

الترخيص الإداري كآلية قانونية احتياطية في مجال الرقابة الإدارية على نشاط المنشآت المصنفة

*Administrative license as a backup legal mechanism in the field
Of administrative control over the activity of classified Establishments*

الدكتور مجاهد زين العابدين

Dr.Medjahed zine el abidine

أستاذ محاضر ب جامعة بن أحمد وهران2

Mohamed ben ahmed oran2

zinezin82@gmail.com

تاريخ النشر: 2021/06/28

تاريخ القبول: 2021/03/28

تاريخ إرسال المقال: 2020/11/30

ملخص:

دفع الإحساس بأهمية المحافظة على البيئة، بالمجتمعات بصفة عامة وبجيران المنشآت الصناعية بصفة خاصة، إلى مطالبة الدولة بالتدخل بوسائلها المختلفة بما فيها البوليس الإداري، وذلك من أجل حثهم على احترام الشروط والضوابط القانونية المنظمة لتلك الأنشطة، حماية للبيئة وللجيران وغيرها من المصالح المحمية قانونا، وهي الوسائل التي تستعمل فيها الإدارة أدوات قانونية محددة مسبقا ومخولة لها قانونا، كما هو الشأن بالنسبة لنظامي الترخيص و التصريح الإداري، وهي وسائل رقابية يكمن الهدف منها في وضع حد للأنشطة الملوثة، والتي تصل حد غلق المنشأة وإلغاء الترخيص نهائيا، في حال عدم إذعان مستغل المنشأة المصنفة وحرمانه كليا من إعادة تشغيلها مستقبلا، وبالتالي تظهر أهمية الترخيص تحديدا، من حيث كونه أحد أهم الوسائل التقنية للرقابة على مشروعية الأنشطة، من أجل تقدير أكبر قدر من الحماية للبيئة وللأفراد وللطبيعة وغيرها من المصالح المحمية قانونا.

كلمات مفتاحية:

التلوث البيئي، المنشآت المصنفة، الترخيص الإداري، الرقابة الإدارية، الضبط الإداري البيئي.

Abstract:

The growing sense of the importance of preserving the environment has prompted societies and the neighbors of industrial establishments to demand the state to interfere in its various means, including the administrative police, in order to urge them to respect the legal requirements and regulations governing these activities to protect the environment, neighbors, and other legally protected interests. And are the means by which the administration uses pre-defined legal tools, as is the case with licensing and authorization systems. From here, the importance of licensing is

particularly evident in that it is one of the most important technical means of controlling the legitimacy of activities in order to provide the most protection to the environment, neighborhood, nature, and other legally protected interes.

Keywords :

Environmental pollution; Classified Establishments; Administrative licensing; Administrative control; Environmental administrative control.

مقدمة:

لما كان من الصعب تحقيق الموازنة في إطار متغيرات كثيرة، هيمنت عليها الرغبة في الحصول على الثروة والرفاه خارج دائرة القيم الإنسانية وأخلقة العمليات الاقتصادية دولياً ووطنياً، انتشرت الشركات والمصانع بشكل غير مسبوق، وقابله امتداد لا منتهى للتلوث زماناً ومكاناً، بل وعبر الأجيال كما هو الحال بالنسبة لبعض المنشآت التي خلف انفجارها أو ترتب عن تجارها مآسي إنسانية، وكوارث لا تزال المجتمعات البشرية تتجرع تبعاتها إلى يومنا هذا .

لذلك كان لازماً على الدول التدخل بأدوات مختلفة، لتنظيم الأنشطة لحماية ما بقي من مقدرات بيئية وحقوق إنسانية ، إما بإقرارها لإجراءات وتدابير سابقة احترازية في مواجهة مستغلي الأنشطة الصناعية أو بوسائل جبرية تدخلية لحث المخالفين على الالتزام بالاشتراطات المقررة قانوناً، لأن الإشكال وإن كان بداية يتعلق بإدارة لائحة التصنيف خاصة في حالة ظهور أنشطة جديدة غير مصنفة، فانه بعدد ما يشير كثير من الإشكاليات خاصة في حالة عدم التزام الصناعي بتلك الضوابط والقيود كعدم إدخاله للتعديلات التي تطلبها الإدارة منه، في حالة تغييره للنشاط أو إعادة تحريك المنشأة بعد إغلاقها مؤقتاً و أيضاً حول تحمل تبعات الاشتراطات التي قد تضيفها الإدارة على العائق الصناعي، وهو ما قد يكبده أعباء مالية إضافية، لا قبل له بتحملها، فإما أن يفلس أو يلجأ للاستدانة أو لتسريح العمال، و غيرها من الصعوبات و التبعات، حتى بالنسبة لصحة جيران المنشأة أو الطبيعة أو الآثار أو النسق البيئي.... الخ .

هي جملة من الإشكاليات التي سنحاول الإجابة عنها من خلال محاولتنا عرض المسألة للدراسة، في جوانبها النظرية والعملية من خلال الوقوف على أهمية نظام الترخيص، كأداة احتياطية تمكن الإدارة من حماية البيئة ثم الانتقال لبيان مساحة وحدود وآثار سلطة الإدارة ممثلة في هيئاتها المختلفة المنوطة بالقيام بوظائفها الضابطة في إطار المشروعية، ومن ثم التعرف على مختلف الرخص الإدارية التي ترتبط بنشاط المنشآت المصنفة، والتي لا تخلو من المخاطر والآثار الغير المرغوبة عند دخولها حيز الخدمة أيضاً.

المبحث الأول: نظام الترخيص الإداري

يعتبر الترخيص الإداري من أكثر التقنيات والوسائل استعمالاً وفعالية، للتوجيه ومراقبة النشاط الفردي في المجتمع، فهو يندرج ضمن أدوات النظام الوقائي الداخلي في تسيير وتنظيم مختلف أوجه النشاط بمفهومها الضيق، وممارسة الحريات العامة بمفهومها الواسع، والتي تستهدف من خلالها الدولة حماية النظام العام بصوره المختلفة، أين لا يمكن توجيه الحرية في ممارسة الأنشطة في اتجاهها القانوني، إلا ورافق ذلك التصرف وجود إذن من الهيئات الإدارية.

والحكمة من ذلك تمكين الإدارة من التدخل مقدماً في كيفية القيام ببعض الأنشطة المضرة بالبيئة، بل إن هناك مبرر آخر يفترض نفيه في هذا الصدد، والذي يتعلق أساساً في كون الدولة مسؤولة عن أخطاءها المرفقية، والتي قد يأخذ فيها الخطأ

هذا الوصف بسبب عدم قيام الهيئات الإدارية بواجباتها التي يفرضها عليها القانون، خاصة فيما يتعلق بحفظ النظام العام وما يتصل به من غايات أخرى.

وهو الوضع الذي فرض على هذه الهيئات السعي وراء دفع مسؤولياتها عن طريق مراقبة سير الأنشطة الفردية المرخص بها، حتى ولو اقتضى الأمر وجودها لاشتراطات جديدة على أصحاب المنشآت، وهي القيود التي تجعلنا أمام واقع حال يدفعنا إلى القول بأن الترخيص هو أشد أنظمة القانونية تقيدا للحريات مقارنة بالتصريح⁽¹⁾.

من أجل الوقوف على الأهمية العملية لنظام الترخيص في مجال المراقبة القبليّة على المنشآت المصنفة، حرّينا أن نعرف هذا النظام ثم نخرج للبحث في حدود وسلطة الإدارة في مراقبة ومواجهة هذا الأخير ثم نحاول بعدها أن نستبين بعض أنماط التراخيص الواجب تحصيلها قبل البدء في إنشاء واستغلال أو إعادة تحريك المنشأة بعد توقفها المؤقت، وهي التراخيص التي ترتبط ارتباط وثيقا بترخيص الأمر المتعلق بإنشاء المنشأة المصنفة.

المطلب الأول: مفهوم نظام الترخيص

تنوعت التعاريف المتعلقة بتحديد المعنى والمقصود من الترخيص باختلاف زاوية التي ينظر منها إليه، وتعدد الآراء الفقهية والاجتهادات القضائية التي حاول من خلالها البعض التأسيس لمفهوم قائم بذاته ومستقل عن غيره من المفاهيم المشابهة، على غرار الرخص مثلا وهو ما سنحاول الوقوف عليه على النحو التالي:

الفرع الأول: التعريف الفقهي للترخيص

عرّفه الفقيه الفرنسي "Pierre Livet" بأنه: "عمل إداري يتخذ شكل القرار الإداري، باعتباره عمل أحادي الطرف صادر أصلا بموجب تأهيل تشريعي من جهة إدارية سواء من سلطات إدارية صرف أو من منظمات أو هيئات تابعة لها مباشرة بحيث يتوقف على منحه أو تسليمه ممارسة نشاط أو إنشاء منظمة أو هيئة ولا يمكن لأي حرية مهما كانت حيوية أن توجد أو تمارس بدون هذا الإصدار"⁽²⁾.

كما عرفه البعض الآخر بأنه: "الإذن الصادر من جهة الإدارة المختصة بممارسة عمل معين أو نشاط لا يجوز ممارسته بغير إذن"⁽³⁾، في حين عرفه البعض كذلك على أنه: "إذن بالتصريح بمنح حق ممارسة النشاط المرخص به، وهو قرار يصدر عن سلطة مختصة معينة يحمل في طياته ضمانا للمرخص له وللغير بقانونية العمل المرخص به".

الفرع الثاني: التعريف القانوني للترخيص

عرّفت محكمة القضاء الإداري المصري في الدعوة رقم 04 بتاريخ 07/02/1955 الترخيص الإداري بأنه: "عبارة عن تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه، وهذا التصرف مؤقت بطبيعته قابل للسحب أو التعديل، وغير القابل للإلغاء أمام هذه المحكمة متى تم وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، ولم يكن مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة، سواء كان ترخيص مقيدا بشروط أو محددًا بأجل أم لا، ولا يجوز في هذه الحالة الطعن في قرار السحب، قبل انقضاء الأجل أو مراعاة الشروط المقررة إلا لعيب إساءة استعمال السلطة".

كما قضت المحكمة الإدارية المصرية في أحد أحكامها الحديثة الصادرة في 14/02/1987 بالترقية بين مفهوم الرخصة والترخيص، فجعلت من كلمة الترخيص مقترنة بالترخيص الإداري بصفة عامة في حين جعلت من كلمة الرخصة ذات

طبيعة خاصة ومفهوم مختلف عن الترخيص، لذا فلا يمكن خضوعها لأحكام الترخيص من حيث المنح والإلغاء في جانب السلطة الإدارية، وإنما تخضع للقانون ذاته.

وقد ذهبت المحكمة إلى القول بأن: "التراخيص يجوز بصفة عامة سحبها أو تعديلها أو إلغائها، وهذا القول يصدق على مدلول الترخيص باستعمال المال العام أو ممارسة نشاط معين، مثلاً إذا لم يكن ثمة تنظيمات قانونية تعالج أوضاعها، وليس مجال الإذن في القيام بعمل محدد تترتب عليه آثار دائمة، كالمنشآت والأبنية فلا يجوز القيام بها إلا بعد الإذن بها طبقاً لقانون معين ينفرد وحده بتحديد متى يجوز السحب أو الإلغاء قبل القيام بالعمل محل الإذن والذي يسمى برخصة، إذ أنه متى تم العمل المرخص به لم يرد عليه سحب أو إلغاء وإنما يمكن أن يتم الأثر المترتب على ذلك استناداً إلى أنظمة قانونية أخرى، وبذلك فقد قام الطعن على استعمال الترخيص على أنه دال على رخصة وهما مجالان مختلفان لكل منهما أحكامه الخاصة به.

كما قضت ذات المحكمة في الطعن رقم 1223 لسنة ق. ع جلسة 16/02/1992 بأن: "الحكم المطعون فيه قد أخطأ في إسناد النتيجة التي انتهى إليها إلى سببه الصريح، وأقام بناءه على أن الترخيص تصرف إداري بطبيعته، وقابل للسحب والتعديل في أي وقت، متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، فخلطت بذلك بين الترخيص المؤقت الذي تصرح فيه الإدارة لصاحب الشأن بالارتفاع بمال من الأموال العامة التي تتولى إدارتها، والذي لها حق إلغائه في أي وقت، لا اعتبارات الصالح العام وحسن سير المرافق العامة، وبين الترخيص الذي تصرح فيه الإدارة العامة ملتزمة بقوانين واللوائح لصاحب الشأن بالبناء على ملكه الخاص، فإن الحضر المذكور قد أصاب الحق بما انتهى إليه من رفض طلب الطاعن وقف تنفيذ القرار الساحب للترخيص لفقدانه ركن الجدية"⁽⁴⁾.

من خلال استقراءنا لمختلف التعريفات الواردة في شأن التراخيص الإدارية، يمكننا أن نقف على تكوين صورة مركبة جامعة ومانعة لمختلف الرؤى والتصورات، القائمة بشأن تحديد المعنى الحقيقي لمفهوم الترخيص والتي تجعلنا نخرج بنتيجة، يمكن من خلالها تحديد مدلول الترخيص الإداري على أنه: "وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه ضرر، وذلك بتمكين الهيئات الإدارية من فرض ما تراه ملائماً من احتياطات من شأنها منع هذا الضرر أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية منه اتخاذ الاحتياطات المذكورة أو كان غير مستوف للشروط التي قررها المشرع سلفاً".

يتضح من كل ما سبق، بأن الترخيص الإداري وسيلة إدارية تمارس بواسطتها السلطة الإدارية رقابتها السابقة واللاحقة على النشاط الفردي، فهي بذلك تتمتع بدور وقائي، يعطي الإدارة إمكانية منع حدوث الاضطرابات والإضرار بالمجتمع، ومنه الإضرار بالجوار والبيئة بالتحديد، عن طريق إعمال خطط رصد مصادر تلك الأضرار داخل المنشآت أو محيطها⁽⁵⁾.

لذلك لا يكاد يخلو تشريع أي دولة من التعاطي مع موضوع التراخيص الإدارية، كآلية لمجابهة الأنشطة الضارة والناجمة عن دخول المنشآت مرحلة النشاط، كما هو الحال بالنسبة للمشرع الجزائري الذي نظم هذا الموضوع سواء بموجب قوانين البيئة أو المراسيم الخاصة بالمنشآت المصنفة أو تلك المتعلقة بتنظيم مواضيع ذات طبيعة خاصة، منه ما جاء في المرسوم

التنفيذي 91-416 المحدد لشروط إحداث المنشآت الرياضية واستغلالها وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 95-321 الذي يحدد شروط منح الرخص لفتح مؤسسات تحوز حيوانات غير أليفة ويضبط كفياتها، وأيضا المرسوم التنفيذي 97/435 المتعلق بتخزين المواد البترولية وتوزيعها وغيرها من النصوص كثير.

المطلب الثاني: سلطة الإدارة في مواجهة طلب الترخيص و آثاره القانونية

كغيرها من الأنشطة المعتادة، تلعب الإدارة دورا هاما في الرقابة على مدى موافقة الترخيص للاشتراطات المقررة قانونا، كما أن لها كامل السلطة في قبول الطلب أو رفضه. لكن السؤال الذي يثور في هذا الصدد، هو ما مدى سلطة الإدارة في الرقابة على طلب الترخيص؟ ثم ما هي مجمل الآثار المترتبة عن صدور القرار القاضي بالسماح لصاحب الطلب بممارسة النشاط محل الترخيص؟ هي جملة من الأسئلة سنحاول الإجابة عليها على النحو التالي فيما سيقدم

الفرع الأول: سلطة الإدارة في مواجهة طلب الترخيص

إذا كانت سلطة الإدارة كقاعدة عامة تتأرجح بين التقييد أو التقدير، فإن هذه المسألة لا تأخذ على مطلقها في ما يتعلق بسلطة هذه الأخيرة في مواجهة طلب الترخيص، لسبب بسيط مؤداه بأن سلطة الإدارة في هذه الحالة مقيدة بما يفرضه القانون و هي إنا ذلك مجبرة لا مخيرة، فليس لها التصدي للطلب متى استوفى صاحبه الشروط المحددة سلفا بموجب نص القانون، أما القول بسلطتها التقديرية في دراسة ملف الترخيص وإختيار الوقت المناسب لمنحه، فهي مسألة فنية و ضرورة تقتضيها أصول العملية الإدارية في حد ذاتها .

لكن ذلك لا يعفي من القول بإمكانية بسطها لسلطتها الرقابية والتقديرية في أوضاع أخرى كالحالة التي يسند فيها إليها طلب دراسة الترخيص بنشاط خطير غير مصنف ضمن الملحق أو اللائحة المعدة لذلك، على أساس إعمال مبدأ القياس والتفسير، وهو أمر مخول لهذه الهيئة بناء على نص، كما هو مقرر في التشريع الفرنسي المتعلق بتنظيم مجال المنشآت المصنفة، والذي أحال في حالة النزاع إلى القضاء الإداري باعتباره صاحب السلطة الرقابية على أعمال الإدارة⁽⁶⁾.

الفرع الثاني: الآثار القانونية لطلب الترخيص

المسألة متعلقة من الناحية القانونية البحتة بمشروعية النشاط المزمع القيام به، أو المنشأة المراد إنشاؤها أو استغلالها، وهي موقوفة على الحصول على الترخيص الإداري المسبق وإلا عد التصرف أو النشاط جريمة معاقب عليها قانونا.

وعن حدود سريان الترخيص في الزمان، فالأصل أن الترخيص دائم غير محدد المدة، إلا إذا نص القانون صراحة على توقيته، فبالرجوع إلى أحكام القانون الفرنسي سنجد بأن هذا الأخير قد اعترف أو قيد استغلال بعض المنشآت بمدة زمنية محددة، والتي تعد نهايتها إيدانا بانتهاء مدة الترخيص، كما هو الشأن بالنسبة للتراخيص المتعلقة بمنشآت تخزين النفايات التي حددها القانون الفرنسي ب25 سنة، و كذا تراخيص استغلال المحاجر على أن لا تتجاوز 30 سنة، أما بالنسبة لرخص الاستغلال الغابي فجعلها 15 سنة مع إلزامه المستغل بضرورة احترام الاشتراطات اللاحقة لرخصة الاستغلال، بما فيها تلك المتعلقة بحجم الثروة المستغلة وتدابير إعادة الحال بعد الانتهاء من عملية الاستغلال وكذلك

الحال بالنسبة لتراخيص تخزين المواد الخطرة في الطبقات الجيولوجية العميقة لا يمكن أن تمنح إلا لمدة محددة⁽⁷⁾، كما يجوز تجديد الترخيص المؤقت- متى سمح القانون بذلك- بعد استيفاء الشروط المطلوبة، وقد يكون الترخيص بمقابل يتمثل في رسوم يدفعها طالب الترخيص ضمن الشروط الواجب توافرها لإصداره، و هي الرسوم التي تشكل عادة تكاليف المعاينة.

أما في الجزائر فبعد أن ظل طابع التوقيت يشكل السمة الأساسية لمختلف رخص الاستغلال، تغير الأمر مع صدور المرسوم المنظم لنشاط المنشآت المصنفة لسنة 1998، والذي مكن من خلاله المنظم كل من الوزير والوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي من منح رخصة محددة الأجل بناء على طلب المعني وفق نفس الإجراءات المقررة للحصول على رخصة غير محددة المدة ، على أن تكون قابلة للتجديد بموجب طلب يقدمه المعني للسلطة المختصة وفقا لنفس الإجراءات المقررة للحصول على الرخصة الأولى⁽⁸⁾، وهو المرسوم الذي حدد صلاحية الترخيص بمدة محددة في حال عدم الشروع بالاستغلال خلالها، أو حصل انقطاع في الاستغلال استمر طيلة المدة المحددة دون مبرر جاد أو قوة قاهرة، والتي لا تتجاوز في مجملها ثلاث سنوات، وهو التحديد الذي تراجع عنه لاحقا من خلال مختلف النصوص التي وردت تباعا ، حيث لم ترد أي إشارة إلى الرخصة المؤقتة اللهم إلا إذا تعلق الأمر ببعض المواضيع التي تتحدد منح الرخص بموجبها، بسبب طبيعة الأنشطة في حد ذاتها كما هو الحال بالنسبة لرخص الاستغلال المنجمي التي تنتهي مدة صلاحيتها بانتهاء عملية التنقيب أو الاستغلال، وفقا لما أقره المشرع الجزائري بموجب نص المادة 27 من الرسوم التنفيذي 93/191 و التي جاء فيها " إذا كانت أشغال استغلال مادة معينة تؤدي إلى الكشف عن مواد جديدة، فانه يتعين على صاحب الرخصة أن يخبر بذلك الوزير المكلف بالمناجم أو الوالي المختص إقليميا حسب الميدان المنجمي المعني الذي يمكن إصدار قرار بتمديد رخصة الاستغلال بشأنه إلى المواد المكتشفة"⁽⁹⁾.

و لعل ما يمكن للشخص أن يستشعره و هو بصدد التعاطي مع هذا النص هو أن المشرع الجزائري حاول التركيز على تفعيل الجوانب الاقتصادية التي تتعلق بفتح الباب أمام المرخص له باستغلال البقعة المنجمية إلى أبعد حد ممكن، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة حماية البيئة والمحيط وإعادة الأماكن إلى حالتها عند الانتهاء من عملية الاستغلال مرة واحدة، دون حاجة لإعادة فتح المكان للاستغلال مرة أخرى.

أما عن سريان الترخيص في مواجهة الأشخاص فقد يكون الترخيص شخصيا أو عينيا، فبالنسبة للصورة الأولى فإن الشخص يعتبر محل اعتبار، فلا يجوز القيام بأي نشاط يرتبط بالرخصة إلا من قبل صاحبها أو حاملها أو حائزها أو مالكيها.

ومن أمثلة ذلك تراخيص حمل الأسلحة النارية التي يراعى في منحها كون المرخص له حسن السيرة والسلوك وتستدعي ظروفه حمل سلاح دفاعا عن نفسه ، وكذلك رخصة قيادة السيارة التي لا يتم منحها إلا بناء على معرفة بقواعد المرور وتوافر مهارات القيادة لدى طالب الرخصة، فهذه التراخيص لا تصلح أن تكون محلا للتنازل عنها أو توارثها أو الاتفاق على استغلالها من الباطن أو بمشاركة الغير فيها لكون صاحبها يشغل مركزا قانونيا شخصيا يسمح له بالتصرف في كل ما يملك أو يجوز عليها كأصيل لتتنفي إذ ذاك أعمال القواعد المقررة في باب الإنابة و الوكالة مهما كان كنهها أو مصدرها .

أما التراخيص المتعلقة بالمنشآت المصنفة أو مزاولة الأنشطة ذات الآثار المحتملة على البيئة، هي ذات طبيعة عينية مما يسمح بنقلها من المرخص له الأصلي إلى غيره عن طريق التنازل أو الوفاة⁽¹⁰⁾، إذ هي أكثر تعلقاً بالمحل موضوع الترخيص من المرخص له، فلا ينشئ له مركزاً قانونياً شخصياً، لأن محل الاعتبار في القانون هو النشاط المرخص به، وشروط وظروف مزاولته و آثاره السلبية أو الإيجابية بصرف النظر عن أشخاص المرخص لهم، فيجوز لصاحب الترخيص أن يتنازل عن ترخيصه لغيره بمقابل أو بغير مقابل، كما ينتقل الترخيص في حالة الوفاة إلى من آلت إليه ملكية المشروع، غير أنه يجب على المتنازل إليه أو الوارث أن يقدم طلباً إلى الإدارة المختصة لنقل الترخيص باسمه خلال المدة التي يحددها القانون .

وهو الاتجاه الذي تبناه القضاء الفرنسي في حكم له صدر سنة 1932 حينما قضى بإمكانية تحول رخصة أشغال الطريق من المرخص له الأصلي إلى شخص آخر يقوم مقامه شريطة أن يكون ذلك محققاً للمنفعة العامة أو على الأقل غير متعارض معها، بالرغم من أن هذا النوع من الرخص يعد عقداً إدارياً في نظر القانون، وهو المبدأ الذي سارت عليه أغلب التشريعات لاحقاً بما فيها المشرع المصري، والذي نص في المادة 14 من القانون 453 لسنة 1984 المتعلق بالمحال الصناعية و التجارية، حيث نص على انه " في حالة وفاة المرخص له يجب على من آلت إليهم ملكية المحال إبلاغ الجهة المختصة خلال شهرين من تاريخ الوفاة بأسمائهم و أسماء من ينوب عنهم... و عليهم اتخاذ الإجراءات اللازمة لنقل الترخيص إليهم خلال أربعة أشهر من تاريخ الوفاة... " .

أما في التشريع الجزائري فلا وجود لما يوحي بأن المشرع قد تعاطى مع هذه الإشكالية، بالرغم من أن المستقر عليه عملياً يسير وفق النهج الذي يعتمد على اعتبار الرخصة قابلة للانتقال لورثة المرخص له بنفس الشروط المقررة للرخصة الأصلية، لما تحققت استمرارية المنشأة من فوائد اقتصادية تقتضي معها المحافظة على وجودها واستمرارها.

في الأخير تجدر الإشارة إلى أن الإدارة قد تكتفي ببحث صاحب الترخيص على إتباع الإجراءات و التدابير المزمع مراعاتها لتجنب المخاطر التي من الممكن أن تسبب فيها عملية تحريك المنشأة، كما يمكن أن تضيف إليها تدابير أخرى تكميلية على أن يراعى في ذلك مبدأ الموازنة بين الفوائد الإيجابية للبيئة و العوائد الاقتصادية للمشروع، مع ترك حرية اختيار البدائل أو تكميلها للمستغل، فله أن يختار ما يشاء من وسائل فنية تتلاءم و تلك الآثار السلبية الناجمة عن نشاط المنشأة، وهو ما يعني في الأخير بأن للسلطة الإدارية الحق في توجيه التعليمات أو إضافة اشتراطات أخرى لم تكن واردة من قبل، شريطة أن لا تكون تعسفية غير قابلة للتنفيذ أو مبالغ فيها تصل حد التقييد، فقد يكون التعديل بالإضافة أو الإنقاص أو بالتشديد أو التخفيف دون إفراط و لا تفريط و هي الحالة التي تجعل من صاحب المنشأة حال مخالفتها أن يكون عرضة للمسائلة الجزائية الإدارية بصورها المختلفة، والتي لا يعني منها عدم وجود أي شكوى من الجيران أو من الغير⁽¹¹⁾.

فقد يكون التعديل بالزيادة في صورة، إذا ما رأت السلطة الإدارية المختصة أن التدابير المفروضة أصلاً على المؤسسة المرخص لها غير كافية فيمكنه تشديدها، وبالمقابل إذا رأى المستغل أن التدابير الأصلية المفروضة عليه قاسية بالقدر الذي يرهق كاهله ويحملة تكاليف إضافية لا قبل له بها، بالرغم من أن استمرارها لم يعد له ما يبرره، فيمكنه إننا

ذاك أن يقدم طلبا إلى السلطة الإدارية المختصة يقضي بتخفيف أو تعديل هذه الشروط، ويمكن للإدارة أن تستجيب لطلبه ، على أن يتم التعديل تحت رقابة القاضي الإداري، حيث يمكن للمستغل أو الغير المتضرر من قرار التشديد أو التخفيف أن يطعن في القرار المعدل للترخيص الأصلي.

بل إن التشريع في بعض الأحيان قد يقضي بالاعتداد باستمرارية النشاط دون الحاجة لإجراءات الترخيص السابقة، كما هو الحال بالنسبة للصورة التي يكتشف فيها المستغل مواد جديدة أثناء التنقيب وهو ما يفرض على الإدارة مد يد العون لصاحب المنشأة و مساعدته فيما يتعلق بتخفيف إجراءات الحصول على الرخصة الجديدة بل يكفي فقط التأكد من توافر وسائل إعادة الحال و الأمن و السلامة لمنح الترخيص مباشرة .

المبحث الثاني: أهم التراخيص المرتبطة بمرحلة ما قبل استغلال المنشأة المصنفة

إن الرخص المرتبطة بالحصول على الإذن باستغلال المنشأة المصنفة كثيرة ومتعددة، وهي مسالة منطقية يعزوها البعض لزيادة وارتفاع حجم الأنشطة الصناعية وتنوعها برا وبحرا، وارتفاع حدة أضرارها ومخاطرها خاصة التكنولوجية منها. هذا ونظرا لكون المنشأة مكون حركي ومادي "آلات وبنائات وعمال"، فإنّ العنصر المعوّل عليه في إنشاء المنشأة يتمثل في البنية باعتبارها العنصر الهام والأصيل في دخولها مرحلة الاستغلال، وهو ما يدفعنا إلى الحديث عن تلك الرخص القطاعية على غرار تلك المتعلقة بالتهيئة والتعمير، إلى جانب رخص أخرى مرتبطة بطبيعة النشاط التي تمارسه المنشأة المصنفة.

المطلب الأول: الرخص المتعلقة بالتهيئة والتعمير

من أجل استغلال منشأة مصنفة أو ورشة لابد من وجود بناء مشيد لهذا الغرض، والبناء يخضع لرقابة الإدارة بموجب وسائل التهيئة والتعمير، التي تتجلى في شكل رخص وشهادات نص عليها قانون التهيئة والتعمير، والتي فصل فيها المرسوم التنفيذي رقم 91/176 المعدل والمتمم⁽¹²⁾.

إن أهم هذه الرخص هي رخصة بناء، و التي لا يمكن الحصول عليها منفردة إلاّ بعد الحصول على رخص وشهادات أخرى ترتبط بها وجودا و عدما و التي من أهمها شهادة التعمير ، ورخصة التجزئة ، وشهادة المطابقة.

الفرع الأول: شهادة التعمير

هي قرار إداري يهدف إلى إعلام صاحب الطلب حول قابلية القطعة الأرضية للبناء من عدمه و هو أيضا مجموعة الاتفاقات القانونية أو الاتفاقية التي يمكن أن تخضع لها الأرض أو الوعاء العقاري .

أوهي ذلك القرار الإداري الكاشف لحقوق البناء التي يمكن أن تكون فوق الوعاء العقاري، باعتبار أن صاحب قطعة الأرض لا يمكن أن يعرف الاتفاقات التي يمكن أن تكون على هذه الأرض ومدى استقبال الأرض للتجهيزات العمومية الموجودة أو المتوقعة⁽¹³⁾.

وقد تم النص على هذه الشهادة في القانون التهيئة والتعمير وكذلك المرسوم التنفيذي 91/176 الذي عرفها بالنص: "شهادة التعمير هي وثيقة التي تسلم بناء على طلب من كلّ شخص معني، تعيين حقوقه في البناء وارتفاعات من جميع الأشكال التي تخضع لها الأرض المعنية"⁽¹⁴⁾.

تبعاً لما سبق ما يستفاد من أعمال هذه التعريفات الفقهية و التشريعية، هو أنها تصب كلها في الخانة التي تعتبر شهادة التعمير وثيقة إدارية تسلمها السلطة المختصة للشخص سواء كان طبيعياً أو معنوياً بناءً على طلب منه و التي يتعين من خلالها حقه في البناء والارتفاقات التي تخضع لها الأرض المعنية حتى يكون صاحبها على درجة من العلم في حالة رغبته بالتصرف فيها .

وعلى هذا النحو حدد التشريع و التنظيم المعمول بهما في هذا السياق، مختلف الإجراءات الواجب إتباعها للحصول على هذه الشهادة، بداية بإيداع الطلب المتضمن لمجموعة من المعلومات _ منها ما يتعلق بموضوع الطلب و منها ما يتعلق بشخص المالك، كاسمه و عنوانه و مساحة القطعية الأرضية و التصاميم المجاورة لها _ على مستوى مقر المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً مقابل وصل إيداع *récépissé de dépôt* ، حيث يرسل ر.م.ش. ب ملف الطلب للهيئة المختصة للتحقيق فيه من حيث مدى مطابقته لتوجيهات مخطط شغل الأراضي والوقوف على مدى احترام مودع الطلب للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري العمل بها في مجالات الأمن و النظافة والبناء والفن الجمالي و مجال حماية البيئة والمحافظة على الاقتصاد الفلاحي .

واستناداً على ذلك فانه في حالة قبول الطلب تسلم شهادة التعمير للمعني بالأمر خلال الشهرين التاليين من تاريخ الإيداع، أما في حالة الرفض أو السكوت بعد انقضاء تلك المدة المقررة قانوناً، فيمكن لصاحب الطلب أن يتقدم بتظلم إداري أو يرفع دعوى لدى الجهة القضائية المختصة⁽¹⁵⁾ .

الفرع الثاني: رخصة التجزئة

هي قرار إداري يتضمن تجزئة ملكية عقارية إلى جزأين أو أكثر، تعتبر إجبارية في حالة تشييد بنايات جديدة. فالتجزئة هنا و متعلقة بإفراز قطعة أرض مملوكة ملكية خاصة قصد استعمالها بالبناء عليها بمعرفة السلطة الإدارية المختصة. و بمعنى آخر هي قرار إداري انفرادي صادر من جهات إدارية محددة قانوناً، يتضمن تجزئة ملكية عقارية إلى جزأين أو أكثر، إذ تعتبر إجراء إجبارياً في حالة تشييد بنايات محددة وهو ما يجعل من شرط توافرها قبل أي عمل بناء من النظام العام لا يجوز للإدارة مخالفته.

وقد جاء في معجم مصطلحات القانونية التجزئة: "*Lotissement*" هي إفراز و تقسيم، تجزئة المالك لبيع أو ليأجر أقساماً، وتخضع إجراءات الفرز للشروط الفنية والإدارية تجب مراعاتها⁽¹⁶⁾ .

هذا و قد تناول المشرع الجزائري في كل من قانون التهيئة و التعمير و المرسوم التنفيذي 91/176 هذا النوع من الرخص، أين حدد الشروط الشكلية و الإجرائية لمنحها، بداية من تقديم المالك أو الوكيل الذي تتوفر فيه الشروط المقررة قانوناً، سواء بمقتضى النصوص الخاصة بالمرسوم السالف الذكر أو النصوص العامة كالمادة 73 من التقنين المدني وما يليها و كذا المادة 324 من نفس القانون المتعلقة بتحرير العقود الرسمية بما فيها الوكالة.

بالإضافة إلى الشروط المتعلقة بوثيقة التجزئة كالتصاميم الترشيدية و حدود القطعة الأرضية المبرمجة و مساحتها و موقع البنايات المبرمجة أيضاً و طبيعتها، شكلها المعماري، مساحات توقف السيارات و مذكرة تتضمن التدابير المتعلقة بطرق معالجة المياه المرسبة الصناعية المكونة من المواد السائلة و الصلبة أو الغازية المضرة بالصحة العمومية و الزراعة و المحيط و كذا

طرق تصفية الأدخنة بالنسبة للأراضي المجزأة للاستعمال الصناعي، ودراسة مدى التأثير على المحيط و بيئة الحوار... الخ (17)

بعد الانتهاء من إعداد هذه الوثائق يودع ملف طلب رخصة التجزئة في خمس نسخ لدى مقر البلدية التي يراد إجراء التجزئة فيها ، و بعد التحقيق و البت فيه يتسلم المعني بالأمر الرخصة في شكل قرار صادر إما من طرف ر.م.ش.ب، أو الوالي أو الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير، كل في مجال اختصاصه وهذا ضمن الآجال المقررة في قانون التهيئة والتعمير والمرسوم التنفيذي 91/176 السالف الذكر (18).

الفرع الثالث: رخصة البناء

يمكن تعريفها بأنها " رخصة إدارية تسلمها سلطة مختصة تهدف من خلالها إلى السماح للأفراد بإنجاز و إقامة وتشيد مباني أو مشاريع، على أن يراعى في ذلك احترام القواعد المقررة في النصوص المختلفة و في قانون التعمير على وجه التحديد "، أو هي: " قرار إداري تصدره الجهة المختصة بتنظيم المباني تأذن فيه بإجراء معين يتعلق بالمبنى الذي يصدر بشأنه القرار"، وفي تعريف آخر لها جاء فيه: " رخصة البناء هي صورة من نشاط الضبط الإداري، وهو ممارسة لسلطة تقديرية تضيق وتتسع حسبما تتطلبه القوانين واللوائح المنظمة لها من قيود واشتراطات"، أو هي كما عرفها الفقيه Bernard Drobenko كل "قرار إداري فردي ، تسمح بموجبه السلطة الإدارية بالأعمال أو البناء ، مع الاحترام المشروع للقواعد و الارتفاقات المطبقة في موقع الانجاز ، فهي تقنية رقابة مسبقة لاستعمال الأرض و الفضاء" (19).

إذن من خلال استقراءنا لمختلف التعريفات المتعلقة بتحديد المقصود برخصة البناء يتضح لنا بأنها " ذلك القرار الإداري الذي يمنح بمقتضاه الحق للشخص بالبناء بعد التأكد من توافر الشروط التي يتطلبها قانون التنظيم في المكان المراد البناء فيه ".

لقد أصبح مبدأ ترخيص البناء من المبادئ المستقر عليها لدى مختلف الدول ، على اعتبار أن هذا النوع من الرخص يشكل وسيلة رئيسية للوقوف على مدى احترام الأفراد والهيئات الإدارية في دولة معينة لقواعد التنظيم والمحافظة على الطابع الحضري للمدن و مدى قدرتها على التصدي و منع البناء العشوائي الذي يؤثر في النواحي الصحية والجمالية والاجتماعية للمناطق السكنية والصناعية والتجارية و الفلاحية.

فرنسا مثلا ظلت ولا زالت تمثل أحد أهم الدول الرائدة في مجال التهيئة والتعمير بشكل عام، وفي مجال البناء والهندسة على وجه التحديد إذ تعود أصول تنظيم رخصة البناء فيها لأول مرة بمقتضى المرسوم الصادر في 26 مارس 1851 المتعلق بطرق باريس و الموجه لغرض المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسلامة العامة، ليصدر بعدها قانون حماية الصحة العامة في 15 فيفري 1902 ، و الذي فرض على جميع المواطنين الذين يقيمون في المدن التي يزيد عدد سكانها عن 20 ألف نسمة شرطا يقضي بضرورة الحصول على ترخيص مسبق للقيام بالبناء يتم تسلمه من البلدية ، بعد أن تتأكد هذه الأخيرة من مدى احترام الأفراد للقواعد القانونية المتعلقة بالصحة العامة ، كما صدر بتاريخ 14 مارس 1919 القانون الخاص بمخططات التنظيم المعدل بالقانون الصادر بتاريخ 19 جويلية 1924، الذي جعل الحصول على رخصة البناء إلزاميا بالنسبة للمدن التي تزيد عدد سكانها عن 10 آلاف نسمة لتعمم هذه الاشتراطات لاحقا في

جميع المناطق الفرنسية بموجب قانون الإعمار الصادر بتاريخ 15 جوان 1943⁽²⁰⁾.

القاعدة في فرنسا حاليا هي عمومية رخصة بناء وهو ما نصت عليه المادة L.1-421 من تقنين الإعمار، حيث يلزم بالحصول على رخصة البناء كل من يرغب في مباشرة أو إنشاء بناء لاستخدامه للسكن أو لغيره، كما أن ذلك يشمل الأعمال التي تتم على البناء القائم إذا كانت هذه الأعمال من شأنها أن تغير في تخصيص البناء، أو يغير في مظهره الخارجي، أو حجمه أو كان متعلقا بإنشاءات متممة للبناء الأصلي ويستثنى من ذلك فقط أعمال الترميم الداخلي وكذلك فإن إلزامية الحصول على الرخصة تشمل جميع الأشخاص العامة والخاصة بما في ذلك المرافق العامة و ملتزمي المرافق العامة التابعة للدولة والمحافظات أو البلديات مثلهم مثل الأفراد العاديين.

ولم يستثن ذات القانون من الترخيص بموجب م. L.1.422 إلا بعض أعمال بسبب طبيعتها السرية المتعلقة بالدفاع الوطني، أو لقلة أهميتها كأعمال الترميم والأعمال المتعلقة بالأبنية الأثرية أو قليلة الأهمية، وهو التوجه نفسه الذي تبناه المشرع الجزائري بموجب قانون التهيئة والتعمير بتعدياته المختلفة. وعموما فللحصول على رخصة بناء لا بد من تقديم طلب إلى الجهات الإدارية المختصة، يقدم طلب رخصة البناء من كل ذي صفة له سيطرة قانونية على العقار سواء كان (مالكا، حائزا، صاحب قرار تخصيص، صاحب امتياز، أو وكيل، أو مستأجر أو مأذون له).

كما يجب أن يرفق هذا الطلب بالوثائق الخاصة بالبناء من تصاميم و مخططات وشهادات ومستندات ومذكرات مرفقة بالرسوم البيانية الترشيدية، كوسائل تحديد مستوى الضجيج المنبعث من البنايات والمنشآت المصنفة ذات الاستعمال التجاري و الصناعي الخطيرة، وغير الصحية والمزعجة، والتي لا بد من إرفاق ملفها بالموافقة المسبقة بالإشياء وكذا دراسة مدى التأثير، وهذا ما تمت الإشارة عليه في كل من المادة 34 و 35 من المرسوم التنفيذي رقم 91/176 مشار إليه سابقا .

هذه الوثائق التي لا تعد مكتملة إلا بعد التأشير عليها من قبل مهندس معماري ومهندس مدني ، بعدها يمكن لصاحب الطلب أن يودع ملفه المتضمن الحصول على رخصة البناء لدى الهيئات المختصة إداريا سواء كانت تلك الممثلة في ر.م.ش.ب الذي خوله القانون صلاحية البت في طلب رخصة البناء والقرارات المرتبطة بها بصفته ممثلا للبلدية تارة وتارة أخرى بصفته ممثلا للدولة ، فباعباره ممثلا للبلدية يتولى هذا الأخير إصدار القرارات الإدارية المتعلقة برخص البناء إذا كان المشروع المراد إنجازها و تنفيذه واقعا في مساحة يغطيها مخطط شغل الأراضي، مع التزامه في هذه الحالة بموافاة الوالي بنسخة من رخصة البناء طبقا لنص المادة 65 فقرة 2⁽²¹⁾.

وباعباره ممثلا للدولة فيضطلع ر.م.ش.ب بمهام منح رخص البناء المتعلقة بمشاريع بناء أو تحويل ، واقعة في رقعة لا يغطيها مخطط شغل الأراضي، وهو في هذا لا يتخذ قراره إلا بعد الحصول على رأي الوالي الذي يشرف على توجيهه مادام خاضعا له من حيث السلطة السلمية بنص القانون ، ولأنه أيضا مسئول في هذه الحالة تحت طائلة العقوبة الإدارية باعتباره ممثلا للدولة لا للبلدية طبقا لنص المادة 65 الفقرة 3 من القانون رقم 29-90 السالف الذكر.

أما بالنسبة لسلطة الوالي في اتخاذ قرار الترخيص فقد تناولها المشرع الجزائري في نص المادة 66 من القانون 90/29 السالف الذكر المعدل و المتمم، و حصرها في المناطق المتعلقة بالبنايات و المنشآت المنجزة لحساب الدولة

والولاية و هياكلها العمومية و منشآت إنتاج و نقل و تخزين و توزيع الطاقة و المواد الإستراتيجية و المناطق المشار إليها في المواد 44-49 من ذات القانون، التي لا يحكمها مخطط شغل الراضي المصادق عليه ، كمناطق الساحل و الأقاليم ذات المردود ألفلاحي العالي أو الجيد ، وهي مناطق ذات قيمة حضارية و سياحية أو اقتصادية .

وفيما يخص فيما يتعلق بسلطة الوزير المكلف بالتعمير في إصدار رخص البناء ، فقد نظمها المشرع الجزائري في نص المادة 67 من نفس القانون، أين حدد اختصاص الوزير في منح الموافقة على طلبات رخص البناء المتعلقة بالمشاريع المهيكلة ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية ، بعد استشارة الوالي أو الولاية المعنيين دون أن يكون رأي هؤلاء ملزما ، ثم يتم تسجيل الملف الطلب مع الإشارة إلى تاريخ إيداعه، و يسلم صاحبه وصلا بذلك و الذي يعد في هذه الحالة بمثابة قرينة بالغة الأهمية تثبت مطابقة الوثائق المقدمة وصلاحيتها، و كذا تاريخ بداية احتساب الآجال القانونية للبت في الطلب من قبل الإدارة المختصة(22).

بعد الانتهاء من هذه الإجراءات تتم دراسة الملف، و في حالة القبول تسلم رخصة البناء من طرف ر.م.ش.ب، الوالي، أو الوزير المكلف بالتهيئة و التعمير خلال المهل المحددة قانونا، حيث يبلغ المقرر المتضمن رخصة البناء إلى صاحبه في غضون الأشهر الثلاثة الموالية لتاريخ إيداع الطلب، إذا كان إصدار هذه الرخصة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية ، و في غضون أربعة أشهر في جميع الحالات الاختصاص الأخرى، أما إذا انتهت المواعيد المقررة دون رد من الإدارة فلا يعد هذا السكوت بمثابة قبول للطلب، بعد أن كانت الصورة العكسية هي المعمول بها قبل تعديل هذا القانون ، حيث كان يفسر سكوت الإدارة لمدة تتجاوز 60 يوما بمثابة قبول ضمني لطلب الرخصة ، أين يمكن الفرد من مقرر الرخصة بعد مرور 15 يوما الموالية لتاريخ انقضاء الأجل السالف الذكر، بل أكثر من ذلك فقد حول المشرع الجزائري آنذاك للقضاء سلطة إصدار رخصة بناء بناء على عريضة يقدمها صاحب الطلب في حال امتناع الإدارة عن تجسيد قرارها في شكل كتابي، لكن نظرا لغياب القرارات الصريحة للإدارة في هذا المجال و عموم الفوضى العمرانية، تدخل المشرع الجزائري بموجب قانون 90/29 لإنهاء هذا الإشكال من خلال نصه على ضرورة صدور القرار المتضمن رخصة البناء صراحة، و في حال النزاع يمكن إما تقديم تظلم أو اللجوء للقضاء(23).

الفرع الرابع: شهادة المطابقة

إذا كانت رخصة البناء أداة قانونية فاعلة في يد الإدارة تمكنها من فرض و بسط رقابتها القبلية على أعمال الإنشاء و التشييد و التعديل و التنفيذ التي يقوم بها الأفراد استجابة لحقهم المعترف به تشريعا ، ووفق لمقتضيات الموازنة بين الحرية والسلطة أي بين حق هؤلاء في الملكية العقارية و القيود التي تفرضها فكرة النظام العام بأبعاده المختلفة بما فيها الجمالي .

فان الاعتراف لصاحب الصفة بحقه في الاستفادة من المبنى لا يصبح نافذا، إلا بعد الحصول على شهادة المطابقة، و التي تعتبر بالنسبة للمرخص له بمثابة إقرار من جانب الإدارة بصحة ما أنجزه، وهي في جانبها تعد تنويجا لعملية الرقابة البعدية الدورية و اللاحقة .

وعلى هذا النحو يمكن تعريف شهادة المطابقة بأنها: "عبارة عن قرار يتضمن إقرار من جانب الإدارة بصحة ما

أنجز من أعمال البناء، بعبارة أخرى هي تلك الشهادة أو الوثيقة الإدارية التي تتوج بها العلاقة بين الجهة الإدارية مانحة الرخصة والمستفيد منها، تشهد فيها الإدارة بموجب سلطتها الرقابية وتتأكد من خلالها من مدى احترام المرخص له لقانون البناء والتزامه بالمواصفات التي يتضمنها قرار الترخيص⁽²⁴⁾، فهي بمثابة قرار كاشف لحقوق البناء أو الأشغال المرتبطة بالبناء والتهيئة لأنها تكشف عن وضع موجود وحدود مرخص بها قانونا من قبل الإدارة، أي أن هذه الشهادة هي التي تمكن المستفيد منها من ممارسة حقه في استغلال المبنى من جهة، ومن جهة أخرى هي وسيلة إدارية قانونية تمكن الجهة الإدارية مانحة الترخيص بالبناء من ممارسة رقابتها اللاحقة، ومعاينة أي مخالفة لقواعد البناء والمواصفات النوعية، أي أن هذه الشهادة هي التي تمكن المستفيد منها من ممارسة حقه في استغلال المبنى، من جهة ومن جهة أخرى هي وسيلة إدارية قانونية تمكن الجهة الإدارية مانحة الترخيص بالبناء من ممارسة رقابتها اللاحقة، ومعاينة أي مخالفة لقواعد البناء والمواصفات النوعية⁽²⁵⁾.

في الأخير، تجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من أن المشرع تخلى عن فكرة القرار الضمني في رخصة البناء، إلا أنه احتفظ بها في مجال شهادة المطابقة وهذا بموجب المادة 60 من المرسوم التنفيذي 91/176 التي تنص على أنه في حال عدم وجود أي قرار فاصل في المطابقة خلال 3 أشهر من التصريح بالانتهاء من الأشغال، يمكن تقديم طعن سلمي والذي يجب الرد عليه خلال شهر وإلا تعتبر شهادة المطابقة ممنوحة، لتتخذ في هذه الحالة صورة شهادة ضمنية .

هذا وإن المشرع الجزائري من خلال التعديل الجديد عدل عن أعمال هذا المبدأ حيث جاء بإضافات جديدة أدرجها في الشق المتعلق بمنح موافقة الهيئة الإدارية المختصة على منح المطابقة صراحة سواء تعلق الأمر بالبنائات مكتملة كلياً أو جزئياً، هذه الأخيرة التي أدرجها ضمن طائفة الأشغال المعتبرة مكتملة ما لم تكن مخالفة للاشتراطات المقررة قانوناً، و عليه يمكن منح صاحبها شهادة مطابقة جزئية في انتظار إكمالها الأجزاء المتبقية، مع التزام اللجنة المختصة تقنياً بمنح صاحب الصفة مدة لإتمام النقائص دون أن تتجاوز ثلاثة أشهر من الميعاد المقرر، كما وسع المشرع من صلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال الاعتراف له بسلطته التقديرية في منح صاحب البناء لشهادة المطابقة، خاصة في الحالة التي ترفض الإدارة فيها هذا الطعن، وذلك حسب المادة 60 من المرسوم التنفيذي 91/176 السالف الذكر، إلى جانب الرخص المتعلقة بالتهيئة والتعمير هناك رخص أخرى مرتبطة بطبيعة نشاط المنشأة المصنفة .

المطلب الثاني: الرخص المتعلقة بنشاط المنشأة المصنفة

إن نظام الرخص هو الوسيلة الأكثر شيوعاً لتمكين الإدارة من مراقبة النشاطات الخطرة والتحكم في مستغليها، وهذه الرخص كثيرة نظراً لتعدد الأنشطة و تشعبها، وهو ما يتبعه بالضرورة زيادة حجم المواد والأشياء المستعملة التي قد يشكل إهمالها بتركها أو تراكمها خطراً لا يمكن الجزم بعدم تحقق أثاره، سواء كان ذلك راجعاً لعدم علم صاحب المنشأة — مهما كان مركزه القانوني — بتلك المخاطر أو عدم علمه بها .

أمام هذه الوضعية ورغبة من التشريعات التصدي لأي نوع من الاعتداءات العمدية أو غير المتعمدة، الناجمة عن مختلف الأنشطة الخطرة و المرتبطة بنشاط تلك المنشأة، تم إقرار جملة من القيود على هذه الأخيرة من خلال اشتراط القانون بمفهومه الواسع فرض رخص إضافية تكميلية إلى جانب رخصة الاستغلال، والتي تشكل رخصة نقل النفايات

الخاصة بالخطرة، ورخصة إنتاج واستيراد المواد السامة، ورخصة تجميع النفايات وإزالتها، بعض أهم صورها و التي سنأتي على بيانها على النحو التالي.

الفرع الأول: رخصة نقل المواد الخاصة الخطرة:

قبل الحديث عن رخصة نقل النفايات و المواد الخاصة الخطرة ، لا بد لنا من تعريف النفايات و المواد الخطرة، فقد عرفتھا اتفاقية بازل الموقعة في 22/03/1989 بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، بأنها "كل المواد و الأشياء التي يجري التخلص منها أو ينوى التخلص منها أو مطلوب التخلص منها بناء على أحكام القانون الوطني"، وهو التعريف الذي تبنته اغلب التشريعات المقارنة على غرار قانون البيئة الفرنسي لسنة 1975 المعدل بالقانون الصادر في 02/03/1995، و الذي عرف من خلاله المشرع الفرنسي النفايات في نص المادة 541 الفقرة الأولى على أنها: "كل ما يتخلف من مراحل الإنتاج أو التحويل أو الاستعمال و كل الأشياء و المواد و المنتجات بصفة عامة و كل منقول مادي متروك تخلى عنه حائزه" (26).

وهو المسلك نفسه تقريبا الذي تبناه المشرع الجزائري في المادة 03 من القانون 01/19 المحدد لكيفيات نقل النفايات ومراقبتها وإزالتها، حيث عرفها بأنها "كلّ النفايات الخاصة التي بفعل مكوناتها وخصائصها السامة التي تحتويها يحتتمل أن تضر بالصحة العمومية و/أو البيئة" (27).

أما نقل المواد الخاصة الخطرة، فيقصد به شحن هذه النفايات ونقلها وتفرغها وهي العملية التي أُلزم المشرع الجزائري إخضاعها للترخيص، الذي لا بد من الحصول عليه من الوزير المكلف بالبيئة بعد استشارة الوزير المكلف بالنقل (28)، و تمت الإحالة إلى التنظيم، لكن هذا الأخير لم يتضمن ملف طلب الترخيص بنقل النفايات ولا كيفيات منحه ولا خصائصه التقنية، بل أحال بدوره إلى قرار مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة والوزير المكلف بالنقل. غير أن ذات المرسوم اشترط في كل ناقل للنفايات الخاصة أن يكون حائزا على ترخيص قيد الصلاحية عند كل عملية نقل للنفايات الخاصة الخطرة، و تمكن أهمية العمل بهذا الترخيص على هذا النحو في كونه وثيقة تثبت تأهيل ناقل النفايات الخاصة الخطرة، بل إن نفس المرسوم قد فرض قيودا آخر على هذا الأخير إذ أُلزمه بتقديم الترخيص عند كل عملية مراقبة تقوم بها السلطات المختصة، وهو ما يعتبر بمثابة قرينة ودليل على قانونية النشاط الذي يمارسه (29).

الفرع الثالث: رخصة تجميع النفايات وإزالتها

يلزم المشرع كل منتج للنفايات أو حائز لها بضمان أو العمل على تجميع النفايات الناجمة عن المواد التي يستوردها أو يسوقها أو يصنعها، وفي حال عدم قدرته على تفادي إنتاج هذه النفايات أو تجميعها فإنه يلتزم بالعمل على إزالتها من حسابه الخاص بطريقة عقلانية بيئية، وذلك بأن تتم وفقا لشروط المطابقة لمعايير البيئة.

وهي المعايير التي يمكن استنباطها بصفة عارضة من خلال النصوص المقررة في هذا الشأن، لا سيما المرسوم التنفيذي الذي يحدد كيفيات تجميع النفايات وشروط إزالتها، بما فيها نفايات التغليف، وهو المرسوم الذي قرن هذه العملية

بالحصول على رخصة تسلمها الإدارة المعنية بعد اطلاعها ووقوفها على مدى استجابة طالب الترخيص للشروط العامة المحددة في دفتر الشروط ، أما عن كفاءات طلب هذه الرخصة ومنحها فقد تمت الإحالة فيها إلى التنظيم. هذا ويمكن في جميع الحالات أن تلجأ السلطات المختصة بمنح رخصة ترمين النفايات إلى سحبه ي حال عدم التزام الناقل بالقيود والاشتراطات المقررة قانونا والتي يترتب عنها أي إخلال بالإجراءات المعمول بها⁽³⁰⁾.

خاتمة:

حاولنا من خلال هذه الإطالة السريعة الوقوف على مختلف أوجه النشاط التشريعي بمضامينه التنظيمية المختلفة، كونها تعد الحلقة المحورية الأداة المفصلية التي تدور حولها العملية الإدارية في جوهرها الضبطي، الذي يهدف في الأخير إلى إقامة نوع من التوازن بين مختلف المصالح المنظمة قانونا بداية من البيئة و الجوار و انتهاء بالصناعي المستثمر المنتج، الذي يرغب في الحصول على أكبر قدر من الأرباح النظامية فيما يتعلق بممارسة حقوقه المختلفة بما فيها الحق في الاستثمار بمفهومه المعاصر.

ثم تعرفنا على أهم العقبات والإشكاليات التي تعترض النظام المطبق على المنشآت من خلال كثرة الإجراءات والرخص و تداخلها، وهو ما يعبر في الأخير على أن البيئة ليست موضوعا واحدا، بل هي مجموعة لا تتجزأ من كيانات مؤسسية وأنشطة تفاعلية متداخلة تقتضي الضبط والتنظيم والمراقبة والتفتيش المستمر، بل أن إغفال حلقة من حلقات الرقابة سيعد في حد ذاته "فراغا" تتبعه أثار غير مرغوبة، ولنا في التجارب الإنسانية التي عرفتها البشرية خير دليل من بوبال في الهند إلى شيرنوبيل في كرواتيا و انتهاء بفوكوشيما في اليابان، والتي شكلت منطلقا لإعادة توجيه النشاط التشريعي الوطني والدولي نحو الوجهة التي تحقق الاستفادة من نقائص الطبيعة بأخف الأضرار.

لكن الملاحظ هو أنه بالرغم من الإجراءات والضوابط، إلا أن فكرة الموازنة لا تزال تثير الكثير من الصعوبات خاصة في مرحلة ما بعد الدراسات المقررة قانونا، كدراسة التأثير وكيفية فهم جوهر المردود البيئي، أي الأثر البيئي، والذي يظل مسألة أخلاقية إنسانية أكثر منها تداعيات تشريعية.

من أجل ذلك لا بد من التركيز على التوعية الإعلام البيئي وإعمال قواعد البيانات وإلزام الصناعيين بتدابير أكثر فعالية، كإثارة قواعد اليقظة والأمن الصناعي واللجوء إلى الصناعات الصديقة للبيئة، مع إمكانية اعتماد الضرائب الخضراء لتغطية النقائص واستبدال الإهدار بأنظمة إعادة الحال ضمن معقولة الوسائل، والتكاليف وحماية الجوار، وكذلك حماية تحول دون إثارة إشكالية الأسبقية في التواجد أو في شغل الأمكنة بالقدر الذي يمكن من الإعفاء أو التخفيف من المسؤوليات إلى الحد المعقول.

قائمة المراجع:

أولا: باللغة العربية

القوانين:

1/ القانون رقم 29-90 مؤرخ في 1 ديسمبر 1990 يتضمن قانون التهيئة والتعمير، ج.ر.ع.52، س.1990.

2/ القانون رقم 01-19 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يحدد كفايات نقل النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج.ر.ع. 77، س 2001 .

المراسيم التنفيذية:

1/ المرسوم 93/191 مؤرخ في 04 أوت 1993، المتعلق بأعمال البحث عن المواد المعدنية و استغلالها، ج.ر.ع. 52، 1993 .

2/ المرسوم تنفيذي رقم 91-176 مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج.ر.ع. 26، س 1991، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي 09-307، مؤرخ في 22 سبتمبر 2009، ج.ر.ع 55، 2009 .

3/ المرسوم التنفيذي رقم 02/372 مؤرخ في 11 نوفمبر 2002 يتعلق بنفايات التغليف، ج.ر.ع. 74، س. 200.

4/ المرسوم التنفيذي رقم 04-409 مؤرخ في 14 ديسمبر 2004 يحدد كفايات نقل النفايات الخاصة الخطرة، ج.ر.ع 81، س. 2004 .

الكتب:

1/ اقلولي ولد رابح صافية، قانون العمران الجزائري، أهداف حضرية ووسائل قانونية، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2014

2/ خالد مصطفى فهمي، الجوانب القانونية لحماية البيئة من التلوث، في ضوء التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011

3/ طارق ابراهيم الدسوقي عطية، النظام القانوني لحماية البيئة في ضوء التشريعات العربية والمقارنة، ب.ط دار الجامعة العربية، الازارطة ، الاسكندرية، 2014.

4/ عادل سعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري حدوده، ط1، مطابع الطبوجي التجارية، مصر، 1993.

5/ عزاوي عبد الرحمن، النظام القانوني للمنشآت المصنفة لحماية البيئة، دراسة مقارنة في كل من القانون الجزائري و الفرنسي و المصري، ط1، مكتبة العلوم القانونية و الإدارية، عالم الكتب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.

6/ نعيم مغبغب، الجديد في الترخيص الصناعي و البيئي و المواصفات القياسية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان س. 2006.

المقالات:

1/ عزاوي عبد الرحمن، "الإجراءات والمواعيد في مادة المنازعات العمران (حالة شهادة المطابقة)"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس، ع. 4، س 2008

2/ محمد الأمين كمال ، "الترخيص الاداري و دوره في المحافظة على النظام العام البيئي"، مجلة الفقه و القانون، العدد الثاني، ديسمبر 2012.

3/ محمد الصرايرة، "النظام القانوني لرخص البناء، دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني"، مجلة الحقوق الكويتية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ع.4، س 25 ديسمبر 2001.

أطروحات الدكتوراه:

عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة و التعمير الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2016/2015.

رسائل ماجستير:

1/ حمادو دحمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، تخصص قانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012./2011
2/ مدين أمال، المنشآت المصنفة لحماية البيئة _ دراسة مقارنة _، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011.

باللغة الفرنسية:

الكتب:

1/D.Guihal , droit repressif de l'environnement , economisa , Paris, 3 éd, A.2008, 596 . P.Malingrey, Introduction au droit de l'environnement,2 edition; Lavoisier, Edition tec et doc; Paris, p136.

التهميش:

- ¹ عادل سعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري حدوده، ط1، مطابع الطبوجي التجارية، مصر، 1993، ص.247 .
- ² عزوي عبد الرحمن، النظام القانوني للمنشآت المصنفة لحماية البيئة، دراسة مقارنة في كل من القانون الجزائري و الفرنسي و المصري، ط1، مكتبة العلوم القانونية و الإدارية ، عالم الكتب للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2003 ، ص.40.
- ³ طارق ابراهيم الدسوقي عطية، النظام القانوني لحماية البيئة في ضوء التشريعات العربية والمقارنة، ب.ط دار الجامعة العربية ، الازارطة ، الاسكندرية، 2014، ص.355 .
- ⁴ محمد الأمين كمال ، "الترخيص الاداري و دوره في المحافظة على النظام العام البيئي " ، مجلة الفقه و القانون ، العدد الثاني ، ديسمبر 2012 ، ص.3
- ⁵ مدين أمال ، المنشآت المصنفة لحماية البيئة _ دراسة مقارنة _، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير ، تخصص قانون عام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة ابي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2012/2011 ، ص.75.
- ⁶ نعيم مغيب ، الجديد في الترخيص الصناعي و البيئي و المواصفات القياسية ، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان س.2006 ، ص.42 و ما بعدها.
- ⁷ P.Malingrey ,Introduction au droit de l'environnement,2 edition ; Lavoisier ,Edition tec et doc ; Paris , p136.
- ⁸ D.Guihal , droit repressif de l'environnement , economisa , Paris , 3 éd , A.2008 , 596 .
- ⁹ المرسوم 93/191 مؤرخ في 04 أوت 1993 ، المتعلق بأعمال البحث عن المواد المعدنية و استغلالها ، ج.ر.ع.52 ، 1993 .
- ¹⁰ عزوي عبد الرحمن ، الرخص الادارية ، المرجع السابق ، ص.312 و ما بعدها .
- ¹¹ مدين أمال ، المرجع السابق ، ص.85 .
- ¹² المرسوم تنفيذي رقم 91-176 مؤرخ في 28 ماي 1991 ، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير و رخصة التجزئة وشهادة التقسيم و رخصة البناء وشهادة المطابقة و رخصة الهدم وتسليم ذلك ، ج.ر.ع.26 ، س 1991 ، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي 09-307 ، مؤرخ في 22 سبتمبر 2009 ، ج.ر.ع 55 ، 2009 .
- ¹³ حمادو دحمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير ، تخصص قانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011 ، ص.127.
- ¹⁴ القانون رقم 29-90 مؤرخ في 1 ديسمبر 1990 يتضمن قانون التهيئة والتعمير، ج.ر.ع.52، س.1990.
- ¹⁵ اقلولي ولد رابح صافية ، قانون العمران الجزائري ، أهداف حضرية ووسائل قانونية ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر ، 2014 ، ص.133 .
- ¹⁶ عزوي عبد الرحمن ، الرخص الادارية ، مرجع سابق ، ص.611 .
- ¹⁷ المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91/176 ، مشار اليه سابقا
- ¹⁸ المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91/176 ، مشار اليه سابقا .
- ¹⁹ عربي باي يزيد ، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة و التعمير الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق ، تخصص قانون عقاري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، السنة الجامعية 2015/2016 ، ص.133
- ²⁰ محمد الصرايرة، "النظام القانوني لرخص البناء، دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني"، مجلة الحقوق الكويتية، مجلس النشر العلمي، جامعة

- الكويت، ع.4، س 25 ديسمبر 2001، ص.297 .
- ²¹ المادة 65/2 من القانون رقم 29-90 مؤرخ في 1 ديسمبر 1990 يتضمن قانون التهيئة والتعمير، ج.ر.ع.52، س.1990.
- ²² دالم نوال، القرارات الإدارية الضمنية والرقابة القضائية عليها -دراسة مقارنة- مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص.8 .
- ²³ اقلولي ولد رابح صافية، المرجع السابق، ص.151.
- ²⁴ عزاوي عبد الرحمن، "الإجراءات والمواعيد في مادة المنازعات العمران (حالة شهادة المطابقة)"، **مجلة العلوم القانونية والإدارية**، جامعة سيدي بلعباس، ع.4، س2008، ص.155 .
- ²⁵ حمادو دحمان، المرجع السابق، ص.137 .
- ²⁶ خالد مصطفى فهمي، الجوانب القانونية لحماية البيئة من التلوث، في ضوء التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011، ص.117 و ما بعدها .
- ²⁷ المادة 03 من القانون رقم 01-19 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يحدد كيفيات نقل النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج.ر.ع.77، س 2001 .
- ²⁸ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 04-409 مؤرخ في 14 ديسمبر 2004 يحدد كيفيات نقل النفايات الخاصة الخطرة، ج.ر.ع.81، س.2004 .
- ²⁹ المادة 14 و المادة 15 من مرسوم التنفيذي رقم 04-409، المرجع نفسه
- ³⁰ المرسوم التنفيذي رقم 02/372 مؤرخ في 11 نوفمبر 2002 يتعلق بنفايات التغليف، ج.ر.ع.74، س.2002، ص.11 .