

البيئة

في دستور تونس الجديد لـ 27 جانفي 2014

وحيد فرشيحي

ملخص: صادقت تونس مؤخرا على دستور جديد تضمن ادراج مجموعة من المبادئ ذات الصلة بالبيئة، إذ أقرّ الدستور الجديد صراحة، الحق في بيئة سليمة ومتوازنة كهدف للتنمية المستدامة التي يبنني عليها جزء كبير من الأحكام الدستورية، والحق في الماء، وحماية التراث، ومكافحة التلوث، وحماية البيئة... وبذلك، يصبّ الدستور التونسي في سياق جيل دساتير القرن الواحد والعشرين الجديدة.

وها هي دسترة حماية البيئة تتحقق أخيرا، إذ يدرج دستور 27 جانفي 2014 التونسي الجديد حماية البيئة بشكل واضح وشامل (أولا) مع تفضيل بعض مكوّنات البيئة (ثانيا)، والتركيز على العلاقات المترابطة بين البيئة والتنمية المستدامة (ثالثا)، وعلى بعض الضمانات التشريعية والمؤسسية (رابعا).

1.1 مقارنة شاملة لحماية البيئة

يعرض الدستور الجديد في توطئته (التي لها تتمتع بنفس القيمة الدستورية لاحكام الدستور) و ذلك طبقا لما جاء بالفصل 145 الذي ينص على أن " توطئة هذا الدستور جزء لا يتجزأ منه"، وكذلك في فصله 45، رؤية شاملة عن حماية البيئة، بحيث تقرّ التوطئة من البداية، في عرضها لهذه الرؤية الشاملة للاهتمام البيئي، مع وضعه في إطاره المعقد، الى «ضرورة المساهمة في سلامة المناخ والحفاظ على البيئة سليمة بما يضمن استدامة مواردها الطبيعية واستمرارية الحياة الآمنة للأجيال القادمة". فهذا البعد الشامل تضمنه الفصل 45 مرّة أخرى، بنصه على ما يلي: " تضمن الدولة الحق في بيئة سليمة ومتوازنة والمساهمة في سلامة المناخ. وعلى الدولة توفير الوسائل الكفيلة بالقضاء على التلوث البيئي". والواقع أن هذه الالزامية تقع على عاتق الدولة دون تشريك المواطن في تحملها.

ويأتي هذا المسعى لدسترة الاتجاه التشريعي والترتيبي الذي شرع فيه منذ 1993 في القانون التونسي، وتوضيحه، بحيث أن أول نص قانوني أشار إلى هذا الحق هو الأمر عدد 93-2061 المؤرخ في 11 أكتوبر 1993 والمتعلق بإحداث لجنة وطنية من أجل التنمية المستدامة¹، ومن بين المهام الموكلة لهذه اللجنة المذكورة في الفصل 2 من هذا الأمر " المحافظة على حق الأجيال القادمة في بيئة سليمة ويطيب فيها العيش".

غير أن النص الصريح في هذا الموضوع، هو الفصل الأول من مجلة التهيئة الترابية والتعمير² الذي ينصّ بوضوح على " ضمان تنمية مستدامة وحق المواطن في محيط سليم"، شأن ذلك شأن القانون عدد 2007-34 المؤرخ في 4 جوان لسنة 2007 والمتعلق بنوعية الهواء، الذي ورد في فصله الأول: " يهدف هذا القانون الى الوقاية والحدّ والتقليص من تلوث الهواء، وتأثيراته السلبية على صحة الإنسان والبيئة، وإلى ضبط الإجراءات تجسيدا لحق المواطن في بيئة سليمة وضمانا لتنمية مستدامة"³

ونلاحظ أن إدراج قانون البيئة في القانون الداخلي مهما كانت طريقة ذلك، يبقى ذا بعد تصريحي/اعلاني يفتقد الى الأثر القانوني المباشر، وذلك للأسباب الآتية:

السبب الأول هو كون الأمر يتعلق، من الناحية الواقعية والقانونية، بقواعد قانونية توجيهية، مما يؤدي الى التشكيك في مدى فعاليتها، وهل يمكن ضمان حماية البيئة بقاعدة قانونية توجيهية هي أقرب الى مبدأ رئيسي يفتقد الى أي إلزام واضح ومباشر؟

ثم أنه يصعب ضمان حماية البيئة بموجب حكم واحد، وهناك في هذا الموضوع جملة من الحقوق ومن الإجراءات التي ترمي الى اثبات هذه الحقوق.

والسبب الأخير هو أن طابع هذا التصريح العام لا يبيّن مجمل الحقوق والالتزامات التي تترتب عن حق الانسان في البيئة، وبذلك يمكن إقرار تحديد الحق في البيئة من خلال طريقتين متباينتين لكنهما متكاملتين.

الطريقة الأولى هي صياغة جوهر هذا الحق، وعلى هذا المستوى، "يمكن إلحاق الحق في البيئة بحق الفرد في الرفاهية، أوفي إطار معيشي ملائم أو حتى، بالحق في الصحة"⁴.

- 2 صودق عليها بموجب القانون عدد 120 لسنة 1994 مؤرخ في 28 نوفمبر 1994 (الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 96 مؤرخ في 6 ديسمبر 1994، ص.1930).
- 3 الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 45 مؤرخ في 05 جوان 2007، ص.1853).
- 4 ع. عمر: " هل يوجد حق في البيئة كحق من حقوق الإنسان؟ نشر في مجلة " الحماية القانونية للبيئة" أعمال ملتقى تونس العلمي، في 11، 12 و 13 ماي 1989، نشرتها جامعة العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية، 1989، ص. 25.

وتتمثل الطريقة الثانية في البحث عن إجابة ذات طابع إجرائي من خلال " تعريف الحق في البيئة مثل حق المواطنين في أن يكونوا مسبقا على علم بالتغيرات في بيئتهم، واستشارتهم، وتعويضهم عند الاقتضاء، جراء الاضرار الملحقة ببيئتهم"⁵ وفي هذا الإطار، اكتفى الدستور الجديد بالجانب الإعلاني/ التصريحي للحق في بيئة سليمة ومتوازنة.

1.2 تفضيل بعض مكونات البيئة

فضّل دستور 27 جانفي 2014 بعض مكونات البيئة بإقرارها صراحة في أحكام من الدستور أو التتصيص عليها في فصول خاصة، وقد وردت الإشارة بوضوح الى:

1.2.1- محاربة التلوث (التوطنة والفصل 45) التي تعدّ أحد ثوابت الحفاظ على البيئة، إذ يعتبر التلوث بموجب الفصل 2 من القانون المتعلق بإحداث وكالة وطنية لحماية المحيط، " كل إدخال لأي مادة ملوثة في المحيط بصفة مباشرة أو غير مباشرة سواء كانت بيولوجية أو كيميائية أو مادية".

وتنص المادة 8 من القانون المتعلق بإحداث وكالة وطنية لحماية المحيط، في هذا الصدد، على أن " الأشخاص الماديين أو المعنويين، وخاصة المؤسسات الصناعية أو الفلاحية أو التجارية، الذين يلحقون ضررا بالمحيط أو تتسبب أنشطتهم في تلوث المحيط بواسطة الفواضل سواء كانت صلبة أو سائلة أو غازية أو غيرها، مطالبون بإزالة هذه المخلفات أو الحدّ منها أو استعادتها عند الاقتضاء، وكذلك بتعويض الضرر الناتج عن ذلك".

ويترتب عن هذا الالتزام العام بإزالة التلوث آثاران قانونيان على الأقل، هما معاقبة كل إخلال بهذا الالتزام، وإمكانية تحميل المسؤولية بسبب المساس بالمحيط.

- فيما يخص معاقبة الإخلال بالالتزام بإزالة التلوث

إن الإخلال بهذا الالتزام يعرض المخالف لعقوبات جزائية، خاصة لغرامة مالية يتراوح مقدارها بين مائة دينار وخمسين ألف دينار حسب درجة خطورة المخالفة. وزيادة على ذلك، يمكن المحكمة المختصة أن تأمر بإغلاق المؤسسة المركبة للمخالفة، وذلك طبقا للفصل 11 من قانون 1988 المتعلق بإحداث وكالة وطنية لحماية المحيط، المتمم والمنقح بموجب القانون عدد 92-115 مؤرخ في 30 نوفمبر 1992.

5 أ. كيس: " هل يمكننا تعريف حق الإنسان في البيئة"، المجلة القانونية للبيئة، 1/1976 ص.15.

- فيما يخص تحميل المسؤولية بسبب المساس بالمحيط

يتجلى من قراءة الفصل 8 من القانون المتعلق بإحداث وكالة وطنية لحماية المحيط أن هناك مسؤولية ملقاة على عاتق "أي شخص مادي أو معنوي أو أي مؤسسة".

1.2.2. إن الحفاظ على سلامة المناخ هو أحد المكونات الحديثة لحماية البيئة، وقد أدرج صراحة في الدستور (التوطنة والمادة 45) دون أن تعترض عليه مختلف التراكيبات الممثلة في المجلس الوطني التأسيسي.

1.2.3. الحق في الماء: تحت تأثير الجمعيات التي تناضل من أجل الدفاع عن هذا الحق، جاء الإقرار بالحق في الماء في الدستور، وقد أثار نقاشاً جدّ مفيد، ولو أن الصياغة المكرّسة لا تعبّر عن اقتراح الخبراء، وتبقى منقوصة وجدّ عامة، بحيث أن الفصل 44 من الدستور ينص على أن: "الحق في الماء مضمون، والمحافظة على الماء وترشيد استغلاله واجب على الدولة والمجتمع"، بينما جاءت الصياغة المقترحة على النحو التالي: "الحق في الماء مضمون، ولكل فرد الحق في كمية كافية ونوعية جيدة من الماء". وقد جاء الدستور التونسي في هذا الصدد، ليتمتع ويعزز منظومة تشريعية وترتيبية تتعلق بالماء، تتشكل أساساً من مجلة المياه المصادق عليها سنة 1995 ونصوصها التطبيقية. وفي هذا الإطار، يتجلى الماء العذب في المياه السطحية، وهي مياه المجاري، والأنهار، والسواقي، والأودية، ومختلف المنابع. أما المياه الجوفية فهي تتشكل من المياه التي تحتويها مختلف الطبقات المائية، وخاصة طبقات المياه الجوفية. وتتشكل المياه المالحة أساساً من البحر وكذلك من البحيرات والسبخ... الخ ويضاف إلى هذه الموارد المائية موقع يتميز بوجود مياه فوق تربته على "عمق بسيط"⁶، وهي المناطق الرطبة⁷. وتتكون هذه المناطق من "مساحات البحيرات، والسبخ، والمستنقعات، والمستنقعات العالية، والمخثات، وأمن المياه الطبيعية أو الاصطناعية الدائمة أو المؤقتة حيث فيها الماء ساكناً أو جارياً، عذبا أو أجاجاً أو مالحاً، بما في ذلك الضفاف التي تتردد عليها العصافير". فهي إذن مساحات حساسة وجدّ هشة تتطلب حماية كبيرة جداً.

1.2.4. إدارة الموارد /الثروات الوطنية/الطبيعية (التوطنة، الفصلان 12 و13): لقد أثار إدراج هذه المكوّنة نقاشاً حاداً داخل المجلس التأسيسي، وتبقى الصيغ المعتمدة والمصادق

- 6 Moran-Defil (ج): "الحق في البيئة" للمعرفة أكثر، الجامعة الفرنكوفونية، الطبعة إيستم، 1996، ص 96
7 أنظر فيما يخص المناطق الرطبة ج. أنترماير في "المساحات المحميّة والمناطق الرطبة" وكذلك دو كلين (ك) في "حماية المناطق الرطبة خارج المساحات المحميّة"، الاتحاد الدولي لفظ الطبيعة، "الجوانب القانونية لحماية المناطق الرطبة"، 1991، ص 57 إلى 86.

عليها بالتوافق، غير مكتملة إلى حدّ كبير، بين الاستعمال والاستغلال من جهة، وبين الثروات والموارد من جهة أخرى. والواقع، أن ذلك يعكس كما يبدو، الرؤية إلى الموارد الطبيعية، فهي أقرب من البعد الاقتصادي أكثر منه من البعد البيئي/الايكولوجي، مما يرجح الكفة في اتجاه التنمية المستدامة.

1.2.5. وردت حماية الموروث الثقافي في الفصل 42 الفقرة 2، الذي ينص على ما يلي: "تحمي الدولة الموروث الثقافي...". وحظيت هذه الإشارة الواضحة إلى التزام الدولة، بإجماع جميع تركيبات المجلس التأسيسي، خاصة بعد أعمال النهب التي طالت المواقع الأثرية وسرقة الآثار، التي لوحظت بعد 14 جانفي 2011. مما أخذ الميل يتجه نحو اعتبار حماية البيئة بمكوّناتها الطبيعية والثقافية (غير الطبيعية)، حمايةً للتراث، وهنا نشير إلى أن بعض النصوص، تضمنت المرجعية إلى "التراث"، فالتشريع التونسي مثلاً، يصف الغابات تراثاً من واجب كل مواطن الحفاظ عليه⁸. كما تعتبر الثروة البيولوجية الوطنية جزءاً من الثروة الغابية⁹، وتعتبر التربة كذلك ثروة طبيعية وعنصر أساسياً للإنتاج الفلاحي¹⁰، في حين أن مجلة المياه جعلت من الماء "ثروة فلاحية أو صناعية"¹¹.

وفي نفس الاتجاه، تشمل الثروة الثقافية، الثروة الأثرية التاريخية أو التقليدية¹²، غير أن الصياغة البارزة أكثر هي تلك التي تحصر تعريف مفهوم البيئة في مفهوم عام وهو التراث الوطني بحيث يعرف الفصل 2 من القانون المتعلق بالوكالة الوطنية لحماية المحيط، البيئة بأنها "العالم المادي بما فيه الأرض، والهواء، والبحر، والمياه، والمياه الجوفية والسطحية (الأودية، والبحيرات، والبحيرات الشاطئية، والسبخ، وما شابه ذلك... والمساحات الطبيعية، والمناظر الطبيعية، والمواقع المتميزة، ومختلف أصناف الحيوانات والنباتات، وبصفة عامة كل ما يشمل التراث الوطني)¹³، والظاهر أن هذا التعريف لا يتناول سوى التراث الطبيعي البيئي، الذي يتشكل، في ظاهره، من مكوّنين أساسيين، هما المكوّن الحيوي، والمكوّن اللاحيوي¹⁴.

- 8 الفصل الأول من مجلة الغابات.
9 الفصل 209 من نفس المصدر.
10 الفصل 3 من القانون عدد 70 لسنة 1995 المؤرخ في 17 جويلية 1995 (الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 59 المؤرخ في 25 جويلية 1995 ص. 1567)
11 الفصل 2 لسنة 1988 المتعلق بمجلة المياه الصادرة بموجب القانون عدد 16 لسنة 1975 المؤرخ في 31 مارس 1975 (الرائد الرسمي عدد 22 المؤرخ فاتح افريل 1975، ص. 612) والمنفخ بموجب القانون عدد 116 لسنة 2001 المؤرخ في 26 نوفمبر 2001.
12 الفصل الأول من القانون عدد 35 لسنة 1994 المؤرخ في 24 فبراير 1994 المتعلق بإصدار مجلة حماية التراث الاثري والتاريخي والفنون التقليدية (الرائد الرسمي عدد 17 في الفاتح من مارس لسنة 1994 ص. 355).
13 القانون عدد 91 لسنة 1988 المؤرخ في 2 اوت 1988 المتضمن احداث الوكالة الوطنية لحماية المحيط، المذكورة آنفاً.

صحيح أن مفهوم التراث الوطني، مثلما هو منصوص عليه في الفصل 2 المذكور أعلاه، قد يتجاوز البُعد الطبيعي للبيئة، وذلك بالاستناد الى عبارة " وبصفة عامة، كل ما يشمل التراث الوطني" كأساس قانوني لتوسيع مجال تعريف البيئة بإدراج مكونات أخرى، منها المكوّن الاصطناعي والثقافي للبيئة، على وجه الخصوص.

ومع أن العبارات لا توحي بأن استخدامها جاء دون شك صدفةً، إلا أن مفهوم التراث الوطني يبدو أنه أقتبس من مفهوم أوسع، ذي استعمال واسع في القانون الدولي، وهو مفهوم "التراث المشترك للبشرية"¹⁵، وقد تجسد هذا المصطلح بالفعل، في اتفاقية مانتيجو باي المؤرخة في 11 ديسمبر 1982 حول قانون البحار، غير أن محتواه يحمل خصوصية بيئية أكبر، وقد ظهر للوجود مع اتفاقية منظمة اليونسكو المؤرخة في 16 نوفمبر عام 1972 المتعلقة بحماية التراث العالمي الثقافي والطبيعي، التي استخدمت مصطلح "التراث العالمي للبشرية".

وبعد ذلك، استلهم المشرّع هذا المصطلح على المستوى الداخلي، بما في ذلك في تونس، والاشارة الى مفهوم التراث الوطني يضيفي رؤية شاملة على البيئة.

وإذا ارتبط التراث بالأمة فانه يغدو متجاوزا لحدود الزمن فالأمة هي الحاضرة وهي ايضا السابقة والمستقبلية.¹⁶

1.3. العلاقات المترابطة بين البيئة والتنمية المستدامة

أدخل الدستور التونسي مصطلحين اثنين (لهما صبغة موضوعية)، ووضعهما في مستوى واحد أو تقريبا، بحيث إذا ذُكرت البيئة او احدى مكوناتها، تُذكر معها التنمية المستدامة (التوطنة، الفصول 12 و 13 و 45..)، وبذلك، تهيمن فكرة التنمية المستدامة على رؤية المؤسس الدستوري للبيئة والتنمية، وهو اختيار مقصود للمجلس الوطني التأسيسي، رغم التوضيحات التي قدّمها الخبراء محذرين من الأخطار المترتبة عن الخلط بين البيئة والتنمية المستدامة. ويبقى أن غالبية أعضاء المجلس يعتقدون أن التنمية المستدامة تشمل حماية البيئة، وحتى بعض الاقتراحات أزال الت مرجعية الى البيئة!

15 عرض سفير مالطا مفهومًا للتراث المشترك للبشرية عام 1967 أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة لمواجهة عجز الدول النامية على امتلاك التكنولوجيات من أجل استغلال عقيدات المنغيز.

16 فرشيحي (و): "حماية التراث الطبيعي في القانون التونسي"، الملتقى على شرف العميد ميشال بريور، الثقافي والطبيعي"، تونس، فيفري 2004، منشورات كلية العلوم القانونية، والسياسية، والاجتماعية في تونس، 2009، ص.149.

وتأتي هذه المقاربة لتعزز جهد تونس في إطار منسجم رفيع في مجال التشريع القائم، بما أن التنمية المستدامة هي مسار تنموي فعال اقتصاديا، وعادل اجتماعيا، وممكن إيكولوجيا، ولذلك يقتضي تحقيق تنمية مستدامة، البحث عن مقاربة تنموية متكاملة.

ونكون بذلك أمام مصطلح أفقي يتجاوز حدود الزمن، ويتحقق اختراقه للمجال الرسمي من خلال غايتين اثنتين، الأولى هي الديمومة التي أصبحت تعتبر كغاية تجسدها البرامج السياسية، وفي ضوء المبدأ 4 لإعلان ريو¹⁷، كترس الاهتمام بالبيئة في تونس، كأحد أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك منذ برنامج التنمية (الفترة 1992-1996)¹⁸

وتعزز خيار الديمومة كغاية، بعد ذلك، في مخطط التنمية العاشر (الفترة 2002-2006)، مدرجاً البيئة في إطار شامل، وهو إطار التنمية المستدامة¹⁹.

وتندرج هذه التحولات الأخيرة كذلك، في سياق توجهات برنامج نوعي أكبر، وهو برنامج العمل الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، المسمى "الأجندة الوطني 21" الذي استكمل عام 1996 في إطار التعاون مع برنامج الأمم المتحدة الانمائي، وامتدّ بعد ذلك، الى المستوى الداخلي في البلاد²⁰.