



□ جامعة 8 ماي 1945 قالمة
□ كلية الحقوق والعلوم السياسية
□ مخبر الدراسات القانونية البيئية (LEJE)



□

□ الملتقى الدولي حول :

□ النظام القانوني لحماية البيئة في ظل القانون الدولي والتشريع الجزائري

□ يومي 09 و10 ديسمبر 2013

□ مداخلة بعنوان

□ القيمة القانونية للمبادئ العامة لقانون البيئة في إقرار المسؤولية عن التلوث

□ من إعداد

د. يحيى وناس

□ جامعة أدرار

□

مقدمة:

مرت التجربة الجزائرية للتشريع عن طريق المبادئ العامة في القانون الجزائري بمرحلتين أساسيتين. شملت المرحلة الأولى الإفصاح في قانون البيئة لعام 1983 وسلسلة القوانين القطاعية الأخرى عن جملة من المبادئ العامة ذات الطابع التصوري والتوجيهي. اتسمت هذه المرحلة بعدم اصباح المبادئ المعلن عنها بالطابع القانوني.

وبعد التطور الوظيفي الذي حصل على مستوى المبادئ العامة في القانون الدولي والتشريعات المقارنة، من خلال إضفاء الطابع القانوني عليها، ساير المشرع الجزائري هذا التحول واعتمد من خلال قانون البيئة لسنة 2003 مجموعة من المبادئ العامة التي يركز عليها هذا القانون. حيث نص المشرع الجزائري على "مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي" و"مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية"، و"مبدأ الاستبدال"، و"مبدأ الإدماج"، و"مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر"، و"مبدأ لحيطه"، و"مبدأ الملوث الدافع"، و"مبدأ الإعلام والمشاركة".

ونظرا لاعتبار التشريع عن طريق المبادئ العامة أسلوبا حديثا، فإن الأمر يستلزم تسليط الضوء على مجموعة من النقاط المرتبطة بالمبادئ العامة.

تظهر النقطة الأولى في استعراض التجربة الجزائرية في مجال إقرار المبادئ العامة. هذه التجربة تظهر بأنها ثرية ومتنوعة مما يستوجب طرح تساؤل حول: ما هي فئات هذه المبادئ؟ وكيف يتم التمييز بين المبادئ ذات الطابع القانوني والمبادئ ذات الطابع الاعلاني؟

وتظهر النقطة الثانية في محاولة معرفة ما إذا كانت المبادئ العامة تشكل قواعد قانونية، والتي اعتبرها الفقه بأنها قد تبدو للوهلة الأولى مسألة سخيفة، إلا أنه اعتبر أن الإجابة عن هذا السؤال ليست مسألة سهلة¹. ولمعالجة هذه النقطة نقوم بمقابلة المبادئ العامة مع القواعد القانونية، للإجابة عن التساؤل الذي مفاده: هل تشكل المبادئ العامة للقانون قواعد قانونية؟

فعمومية المبلدئ الشديدة ودرجة تجريدها العالية، وعدم وجود صيغة إلزامية واضحة، تجعلنا نتساءل ابتداء عن مدى وجود خصائص القاعدة القانونية في هذه المبلدئ؟ أم أن هذه المبلدئ تنطبق وفقا لخصوصياتها وميزاته ووفقا لمنطق قانوني جديد؟

ولهذا يجدر بنا البحث أو التساؤل فيما إذا كانت المبادئ العامة للقانون تتميز بنفس خصوصيات القواعد القانونية، وهل يمكن تعريفهما بنفس طريقة القواعد القانونية؟ أي هل المبادئ العامة تشكل قواعد عامة ومجردة وملزمة من خلال سهر السلطات العامة على تطبيق الجزاء المتعلق بها. وهل تنطبق المبادئ القانونية بنفس الكيفية وهل لها نفس الآثار؟

ولذلك كيف يمكن تصور تطبيق هذه المبادئ فيما بينها؟ وكيف يمكن اقتراح حل لصور التداخل المحتملة لمختلف المبادئ في معالجة واقعة واحدة؟

ولنصل إلى النقطة الثالثة من خلال التساؤل عن مضمون المبادئ العامة.

¹ - Nicolas DE SADELEER, *les principes du pollueur-payeur, de prévention, de prévention et de précaution ; Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*. BRUYLANT, BRUXELLES, 1999. P. 339.

المبحث الأول: تطور التجربة الجزائري في مجال التشريع بالمبادئ العامة

تطورت التجربة الوطنية في مجال التشريع بالمبادئ العامة من خلال المرحلة الأولى التي اتسمت فيها المبادئ العامة بالطابع التصوري أو التوجيهي (المطلب الأول)، وبعد التحول الذي حصل في مضمونها أصبحت أغلب التشريعات تتجه إلى إسباغها بالطابع التنظيمي (المطلب الثاني)،

المطلب الأول: مرحلة المبادئ ذات الطابع الاعلاني أو التوجيهي

تنوعت التجربة الجزائرية في مجال التشريع بواسطة المبادئ من تشريع لآخر. إذ نجد أن الممارسة التشريعية في مجال الاستناد إلى المبادئ العامة ليست حديثة، وتتطوي على تطبيقات متنوعة من حيث القيمة القانونية لهذه المبادئ.

تتباين المبادئ العامة المعتمدة في التشريع الجزائري من حيث الشكل سواء بالنسبة لمسمياتها، ومكان إدراجها. من حيث مسمياتها استخدم المشرع الجزائري مسمى "أحكام عامة"² وترد المبادئ العامة ضمن مضمون هذه الأحكام كأن ينص مثلا على أنه: "يرتكز تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها على المبادئ الآتية..."³. وضمن حالات أخرى ينص ضمن الأحكام العامة على فصل خاص بالمبادئ العامة⁴. كما نص ضمن حالات أخرى على "أحكام تمهيدية" مع فصل خاص بالمبادئ العامة⁵. وترد المبادئ العامة ضمن مسمى آخر مثل: "مبادئ وأسس..."⁶. وقد يرد ضمن مستهل بعض القوانين أحكام عامة لا تتضمن أي إشارة شكلية للمبادئ العامة سواء ضمن العنوان في فصل خاص أو في مضمون المواد ضمن الأحكام التمهيدية⁷.

يشير مضمون معظم هذه النصوص الواردة ضمن مستهل القوانين إلى أهداف هذه القوانين والسياسات الوطنية المرتبطة بمجالات هذه القوانين.

ف نجد أن المبادئ العامة الواردة ضمن الجيل الأول من القوانين هي ذات طابع تصوري، لكونها تركز على آلية التخطيط. فنجد على سبيل المثال في الدراسة التطورية لمضمون المبادئ العامة في القانون الجزائري من خلال عرض قانون البيئة السابق الملغى على أنه تضمن في الفصل الأول منه على المبادئ العامة التي تحكم هذا القانون من خلال النص على أن "يتحسب التخطيط الوطني لعامل حماية البيئة التي تعد مطلبا أساسيا للسياسة الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية"⁸، أو عندما تنص على أنه: "تقتضي التنمية الوطنية تحقيق التوازن الضروري بين متطلبات النمو الاقتصادي ومتطلبات حماية البيئة والمحافظة على إطار معيشة السكان"⁹. أو عند نصه على أن: "تحدد الدولة في إطار التهيئة العمرانية شروط إدراج المشاريع في البيئة وكذا التعليمات التقنية والتنظيمية المتعلقة بالحفاظ على التوازنات الطبيعية"¹⁰.

² - في قانون 03-83 المتعلق بحماية البيئة الملغى، وقانون 19-01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها. ج ر: عدد 2001/77.
³ - المادة 3 من قانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة. ج ر: 2003/43. انظر أيضا المادة 2 من قانون 19-01 المتعلق بالنفايات. وقانون 12-84 المتعلق بالغابات المعدل والمتمم.
⁴ - مثل ما نص عليه ضمن قانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة. ج ر. عدد: 2006/15.
⁵ - كما في قانون 07-04 المتعلق بالصيد. ج ر. عدد: 2004/51.
⁶ - الفصل الأول مبادئ وأسس السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة"، قانون 20-01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.
⁷ - مثل ما هو عليه الحال في قانون 17-87 المتعلق بحماية الصحة النباتية.
⁸ - المادة 2 من الفصل الأول المبادئ العامة من قانون 03-83 الملغى.
⁹ - المادة 3 من قانون 03-83 الملغى.
¹⁰ - المادة 4 من قانون 03-83 الملغى.

أو ينص على أنه: "تندرج الثروة الغابية في سياق التخطيط الوطني"¹¹، وأن: "الثروة الغابية ثروة وطنية"¹²، وأن: "حماية الغابات وتنميتها شرط أساسي للسياسة الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية"¹³.

ونجد المشرع الوطني ضمن فئة أخرى يركز على مضمون ذو طابع توجيهي عام ويتعلق أحيانا بأنماط التسيير الإداري "كالتنسيق والتشاور" و "اللاتمركز" و "اللامركزية" و "التسيير الجوّاري"¹⁴.

وأحيانا أخرى تصطبغ المبادئ العامة الواردة في التشريع الجزائري بالطابع الاجتماعي أو الديموغرافي أو الانساني كالنص على المبادئ العامة المتعلقة "الإعلام" و "التنمية البشرية" و "الثقافة" و "الإنصاف الاجتماعي"¹⁵، أو مسؤولية المواطنين وواجباتهم كالنص على أن: "احترام الشجرة واجب على كل المواطنين"¹⁶.

وضمن حالات أخرى نجد أن مضمون المبادئ العامة الواردة في بعض القوانين هي ذات محتوى تنظيمي مباشر من خلال إحالتها على تطبيق بعض أحكام النص القانوني مباشرة، مثل النص ضمن بعض المبادئ العامة على أن: "تهدف القواعد المتعلقة بممارسة الصيد إلى - تحديد شروط الصيد والصيادين والمحافظة على الثروة الصيدية والعمل على ترقيتها وتنميتها"¹⁷.

كل هذه المبادئ ذات المحتوى التصوري، أو التوجيهي، أو الاجتماعي أو الثقافي لا تشير إلى محتوى تشريعي مباشر.

ف نجد أن المبادئ ذات المحتوى التصوري وجدت من أجل تأسيس أو دعم أو توجيه محتوى المخططات والبرامج والاستراتيجيات وبرامج العمل من أجل تكملة الأهداف التشريعية والتنظيمية للنص القانوني في مجال ما. واستنادا إلى ما سبق فإن محتوى هذه القواعد ليس ذو طابع قضائي، وبذلك لا يظهر تأثير هذه المبادئ على المنازعات القضائية أو ضمن العلاقة المباشرة للإدارة في إطار ممارستها التنظيمية لضبط نشاط ما.

كما نستشف بأن محتوى القواعد ذات الطابع التوجيهي لا تتضمن قواعد تشريعية واضحة تخاطب القاضي أو رجل الإدارة في علاقته التنظيمية المباشرة مع مختلف المرتفقين. وإنما تتضمن التوجيهات العامة سواء التشريعية أو التنظيمية أو خيارات السلطات العامة في مجالات محددة.

أما بالنسبة للفئة الثالثة من المبادئ العامة ذات المحتوى الاجتماعي أو الثقافي فإننا نجدها هي أيضا ذات مضمون مبهم وغير واضح، لأن مشاركة ومساهمة كل المواطنين ووعيهم بمسألة يحدها القانون هي ذات طابع معنوي وذات قيمة تربوية وبيداغوجية.

وعليه فإن عرض هذه الفئات الثلاثة من المبادئ العامة وبيان خصائصها ومميزاته جاء ليوضح الجوانب الوظيفية المختلفة للمبادئ العامة المعلن عنها في التشريع الوطني، ولنتمكن في مرحلة لاحقة من بيان الفروقات الجوهرية بين هذه الفئات الثلاث من المبادئ العامة؛ والتي تعد غير قضائية، والفئة الأخرى من

¹¹¹ - المادة 4 من قانون 84-12 المتعلق بالنظام العام للغابات.

¹² - المادة 2 من قانون 84-12 المتعلق بالنظام العام للغابات.

¹³ - المادة 3 من قانون 84-12 المتعلق بالنظام العام للغابات.

¹⁴ - المادة 2 من قانون 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة.

¹⁵ - المادة 2 من القانون السابق.

¹⁶ - المادة 2 من قانون 84-12 المتعلق بالنظام العام للغابات.

¹⁷ - المادة 3 من قانون 04-07 المتعلق بالصيد.

المبادئ العامة؛ والتي هي موضوع الدراسة، والتي تتمتع بمحتوى قانوني يشابه محتوى القواعد القانونية السلوكية التقليدية.

المطلب الثاني: المبادئ ذات المحتوى القانوني

يعتبر الفقه أن تداخل القوانين الخاصة بالبيئة يجعل وجود المبادئ العامة ذات أهمية بليغة. فهي من جهة تشكل إضافة وتنوع في القواعد، ومن جهة أخرى تشكل مصدرا لوحدة النصوص ووضوحها وضمن فعاليتها¹⁸.

اعتبر الفقه أن غياب هذه المبادئ هو أحد أوجه تفسير تشتت وتحطم قانون حماية البيئة، مما شكل ضعفا في وضوح وفعالية قانون حماية البيئة¹⁹.

خلص الفقيه DUROTIN إلى أن المبادئ العامة هو اقتراح قانوني وهي ليست بالضرورة مكتوبة، وأنها تمدنا بتوجيهات عامة يخضع لها القانون²⁰.

وفي المقابل نجد أن القاعدة القانونية الوضعية تضع حلا دقيقا لتصرفات محددة، وخلافا لذلك فإن المبادئ العامة لا تنطبق حسب هذه الطريقة إذ أنها تمد القاضي والإدارة بحلول عامة لا تأخذ طابع القاعدة الملزمة، فهي تعطي سلطة تقديرية كبيرة لمفسريها (القضاء، الإدارة، الفقه).

وبهذا تظهر المبادئ العامة بأنها آليات مرنة ومتكيفة ويمكن تطويعها، بالنظر إلى خصوصيات الحالات التي تنظمها، بينكما القواعد القانونية بمظهر الجمود.

كما أنها تظهر حسب نفس الفقيه بأنها متغيرة عكس القواعد القانونية، كما أن المبادئ العامة تقبل التناقض أو التعارض نظرا لسلطة التقدير في تفسيرها مما يسمح بالوصول إلى حلول مختلفة²¹.

إذا كنا بصدد تعارض مجموعة من المبادئ فإن القاضي أو الإدارة بإمكانهما تغليب التي يقدران بأنها ذات وزن أو ثقل كبير حسب الحالة المعروضة، غير أن هذه الموازنة تظهر بأنها مستحيلة في تطبيق القواعد القانونية.

أدرج المشرع الجزائري في إطار تعديل قانون البيئة لسنة 2003 ثمانية مبادئ قانونية تأصل لتكريس معايير ومقاييس تشريعية جديدة إلى جانب القواعد القانونية السلوكية. وتمثلت هذه المبادئ في:

1. مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي الذي ينبغي بمقتضاه على كل نشاط تجنب إلحاق ضرر معتبر بالتنوع البيولوجي.
2. مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية، الذي ينبغي بمقتضاه تجنب إلحاق الضرر بالمواد الطبيعية كالماء والهواء وباطن الأرض والتي تعتبر في كل الحالات جزءا لا يتجزأ من مسار التنمية ويجب ألا تؤخذ بصفة منعزلة في تحقيق تنمية مستدامة.
3. مبدأ الاستبدال الذي يمكن بمقتضاه، استبدال عمل مضر بالبيئة بأخر يكون أقل خطرا عليها، ويختار هذا النشاط الأخير حتى ولو كانت تكلفته مرتفعة مادامت مناسبة للقيم البيئية موضوع الحماية.

¹⁸ - Yves Jégouzo, *Les principes généraux du droit de l'environnement*, RFDA, 12 (2) mars avril 199-6. P, 209.

¹⁹ - Yves Jégouzo, Op, P, 209.

²⁰ - Yves Jégouzo, Op, P, 233.

²¹ - Yves Jégouzo, Op, P, 234.

4. مبدأ الإدماج، الذي يجب بمقتضاه دمج الترتيبات المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية وتطبيقها.
5. مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر، ويكون ذلك باستعمال أحسن التقنيات المتوفرة وبتكلفة اقتصادية مقبولة. ويلزم كل شخص يمكن أن يلحق نشاطه ضررا كبيرا بالبيئة مراعاة مصالح الغير قبل التصرف.
6. مبدأ الحيطة الذي يجب بمقتضاه، ألا يكون عدم توفر التقنيات نظرا للمعارف العلمية والتقنية الحالية، سببا في تأخير اتخاذ التدابير الفعلية المناسبة، للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضررة بالبيئة ويكون ذلك بتكلفة اقتصادية مقبولة.
7. مبدأ الملوث الدافع الذي يتحمل بمقتضاه أو يمكن أن يتسبب في إلحاق الضرر بالبيئة نفقات كل تدابير الوقاية من التلوث والتقليص منه وإعادة الأماكن وبيئتها إلى حالتها الأصلية.
8. مبدأ الإعلام والمشاركة الذي بمقتضاه لكل شخص الحق في أن يكون على علم بحالة البيئة، والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات التي قد تضر بالبيئة.

تعد مسألة إدراج المبادئ الثمانية ضمن قانون البيئة لسنة 2003 السابقة، تجديدا وتنوعا في طريقة التشريع. يظهر التجديد عن الممارسة السابقة لإدراج المبادئ العامة في كون المرحلة الأولى أو المنظومة الأولى للمبادئ العامة كانت تميل إلى الطابع الإعلاني أو التصوري أو التوجيهي أو الاجتماعي والخالية من أي آثار قانونية مباشرة. بينما نجد أن هذه الفئة الثانية أصبحت تتجه إلى الانطباق كقواعد قانونية على حالات معينة. تضمن إدراج المبادئ العامة الثمانية التأكيد على بعض المبادئ السابقة التي وردت في مختلف النصوص كالنص على أن البيئة تعتبر جزء من الثروة الوطنية، وحمايتها تعد مصلحة وطنية. كما تضمنت من ناحية أخرى مبادئ مستحدثة وتتمثل في مبدأ الحيطة، ومبدأ الملوث الدافع، ومبدأ الإعلام والمشاركة. كما أدى النص على المبادئ العامة إلى إحداث تجديد في نمط التشريع من خلال إعطاء المبادئ العامة مكانة قانونية كذلك التي تتمتع بها القواعد القانونية.

خلص الفقه إلى أن المبادئ العامة هي اقتراح قانوني وهي ليست بالضرورة مكتوبة، وأنها تمدنا بتوجيهات عامة يخضع لها القانون. وفي المقابل نجد القاعدة القانونية الوضعية تضع حدا دقيقا لتصرفات محددة. وخلافا لذلك فإن المبادئ العامة لا تنطبق حسب هذه الطريقة، إذ أنها تمد القاضي والإدارة بحلول عامة لا تأخذ طابع القاعدة الملزمة. فهي تعطي سلطة تقديرية كبيرة لمفسريها مثل القضاء والإدارة والفقه²².

المطلب الثالث: الوظائف التي تؤديها المبادئ العامة

تؤدي المبادئ العامة وظيفة تتعلق بالاستلزام من خلال نص المشرع على أنه: "يتأسس هذا القانون على المبادئ العامة"، وبذلك فإن المبادئ العامة توجه القانون الوضعي، وتساهم في ملأ الثغرات القانونية التي تظهر في الممارسة، لأنها تسمح بالإبداع في تطوير الحلول الملائمة للمشكلات المستجدة، وبهذا فإنها تتمتع بطابع تنظيمي مكمل للقواعد القانونية السلوكية²³.

كما وظيفة المبادئ العامة تتحدد وفقا للفئة التي تنتمي إليها هذه المبادئ. فبينما تشكل الفئة الأولى من المبادئ التصورية والتوجيهية مجالا للتناقض والإبهام والغموض ولا تعدو أن تكون مجرد قواعد ذات طابع

²² - Nicolas DE SADELEER, op, cit. P. 239.

²³ - Nicolas DE SADELEER, op, cit. P. 248.

"إعلاني أو سحري أو مجرد أحكام تتعلق بالأخلاقيات والأخلاق السياسية"²⁴. تشكل الفئة الثانية من المبادئ القانونية قواعد قانونية تتمتع بالطابع القانوني.

المبحث الثاني: خصائص المبادئ العامة

يعد اعتماد المبادئ العامة كأسلوب حديث لتكملة النفاضة والثغرات التي تعترى القواعد القانونية، منطلقا للتساؤل عن مدى سمو المبادئ العامة عن القواعد القانونية (المطلب الأول)، ثم لنستفسر لاحقا فيما إذا كانت المبادئ العامة للقانون تتميز بنفس خصوصيات القواعد القانونية. لذلك سندرس طابع العمومية والتجريد (المطلب الثاني)، والطابع الإلزامي (المطلب الثالث)

المطلب الأول: خاصية سمو المبادئ العامة

يصف المشرع الجزائري المبادئ العامة المعتمدة "المبادئ الأساسية" أو "المبادئ العامة"، فهي من حيث الشكل تتسم بالسمو في إطار القانون الوضعي وتندرج ضمن هرمية القواعد.

فإذا قمنا بتحليل مضمون ما ورد في قانون 10-03 والذي ينص على أن: "تهدف حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة إلى تحديد المبادئ العامة الأساسية وقواعد تسيير البيئة"²⁵. لا تشير الصيغة التي وردت فيها المادة إلى صيغة تعدادية وإنما تشير إلى إضفاء نوع من السمو في تطبيق القواعد البيئية، فهناك تقديم للمبادئ الأساسية على القواعد الأخرى، لأن القواعد الأساسية هي التي توجه وتحدد مضمون القواعد الأخرى.

يعد إدراج هذه المبادئ العامة للقانون ضمن الأحكام التمهيدية مسألة رمزية في اكتساب قيمة أسمى من القواعد السلوكية. فوضعها ضمن الأحكام التمهيدية أو الاستهلالية والنص على تأسيس القانون عليها، يمدّها بمرتبة سامية توجه مضمون التشريع، وتسمح لكل من الإدارة والقضاء والفقهاء بتقدير مضمون وفحوى هذه المبادئ وتطويرها بما يجعلها تتلائم مع مختلف الحالات المستجدة.

هذا السمو الذي نبحت فيه لا يتعلق بالسمو الخارجي أو الهرمية الخارجية، كذلك المتعلقة بسمو القواعد الدستورية على القانون، وإنما يتعلق الأمر بالمرجعية الموضوعاتية أو الوظيفية للنصوص المدرجة ضمن نص واحد.

هذه التراتبية يمكن أن نستشفها من حيث الشكل من خلال الصيغة الصريحة السابقة، كما يمكن أن نكتشفها من خلال مضمون المبادئ أو القواعد الأساسية ذات المحتوى العام.

المطلب الثاني: طابع العمومية والتجريد

لنستطيع اعتبار المبادئ العامة الواردة في قانون البيئة قواعد قانونية يجب أن تتسم ببعض خصائصها.

تشير مسألة إدراج المبادئ العامة لقانون حماية البيئة إلى جانب القواعد القانونية غموضا ولبسا في القيمة القانونية لهذه المبادئ، فمن حيث مضمونها وطبيعتها، تنير المبادئ العامة لقانون حماية البيئة ومنها على درجة التجريد صعوبة بالغة للقاضي والإدارة وحتى لدراسي القانون.

²⁴ - Yves Jégouzo, Op, P. 215.

²⁵ - المادة 2 من قانون 10-03 السابق.

نظرا لوجود بعض الفوارق بين خصائص المبادئ العامة والقواعد القانونية، فإنه يظهر من المهم التمييز بين هاتين الفئتين من حيث طابع العمومية والتجريد.

يسمح الطابع العمومية للقاعدة باحتضان عدد غير محدود من التطبيقات، وهذه الخاصية تتوفر في المبادئ العامة التي تكون فيها درجة التجريد والعمومية أكبر، وبهذا فهي تنطبع بطابع العمومية والتجريد.

تعتبر العمومية خاصة لازمة لكل قاعدة، إلا أن الدقة المطلوبة في صياغة القاعدة القانونية تمنع كل تعدد للمعاني. إلا أن الفقه يعتبر أن درجة التجريد العالية التي تتمتع بها المبادئ العامة تجعل من الصعب استنتاج الالتزامات المترتبة عن النص بنفس اليقين والدقة التي تتمتع بها القواعد القانونية²⁶.

تتسم القواعد البيئية نوعا ما بالدقة فهي تحدد العتبات وتحدد أشكال التلوث والتدهور البيئي والتدابير الخاصة الواجب اتخاذها.

إذا قمنا بالبحث في مضمون مبدأ الملوث الدافع نجد أن جانبا منه تحول إلى إطار تشريعي وتنظيمي دقيق من خلال إيضاح كيفية فرض الرسوم البيئية حسب صنف المنشأة الملوثة، إلا أن الجانب الآخر منه يظل يتعلق بالمسؤولية والتي تقضي أن يتحمل كل شخص يتسبب نشاطه أو يمكن أن يتسبب في إلحاق الضرر بالبيئة، نفقات كل تدابير الوقاية من التلوث أو التقليل منها وإعادة الأماكن وبيئتها إلى حالتها الأصلية.

تعد الصبغة العامة لازمة لاحتضان مختلف التحولات والتغيرات والحالات المستجدة، لأن مرونة هذه المبادئ تسمح للسلطات العامة والقضاء باتخاذ التدابير الملائمة حسب التطور العلمي. ونتيجة لذلك يعتبر الفقه أنه بعموميتها الكبيرة تشكل المبادئ العامة "قواعد إشعاع كبير" لأنها ليست موجهة لتنظيم فرضيات محددة²⁷.

واضافة إلى امكانية انطباقها على عدد غير محدود من الوضعيات الملائمة للفرضيات المطروحة فإنها تضم سلسلة غير محددة من القواعد التي يمكن أن تكون ملائمة لهذه الوضعيات بحسب التطور العلمي والتقني. ونظرا لهذه الخصائص فإنها تمد القاضي والإدارة صلاحية التقدير والتفسير الملائمين لاحتضان كل الفرضيات المحتملة.

لا ينحصر مجال الانطباق المادي للمبادئ العامة ضمن المقاربة القطاعية مثل الغابات، النفايات، الهواء، المياه.. والتي تجزأ قانون البيئة إلى مجالات قانونية منفصلة²⁸.

فهي بهذه الخاصية تصحح وضعيات الاختلال الناجمة عن التطبيق القطاعي لمختلف القوانين. بذلك تسمح هذه المبادئ بتطبيق تدابير الاحتياط الملائمة والتي تجمع مختلف القطاعات كأن تنص على حماية المياه أو النبات أو الحيوان ضمن مقاربة شاملة موحدة لا تهمل تأثير أي عنصر.

كما يمكن أن يشمل مبدأ الاحتياط جملة من التدابير التي تمتد إلى المجالات التي لا ينظمها قانون حماية البيئة مباشرة كالاستثمار والتجارة والزراعة. ففي إطار التنمية المستدامة يمكن أن يكون مضمون مبدأ الاحتياط موجها ومحددا للتدابير الخاصة بالخيارات والتوجهات التي تمس التجارة الخارجية أو الزراعة.

²⁶ - Nicolas DE SADELEER, op, cit. P. 249.

²⁷ - Nicolas DE SADELEER, op, cit. P. 250.

²⁸ - Nicolas DE SADELEER, op, cit. P. 251.

بهذا المضمون فإن مبدأ الاحتياط يمتد إلى التدابير التي ينبغي أن تتخذها مختلف الإدارات وليست فقط وزارة البيئة، لأن حماية البيئة تسير بشكل مباشر أو غير مباشر من قبل كل الوزارات بحسب مجال تخصصها. ويظهر بالنتيجة أن تطبيق مبدأ الاحتياط من قبل القاضي تدخل ضمن موضوع كل النزاعات التي يكون فيها موضوع البيئة موضوعا رئيسيا أو ثانويا مباشرا أو غير مباشر.

المطلب الثالث: الطابع الإلزامي للمبادئ العامة

لا يمكن أن نكون أمام قاعدة قانونية إذا كان الخطاب المعتمد خطاب وصفي أو روائي، لأن القاعدة القانونية موجودة لغرض تصرف ما. ولتحقق الإلزامية ينبغي أن تتوفر فيها شرطان: أحدهما شكلي وهو يتعلق بالطابع التنظيمي وموضوعي يتعلق بما تفرضه القاعدة.

وبالنظر إلى طبيعة المبادئ فنجد أنها لا تتعلق بفرض سلوك محدد بقدر ما تعطي مجالا واسعا لاختيار أحد الحلول الملائمة، فهي توصف بأنها قواعد مرنة، إلا أننا يمكن أن نجد إلى جانبها مبادئ منصوص عليها ضمن نصوص ملزمة.

تكتسب المبادئ العامة ذات الطابع الإلزامي الواضح قيمة قانونية تضاهي تلك الإلزامية التي تتمتع بها القواعد القانونية السلوكية، إلا أن هذا الطابع الإلزامي غير مطابق لتلك التي تتمتع بها القواعد السلوكية والتي تتحدد بفرض وحكم واضحين ومحددتين.

تظهر الصيغة الإلزامية الخاصة للمبادئ العامة مثل مبدأ الاحتياط والذي ينص على أن: "مبدأ الحيطة الذي يجب بمقتضاه ألا يكون عدم توفر التقنيات نظرا للمعارف العلمية والتقنية الحالية، سببا في تأخير اتخاذ التدابير الفعلية...". فصيغة الإلزام واردة بشكل واضح وصريح في العبارة "...الذي بمقتضاه.." وهو خطاب موجه للإدارة والقضاء، أما الجزء فهو محصور في جملة التدابير التي يجب اتخاذها، وهي غير محددة لأنها متروكة للكشف والإفصاح عنها بما يلائم كل حالة على حدى وبما يتلائم مع المعارف العلمية والتقنية.

أما مضمون هذه التدابير التي تتخذ على ضوء هذا المبدأ فهي معرفة ومحدد في قانون حماية البيئة، وما على الإدارة والقضاء إلا الكشف والإفصاح عنها، إما بتعليق وسحب رخصة الاستغلال، أو إيقاف النشاط مؤقتا أو بصفة نهائية، أو إيقاف بعض الأنشطة الخطرة والسماح ببقية الأنشطة غير الضارة²⁹، أو اشتراط تكملة الدراسة كالتوسع في دراسة الوسط، وتعزيز الضمانات والتدابير الواردة في مختلف الدراسات التقنية كدراسة مدى التأثير ودراسة موجز التأثير أو دراسة المخاطر على عاتق صاحب المنشأة³⁰، ومختلف الدراسات الخاصة بقواعد التهيئة والتعمير والبناء. كما يمكن المطالبة بتقديم معلومات إضافية لصاحب المنشأة أو أي شخص طبيعي أو معنوي كمخبر أو هيئة علمية لإيضاح مدى خطورتها³¹. كما يمكن إقرار تعزيز مضمون السلامة وإجراءات مواجهة الخطار الواردة في النصوص الخاصة بدراسة مدى التأثير ودراسة الأخطار.

²⁹- المواد 25- 26 من قانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

³⁰- المادة 27 من قانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

³¹- المادة 8 من قانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

المطلب الرابع: مضمون المبادئ المععلن عنها في آليات ملزمة

من حيث الشكل وردت الكثير من مبادئ القانون الدولي كإعلان ري ودي جاني رو، وغيرها فهي بذلك تكتسي طابع إلزامي.

يعتبر مضمون المادة 3 من قانون 10-03: "يتأسس هذا القانون على المبادئ العامة" فكلمة يتأسس تعني يرتكز قانون البيئة على هذه المبادئ أو يستلهم قانون البيئة أحكامه من هذه المبادئ.

فتفسير المادة 3 يقضي بأن يصرح المشرع بأنها قواعد توجيهية ويلتزم باحترامها، ويلزم تبعا لذلك السلطات الأخرى الموائية بالخضوع لها.

إلا أن عدم وضوح مضمونها يصعب من اعتبارها قاعدة قانونية حيث أن المبادئ العامة تضع توجيهات عامة ولا تنص على تصرفات محددة، ومنه فإنه كلما كان مضمون القواعد غير واضح كلما أثر ذلك على طابعها الإلزامي، إلا أن ذلك لا يعني أنها لا تتمتع بأي أثر قانوني، وبذلك فإن المبادئ العامة لقانون البيئة تتمتع بأثر قانوني حقيقي بالرغم من أنها مشتتة وغير فورية.

إلا أن تأسس أو استناد هذا القانون على المبادئ العامة، يفرض على الإدارة والقضاء تفسير مضمون هذه المبادئ والتدابير اللازمة على ضوء هذا النص.

لا يعتبر إدراج مبدأ جديد في النظام القانوني بلا أهمية بل يتعلق الأمر بفرض متطلبات ووظائف جديدة أو حتى تساؤلات لا توجد لها إجابة واضحة في النظام القانوني الحالي³².

يعد إدراج مبدأ الاحتياط مع مجموعة المبادئ الأخرى ضمن التشريع الجزائري استجابة لاستحداث مجموعة من الآليات والقواعد الملائمة لحماية البيئة، والتي نجد من بينها القواعد التصورية والدراسات التقنية والقواعد الاتفاقية. وبذلك دعمت هذه المبادئ مجموع الآليات الأخرى بوظائف ومتطلبات مكملة.

فجاءت لتنظيم الآثار الوخيمة المحتملة والتي يمكن أن تنجر عن تطبيقات متنوعة للتطور العلمي الحالي، والتي تعجز القواعد القانونية عن الاستجابة لآثارها³³.

إن عدم وضوح مضمون المبادئ العامة هو في حد ذاته خاصية ايجابية ووظيفية تستجيب لمتطلبات مواجهة كل التحديات التي يطرحها التطور التقني والعلمي وتطبيقاته، وكذا الشك وعدم اليقين الذي يطبع الآثار المحتملة لهذه التطبيقات، وبذلك فإن هذا المضمون المرن والفضفاض يؤدي وظيفة احتياطية بناء على السلطة التقديرية التي يمارسها القضاء أو الإدارة في تحديد التدابير الملائمة وفقا لكل حالة على حدى.

ولذلك فلا ينبغي أن ينصرف تفكيرنا إلى محاولة إيجاد مطابقة بين هذه المبادئ والقواعد القانونية، لأنها لو تحولت إلى نفس مضمون القواعد القانونية لما استطعنا أن نستوعب كل المستجدات وكل التطورات من خلال هذه المبادئ، وبذلك فإن وظيفة هذه المبادئ لن تتأثر إلا من خلال الاحتفاظ بخصائصها الحالية مع إعطاء سلطة تفسير مضمونها للإدارة والقضاء.

³² - Laurence BAGHESTNI-PERREY, *La valeur du principe de précaution*, RJE N° spécial. 2000. P, 19.

³³ - Laurence BAGHESTNI-PERREY, op. cit. P, 19.

يمكن تصور الجزاء من خلال الرقابة التي يفرضها القاضي الإداري على القرارات التي يتم فيها إغفال مبدأ الاحتياط، وبهذا يكتسي هذا المبدأ طابع المشروعية ويمكن أن يكون أساسا لطلب إبطال قرار إداري. وبهذا يكون عدم احترام مبدأ الاحتياط كخرق واضح للالتزام قانوني يفرض على الإدارة.

يخضع تقدير مضمون مبدأ الاحتياط إضافة إلى شرط جسامته الضرر وغير قابليته للاسترداد، وشرط التكلفة الاقتصادية المعقولة إلى ضرورة الموازنة بين رعاية المصالح الاقتصادية وتشجيعها وتطبيق التدابير البيئية لاتقاء وقوع أضرار جسيمة.

كما أن تطبيق المبادئ العامة لقانون البيئة تخضع لضرورة إيجاد توازن وانسجام بين تطبيق هذه المبادئ، بمعنى إذا كان ممكنا تطبيق مثلا مبدأ الاستبدال والذي يقضي استبدال عمل مضر بالبيئة بعمل آخر أقل خطر عليها، فلا ينبغي تطبيق مبدأ الاحتياط لأن هذا المبدأ يؤدي إلى وقف النشاط، وبالتالي لا نكون في هذه الحالة قد حققنا التوازن بين المبادئ نفسها.

إن عملية الإبداع والتطويع والاستلهايم المرتبط بالمبادئ العامة والمنتظرة من القاضي ورجل الإدارة وحتى الفقه، تتطلب إجراء موازنة في الاستناد على هذه المبادئ العامة فيما بينها. إذ أنه يمكن ضمن حالات معينة اللجوء إلى مبدأ الوقاية عوض تطبيق مبدأ الاحتياط.

أو تطبيق مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي عوض تطبيق مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية، أي عوض التدخل بالمنع يمكن تحويل المضمون إلى ترتيبات عملية إيجابية في مجال حماية وترقية البيئة.

أو تطبيق مبدأ الاستبدال عوض مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر، وهكذا...

خاتمة:

نخلص في نهاية هذه الدراسة إلى اعتبار أن إدراج المبادئ العامة ضمن التشريع الوطني، تعتبر تجربة لحقت بمختلف التجارب العالمية في مجال التشريع بواسطة المبادئ العامة لتكملة النقائص وإثراء النصوص القانونية الوطنية ودعمها بنوع من المرونة والحيوية.

إلا أن هذه الحيوية لا يمكن أن تكون فعالة إلا في ظل نقاش فقهي مستفيض حول مختلف المشكلات التي يمكن أن تحدثها ومختلف الحلول المعتمدة في الأنظمة القانونية المقارنة. وبدوره يؤدي هذا النقاش الفقهي الوطني إلى إثراء الرصيد القانوني ودعم خيارات القاضي الوطني في الاطمئنان إلى الحلول والآراء المعتمدة.

كما أنه من ناحية أخرى لا يمكن أن يتوقف الأمر عند هذا الحد، وإنما ينبغي أن يمتد إلى تفعيل السلطة التقديرية للإدارة في ترجمة هذه المبادئ وإعطائها مضمون تنظيمي واضح.

تتمتع المبادئ العامة للقانون ومنها مبدأ الاحتياط بقيمة قانونية كافية لاعتبارها ذات طابع تنظيمي ومنتجة لآثار قانونية مباشرة بشرط تدخل القضاء والإدارة والفقه لإعطاء تفسير وتقدير ملائم لفحوى هذه المبادئ.

وبهذا تظهر المبادئ العامة بأنها آليات مرنة ومتكيفة ويمكن تطويعها بالنظر إلى خصوصيات الحالات التي تنظمها، بينما تظهر القواعد القانونية بمظهر الجمود. وبذلك تظهر المبادئ العامة بأنها متغيرة عكس القواعد القانونية، وهي بذلك تقبل التناقض أو التعارض نظرا لسلطة التقدير الواسعة في تفسيرها مما يسمح بالوصول إلى حلول مختلفة.

إذا كنا بصدد تعارض مجموعة من المبادئ فإن القاضي أو الإدارة بإمكانهما ابتداع الحلول التي يرون بأنها ذات ثقل كبير حسب الحالة المعروضة. غير أن هذه الموازنة تظهر بأنها مستحيلة في تطبيق القواعد القانونية.

ورغم هذا التطبيق الراسخ في القوانين الأخرى يظل تطبيق المبادئ العامة في إطار قانون حماية البيئة أمرا مستحدثا نظرا لارتباطه من جهة بموضوع التطور العلمي والتقني ومن جهة أخرى نظرا لارتباطه بموضوع التنمية مما يشكل ضغطا مضاعفا على مفسر محتوى المبادئ القانونية العامة الأمر الذي يتطلب من القاضي أو رجل الإدارة الذي يستلهم من المبادئ حلولا غير معبر عنها كثير من القناعة والجرأة والاستقلالية.

د. وناس يحيى

جامعة أدرار

ouinas@gmail.com