت المناسب لقرار مجلس الوزراء.

وأمر رئيس الجمهورية الحكومة بالسهر على أن تتم عمليات الاستكشاف وفيما بعد استغلال المحروقات الصخرية بتوخي الحرص الدائم على حماية الموارد المائية والبيئة"[1].

وبذلك بدأت رسميا عملية التنقيب لاستخراج الغاز الصخري، إذ طرحت "الوكالة الوطنية لتثمين الموارد الخاصة بالمحروقات"[2] عقب ذلك مناقصات دولية للبحث عن الغاز الصخري بالجزائر. وبعد عروض استغلال دولية ووطنية وصلت إلى 50 شركة، أكدت خلالها الوكالة أن الجزائر حريصة على أن تتضمن العروض كل التفاصيل عن المواد الكيماوية المستعملة في عمليتي الحفر والاستخراج، والآليات المستخدمة فيها، منحت 31 رخصة استغلال في سنة 2014 بالمناطق التي تختزن طاقات هامة من المحروقات غير التقليدية.

وبانعقاد مجلس الوزراء السالف ذكره تقررت الموافقة الرسمية من طرف السلطات الإدارية الجزائرية على حفر عدة آبار خلال الأعوام الاثني عشر المقبلة، كمرحلة أولية لمعرفة المخزون الجزائري للغاز والزيت الصخريين، وقد دار حديث طويل[3] حول تداعيات هذا النشاط، على البيئة والإنسان، وهو حديث علمي في عمقه يندرج ضمن دائرة اختصاص الباحثين في علوم الطبيعة والحياة بشتّى أصنافهم وفئاتهم وبما لديهم من وسائل وإمكانيات عمل من مخابر وأجهزة وأدوات مختلفة علمية وتقنية تسخر لمثل هذه البحوث[4].

ومن أبرز ما يستهي طرحه حول مدى احترام القرار المتخذ بشأن الغاز الصخري للهدف المسطر من وراء إصداره والغاية الرامية لتحقيق المصلحة العامة، هو موازنته بين المنافع المرجوة منه من جهة والأضرار التي من شأنها أن تلحق بالغير وبالبيئة بسبب تطبيقه، من جهة أخرى، وهو ما يعرف باسم

[1] - www.elmouradia.dz

[2] - أنشئت الوكالة بموجب المادة 12 من القانون رقم 13-01 المؤرخ في 2014/02/20 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-07 المؤرخ في 2005/04/28 والمتعلق بالمحروقات، ج ر، العدد 11، سنة2013.

[3] - وبالرغم من ذلك فإن هذا النقاش لم يأخذ الحيّز الكافي والضروري لمشاركة أوسع للمجتمع المدني -أو الجمهور- وهذا في حدّ ذاته مشكل آخر ذي علاقة وطيدة بموضوع البحث.

[4] - تذهب العديد من المراجع ووسائل الإعلام إلى أنه يلزم استعمال مليون متر مكعب ماء معلو لاستخراج مليون متر مكعب غاز صخري، وهي طريقة منتقدة من طرف العديد من الجهات، ورغم ذلك تبقى هذه الأرقام بحاجة إلى تأكيد.

نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار في اتخاذ القرار الإداري (Le principe du bilan: Cout-Avantages)[1]، حيث بعد التصرف بشأن موضوع الغاز الصخري وحالات استثمارية أخرى من أحسن التطبيقات الحالية لهذه النظرية والتي تنصب على "الأثر القانوني الذي تتجه الإدارة إلى إحداثه من خلال إصدار قرارها"[2]، ويتعلق الأمر بالحالة التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية وحينئذ يمكن الحديث عن إمكانية عدم تلاؤم النشاط الإداري الناجم عن تطبيقات القرار مع ما تتطلبه المصلحة العامة، أو إذا كان هذا القرار قد "بلغ درجة كبيرة وملحوظة من عدم التوازن أو التكافؤ"[3].

ومن أحدث تطبيقات هذه النظرية أن يكون نشاط الإدارة وبالإضافة إلى تحقيقه للمنفعة العامة أن تكون مزاياه والفوائد المترتبة عليه (الإيجابيات) تفوق العيوب والأضرار الناجمة عنه (السلبيات)، وهي مهمة أصبح من حق القضاء القيام بها وهو المقصود برقابة الموازنة بين التكاليف والمزايا أو بين المنافع والأضرار، وتعد هذه الموازنة من أهم ما يطرح في قضية استغلال الغاز الصخري بالجزائر لاسيما ما يثيره المختصون حول ما يتطلبه هذا الاستغلال من مساس بموارد أخرى كالماء والطبقات الأرضية الجوفية.

وقد وضع القاضي الإداري لهذه النظرية أدوات لتطبيقها حيث جعل معايير لقياس مدى تحقيق الموازنة في اتخاذ القرار الإداري، ومن ذلك معيار التكاليف المالية للنشاط المزمع القيام به ومعيار التكاليف الاجتماعية للمشروع من حيث الآثار التي يتسبب فيها على المجتمع والتي يمكن أن تلحق بالأفراد و/أو البيئة. وهما معياران وإن لم تناقش مدى أخذ القضاء الإداري بهما في مراقبة الملائمة فإنه من الأجدر أولا أن تجتهد الإدارة الجزائرية في الأخذ بهذه المعايير في كل ما تقوم بها من قرارات بشأن النشاط المتعلق بالغاز الصخري.

ثالثا: المؤسسات والهيئات المطلوب مشاركتها في اتخاذ القرار: لا ينبغي تسليط الضوء على قرارات ونشاطات الإدارة وإنما من الضروري التطرق إلى مختلف المؤسسات الأخرى والتساؤل عن ما خولته لها التشريعات من إمكانيات المساهمة في بناء القرار السليم بشأن استغلال الغاز الصخري ومن هذه المؤسسات على الخصوص السلطة التشريعية والسلطة القضائية وكذا بعض الأجهزة الأخرى التي وضعتها السلطة التنفيذية للقيام بمهام تقنية أو استشارية ذات صلة بموضوع البحث(مثل المندوبية الوطنية

---

[1]- أحدث هذه النظرية، مجلس الدولة الفرنسي، لمراقبة تزايد تدخل الإدارة من خلال الحكم الصادر في 1971/05/28 في قضية Ville Nouvelle Est، عن:

- العربي رزوق ، مبدأ الموازنة بين التكاليف والمزايا (بين المنافع والأضرار)، مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 08، ص131.

[2]- العربي رزوق ، نفس المرجع، ص132.

[3]- المرجع نفسه، ص 132، " Si elle comporte trop d'inconvinients ou est atteinte d'un desequilibre trop marque"

للأخطار الكبرى وسلطة ضبط المحروقات)، بالإضافة إلى الأهمية القصوى لمشاركة المواطنين في صناعة القرارات المصيرية على غرار القرارات المتعلقة بالغاز الصخري.

1- السلطة التشريعية: تجدر الإشارة إلى الدور السلبي للسلطة التشريعية في عدم إثارتها لمبدأ الاحتياط في قضية الغاز الصخري، إلا أنه من الأحسن تفادي ذلك لمصلحة تطبيق المبدأ في هذه المسألة، لا سيما وأن توزيع المسؤولية على عدة أطراف قد يتخذه البعض ذريعة لما يقدم عليه من قرارات أو تبريرا لعدم اتخاذها (قرارات المنع أو قرارات الترخيص)، دون إهمال سببين آخرين، الأول ظاهرة التشريع عن طريق الأوامر التي أركبت الغرفة الأولى للبرلمان، وإن كان رئيس الجمهورية يمارس صلاحياته الدستورية في ذلك، إلا أن الكم الهائل من التشريع بالأوامر دفع إلى مثل هذه التساؤلات من جهة والسلطة الواسعة التي تتمتع بها رئيس الجمهورية في وقف النشاط المتعلق بالغاز الصخري في أي مرحلة كان من جهة أخرى، وهذا بصفته رئيس السلطة التنفيذية بالجزائر وفقا للتعديلات الدستورية الأخيرة، أما السبب الثاني فهو التركيبة البشرية لهذه الغرفة والتي تشكلت في حد ذاتها موضوع نقاش في العديد من المناسبات.

تنص المادة 122 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2008 على أن البرلمان يشرع في عدة مجالات منها "القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة..."[1] "النظام العام للمناجم والمحروقات"[2]. كما نصت المادة 161 من الدستور على أنه "يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت، لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة". وبذلك فإن للبرلمان بغرفتيه سلطة واسعة للقيام بعملية الرقابة والاستماع إلى الآراء القائلة بخطورة استغلال الغاز الصخري، ومن ثم التحقيق في الأمر وتنوير الرأي العام بكل ملابسات هذه الخطوة، وبالتالي المساهمة في بناء القرار الصحيح اتجاه هذا النوع من الاستثمار أو تصويبه في مرحلة ما بعد اتخاذه[3]. وفي ردّه على بعض نواب المجلس الشعبي حول آثار استغلال الغاز الصخري على البيئة والإنسان أجاب رئيس الوزراء في هذا الشأن بضرورة "الثقة في الحكومة، وأنها ستتخذ الاحتياطات اللازمة كافة، وستعمل على استخدام التقنيات الجديدة لمنع تلويث

[1] - الفقرة 19 من المادة 122 من الدستور الجزائري.

[2] - الفقرة 24 من المادة 122.

[3] - تنص المادة 159 من الدستور على أن "تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي"، وهو نص دستوري بحاجة إلى إرادة قوية لتجسيده وتطبيق القواعد القانونية التي صدرت بشأنه.

المياه الجوفية" وأن "رئيس الجمهورية أعطى تعليمات للحكومة بالسهر على أن تتم عمليات الاستكشاف وفيما بعد استغلال المحروقات الصخرية بتوخي الحرص الدائم على حماية الموارد المائية والبيئة[1]."

2- السلطة القضائية:من المسلم به وحسب المادة 139 من الدستور الجزائري أن السلطة القضائية، "تحمي المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد، المحافظة على حقوقهم الأساسية"، وبذلك تكون حماية المجتمع من المهام الدستورية للقضاء، فيسهر على ضمان الحقوق الأساسية الفردية والجماعية، وان كان موضوع حماية البيئة قد أدرج ضمن الجيل الثالث من حقوق الإنسان، فإن ملف الترخيص باستغلال الغاز الصخري بالجزائر بالإمكان أن يخضع لرقابة القضاء للنظر في مدى مشروعية هكذا خطوة، إلا أن السعي في تحريك هذه الدعوى يبقى من المهام الأساسية لمختلف الجمعيات خاصة البيئية منها، وهناك العديد من القضايا ذات الصلة بصحة الإنسان وبيئته والتي سبق للقضاء الفرنسي الفصل فيها بعد أن سارعت جمعيات متعددة --- خاصة المحلية منها، كجمعيات الأحياء، برفع دعاوى قضائية تطالب من خلالها بإلغاء قرارات كان من شأنها تعريض صحة المواطنين أو البيئة للخطر.

كما يتمتع القضاء بإمكانية مراقبة السلطة التقديرية للإدارة، وفقا لما سبق التطرق إليه في نظرية الموازنة، وان اعتبرت الإدارة قد تجاوزت السلطة في مثل هذه القرارات فمن المعلوم أنه "من المقرر قانونا أن الطعن بالبطلان من أجل تجاوز السلطة يطعن به حتى في حالة عدم وجود نص قانوني يقضي به في جميع القرارات الإدارية التي تتضمن وتلحق ضررا بالغير"[2]، وإن تعلق الأمر في هذه القضية بقرار فردي فإنه يمكن العمل بالعديد من الاجتهادات القضائية بشأن مراقبتها لقرارات مضرة بالغير أو على الأقل من شأنها أن تكون كذلك.

3-المندوبية الوطنية للأخطار الكبرى: (Délégation Nationale aux Risques Majeurs)

أنشئت المندوبية سنة 2004 إثر صدور القانون 04-20 المؤرخ في 2004/12/25 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة[3]، ومن مهام المندوبية تقييم وتنسيق الأعمال التابعة للمنظومة الوطنية للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، ويقصد بالأخطار الكبرى حسب هذا القانون، تلك الأخطار التي يترتب عنها أضرارا على الصعيد البشري أو الاجتماعي أو

---

[1]. المجلة الالكترونية، الجديد اليوم، 2014/05/22، www.eldjadidonline.com

[2]- اجتهاد الغرفة العليا في قرارها ضد وزارة الدفاع الوطني، ملف رقم 114884، قرار صادر 1997/04/13، مجلة دراسات قانونية، دار القبة للنشر والتوزيع، الوادي، الجزائر، العدد الثالث، أكتوبر 2002.

[3]- الجريدة الرسمية، العدد 84، سنة 2004، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 11-194 مؤرخ في 2011/05/22 يتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وسيرها، ج ر، العدد 29، سنة 2011.

الاقتصادي أو البيئي ومن بينها أشكال التلوث الجوي أو الأرضي أو البحري أو المائي[1]، ومن الأجدر تعميم مفهوم الأخطار الكبرى التي تندرج ضمن مهام المندوبية، لتشمل كذلك الأخطار المستقبلية المحتملة أو غير المتيقن من وقوعها، وفي هذا المجال يمكن إدراج موضوع استخراج واستغلال الغاز الصخري إذ أنه موضوع اقتصادي بحت، كما أنه قد يكون شكلا من أشكال التلوث الأرضي.

وقد أعطيت صلاحيات واسعة لهذه المندوبية تصل إلى "القيام لدى الإدارات المعنية، بجمع المعلومات المتعلقة بالوقاية من الأخطار الكبرى وإعداد بنك للمعطيات المتعلقة بها، ترقية وتطوير الإعلام المرتبط بالوقاية من الأخطار الكبرى لفائدة المتدخلين والسكان، تنسيق وتنسيق الأعمال المباشرة في إطار النظام الوطني للوقاية من الأخطار الكبرى، وتقديم اقتراحات لتحسين فعاليتها، ..."[2]

ولمواجهة هذه الأخطار والوقاية منها نص القانون رقم 04-20 السالف الذكر على إنشاء المخطط العام للوقاية من الأخطار الكبرى والذي يشمل تحديد القواعد والإجراءات المطبقة على المؤسسات والمنشآت الصناعية وعلى مقالع الحجارة ومنشآت وتجهيزات نقل الطاقة، ويستخلف مما سبق أن موضوع الغاز الصخري ينبغي أن يدرج في صلب اهتمامات المندوبية الوطنية للأخطار الكبرى، وهو ما يعني أنه يجب أن يشكل جزءا مهما من المخطط العام للوقاية من الأخطار الكبرى.

4- سلطة ضبط المحروقات:أوكلت مهمة حماية البيئة أثناء القيام بالنشاطات المتعلقة بالمحروقات، إلى "سلطة ضبط المحروقات"، حيث نصت المادة 18 من قانون المحروقات[3]: "يجب على كل شخص، قبل القيام بأي نشاط موضوع هذا القانون، أن يعد ويعرض على موافقة سلطة ضبط المحروقات، دراسة التأثير البيئي ومخطط تسيير بيئي يتضمن، إجباريا، وصف لتدابير الوقاية وتسيير المخاطر البيئية المرتبطة بالنشاطات المذكورة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال البيئة.

تكلف سلطة ضبط المحروقات بمتابعة هذه الدراسات وتنسيقها بالاتصال مع الوزارة المكلفة بالبيئة والحصول على التأشيرة المناسبة للمتعاقدين والمتعاملين المعنيين.

وتكلف سلطة ضبط المحروقات بتنسيق دراسات التأثير البيئي المتعلقة بالنشاطات الزلزالية والحفر، مع القطاعات الوزارية والولايات المعنية التي يجب عليها تقديم رأيها وفقا للآجال المحددة في التنظيم المعمول به.

---

[1]- وذلك حسب المادة 26 من القانون 04-20.

[2]- المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 11-194 مؤرخ في 2011/05/22 يتضمن مهام المندوبية الوطنية للمخاطر الكبرى وتنظيمها وسيرها، ج ر، العدد 29، سنة 2011.

[3]- قانون رقم 13-01 مؤرخ في 2014/02/20 يعدل ويتمم القانون رقم 05-07 المؤرخ في 2005/04/28 المتعلق بالمحروقات، ج ر، العدد11، سنة2013.

بعد انتهاء الآجال التنظيمية بشهر واحد (1)، تعتبر هذه الدراسات مقبولة وتكلف سلطة ضبط المحروقات بمنح التأشيرة المناسبة للمتعاقدين المعنيين بعد دراسة مطابقة الدراسة بالنسبة للتنظيم المعمول به، وتبلغ الوزارة المكلفة بالبيئة بذلك.

يجب أن تصف كل دراسة للأخطار التي تم إعدادها للنشاطات المحددة في هذا القانون"، ويظهر جليا الدور المهم التي تساهم به الوزارة المكلفة بالبيئة في حماية البيئة من النشاطات المرتبطة بالمحروقات، حيث ذكر المشرع صراحة مجرد تبليغ الوزارة بالاجراءات المتخذة.

5- مدى إشراك الإدارة للمواطنين في اتخاذ القرار:تذهب أغلب الدراسات الحالية إلى ضرورة وأهمية مشاركة المواطنين والجمهور في اتخاذ القرارات ذات الصلة بالنشاطات التي من شأنها التي تؤثر على البيئة[1]، ومن الأهمية في هذا الموضوع البحث في مدى مشاركة المواطنين في النقاش المتعلق بالغاز الصخري وكذا الجمعيات، حيث صدر آخر قانون للجمعيات بالجزائر سنة 2012[2] محاولا إدراك العزوف الواسع للمجتمع عن المشاركة في العمل الجمعوي، بالإضافة إلى أهمية استغلال نشاطات الأفراد والجمهور عموما على الشبكة الإلكترونية، وما يبديه هذا الفضاء من أفكار واتصالات ينبغي استغلالها.

وبغض النظر عن طبيعة النقاش من حيث الهوية الحقيقية للأشخاص المشاركين أو توجهاتهم، فقد تم تسجيل العديد من المساهمات المتعلقة بموضوع الغاز الصخري، وبالرغم من ذلك فهي مساهمات قليلة تعبّر عن إهمال للموضوع، وإن كان أغلب المشاركين كانوا مخلفيات سياسية –وهو أمر لا يعاب بالنظر إلى أن قرارات منح رخص التنقيب تمنحها سلطة تنفيذية تسيّر وتدير توجهات سياسية واقتصادية معينة-، فإن منها ما كان في صميم الموضوع وناقش مسائل حقوقية تتعلق بمستقبل الأجيال الحاضرة والقادمة، بالإضافة إلى مسائل اقتصادية كالنفقات المرصدة لهذا المشروع وما يكلفه من موارد أخرى أثناء فترة الاستخراج كالماء مثلا. وكذا الإشارة إلى النشاطات أخرى ذات صلة بالموضوع.

الخاتمة: تحرص الإدارة العامة على طمأنة الجمهور بعدم خطورة استخراج الغاز الصخري على البيئة، وهو ما تنبه العديد من الجمعيات والمنظمات التي حاولت التعبير عن رفضها للخطوات المتخذة من الإدارة، وبطرق تعبير تختلف الحكم عليها من جهة لأخرى.

وإذا كانت الولايات المتحدة الأمريكية قد قطعت شوطا كبيرا في استغلال الغاز الصخري، ويتم الترويج لذلك في العديد من المنابر فإن ذلك يطرح إشكالا آخر بالنسبة لغيرها من الدول التي تريد

---

[1] - Marguerite Boutelet et Juliette Olivier, La Démocratie Environnementale- Participation du public aux décisions et politiques Environnementales, Editions Universitaires de Dijon, 2009.

[2] - قانون رقم 12-06 مؤرخ في 2012/01/12 يتعلق بالجمعيات، ج ر، العدد 2 ، سنة 2012.

أن تأخذ نفس المنحى، فالوسائل المستعملة بالنسبة إلى هذه الدولة هي وسائلها الخاصة والإمكانيات فيما متوفرة، وهو ما قد يختلف بالنسبة إلى غيرها من الدول.

كما لا ينبغي إهمال قرار البرلمان الفرنسي في اجتماعه بتاريخ 30 جوان 2011 رفضه " أسلوب وتقنية التكسير الهيدروليكي لاستكشاف واستغلال الغاز والنفط الصخري تحت ضغط من تعبئة قوية من السكان المعنيين "[1]، حيث كانت فرنسا بهذا المنع أول دولة لا تسمح باستغلال الغاز الصخري على أراضيها.

فهل يمكن وبالرجوع إلى ما سبق ذكره، أن يتم التراجع عن المواصلة في تطبيق القرارات المتخذة بشأن البحث عن الغاز الصخري واستغلاله بالجزائر، أو تجميد هذه النشاطات على الأقل كتدابير احتياطية مؤقتة استجابة لمبدأ المشروعية الذي يجعل الإدارة والمواطن ملزمين باحترام جميع النصوص القانونية السارية المفعول، ومن ذلك قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الصادر سنة 2003، والذي جعل احترام البيئة من الأولويات التي ينبغي العمل بها، وهي تدابير احتياطية يتم العمل بها خلال فترة التجميد المؤقت ويتم استغلالها للمزيد من البحوث العلمية بشأن الغاز الصخري في الأماكن المراد الاستثمار فيها، وكذا المشاركة الأوسع للمعنيين في مختلف نشاطات هذه الفترة، وصولا إلى اتخاذ القرار السليم والصحيح وفقا للمعايير المطلوبة في مثل القرارات التي تكون على هذه الأهمية بمكان.

[1] - « Le Parlement français a interdit, jeudi 30 juin, l'utilisation de la technique de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des gaz et huiles de schiste, sous la pression d'une ou http://www.parlement.fr/index.htmlforte mobilisation des populations concernées », http://www.assemblee-nationale.fr/.