أثر عقد تحسين الأداء على تطبيق القانون الجنائي البيئي (العقد مع اسميدال فرتيال عنابة، ومع اسبات عنابة نموذجا)

أ/ ساكر عبد السلام
جامعة عنابة

الملخص :

من أجل الموازنة بين مصلحتين هما البيئة والتنمية ابرمت وزارة التهيئة العمرانية والبيئة في الجزائر عقودا مع أهم المؤسسات الصناعية الملوثة، بحيث تلتزم الوزارة بتقديم الدعم للمؤسسات ومساعدتها على تحقيق الفعالية في المجالين الاقتصادي والبيئي، و يتعين على هذه الأخيرة أن تحدد التزاماتها البيئية إراديا، وأن تحترم التشريعات البيئية وتطبقها بشكل تدريجي، قبل فرض التنظيمات عليها من طرف الإدارة العامة المختصة.

ولهذا سنسلط الضوء من خلال هذه الدراسة على عقد تحسين الأداء كأسلوب جديد لفرض احترام التشريعات البيئية (تعريف العقد، موضوعه، مضمونه، طبيعته القانونية)، ثم نبيّن آثاره السلبية على تطبيق القانون الجنائي البيئي.

Résumé :

Pour concilier le développement économique avec la protection de l'environnement, le ministère de l'environnement a établit des contrats de performances avec les entreprises industrielles polluantes, en s'obligeant d'apporter appui et assistance nécessaire pour permettre aux industriels de se conformer à la réglementation en vigueur.

En contrepartie ces derniers définissent volontairement leurs engagements en matière de protection de l'environnement. ces contrats permettent d'anticiper la réglementation et l'application progressive de la législation environnementale. c'est pour cela qu' on doit étudier ces contrats comme outil permettant l'application de la réglementation (définition du contrat, son objet, son contenu et sa nature juridique). Tout en clarifiant l'effet de ces derniers sur l'application du droit pénale de l'environnement.

مقدمة:

أصبحت البيئة اليوم، هاجس المجتمع الدولي، بسبب ما يتهددها من نشاط بشري يعمل على إفسادها والإضرار بها، وما يترتب عليه من إضرار بصحة الإنسان، واقتصاده، وتهديد بقائه.

من أجل ذلك أدرجت الجزائر حماية البيئة ضمن أولويات سياستها الوطنية، وتُرجم هذا الإهتمام بسن عدد كبير من التشريعات ذات الصلة بموضوع البيئة، وصل عددها بالتقريب بين سنة 2001 و سنة 2013 إلى 14 قانون وأمر، و73 مرسوم.

ولما كانت الجزائر دولة نامية تتعرض لضغوط إجتماعية وإقتصادية، وجدت صعوبة في إصدار التنظيمات البيئية اللازمة وفرض التشريعات البيئية على مؤسسات صناعية أُنشئ معظمها في فترة لم تراع فيها المتطلبات البيئية، وهي تساهم في التنمية الإقتصادية والإجتماعية للبلد؛ خاصة بعدما أعربت هذه المؤسسات عن استعدادها والتزامها بإدراج المتطلبات البيئية في مشاريعها التنموية وأبدت رغبتها في خفض إنبعاثاتها الملوثة.

لذلك تحتم على وزارة البيئة الجزائرية التوفيق بين مصلحتين هما البيئة والتنمية، فعملت على تقديم الدعم والمساعدة للمؤسسات الصناعية حتى تطابق أوضاعها مع القوانين والتنظيمات، وقررت التعاقد معها قبل فرض التشريعات عليها لتحدد التزاماتها إراديا مقابل الدعم المقدم لها، عن طريق ما يعرف بعقود تحسين الأداء.

ولقد ابرمت وزارة البيئة حسب قائمة المؤسسات المنشورة على موقعها الإلكتروني حوالي 89 عقدا مع مختلف المؤسسات الصناعية الملوثة عبر الوطن بما فيها مؤسسة اسميدال فرتيال عنابة، و مؤسسة اسبات عنابة.

وإن كان لعقد تحسين الأداء إيجابيات حرصت وزارة البيئة على بيانها في ديباجة هذه العقود، وفي موقعها الإلكتروني، فإن التدقيق في مضمونها وكيفية تنفيذها يدفعنا للتساؤل عن آثارها السلبية على تنفيذ القوانين البيئية لا سيما في جانبها الجزائي؟

سنحاول من خلال هذه الدراسة التي تتخذ من العقدين المبرمين مع مؤسسة اسبات عنابة ومؤسسة اسميدال فرتيال نموذجا، بيان سلبيات عقود تحسين الأداء التي تعيق تطبيق القانون الجنائي البيئي(II). و قبل ذلك يتعين علينا أن نتعرّف على هذه العقود كأسلوب جديد لفرض إحترام القانون البيئي من خلال التعريف بها وبيان مضمونها وطبيعتها

القانونية (I).

I- عقد تحسين الأداء اسلوب جديد لفرض احترام القانون البيئي:

خولت القوانين البيئية صلاحيات هامة للإدارة من أجل فرض إحترام المؤسسات الصناعية للقواعد البيئية، كإنذار المؤسسات باتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء الخطر وتوقيف المخالفة، توقيف عملها جزئيا أو كليا، سحب الترخيص،[1] تحرير محاضر بالمخالفات و ارسالها إلى النيابة العامة... ومع هذا استحدثت وزارة البيئة في إطار ممارستها لسلطتها التنظيمية اسلوبا جديدا لحمل الصناعيين على احترام القوانين البيئية، هو عقد تحسين الأداء.

1- تعريف عقد تحسين الأداء ومضمونه:

1-1. تعريف عقد تحسين الأداء البيئي:

عقد تحسين الأداء هو اتفاق بين وزارة التهيئة العمرانية والبيئة و المؤسسات الصناعية، بموجبه يلتزم الصناعي" المؤسسة" بتنفيذ برنامج في مجال حماية البيئة وإزالة التلوث خلال فترة زمنية تتراوح بين ثلاث و خمس سنوات قابلة للتجديد. هذا البرنامج يسمح برفع مستوى المؤسسة وضمان احترامها للتشريعات البيئية، وتحقيق الفعالية في المجالين الإقتصادي والبيئي، وذلك بالتعاون مع وزارة التهيئة العمرانية والبيئة.[2]

ويهدف هذا العقد إلى حمل المؤسسة الصناعية على الإمتثال الطوعي للتشريعات البيئية وتطبيقها بشكل تدريجي، وذلك عن طريق تحديد التدابير التي يتعين عليها اتخاذها كخفض الإنبعاثات الملوثة ومعالجة الملوثات الناجمة عن نشاطها، والإقتصاد في الماء والطاقة وتركيب بعض التجهيزات وتبني طرق تسيير بيئية تقوم على أسس ومعايير دولية، وكذلك تعزيز هذه التدابير وتنفيذها إراديا بموافقة وزير البيئة.[3]

1-2. مضمون عقد تحسين الأداء البيئي:

تضمّنت عقود تحسين الأداء تسع مواد، بيّنت موضوع العقد وإلتزامات أطرافه، مدة العقد، متابعة تنفيذه، إختيار الموطن، حل الخلافات، وسريان العقد.

و سنكتفي بعرض الإلتزامات الواردة في العقد (أ) وكيفية تنفيذها(ب) على النحو التالي:

أ- الإلتزامات:

تم تقسيم الإلتزامات في المواد 2، 3، 4 من العقد إلى التزامات خاصة بالوزارة، إلتزامات خاصة بالمؤسسة وإلتزامات مشتركة بينهما. غير أننا سنعرضها حسب محلّها، إذ منها ما

يتعلق بالتخطيط وإعداد المشاريع، ومنها ما يتعلق بتبادل المعلومات والتواصل، ومنها ما يخص تسيير البيئة، والوقاية من التلوث وإزالته.

- **في مجال التخطيط وإعداد المشاريع:**

تلتزم الوزارة بمساعدة المؤسسة في إعداد أهدافها الاستراتيجية في الإنتاج الأنظف ومخططات عملها البيئية، لا سيما عن طريق التحليل الاقتصادي؛ والأهم من كل هذا إلتزمت بجعلها شريكا في مختلف التأملات والتخطيطات وإعداد القوانين والتنظيمات والقواعد والجباية البيئية التي تتخذها.

- **في مجال المعلومات والتواصل:**

يتضمّن العقد ثلاثة أنواع من الإلتزامات ذات الصلة بموضوع التواصل وتبادل المعلومات، النوع الأول يقع على عاتق الوزارة التي يتعين عليها توفير وتسهيل الوصول الى المعلومة في مجال التكنولوجيا النظيفة وفي نظام تسيير البيئة والتنظيم. وتعمل على استفادة المؤسسة من برنامج تكوين الوزارة عن طريق الملتقيات والجولات الدراسية والتواصل مع الخبراء في مجال حماية البيئية والتنمية الصناعية النظيفة، ومساعدتها في اقامة علاقات ثنائية مع مؤسسات اجنبية. وأما النوع الثاني فتتحمله المؤسسة الصناعية، التي تلتزم بإعلام الوزارة بحالة التقدم في تحقيق برنامج الوقاية من التلوث كل ستة أشهر، ودعمها تقنيا في نشر ركائز التواصل وتجسيد حملات اعلامية وتوعوية، والمشاركة في تمويل هذه الأعمال حسب الطرق المتفق عليها.

وإلى جانب هذين النوعين يلتزم الطرفان بالتعاون في مجال المعلومات والتواصل عن طريق إنشاء نظام معلوماتي بيئي، و يتعين عليهما أن يتبادلا المعلومات وأن يستعملاها استعمالا جيدا دون إفشائها للغير إلا بعد موافقة الطرف الآخر. كما يتعاون الطرفان لوضع نظام معلومات بيئية للجمهور وتصريحات عن الأداء البيئي للمؤسسة.

- **في مجال تسيير البيئة:**

تلتزم المؤسسة الصناعية بوضع هياكل مكلفّة بالتسيير البيئي: تنفيذ إجراء المراقبة الذاتي، وكذلك المراقبة الذاتية للتجهيزات المضادة للتلوث ومتابعة تطبيق برنامج الوقاية من التلوث. وبالمقابل تساعدها الوزارة في تنفيذ هذا الإلتزام عن طريق معاونتها في اقتناء وسائل جديدة لتسيير البيئة، وتضع خبراتها في مجال تسيير البيئة في خدمة المؤسسة، وتساعدها أيضا في تطبيق إجراء المراقبة الذاتية.

- **في مجال الوقاية من التلوث و ازالته:**

على المؤسسة أن تحدّد بالتعاون مع الوزارة، الدراسات والتحقيقات والأعمال الضرورية حتى تصل تدريجيا إلى مستويات تقنية وإقتصادية قابلة للإستمرار، وتحدّ من التأثير السلبي للنشاط الصناعي على البيئة.

كما يتعين عليها أيضا أن تقوم ببعض أعمال إزالة التلوث وتركيب بعض التجهيزات التي تسمح بذلك على نفقتها الخاصة، كتركيب جهاز إزالة الغبار، تركيب جهاز ملائم لتنظيف أبواب أفران الكوك حتى يسمح بمطابقة مفرزاتها في الجو مع المعايير المتفق عليها. وضع محطة تصفية للمياه المستعملة لآلات تصفيح المعادن حتى تسمح باحترام المعايير المتفق عليها في صرف السوائل عند مخارج تصفية المياه....، التخفيض من كميات إنتاج النفايات في المصدر، التدوير الداخلي للنفايات، فرز النفايات المشابهة عن النفايات الصناعية، تثبيث النفايات وإزالتها بطريقة بيئية، إعلام وتكوين التقنيين في طرق تسيير، واستعمال وتخزين النفايات الخطيرة.

ب- تنفيذ العقد :

يسري عقد تحسين الأداء حسب المادة 06 منه ابتداء من تاريخ الموافقة عليه لمدة تتراوح بين ثلاث و خمس سنوات قابلة للتجديد الضمني لفترات مدة كل منها ثلاث أو خمس سنوات حسب الحالة. وإذا لم يرغب أحد أطراف العقد في التجديد فعليه أن يبلغ الطرف الآخر بذلك قبل نهاية المدة بثلاثة أشهر.

ولقد بين الطرفان آلية متابعة تنفيذ العقد، حيث تلتزم المؤسسة بإعلام الوزارة كل ستة أشهر بحالة تقدمها في تحقيق برنامج الوقاية من التلوث.

كما يجتمع الطرفان دوريا وفق جدول يتم الإتفاق عليه ولو لمرة واحدة على الأقل في السنة لمتابعة تنفيذ العقد ومراقبته.

وما يشد الإنتباه هو إلتزام الطرفين في المادة 08 من العقد بالإجتهاد في إيجاد حلول ودية للمنازعات التي قد تثور بينهما حول تفسير العقد وتنفيذه، ممّا يعني أنّهما يفضّلان أسلوب التحاور والتفاوض على اللّجوء إلى القضاء.

2- الطابع الإداري لعقد تحسين الأداء:

لئن كانت وزارة التهيئة العمرانية والبيئة طرفا في عقد تحسين الأداء البيئي فإن العقد لا يكون بالضرورة إداريا ما لم يرتبط موضوعه بتسيير مرفق عام أو أن يتضمن شرطا

إستثنائيا غير مألوف في عقود القانون الخاص.

ونظرا لعدم نص القوانين البيئية على امكانية إعتماد الإدارة العامة لأسلوب التعاقد مع الملوثين لمكافحة التلوث وحماية البيئة، وبسبب الغموض القانوني الذي أحاط بهذا النوع من العقود حاول قلة من المؤلفين بيان طبيعته القانونية.

وكان من أبرز الدارسين لهذا النوع من العقود الأستاذ وناس يحي الذي ذهب إلى إعتبار عقد تحسين الأداء البيئي عقدا من نوع خاص، لا ينتمي إلى العقود الإدارية لأن عينات العقود التي فحصها لا تتضمن شروطا غير مألوفة، ولا يدخل أيضا ضمن قائمة العقود الخاصة، لأن طبيعة الجزاءات المتعلقة بعدم تنفيذ الإلتزامات في القانون المدني لا تحقق الفعالية في حماية البيئة.[4]

غير أنه بعد الإطلاع على تعريف وزارة التهيئة العمرانية والبيئة للعقد، وبعد معاينة العقد المبرم مع مؤسسة إسبات عنابة، ومع مؤسسة اسميدال فرتيال عنابة يتبين أن عقد تحسين الأداء البيئي عقد إداري صرف لتعلقه بتسيير مرفق عام، ولتضمنه شرطا غير مألوف في عقود القانون الخاص.

2-1. ارتباط عقد تحسين الأداء بتسيير المرفق العام:

المرفق العام حسب الرأي الراجح في الفقه هو كل نشاط تضطلع به الإدارة العامة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها بقصد إشباع الحاجات العامة.[5]

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي الصفة الادارية للعقد إذا كان موضوعه تنفيذ مرفق عام، كأن يساهم المتعاقد بنشاطه في تأمين الصحة العامة. بل حتى لو شارك المتعاقد في المرفق بأحد طرق تنفيذه، أو قدم للمرفق وسائل التنفيذ. وحتى لو كان هو محل المرفق أو موضوعه". [6]

وإذا كان موضوع المرفق العام نشاطا إداريا مما يدخل في وظيفة الدولة الإدارية ويعجز الأفراد والهيئات الخاصة عن مباشرته أو لا يجدون مصلحة في ذلك، وتتولاه الإدارة مستخدمة امتيازاتها كسلطة عامة في إدارته على المستوى الوطني أو الجهوي أو الولائي أو البلدي سمي المرفق عندئذ بالإداري.[7]

ولهذا، ينبغي لإضفاء الطابع الإداري على عقد تحسين الأداء البيئي أن نثبت أن موضوعه يدخل ضمن النشاطات الإدارية، وأن الهدف منه هو إشباع حاجة عامة للمواطنين.

أ- موضوع عقد تحسين الأداء من النشاطات الأساسية للإدارة الجزائرية:

تضمنت عقود تحسين الأداء البيئي في مادتها الأولى بيانا دقيقا لموضوعها المتمثل في حماية البيئة وإزالة التلوث، كما أن الشروط الواردة في هذه العقود تتعلق بهذا الموضوع. ولا شك في أن نشاط حماية البيئة وإزالة التلوث نشاط أساسي للإدارة المركزية واللامركزية في الجزائر، الأمر الثابت بالقوانين المنظمة لهذه الإدارات والتي يمكن عرضها كالآتي:

أ-1. دور الإدارة المركزية في حماية البيئة:

على المستوى المركزي تم استحداث وزارة خاصة بالبيئة صارت تعرف بوزارة التهيئة العمرانية والبيئة[8] تتكون إدارتها المركزية تحت سلطة وزير من أمين عام، رئيس ديوان، مفتشية عامة للبيئة و ثمانية مديريات.

- **وزير البيئة:** يعد وزير البيئة الإستراتيجية الوطنية لتهيئة الإقليم والبيئة ويقترحها وينفذها، كما يعد النصوص التشريعية والتنظيمية في ميادين البيئة، و يبادر بالقواعد والتدابير الخاصة بحماية البيئة والحفاظ عليها في مواردها وأنظمتها من كل أشكال التلوث والتدهور والإضرار بالصحة العمومية وبإطار المعيشة. كما يمارس السلطة التنظيمية في قطاعه بوضع وتطبيق المقاييس والتنظيمات وفرض إحترام التشريع والتنظيم في مجال حماية البيئة.[9]

- **المديريات المركزية:** وعددها ثمانية هي المديرية العامة للبيئة والتنمية المستدامة، المديرية العامة لتهيئة وجاذبية الإقليم، مديرية التخطيط والإحصائيات، مديرية التنظيم والشؤون القانونية، مديرية التعاون، مديرية الإتصال والإعلام الآلي، مديرية الموارد البشرية والتكوين، مديرية الإدارة والوسائل. وكل مديرية من هذه المديريات تضم مديريات أخرى تتألف من مديريات فرعية.

وعلى سبيل المثال بيّن المشرع تقسيم المديرية العامة للبيئة والتنمية المستدامة في المادة 02 من المرسوم التنفيذي 10-259 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة التهيئة العمرانية والبيئة المعدّل إلى خمس مديريات هي:- مديرية السياسة البيئية الحضرية- مديرية السياسة البيئية الصناعية- مديرية المحافظة على التنوع البيولوجي والوسط الطبيعي والمجالات المحمية والساحل والتغييرات المناخية- مديرية تقييم الدراسات البيئية- مديرية التوعية والتربية البيئية والشراكة.

وكلفها بمهام الغاية منها وقاية البيئة وحمايتها، نذكر منها على سبيل المثال:

-المساهمة في إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحماية البيئة- المبادرة بإعداد كل الدراسات وأبحاث التشخيص والوقاية من التلوث والأضرار في الوسط الصناعي والحضري وتساهم في ذلك- دراسة وتحليل دراسات التأثير في البيئة ودراسات الخطر والدراسات التحليلية البيئية- المساهمة في حماية الصحة العمومية وترقية الإطار المعيشي.

أ-2. دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة:

يدخل موضوع حماية البيئة ضمن النشاطات الأساسية للجماعات الإقليمية، حيث نص المشرع في المادتين33 و77 من قانون الولاية[10]على اعتبار المسائل المتعلقة بالصحة والنظافة وحماية البيئة وتهيئة الإقليم من إختصاصات المجلس الشعبي الولائي .

وتُعدّ حماية البيئة من إختصاصات الوالي أيضا، طالما يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات البيئية على إقليم الولاية، ويسهر على الحفاظ على النظام العام في الولاية، ويراقب نشاط مديرية البيئة بالولاية بصفتها من المصالح الخارجية لوزارة البيئة.[11]

كما ورد في قانون البلدية[12] ما يفيد بأن حماية البيئة من إختصاصات وصلاحيات هيئات البلدية، إذ نصت المادة 94 من هذا القانون على تكليف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة، ونصت المادة 31 من القانون ذاته على تشكيل المجلس الشعبي البلدي للجان دائمة للمسائل التابعة لمجال إختصاصه ولاسيما تلك المتعلقة بالصحة والنظافة وحماية البيئة.

كما تساهم البلدية مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والإجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، وتسهر بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولا سيما في مجالات:... صرف المياه المستعملة ومعالجتها- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها...[13]

ب- موضوع عقد تحسين الأداء حاجة عامة ملحة:

بعد أن كشفت الدراسات سوء تأثير التلوث البيئي على صحة الإنسان وممتلكاته وعلى تنميته الإقتصادية ووجوده اهتم الانسان بالحفاظ على البيئة، واعتبرها من المصالح الهامة التي يتعين حمايتها بنصوص قانونية على المستويين الدولي والداخلي.

ولذلك أصبحت البيئة من القيم الأساسية للشعوب، وصارت حقا من حقوق الإنسان المركبة، يمكن إدراجها ضمن الحقوق المدنية والسياسية، كما يمكن إدراجها ضمن الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية.[14] ولهذا فحق الإنسان في بيئة ملائمة هو حق فردي وجماعي، تضامني، مالي ومكمل للحق في التنمية.[15]

ولما كانت إحتياجات الإنسان للصحة والأمن والغذاء حاجات عامة، فإن البيئة بإعتبارها حق تُؤمّن حمايته الإحتياجات سالفة الذكر هي أيضا حاجة عامة ملحة. فما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب.

ويتأكد الطرح المتقدم بما ذهب إليه المشرع الجزائري في قانون البلدية إذ إعتبر بعض النشاطات ذات الصلة بحماية البيئة كحاجات عامة للمواطن وكلف البلدية بتلبيتها، وفي ذلك نصت المادة 149 من قانون البلدية على أن:" تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف الى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها، وفي سبيل ذلك لها أن تحدث مصالح عمومية تقنية قصد التكفل بـــ:... صرف المياه المستعملة، النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، المساحات الخضراء."

إذا، تدخل البيئة اليوم في المفهوم الحديث للمرفق العام، لأن إحتياج الانسان للماء والهواء والبيئة النظيفة والإطار المعيشي المناسب كلها احتياجات عامة تسهر الدولة ممثلة في وزارة البيئة على تلبيتها. وفي اطار ممارستها لهذه الوظيفة قامت الوزارة رغم الوسائل المتاحة لها باستحداث وسيلة جديدة هي ابرام عقود تحسين الأداء مع المؤسسات الصناعية الملوثة.

2-2. الشرط غير المألوف في عقد تحسين الأداء:

يكون العقد إداريا إذا تضمن شروطا مختلفة في طبيعتها عن الشروط التي قد يتفق عليها الأشخاص في العقود المدنية والتجارية، كأن تجيز الإدارة العامة للمتعاقد معها التمتع ببعض امتيازات السلطة العامة.[16]

ولقد تضمن عقد تحسين الأداء شرطا غريبا لا مثيل له في عقود القانون الخاص إذ نصت المادة الثانية منه على إلتزام الوزارة بإشراك المؤسسة في مختلف التأملات والتخطيطات وإعداد القوانين والتنظيمات، القواعد والجباية البيئية التي تتخذها الوزارة.

وبهذا الشرط منحت الوزارة جزءا من سلطتها العامة في إعداد التنظيمات ومشاريع القوانين وإعداد المخططات لأشخاص القانون الخاص، وصارت ملزمة بالتحاور معهم في

مجالات تحتكرها. أي أجازت للمؤسسة التمتع بأحد امتيازات السلطة العامة، الأمر الذي يضفي على العقد الصفة الإدارية.

وفضلا عن هذا الشرط تضمنت عقود تحسين الأداء البيئي شروطا تستجيب لمتطلبات المصلحة العامة[17]، إذ تفرض على المؤسسات واجبات تتعلق بحماية البيئة ومنع التلوث أو إزالته، مثل إلتزام المؤسسة بتركيب أجهزة تحد من إنبعاث الملوثات والغبار في الجو ومحطات لتصفية السوائل التي تصرفها، وإلتزامها بضبط إفرازاتها للغازات وفق المعايير المتفق عليها، وواجبها في تخفيض كميات إنتاج النفايات وفرزها، وإلتزام الوزارة بضمان تواصل المؤسسة مع الخبراء في حماية البيئة والتنمية الصناعية النظيفة، ومعاونة المؤسسة في اقتناء وسائل جديدة لتسيير البيئة. وهذه الشروط غريبة لا تحقق الغاية التي يبحث عنها الأشخاص في عقود القانون الخاص، أين يرغب كل طرف في إشباع حاجة إقتصادية من خلال العقد المبرم. وبهذا يتأكد الطابع الإداري لهذه العقود.

II- عقد تحسين الأداء البيئي عقبة لتطبيق الأحكام الجزائية البيئية:

ينبغي لأي عقد تبرمه الإدارة العامة – التي تهدف الى التطبيق الأمثل للقانون- ألا يتضمن إلغاء أو تعديلا أو تعطيلا لنصوص القانون. وعقد تحسين الأداء وإن كان يهدف الى دفع المؤسسات إلى تحديد إلتزاماتها البيئية بالتراضي واحترامها، بالشكل الذي يحقق حماية للبيئة، فإنه يعوق تطبيق الأحكام الجزائية التي استعان بها المشرع لفرض احترام القانون البيئي. ولهذا سنبين دور القانون الجنائي في حماية البيئة(1). ثم نعرض الآثار السلبية لعقد تحسين الأداء على تطبيق القانون الجنائي البيئي(2).

1- دور القانون الجنائي في حماية البيئة:

لا خلاف اليوم حول أهمية البيئة وإعتبارها قيمة أساسية كغيرها من القيم الهامة التي فرض عليها القانون أسمى أشكال الحماية(الحماية الجنائية)، ولذلك كان من الواجب أن تحمى بنفس القدر الذي تحمى به القيم الأخرى.[18]

1-1. الإستعانة بالقانون الجنائي في حماية البيئة:

ضمّن المشرع الجزائري غالبية التشريعات البيئية أحكاما جزائية حتى يستفيد القانون البيئي من الدور الوقائي التربوي الذي يلعبه القانون الجنائي، بإعلام المخاطبين بأحكامه بأن البيئة قيمة إجتماعية يضطلع بحمايتها، مما يسمح بإحجامهم عن الإضرار بها. وفي حالة خرقهم لأحكامه يتدخل بدوره الردعي العلاجي بتسليط الجزاءات الجنائية عليهم.

ولهذا تعد الآلية الجزائية للقانون البيئي ضمانة لتحقيق فعاليته على النحو الذي ابتغاه المشرع. غير أن الواقع بيّن تنامي ظاهرة الإضرار بالبيئة، الأمر الذي أكدته السلطات المختصة[19]. وفي المقابل تتذر المتابعات الجزائية للمخالفين، مما يسم القانون الجنائي البيئي بعدم الفعالية.

ومن بين الأسباب الكثيرة لعدم فعالية القانون الجنائي البيئي سنكتفي فقط بعرض الطابع الإداري للقوانين البيئية لإرتباطه بعقد تحسين الأداء. [20]

2-1. الطابع الإداري للقانون الجنائي البيئي مصدر عدم الفعالية:

غالبا ما يكتفي المشرع في القوانين الجنائية البيئية ببيان الإطار العام للتجريم ويحيل على التنظيم لتحديد بعض عناصر الجرائم، الأمر الذي يضفي على الجريمة البيئية مفهوم عدم احترام التدابير التقنية المحددة بموجب تنظيمات إدارية خاصة.

ولا يقتصر دور الادارة العامة على اعداد التجريمات فقط، إذ تتدخل لتطبيق القاعدة البيئية و تمارس أعمالا وقائية وتنظيمية لمنع حدوث الجرائم البيئية، وتلعب دورا في تحريك الدعاوى العمومية ضد المخالفين بسبب الصلاحيات المنوطة بموظفيها في مجال معاينة الجرائم وتحرير المحاضر وإخطار النيابة بشأنها.

وما تجدر ملاحظته هو فرض الإدارة العامة لمنطقها على تطبيق القانون البيئي بتفضيل الوقاية من الاعتداءات البيئية على الخوض في المتابعات الجزائية للمخالفين، حيث تتعامل مع الصناعي باعتباره لاعبا لا يجيد قواعد اللعبة البيئية وليس باعتباره مجرما ينبغي ردعه، ولذلك تتفاوض معه لحمله على الإمتثال للقوانين، ولحل المنازعات في حالة حدوثها.[21]

ويظهر تأثير الطابع الإداري للقانون الجنائي البيئي على فعالية هذا القانون، من خلال عقد تحسين الأداء كوسيلة إدارية اعتمدتها وزارة البيئة لتنفيذ قانون البيئة وحمل الملوثين على الإمتثال الطوعي لأحكامه .

2- تأثير عقد تحسين الأداء على تطبيق القانون الجنائي البيئي:

لا يقتصر تأثير عقد تحسين الأداء البيئي على الجانب الموضوعي للقانون الجنائي، إذ يحول دون تحديد عناصر بعض الجرائم بدقة كجريمة تلوث الهواء، (2-1) وإنما يؤثر أيضا على الجانب الإجرائي لهذا القانون لأنه يعيق المتابعات الجزائية ضد الملوثين.(2-2)

2-1. دور عقد تحسين الأداء في تعطيل أحكام جريمة التلوث الجوي:

من أجل الحد من التلوث الجوي ومنع حدوثه أوجب المشرع بنص المادة 45 من القانون المتعلق بحماية البيئة خضوع عمليات بناء واستغلال واستعمال المؤسسات الصناعية إلى مقتضيات حماية البيئة، بالشكل الذي يسمح بضبط إفرازاتها للغاز والدخان والبخار والجزيئات السائلة أو الصلبة في الجو.[22] واعتبر المشرع كل مخالفة لطرق تصميم المنشآت أو طرق إستغلالها بشكل يسمح بانبعاث مواد ملوثة في الجو بنسب تفوق المعايير التي يحددها التنظيم جريمة تلوث جوي يعاقب عليها بنص المادة 84 من قانون البيئة.

وتقتضي معرفة عناصر جريمة التلوث، ومعاينتها أن تتدخل السلطة التنفيذية بوضع جداول تقنن عمليات إفراز الملوثات في الجو وتضع حدودا لا يجوز تجاوزها في انبعاث الملوثات، اصطلحت عليها المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 93- 165 المنظم لإفراز الدخان والغاز والغبار والروائح والجسيمات الصلبة في الجو اسم مقاييس الكثافة.

فهل تم تحديد هذه المقاييس بموجب تعليمة وزير البيئة ج1 المؤرخة في 14 سبتمبر 2003، أو تم وضعها بالإتفاق مع المؤسسات الملوثة ضمن ما يسمى عقود تحسين الأداء؟

أ- مستويات الملوثات في تعليمة وزير البيئة ليست مقاييسا للكثافة:

قد يتبادر إلى الذهن أن تعليمة وزير تهيئة الإقليم و البيئة ج1 المؤرخة في 14 سبتمبر 2003 المحددة لجهاز إعلام وإنذار المواطنين وكذا وسائل المكافحة التي يجب وضعها في حالة حدوث تلوث جوي التي جاءت تطبيقا لنصوص المواد 10، 46، 47 من قانون حماية البيئة قد حددت مقاييس الكثافة، لأنها بينت مستويات ثاني أكسيد الآزوت(NO_2: 400 ميكرون غرام/م^3)، وثاني أكسيد الكبريت(SO_2: 350 ميكرون غرام/ م^3)، والأوزون(O_3:180 ميكرون غرام/ م^3) الموجبة لإعلام الجمهور، وكذلك مستويات الإنذار التي تبلغها هذه الملوثات(NO_2: 600 ميكرون غرام/ م^3، SO_2 : 600 ميكرون غرام/ م^3، O_3: 360 ميكرون غرام/ م^3).

ولكنها في الحقيقة لا تعد مقاييسا للكثافة، لأنها :

- تخلو من بيان العتبات التي يتعين على المؤسسات الصناعية أن تكيّف مفرزاتها على ضوئها.
- اقتصرت على بيان مستويات ثلاثة ملوثات من ضمن العشرات الممكن إفرازها

في الجو.

- تهدف إلى ضمان مراقبة نوعية الهواء في التجمعات السكانية الكبيرة في الوطن- دون غيرها من المناطق- عن طريق شبكات "سما صافية" تقوم بقياس الملوثات الثلاثة، مما يسمح بوضع إجراء اعلامي وإجراء إنذار للمواطنين، وعلى ضوء القياسات يمكن اتخاذ بعض التدابير المستعجلة لخفض انبعاث الملوثات. وقياس الملوثات على هذا النحو لا يتم عند خروجها مباشرة من مصدر التلوث وقبل خروجها إلى الهواء الخارجي، وهذا مخالف لما يقتضيه المرسوم التنفيذي 93-165 المنظم لإفراز الدخان والغاز والغبار والروائح والجسيمات الصلبة في الجو.

ب- قواعد افراز الملوثات الجوية في عقد تحسين الأداء بديل عن مقاييس الكثافة:

لعل وزارة البيئة قد فكرت في حمل الملوثين على إحترام النصوص المتعلقة بحماية الهواء في قانون البيئة عن طريق الإتفاق معهم على حدود يلتزمون بعدم تجاوزها في إفراز الملوثات، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 03 من عقد تحسين الأداء المبرم مع مؤسسة إسبات عنابة التي توجب عدم تجاوز مفرزات المؤسسة للعتبات التالية:

الغبار: أقل من 50 مغ/ن م^3- اكسيد الآزوت: أقل من 6 كلغ/ في الطن من الكوك المنتج- الأمونياك: أقل من 50ملغ/ن م^3- البنزان: أقل من 0.1 كلغ/ الطن من الكوك المنتج و 5 ملغ/ن م^3- مركبات عضوية: أقل من 0.3 كلغ/ طن من الكوك المنتج و 20 ملغ/ن م^3. وكذلك ما ورد في المادة 03 من عقد تحسين الأداء المبرم مع اسميدال عنابة، التي توجب المعايير التالية: الغبار: أقل من 50 مغ/ن م^3 - NO_X: أقل من 300 ملغ/ ن م^3- الأمونياك: أقل من 50ملغ/ن م^3- الفليور: أقل من 5 ملغ/ ن م^3.

وما يلاحظ على هذه الحدود القصوى المتفق عليها أنها خاصة بالإفرازات الناجمة عن المؤسسة المتعاقدة دون غيرها من المؤسسات، وهي قواعد تعاقدية وليست تنظيمية، قابلة للتعديل بإرادة الأطراف المتعاقدة عن طريق التفاوض الأمر الذي يفقدها خاصية العمومية والتجريد، ويخرجها عن دائرة قواعد القانون، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى هي قواعد لا تتعلق بالنظام العام طالما يجوز الاتفاق على ما يخالفها، ولذلك فهي لا تصلح كمصدر لقواعد القانون الجنائي الآمرة والمتعلقة بالنظام العام، ولا تصلح لبيان أحد عناصر التلوث الجوي كما تتطلبه المواد 74، 84 من قانون حماية البيئة، والمادة 03 من المرسوم التنفيذي 93-165، ومن ثم لا تصلح كمصدر لمقاييس

الكثافة.

مما تقدم يتبين أن المستويات التي تحددها الوزراة بالاتفاق مع الصناعي والتي تتدرج مع مرور الوقت وتختلف من مؤسسة الى أخرى تحول دون التطبيق السليم للقوانين البيئية، وربما هي سبب يقف وراء عدم إصدار مقاييس كثافة عامة ومجردة. فالإدارة استعملت اسلوب التعاقد في المجال الذي خوّلها القانون استعمال سلطتها الانفرادية، بحيث يمكنها أن تضع معايير بصفة انفرادية وتلزم بها الصناعي.

وفي الحقيقة، يشكّل رضا الوزارة بالمقاييس المتفق عليها في العقد وعدم إصدارها للتنظيمات التي تسمح بتطبيق نصوص القوانين البيئية وتفعيلها، مخالفة لإلتزام الادارة العامة بإصدار التنظيمات خلال أجل معقول.

2-2. أثر التسوية الودية لمنازعات العقد على المتابعات الجزائية:

تؤهل القوانين البيئية – إلى جانب ضباط الشرطة القضائية – عددا معتبرا من الموظفين العموميين للبحث والتحري عن الجرائم البيئية، فعلى سبيل المثال خولت المادة 111 من قانون حماية البيئة سلطة معاينة المخالفات البيئية لمفتشي البيئة، موظفي الأسلاك التقنية للإدارة المكلفة بالبيئة، ضباط واعوان الحماية المدنية... ونصت المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 93-160 الذي ينظم النفايات الصناعية السائلة على تأهيل مفتشي البيئة للقيام بمراقبة احترام المؤسسات لشروط رخص التصريف.[23]

ولتمكينهم من أداء مهامهم مكنت القوانين البيئية الموظفين من سلطات هامة كإجراء زيارات مفاجئة لأماكن العمل المختلفة والدخول إلى التجهيزات الخاصة بالتصريف، وأخذ عينات من المواد المستخدمة في العمليات الصناعية، أو من المواد الناتجة عن هذه العمليات وتحليلها للتأكد من عدم مخالفة المنشأة الصناعية للمعايير المعمول بها.[24]

نظريا يترتب على تنوع الأشخاص المكلفين بإثبات الجرائم البيئية وفرة في المعاينات وكثرة المتابعات. ولكن الواقع أثبت أن ضباط الشرطة القضائية لا يهتمون كثيرا بالمواد البيئية بسبب عدم كفاءتهم في المجال البيئي وعدم اكتسابهم وسائل تسمح بمعاينة هذا النوع من الجرائم؛ ولهذا يفسحون المجال أمام الموظفين الإداريين الذين يتمتعون بمعارف علمية خاصة ومهارات تيسر لهم البحث والتحري عن الجرائم البيئية.[25]

غير أنّ هؤلاء الموظفين يسهرون على تنفيذ البرامج الإدارية التي يضعها مسؤولوهم، فيفضلون الأساليب الوقائية على اتخاذ الإجراءات الجزائية ضد المخالفين، الأمر الذي

تؤكده عقود تحسين الأداء التي أبرمتها وزارة البيئة مع المؤسسات الصناعية الملوثة في الجزائر.

أ- عقد تحسين الأداء يحول دون إثبات الجرائم البيئية:

تلتزم المؤسسات الصناعية في عقود تحسين الأداء باتخاذ تدابير واقية من التلوث وتنصيب أجهزة للرقابة الذاتية، وعليها أن تعلم الوزارة كل 03 أشهر بمدى التقدم في تنفيذ هذه البرامج.

كما يتعين عليها أيضا أن تجتمع مع الوزارة لفحص حالة التقدم في تنفيذ برامج الوقاية من التلوث حسب الرزنامة المتفق عليها أو على الأقل مرة في السنة. مما يعني أن الوزارة تراقب احترام العقد بناء على المعطيات والمعلومات والتقارير التي يرفعها إليها المتعاقد أو التي تصل إلى علمها خلال اللقاءات الدورية.

والإدارة لا تتخذ تدابيرا بصفة انفرادية ضد المؤسسات، رغم قدرتها على ذلك، لأنها تفضل حمل الملوث على الإمتثال الطوعي للقانون، ولأن مبدأ حسن النية المتبادل بين طرفي العقد يحول دون اتخاذها لتدابير مماثلة. وفي هذا تعطيل لدور الضبطية القضائية في معاينة واثبات الجرائم البيئية، طالما يلتزم الموظف وهو تابع إداريا باحترام بنود العقد، فيمتنع عن إجراء زيارات ميدانية مفاجئة ولا يأخذ عينات من المصدر.

ب-أثر العقد على تحريك الدعوى العمومية:

لما كان الموظف تابعا سلميا لرؤسائه الإداريين الذين ابرموا عقود تحسين الأداء البيئي التي تلتزم الإدارة العامة بحل الخلافات المتعلقة بتنفيذها بالطرق الودية، لذلك فهو لا يجرؤ على ارسال المحاضر التي يحررها بشأن المخالفات التي عاينها- هذا في حالة تحريره لمحاضر- الى وكيل الجمهورية.

وبهذا الإمتناع يخالف الموظف التزاما قانونيا تفرضه عليه المادة 21 والمادة 2/23 من قانون الإجراءات الجزائية التي توجب عليه إعداد محضر معاينة و ارساله إلى النيابة العامة مباشرة، وكذلك المادة 2/112 من قانون البيئة رقم 03-10 التي تلزمه بإرسال المحاضر تحت طائلة البطلان في اجل 15 يوما من تحريرها الى وكيل الجمهورية وكذلك الى المعني بالأمر. وبهذا تمنح الادارة العامة نفسها سلطة تقدير ملاءمة المتابعات الجزائية للجرائم البيئية، لأنها برفض اعلام النيابة العامة عن الجرائم المرتكبة، تقوم بحفظ الملفات وتحول دون مباشرة الدعوى العمومية وتتخطى سلطتها الادارية.[26]

ولعلّ الإدارة تتبع الطريق الجزائي ضد المخالف في حالة فشل المفاوضات وطرق التسوية الودية، ولهذا لا تصل الجرائم البيئية إلى علم النيابة العامة، وبالتالي لا يوضع القانون الجنائي البيئي موضع التطبيق ويبقى غير فعال.

خاتمة:

تهدف وزارة البيئة من خلال عقود تحسين الأداء إلى التوفيق بين المصلحة في التنمية والبيئة، بحيث تسمح باستمرار النشاط الصناعي وتعمل على تقديم الدعم له، كما تتحاور مع الصناعي وتتفاوض معه لعله يمتثل للأحكام البيئية ويمتنع عن تلويث البيئة.

والظاهر أن وزارة البيئة ترى في الفرض الصارم لقوانين البيئة عرقلة لمسار التنمية واثقال لكاهل المؤسسات خاصة التي انشئت في ظل قوانين لم تراع فيها المصالح البيئية، غير أن هذه الرؤية وإن كانت تحافظ على التنمية من وجهة نظر قريبة المدى فإنها تشكل عرقلة للتنمية الحقيقية، لأن الإضرار المستمر بالبيئة يؤدي إلى اهلاك الموارد الأولية التي يقوم عليها النشاط الصناعي، وتلويث الأوساط البيئية ممّا يزيد من نفقات الدولة على اصلاحها، ويؤدي إلى ظهور الأمراض والأوبئة التي تؤثر في الصحة العامة وتنعكس على تكاليفها...

ولقد سبق لبعض الدارسين أن وجهوا أصابع الإتهام إلى الأساليب الإدارية التي تحول دون إنفاذ التشريعات البيئية. ولعل تركيزنا على أحد هذه الأساليب قد أكد هذا الإتهام، وبيّن بأن عقد تحسين الأداء عقبة حقيقية لتطبيق القانون الجنائي البيئي. وأنّه يتضمن مخالفة لقانون الإجراءات الجزائية، ولبعض نصوص قانون البيئة ويتسبب في تعطيل تطبيق بعضها الآخر، رغم تعلقها بالنظام العام. الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن مشروعية محل عقد تحسين الأداء وعن مدى صحته؟

الهوامش:

[1] المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 93- 165 المنظم لإفراز الدخان والغاز والغبار والروائح والجسيمات الصلبة في الجو. والمادة10،11 من المرسوم التنفيذي رقم 93-160 المنظم للنفايات الصناعية السائلة.

[2]www.mate.gov.dz/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=125 [site consulté le : 19 octobre 2014 à 09 :59 am].

[3] Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, **la politique environnementale industrielle**, mai 2002, p.80.

[4] وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، جويلية 2007.ص 113، 114.

[5] د.عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، د ط، 2005، ص412

[6] د.ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، د ط، 2009، ص42، 43.

[7] Jean waline, droit administratif, dalloz,22ème édition, 2008, p. 345.

[8] المرسوم التنفيذي رقم 13-396 المؤرخ في 25 نوفمبر 2013 المعدّل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 10-259 المؤرخ في 21 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة التهيئة العمرانية والبيئة.

[9] المرسوم التنفيذي رقم 13-395 المؤرخ في 25 نوفمبر 2013 المعدّل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 10-258 المؤرخ في 21 أكتوبر 2010 الذي يحدد صلاحيات وزير التهيئة العمرانية والبيئة.

[10] القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 الذي يتعلق بالولاية.

[11] المواد108، 110، 111، 113، 114 من قانون الولاية.

[12] القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو2011 المتعلق بالبلدية.

[13] المادة 3، والمادة 123 من قانون البلدية.

[14] د. محمد يوسف علوان، د. محمد خليل الموسى، القانون الدولي لحقوق الانسان، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2007، ص.419 وما يليها.

[15] ساكر عبد السلام، المسؤولية الجزائية عن جرائم التلوث الصناعي، مذكرة ماجستير، قانون جنائي، كلية الحقوق جامعة باجي مختار عنابة، 2006-2007، ص.25 وما يليها؛

Abdelaziz M. Abdelhady, le droit à l'environnement en droit interne et international, revue de droit, kuwait, vol 17 n 1.2, mars 1993, p.29 et s

[16] د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، د ط، 2004، ص272، 273.

[17] Jean Waline, op.cit ,p.421.

[18] د. فرج صالح الهريش، جرائم تلوث البيئة، الطبعة الأولى، 1998، ص.81

[19] voir le rapport national sur l'état de l'environnement du 21 aout 2001 : Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, op.cit, p.06

[20] أنظر في أسباب عدم الفعالية: ساكر عبد السلام، مرجع سابق، ص. 134 وما يليها.

[21] ساكر عبد السلام، مرجع سابق، ص.136

[22] المادة 47 من القانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

[23] وكذلك المادة 161 من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 4 غشت 2005 المتعلق بالمياه المعدل بالأمر رقم 09-02 المؤرخ في 22 يوليو 2009؛ المادة 38 من القانون رقم 11-02 المؤرخ في 17 فبراير 2011 المتعلق بالمجالات المحمية في اطار التنمية المستدامة.

[24] انظر المواد 12، 13من المرسوم التنفيذي الذي ينظم النفايات الصناعية السائلة؛ والمادة 05 من المرسوم التنفيذي الذي ينظم إفراز الدخان والغاز والجسيمات الصلبة في الجو.

[25] Juris-class. Environnement, vol 03, fasc 1020, contentieux répressifs, 2000, p.21.

[26] ساكر عبد السلام، مرجع سابق، ص 168.