حوليات جامعة بشار
Annales de l'Université de Bechar
العدد ***N° 5, 2009, 5***
ISSN : 1112-6604

الترخيص المسبق كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري

د. منصور مجاجي
كلية الحقوق جامعة الدكتور يحي فارس بالمدية

مقدمة:

ساهم التقدم الصناعي والتطور التقني والتوسع الهائل في استخدام مصادر الطاقة المختلفة،وانتشار وسائل النقل و المواصلات وكثافة استخدامها ،وما إلى ذلك من طرق وأدوات ومنتجات الحضارة الصناعية المعاصرة ،في زيادة التدهور البيئي و تفاقمه ، ولعب اندفاع معظم دول العالم نحو التصنيع و التنمية،وحلم الدولة القوية و لو على حساب البيئة دورا كبيرا في هذا الشأن. إزاء ذلك علت الأصوات بين شعوب العالم بضرورة اتخاذ التدابير الفعالة، لمقاومة الأخطار الناجمة عن التقدم التكنولوجي و محاربة التلوث البيئي ، وشهدت الأعوام الماضية عقد عديد من المؤتمرات العلمية الدولية و الإقليمية و المحلية المتعلقة بمناقشة و معالجة المشاكل البيئية و خاصة التلوث البيئي،وإبرام العديد من المعاهدات والاتفاقات المختلفة التي أرست المعالم الأساسية لحماية البيئة ،كما شهدت وسائل النشر تدفق عديد من المؤلفات التي تعالج هذه المشاكل من كافة النواحي العلمية و الفنية والاقتصادية · إزاء وضع كهذا صار لزاما على المشرع الجزائري–كغيره– أن يتدخل بالتنظيم و التوجيه لكل المسائل المتعلقة بالبيئة و حمايتها من كل ما يضر بها ،وفي سبيل ذلك ومن خلال النصوص التشريعية التي أوجدها في هذا الصدد وفي مقدمتها القانون رقم 03/83 المؤرخ في 1983/02/05المتعلق بحماية البيئة،ومن بعده القانون رقم 10/03المؤرخ في19/08/ 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة،اعتمد المشرع على جملة من الوسائل القانونية التي يمكن من خلالها تجسيد الحماية اللازمة للبيئة من كل ما يضر بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة ،في الحال أو في المستقبل،وفي مقدمة هذه الوسائل نجد "**الترخيص المسبق**" الذي بمقتضاه يمكن لسلطات الضبط أن تتدخل مقدما في الأنشطة الفردية لاتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية البيئة من الأخطار التي قد تنجم عن ممارسة الأنشطة بشكل غيرآمن،فهو إجراء "**وقائي**" نابع من فكرة "**الوقاية خير من العلاج**" .

فما المقصود بهذه الآلية القانونية ؟ وهل نجح فعلا المشرع الجزائري من خلالها في تجسيد الحماية اللازمة للبيئة؟

هذا ما سنحاول معرفته من خلال هذا الموضوع الذي سنتناوله من خلال النقاط الآتية:

أولا: تعريف الترخيص المسبق .

ثانيا: دور الترخيص المسبق في حماية البيئة .

ثالثا:تطبيقات لنظام الترخيص المسبق في التشريع الجزائري.

أولا: تعريف الترخيص المسبق .

الترخيص هو الإذن الصادر من الإدارة المختصة بممارسة نشاط معين لا يجوز ممارسته بغير هذا الإذن ، و تقوم الإدارة بمنح الترخيص إذا توافرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون لمنحه، وتكاد تقتصر سلطتها التقديرية على التحقق من توافر هذه الشروط و اختيار الوقت المناسب لإصدار الترخيص .

والأصل أن الترخيص دائم ما لم ينص فيه على توقيته،ويجوز تجديد الترخيص المؤقت بعد استيفاء الشروط المطلوبة ،و عادة ما يكون الترخيص بمقابل يتمثل في رسوم يدفعها طالب الترخيص ضمن الشروط اللازم توافرها لإصدار ، وعادة ما يحدد القانون شروط منح الترخيص ومدته و إمكانية تجديده و الرسوم التي يدفعها طالب الترخيص ضمن الشروط اللازم توافرها لإصداره ،ويشترط لكي يكون الترخيص المسبق صحيحا أن تتوافر فيه عدة شروط هى: أن يكون الترخيص في الحالات التي ينظمها القانون ،وأن تلتزم الإدارة بمنح الترخيص متى توافرت شروطه التي حددها القانون ،وأن تكون هناك ضرورة ملزمة لهذا الإذن أو الترخيص وهنا تخضع لرقابة القضاء .

وعليه فالترخيص المسبق هو عبارة عن قرار صادر عن الإدارة المختصة يتضمّن الإذن بممارسة نشاط معين ،فالترخيص الإداري من حيث طبيعته يعد قرارا إداريا انفراديا يدخل في
إطار ممارسة سلطات الضبط المخولة للإدارة قانونا .

ثانيا: دور الترخيص المسبق في حماية البيئة.

للترخيص الإداري دور كبير في تجسيد الحماية اللازمة للبيئة ، فهو نظام من خلاله تتمكن سلطة الضبط الإداري من التدخل مقدما في الأنشطة الفردية لاتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الأخطار التي قد تنجم عن ممارسة النشاط بشكل غير آمن ،وبالتالي فإن الأثر المترتب على الترخيص هو إزالة الموانع القانونية التي تحول دون ممارسة النشاط الذي يقدر المشرع خطورته على المجتمع و بالتالي يخضعه لنظام الترخيص المسبق .

وعليه فالترخيص المسبق هو أداة نابعة من فكرة "**الوقاية خير من العلاج**" ،كونه من الأساليب الوقائية المانعة لما قد ينجم عن النشاط من ضرر بالبيئة سواء كان مباشرا أو غير مباشر ، في الحال أو في المستقبل،وذلك بتمكين الإدارة من فرض ما تراه ملائما من الاحتياطات التي من شأنها توقي الضرر.

وتطبيق هذا النوع من أساليب الضبط الإداري الخاص بحماية البيئة له مجال واسع في التشريعات، لاسيما التشريعات الأوروبية والمصدر الأول لهذا الأسلوب هو المرسوم الذي أصدره نابليون سنة 1910 الخاص بضرورة الحصول على ترخيص لإقامة مؤسسات من شأنها أن تسبب أضرارا للجوار.

وقد تضمّن القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، العديد من المبادئ المجسدة لنظام الترخيص المسبق ، وأبرز مثال على ذلك جملة المبادئ التي تضمنتها المادة(03)من هذا القانون ،وفي مقدمتها نجد "**مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر**" ويكون ذلك باستعمال أحسن التقنيات المتوفرة و بتكلفة اقتصادية مقبولة،ويلزم كل شخص يمكن أن يلحق نشاطه ضررا كبيرا بالبيئة،مراعاة مصالح الغير قبل التصرف.

كما نجد أيضا "**مبدأ الحيطة**"،الذي يجب بمقتضاه ألا يكون عدم توفر التقنيات نظرا للمعارف العلمية و التقنية الحالية،سببا في تأخير اتخاذ التدابير الفعلية والمناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضرة بالبيئة

ثالثا:تطبيقات لنظام الترخيص المسبق في التشريع الجزائري.

أ/الترخيص المسبق في القانون رقم 10/03المتعلق بحماية البيئة في إطارالتنمية المستدامة:

من بين الأهداف التي يرمي إلى تحقيقها القانون رقم 10/03المؤرخ في 19ماي 2003المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة،نجد وقاية المجتمع من الأخطار التي قد تنجم عن ممارسة أنشطة من شأنها أن تلحق أضرارا بالبيئة سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة في الحال أو في المستقبل، إذ نجد المادة(02) من هذا القانون تنص على ما يلي:"تهدف حماية البيئة في إطار التانمية المستدامة،على ما يلي:...–الوقاية من كل أشكال التلوث و الأضرار الملحقة بالبيئة ،وذلك بضمان الحفاظ على مكوناتها."

ويعتبر الترخيص المسبق من بين الوسائل القانونية التي سعى المشرع الجزائري من خلالها إلى تجسيد الطابع الوقائي للقانون رقم10/03 ،ومن أمثلة ذلك نجد ما يلي:

*خضوع المنشآت المصنفة حسب أهميتها وحسب الأخطار أو المضار التي تنجر عن استغلالها بترخيص من الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني عندما تكون هذه الرخصة منصوصا عليها في التشريع المعمول به،ومن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي .

* خضوع فتح مؤسسات تربية فصائل الحيوانات غير الأليفة وبيعها وإيجارها وعبورها وكذا فتح مؤسسات مخصصة لعرض عينات حية من حيوان محلي أو أجنبي للجمهور إلى ترخيص .

* اشتراط في كل عملية شحن أو تحميل كل المواد أو النفايات الموجهة للغمر في البحر الحصول على ترخيص يسلمه الوزير المكلف بالبيئة.

* خضوع الأنشطة التي تمارس في المؤسسات والشركات ومراكز النشاطات و المنشآت العمومية أو الخاصة،المقامة مؤقتا أو دائما، إلى ترخيص،في حالة إمكانية تسبب هذه الأنشطة في صخب.

ب/الترخيص المسبق في القانون رقم 02/02 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه:

عرف المشرع الجزائري هذا الإجراء في القانون رقم 02/02 المؤرخ في 05 فبراير 2002 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه فنجد على سبيل المثال ما يلي:

* ربط منح الترخيص بالقيام بأعمال الردم أو التصخير أو إقامة حواجز في الشواطئ بإقامة منشآت تتصل بممارسة خدمة عمومية تقتضي بالضرورة التموقع على شاطئ البحر أو بحتمية حماية المنطقة المعنية.

* ضرورة الحصول على ترخيص من أجل استخراج مواد الملاط من الشاطئ وملحقاته مع ضرورة خضوع هذه التراخيص لدراسة التأثير على البيئة.

ج/ الترخيص المسبق في القانون رقم02/03 المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ:

بهدف حماية و تثمين الشواطئ قصد استفادة المصطافين منها بالسباحة و الاستجمام و الخدمات المرتبطة بها ، و توفير شروط تحقيق تنمية منسجمة ومتوازنة للشواطئ تستجيب لحاجات المصطافين من حيث النظافة و الصحة و الأمن و حماية البيئة ،تضمّن القانون رقم 02/03 المؤرخ في 17 فيفري 2003 المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ إجراء الترخيص المسبق في العديد من الحالات نأخذ منها على سبيل المثال ما يلي:

* لا يسمح بفتح الشواطئ للسباحة إلا بعد الحصول على ترخيص مسبق من الوالي المختص إقليميا ،وبناء على اقتراح لجنة ولائية تنشأ لهذا الغرض ،وبعد اتخاذ الدولة لجميع الإجراءات الخاصة بالأمن و الدفاع الوطني و حماية البيئة.

* من بين الشروط الواجب توافرها في الشاطئ حتى يرخّص بفتحه نجد مايلي:

- موقف سيارات مهيئ و بعيد عن أماكن السباحة و الاستجمام.
- تجهيزات صحية ملائمة .
- التجهيزات المرتبطة باستغلال الشواطئ.

د/ الترخيص المسبق في القانون رقم 12/05 المتعلق بالمياه المعدّل و المتمم:

تضمن القانون رقم 12/05 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه المعدّل و المتمم نظام الترخيص المسبق في العديد من المواضع ،نأخذ منها على سبيل المثال ما يلي:

* خضوع رمي الإفرازات أو تفريغ أو إيداع كل أنواع المواد التي لا تشكل خطر تسمم أو ضررا بالأملاك العمومية للماء ،إلى ترخيص، وقد أكد المشرع على رفض منح هذا الترخيص،عندما تضر الإفرازات أو المواد محل الترخيص بما باتي:

- القدرة على التجديد الطبيعي للمياه.
- متطلبات استعمال المياه.
- الصحة و النظافة العمومية.
- حماية الأنظمة البيئية المائية.
- السيلان العادي للمياه.
- أنشطة الترفيه الفلاحي .

* عدم إمكانية القيام بأي استعمال للموارد المائية بما في ذلك المياه الموجهة للاستعمال الفلاحي و المياه غير العادية من طرف أشخاص طبيعيين و معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص، عن طريق منشآت و هياكل استخراج الماء أو من أجل تربية المائيات إلاّ بموجب رخصة أو امتياز يسلم من قبل الإدارة المختصة.

* يلغى الترخيص الذي يسمح باستعمال الموارد المائية ،وبدون أي تعويض في حالة عدم مراعاة الشروط و الالتزامات المترتبة على القانون المتعلق بالمياه،والنصوص القانونية المتخذة لتطبيقه.

خاتمة:

من خلال ما تم التطرق إليه،نستنتج أن الترخيص المسبق إجراء نابع من ضرورة التفكير قبل الفعل، من منطلق أنّ الوقاية خير من العلاج،و الحكمة من فرضه تكمن في تمكين سلطة الضبط الإداري من التدخل مقدما في الأنشطة الفردية لاتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية البيئة بشقيها الطبيعي و المشيّد من الأضرار المباشرة وغير المباشرة،التي قد تنجم عن ممارسة النشاط بشكل غير آمن .

أما بخصوص مدى فاعلية هذه الأداة في الجزائر ،فإنها مرتبطة إلى حد بعيد بمدى ملاءمة المحيط الذي توجد فيه ،إذ من المعلوم أنها تشكل جزء من منظومة قانونية كبرى،فهي متممة لنظام الحظر و الإلزام ،ولها علاقة

عضوية بالإدارة المكلفة بالبيئة ،بالإضافة إلى ارتباطها بأدوات التخطيط الاقتصادي وبأدوات التهيئة و التعمير...إلخ لذا سيكون من الصعب تقييم لهذه الأداة بمعزل عن هذه الظروف الموضوعية .

قائمة المراجع:

اولا: المراجع باللغة العربية .

أ/- المؤلفات:

1/-الدكتور:عبد الرحمان حسين علام،الحماية الجنائية لحق الإنسان في بيئة ملائمة،مكتبة نهظة الشرق،القاهرة،1985.

2/-الدكتور:فرج صالح الهريش،جرائم تلويث البيئة،المؤسسة الفنية للطباعة و النشر،القاهرة، 1998.

3/- الدكتور: ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة للنشر،الاسكندرية،2004 .

4/- الدكتور: محمد حسين عبد القوي، الحماية الجنائية للبيئة الهوائية، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، 2002 .

5/- الدكتور، عمار عوابدي ،القانون الإداري،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر ،1990.

6/- الدكتور عبد الغني بسيوني،القانون الإداري،منشأة المعارف،الإسكندرية،1991 .

7/- الدكتور:داود الباز،حماية السكينة العامة-الضوضاء-، دار الفكر الجامعي،الإسكندرية، 2004 .

ب/- الرسائل:

- حميدة جميلة،الوسائل القانونية لحماية البيئة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة .

ج/- المقالات:

- الدكتور: نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية،المجلد الثالث ،العدد الأول،فبراير 2006 .

د/- النصوص القانونية:

1/- القانون رقم 02/02 المؤرخ في 05 فبراير 2002 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه،الجريدة الرسمية العدد 10، لسنة 2002.

2/- القانون رقم 02/03 المؤرخ في 17 فيفري 2003 المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ،الجريدة الرسمية،العدد11،لسنة 2003.

3/- القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة،الجريدة الرسمية، العدد،43،لسنة 2003.

4/- القانون رقم 12/05 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه المعدّل والمتمم،الجريدة الرسمية،العدد 60،لسنة2005.

ثانيا:المراجع باللغة الفرنسية .

1/-Michel Despax: droit de l'environnement, litec, paris, 1980.

2/-Kiss alixandre et shelton dinach: traite du droit européen de l'environnement, agence supérieur pour l'enseignement supérieur et de la recherche, édition fusion roche, 1995