رخصة استغلال المنشأة المصنفة آلية لضبط النشاط الاقتصادي وفق للتنمية المستدامة

License to exploit the facility classified as a mechanism to control economic activity in accordance with sustainable development

يحياوي سعاد[1]، حيرش نور الدين*[2]

[1] جامعة معسكر (الجزائر)، souad.yahiaoui@univ-mascara.dz

[2] جامعة معسكر (الجزائر)، hairechnou@univ-mascara.dz

تاريخ الاستلام: 2021/11/09 تاريخ القبول: 2022/02/23 تاريخ النشر: 2022/04/27

ملخص:

يهدف هذا المقال إلى بيان وتوضيح مدى أهمية الترخيص لإستغلال المنشأة المصنفة في ضبط النشاط الإقتصادي على المستوى الوطني وفق لنظرة خاصة بالتنمية المستدامة، وذلك من خلال التطرق إلى لترخيص الإداري وبيان إجراءات منحه، بالإضافة إلى التعرض إلى التصريح بالإستغلال لهذه المنشآت، والآثار القانونية لذلك الترخيص، كل ذلك من خلال التعرض بالدراسة والتحليل للنصوص القانونية المنظمة لهذا المجال خاصة الأمر 08/06 والقانون 02/04 وكذا القانون 10/03، معتمدين في ذلك على المنهج التحليلي لتلك النصوص، لنصل في الأخير إلى أن هذا الترخيص يعتبر إجراء مهم في مجال إستغلال المنشآت المنصفة.

كلمات مفتاحية: الإستغلال.، الترخيص، المنشآت المصنفة، التنمية، الإستدامة.

Abstract:

This article aims to clarify the importance of licensing to exploit the facility classified in controlling economic activity at the national level in accordance with a view on sustainable development, by addressing the administrative license and the procedures for granting it, in addition to exposure to the authorization of exploitation of these facilities, and the legal implications For that license, all through the study and analysis of the legal texts governing this area, particularly 06/08 and Law 04/02 as well as Law 03/10, relying on the analytical approach of those texts, to reach Finally, this license is an important measure in the exploitation of fair enterprises.

Keywords: Exploitation; licensing; classified facilities; development; sustainability.

* المؤلف المرسل

مقدمة

لقد كان نتاج تأثر النظام الاقتصادي الجزائري بالنظام الاقتصادي العالمي اعتماد المشرع الجزائري حرية التجارة والصناعة وتكريسها كمبدأ دستوري بنص المادة 37 من دستور1996[1] هذا المبدأ الذي أعطى للقطاع الخاص من الناحية القانونية والعملية دورا مهما في الحياة الاقتصادية، إذ ساعد على ازدهار الأنشطة الصناعية والتجارية وأدى إلى إنشاء العديد من المنشآت الصناعية.

لكن تجدر الإشارة إلى أنه إذا كان الأصل في الممارسة التجارية مبدأ الحرية فهناك ضرورات تقتضي تقييد هذه الحركية الحرة وذلك عن طريق فرض المشرع الجزائري آليات من منطلق فكرة الضبط الإداري لحماية المصلحة العامة بمختلف أبعادها الاقتصادية، البيئية والاجتماعية.[2] وهو ما يبرز أهمية دراسة هذا الموضوع بحيث فرضت مقتضيات النظام العام وحماية البيئة تدخل المشرع لوضع قيود بموجب نصوص تشريعية وتنظيمية استثنت من مبدأ حرية الصناعة والتجارة الأنشطة المنظمة والمقننة وكذلك الأنشطة التي تنطوي ممارستها على مخاطر خاصة والتي توصف بأنها منشآت مصنفة. من قبيل ذلك ما نصت عليه المادة 04 من الأمر رقم 08/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006[3] بقولها " تنجز الاستثمارات في حرية تامة مع مراعاة التشريع والتنظيمات المتعلقة بالنشاطات المقننة وحماية البيئة، وتستفيد هذه الاستثمارات بقوة القانون من الحماية والضمانات المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها."

كما أكدت المادة 27 من القانون رقم 02/04 المتعلق بممارسة الأنشطة التجارية على أنه" دون الاخلال بأحكام القانون رقم 22/90 المؤرخ في 1990/12/14 والمتعلق بالتهيئة والتعمير لا يمكن السماح بتواجد نشاط تجاري لانتاج السلع والخدمات من شأنه أن يحدث أضرارا ومخاطر بالنسبة لصحة وراحة السكان و/أو المحيط إلا في المناطق الصناعية أو مناطق الأنشطة المعدة لهذا الغرض والواقعة في المناطق الحضرية أو شبه الحضرية السكنية دون سواها.

[1]- دستور 1996 جريدة رسمية عدد 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 معدل بقانون رقم 03/02 مؤرخ في 10 أبريل 2002 جريدة رسمية عدد 25 مؤرخة في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008.

[2]- بومدين طاشمة، التنمية المستدامة وإدارة البيئة بين الواقع ومقتضيات التطور، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2016، ص 267.

[3]- جريدة الرسمية المؤرخة في 2006/07/19.

غير أنه يمكن أن تنشأ هذه الأنشطة في مواقع محددة ضمن ضواحي المناطق الحضرية أو شبه الحضرية وخارج مناطق النشاطات أو المناطق الصناعية بناء على رخصة تسلمها المصالح المؤهلة."

حدد المشرع الجزائري مفهوم المنشآت المصنفة في المادة 18 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة[1] بقولها "تخضع لأحكام هذا القانون المصانع والورشات والمشاغل ومقالع الحجارة والمناجم وبصفة عامة المنشآت التي يستغلها أو يملكها كل شخص طبيعي أو معنوي عمومي أو خاص والتي قد تهدد الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية أو قد تتسبب في المساس براحة الجوار".

باستقراء هذه المواد يتبين أن إقامة التوازن بين مصالح الأفراد باستثمار مؤسساتهم الصناعية والتجارية بحرية دون قيود يقابله وجوب المحافظة على حريات المجتمع والأفراد وعدم تعريضهم الأضرار ومخاطر لا يجوز تحملها، فتحاشي هذه الأضرار ووجوب تلافي نتائجها السلبية هو الذي يبرر تدخل الإدارة لضبط النشاط الاقتصادي بإخضاعه لأحكام ذات طبيعة وقائية[2] تمثلت في اشتراط الحصول على رخص إدارية تمنحها سلطات مختصة في إطار ممارستها للضبط الإداري.

وعليه يطرح الإشكال حول مدى نجاعة وفعالية رخص استغلال المنشآت المصنفة في ضبط النشاط الاقتصادي وفق لبعد بيئي مستدام؟.

هذا ما سنحاول الإجابة عليه معتمدين المنهج التحليلي الوصفي وذلك بهدف الوقوف على مختلف الرخص التي اشترطها المشرع الجزائري لاستغلال المنشآت بهدف الحفاظ على البيئة وضمان حقوق الأجيال القادمة وفق بعد بيئي مستدام.

تتحدد فعالية رخص استغلال المنشأة المصنفة (أولا) من خلال أثرها القانوني (ثاني) في حماية البئية وأفراد المجتمع من مخاطرها.

[1]- مؤرخ في 19 يوليو 2003، الجريدة الرسمية المؤرخة في 20 يوليو 2003 العدد 43، ص 09.

[2]- نعيم مغبغب، الجديد في الترخيص الصناعي والبيئي، الطبعة الأولى، منشورات حلبي الحقوقية، لبنان، 2006، ص18.

أولا- رخص استغلال المنشآت المصنفة

تخضع المنشأة المصنفة باعتبارها وحدة تقنية ثابتة يمارس فيها نشاط أو عدة أنشطة من النشاطات المذكورة في قائمة المنشآت المصنفة المحددة بموجب نصوص تنظيمية[1] وذلك بحسب خطورتها على البيئة لنظام الترخيص والتصريح، إذ تخضع المنشآت من الدرجة الأولى إلى الثالثة لنظام الترخيص الإداري (أ) في حين تخضع منشآت الدرجة الرابعة لنظام التصريح (ب).

أ- الترخيص الإداري آلية لضبط النشاط الإداري

لقد أكد المشرع الجزائري بموجب الفقرة الأولى من المادة 19 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة[2] على خضوع المنشآت المصنفة حسب أهميتها وحسب الأخطار والمضار التي تنجز عن استغلالها لترخيص إداري مسبق بقوله " تخضع المنشآت المصنفة حسب أهميتها وحسب الأخطار أو المضار التي تنجز عن استغلالها لترخيص من الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني عندما تكون هذه الرخصة منصوص عليها في التشريع المعمول به، ومن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي."

ولقد عرف الأستاذ عزاوي عبد الرحمن الترخيص الإداري على أنه "عمل إداري يتخذ شكل القرار الإداري باعتباره عملا أحادي الطرف صادرا أصلا بموجب تأهيل تشريعي من جهة إدارية سواء من سلطات إدارية صرفة 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 أن توجد أو تمارس بدون هذا الإصدار."[3]

يعتبر الترخيص الاداري وسيلة إدارية تمارس بواسطتها الإدارة رقابة سابقة ولاحقة على النشاط الاقتصادي، له دور وقائي يسمح بتجنيب المجتمع والجوار والبيئة مخاطر وأضرار المنشآت المصنفة، ولكي يرتب الترخيص الإداري هذا الأثر القانوني (1) لابد أن يقرر وفقا لإجراءات قانونية (2).

[1]- المادة 2 من الأمر رقم 06/ 198 المؤرخ في 31 مايو 2006، ج ر عدد 37 بتاريخ 04 يونيو 2006، ص 10.

[2]- المؤرخ في 19 يوليو 2003، الجريدة الرسمية المؤرخة في 20 يوليو 2003، العدد 43، ص 09.

[3]- عزاوي عبد الرحمن، النظام القانوني للمنشآت المصنفة من أجل حماية البيئة، الطبعة الأولى، مكتبة العلوم القانونية والإدارية، الجزائر، 2003، ص 40.

1 - إجراءات اتخاذ الترخيص الإداري

بناء على المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة تخضع المؤسسات المصنفة من الفئة الأولى إلى الفئة الثالثة لرخصة استغلال المؤسسة المصنفة مسبوقة برخصة لإنشائها وهي تمنح وفق للإجراءات التالية.

1-1- الإجراءات التي تسبق طلب الترخيص

استنادا لنص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06 فإنه يسبق كل طلب رخصة استغلال مؤسسة مصنفة حسب الحالة وطبقا لقائمة المنشأة المصنفة تقديم دراسة أو موجز التأثير على البيئة، دراسة خطر وتحقيق عمومي يتم طبقا للكيفيات المحددة في التنظيم.

وتجدر الإشارة إلى أنه زيادة على المنشآت المصنفة المحددة بموجب المادة 18 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ونظرا للتطور المتزايد للنشاط التجاري والصناعي فإن المشرع وحماية للبيئة قام بتحديد المشاريع التي تخضع بصورة وجوبية إلى دراسة تأثير أو لموجز التأثير، كما أنه من أجل حماية البيئة والصحة الإنسانية أقر المشرع بموجب المادة 25 من القانون السالف الذكر حكم قانوني يخص المنشآت الصناعية والتجارية غير المدرجة ضمن قائمة المنشآت المصنفة والتي هي في طور الممارسة والاستغلال مفاده أنه إذا نجم عن استغلال هذه المنشآت أخطار وأضرار تمس بالمصالح المذكورة في المادة 18 أعلاه يعذر الوالي بناء عل تقرير من مصالح البيئة المستغل ويحدد له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الخطر، إن لم يمتثل وقف سير المنشأة لغاية تنفيذ الشروط المفروضة.[1]

يتم إنجاز دراسة وموجز التأثير على البيئة من قبل مكاتب دراسات أو مكاتب استشارات معتمدة من الوزارة المكلفة بالبيئة على نفقة صاحب المشروع بناء على المادة 22 من القانون رقم 10/03 السالف الذكر. ويعد دراسة تقدير الأثر البيئي من الركائز الأساسية التي تعمل على إنجاح عملية التخطيط البيئي وتحقيق التنمية المستدامة، فهي وفقا لنص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 145/07 تهدف إلى تحديد مدى ملائمة إدخال المشروع في بيئته مع تحديد وتقييم الآثار المباشرة وغير المباشرة للمشروع والتحقق من التكفل بالتعليمات المتعلقة بحماية البيئة في إطار المشروع المعني. من هنا تظهر أهمية دراسة تقدير الأثر البيئي باعتباره إجراء وقائي من شأنه أن يؤدي إلى تفادي الآثار البيئية الضارة الناتجة

[1]- بقدار كمال، المرجع السابق، ص 270.

عن إنشاء المؤسسات المصنفة وعن ممارستها لأنشطتها. كما أنه يجسد التعاون الجماعي والابتعاد عن التصرف الانفرادي في إدارة البيئة بين مختلف الإدارات المعنية والجهات العلمية والمؤسسات الاقتصادية، زيادة عن تميزه بالطابع العلمي والتقني وذلك عند تحليله للآثار الضارة للمشروع على البيئة،[1] هذا ما يضمن إقامة نوع من التوازن بين التنمية الاقتصادية والبيئة.[2]

يتم إداع دراسة التأثير وموجز التأثير من طرف صاحب المشروع لدى الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا كل حسب اختصاصه ليأمر هذا الأخير المصالح المكلفة بالبيئة والتي تقع في دائرتها المؤسسة المصنفة المزمع إنشاؤها بتفحص محتوى دراسة وموجز التأثير، وبعد الفحص الأولي وقبول دراسة وموجز التأثير، يعلن الوالي بموجب قرار ضرورة فتح تحقيق عمومي لدعوة الغير وكل شخص طبيعي أو معنوي لإعطاء رأيهم في المشروع المراد إنجازه، وما يترتب عنه من آثار متوقعة على البيئة.[3] ولقد حدد المواد من 10 إلى 15 من المرسوم التنفيذي 145/07 كيفية إجراء التحقيق العمومي حيث يتم إعلان الجمهور بالقرار المتعلق بفتح تحقيق عمومي عن طريق التعليق في مقر الولاية أو البلدية المعنية، أو النشر في يوميتين وطنيتين الذي يشمل موضوع التحقيق بالتفصيل ومدته التي لابد ألا تتعدى شهرا واحدا ابتداء من تاريخ التعليق وكذا الأوقات والأماكن التي يمكن للجمهور إبداء ملاحظاتهم فيهاعلى سجل مرقم ومؤشر ومفتوح لهذا الغرض. إن الطلبات المتوقعة لفحص دراسة أو موجز التأثير يتم إرسالها إلى الوالي الذي يقع في دائرة اختصاصه المشروع المراد إنشاؤه مع دعوة هذا الأخير للشخص المعني للاطلاع على دراسة أو موجز التأثير في مكان يعينه له ويمنحه مهلة 15 يوما لإبداء أرائه وملاحظاته.

يعين الوالي في هذا الصدد محافظا محققا من أجل إجراء كافة التحقيقات وجمع المعلومات التي من شأنها أن تبين بوضوح النتائج المتوقعة للمشروع على البيئة وتحرير محضر بشأنها وإرساله له. وعند نهاية التحقيق العمومي يحرر الوالي نسخة من مختلف الآراء المحصل عليها وعند الحاجة استنتاجات المحافظ المحقق ويدعو صاحب المشروع في مهلة معقولة بتقديم

[1]- ماجد راغب حلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، 2014، ص 224.

[2]- يونس إبراهيم أحمد يونس، البيئة والتشريعات البيئية، دار حامد للنشر والتوزيع، 2007، ص 56.

[3]- المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07.

مذكرة جوابية. وتجدر الإشارة إلى أن الموافقة على دراسة التأثير تتم من قبل الوزير المكلف بالبيئة أما موجز التأثير فيخضع لموافقة الوالي المختص إقليميا.[1]

أما دراسة الخطر فهدفها تحديد المخاطر المباشرة وغير المباشرة التي من شأنها الإضرار بعناصر البيئة نتيجة للأخطار التي يتسبب فيها المشروع المزمع إنشاؤه، إذ يجب أن تتضمن دراسة الخطر التدابير التقنية للتقليص من احتمال وقوع الحوادث والتخفيف من آثارها، كما يجب أن تشمل على عرض عام للمشروع ووصف خاص للأماكن المجاورة له والمحيط الذي قد يتضرر في حالة وقوع حادث، مع التنويه إلى كافة المخاطر الناتجة عن استغلال المنشأة وكذلك الآثار المتوقعة على السكان والبيئة في حالة وقوع حادث ومختلف الآثار الاقتصادية والمالية المحتملة. تنجز دراسة الخطر على نفقة صاحب المشروع من قبل مكاتب استشارات مختصة في هذا المجال ومعتمدة من قبل لوزير المكلف بالبيئة بعد الإطلاع على رأي الوزراء المعنيين عند الاقتضاء.[2]

1-2- إجراءات طلب الترخيص

يخضع إنشاء أي منشأة مصنفة واستغلالها لمجموعة من الإجراءات تستهدف الحصول على الترخيص والإذن بإنشاء واستغلال المنشأة، تتلخص هذه الإجراءات إيداع ملف طلب رخصة استغلال منشأة مصنفة ثم دراسة هذا الملف.

- **إيداع ملف طلب رخصة استغلال المؤسسة المصنفة**

تتحد الأصناف الثلاثة للمنشآت المصنفة من الدرجة الأولى إلى الثالثة في الوثائق المطلوبة في ملف طلب الترخيص، باستثناء الوثائق الفنية المطلوبة.

فبالإضافة للوثائق المنصوص عليها في المادة 5 السالفة الذكر يتضمن ملف طلب رخصة استغلال المؤسسة معلومات خاصة بصاحب المشروع سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا وأيضا معلومات خاصة بالمنشأة تتمثل في طبيعة الأعمال التي يريد المعني القيام بها وكل ما يتعلق بموقع المنشأة وفقا لنص المادة 8 من القانون رقم 198/06.

[1]- ليلى بلحسل منازلة، فوزية ميراوي، المراكز التجارية وحماية البيئة، بومدين طاشمة، التنمية المستدامة وإدارة البيئة بين الواقع ومقتضيات التطور، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2016، ص 304.

[2]- ليلى بلحسل منازلة، فوزية ميراوي، المرجع السابق، ص 305.

يودع ملف طلب الترخيص باستغلال مؤسسة مصنفة من الدرجة الأولى إلى الثالثة لدى مديرية البيئة في 17 نسخة بالنسبة للطلب والوثيقة التقنية والمخططات المطلوبة، أما الوثائق التقنية فيتم إيداعها في 10 نسخ.[1]وبعد التأكد من توافر كل الوثائق القانونية والتقنية بالملف يتم تسليم المعني وصل إيداع يثبت إسم المودع ومعلومات المنشأة وتاريخ الإيداع يوقعه رئيس اللجنة المتعلقة بالمنشآت المصنفة.

- **دراسة طلب الترخيص**

بعد إيداع ملف طلب الترخيص باستغلال المنشأة يعد محضر إرسال إلى أعضاء لجنة المنشآت المصنفة[2] حيث يرسل الملف إلى كل عضو مع التوقيع على محضر الاستلام وتحديد تاريخ الاستلام، وبعد دراسة الملفات يتم إرسال الرأي إلى مصلحة التنظيم والرخص باعتبارها تابعة لرئاسة اللجنة لتقوم هي الأخرى بدراسة الملف مرتكزة في ذلك على الوثائق التقنية - دراسة أو موجز التأثير، دراسة خطر وتقرير المواد الخطرة- .

بعد تحرير الوالي لنسخة من مختلف الآراء واستنتاجات المحافظ، يدعوا صاحب المشروع لتقديم مذكرة جوابية في أجال معقولة ثم يرسل ملف الدراسة المتضمن آرائ المصالح التقنية ونتائج التحقيق العمومي مرفقا بمحضر المحافظ المحقق والمذكرة الجوابية لصاحب المشروع ودراسة التأثير أو موجز التأثير ودراسة الخطر إلى الجهة المختصة للمصادقة عليه والتي تتمثل إما في الوزير المكلف بالبيئة بالنسبة لدراسة مدى التأثير، أو المصالح المكلفة بالبيئة بالنسبة لموجز التأثير لتقوم هذه الجهات بدراستها مستعينة في ذلك بالخبرة أو القطاعات الوزارية المعنية على ألا تتجاوز مدة الدراسة أربعة أشهر من تاريخ إقفال التحقيق العمومي. ثم يوافق الوزير المكلف بالبيئة على دراسة التأثير ودراسة الخطر، ويوافق الوالي المختص

[1]- مدين أمال، المنشآت المصنفة لحماية البيئة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012-2013، ص 97.

[2]- هي عبارة عن لجنة يرأسها الوالي تتشكل من مدير البيئة للولايات، قائد فرقة الدرك الوطني للولاية أو ممثله، مدير الحماية المدنية للولاية أو ممثله، مدير أن الولاية أو ممثله، مدير التنظيم والشؤون العامة للولاية أو ممثله، مدير المناجم والصناعة للولاية أو ممثله، مدير الموارد المائية للولاية أو ممثله، مدير التجارة للولاية أو ممثله، مدير التخطيط وتهيئة الإقليم، مدير المصالح الفلاحية مدير الصحة والسكان مدير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعة التقليدية مدير العمل مدير الصيد البحري حافظ الغابات ممثل الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، ثلاثة خبراء مختصين في المجال التجاري، رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله.

إقليميا على موجز التأثير وتقرير المواد الخطرة المرفق معه. أما قرار الرفض فيجب أن يكون معللا.[1] يرسل قرار الموافقة إلى الوالي الذي يقوم بتبليغه إلى صاحب المشروع.

بعد المصادقة على دراسة أو موجز التأثير والموافقة على دراسة الخطر وتقرير المواد الخطرة تجتمع لجنة المنشآت المصنفة لفحص طلب استغلال منشأة مصنفة، ويلجأ في حالة الخلاف بين أعضاء اللجنة إلى التصويت مع ترجيح صوت الرئيس في حالة تساوي الأعضاء، لتنتهي الدراسة إما برفض منح الموافقة المسبقة فلا يمكن البدء في استغلال وتشييد المنشأة أو منح مقرر الموافقة المسبقة لإنشاء المؤسسة المصنفة الذي يجب أن يشير إلى مجموع الأحكام الناتجة عن دراسة ملف طلب الترخيص بالاستغلال للسماح بالتكفل بها خلال إنجاز المؤسسة المصنفة المزمع إنشاؤها،[2] إذ لا يمكن الشروع في أشغال بناء المؤسسة المصنفة إلا بعد التحصل على مقرر الموافقة المسبقة استنادا لنص المواد 17 و18 من القانون رقم 198/06.

بعد الحصول على الموافقة المسبقة لإنشاء المؤسسة يشرع طالب الرخصة في تشييد المنشأة بعد الحصول على الرخص المتعلقة بالتهيئة والتعمير، وبعد إتمام الانجاز يقوم صاحب الملف بتقديم طلب المطابقة، بناء عليه تقوم اللجنة بزيارة الموقع للتحقق من مطابقة الانجاز للوثائق المدرجة في ملف الطلب، وبعد التأكد من المطابقة تقوم اللجنة بإعداد مشروع قرار رخصة استغلال منشأة مصنفة ترسله إلى السلطة المؤهلة للتوقيع عليه المتمثلة في كل من الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني بالقطاع بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الأولى، الوالي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الثانية و رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الثالثة. ذلك استنادا لنص المادة 20 من القانون رقم 198/06.

2 - التصريح باستغلال منشأة مصنفة آلية لضبط النشاط الإداري

لما كانت المنشآت المصنفة من الفئة الرابعة أقل خطرا على البيئة من المنشآت المصنفة من الفئة الأولى إلى الفئة الثالثة أخضع المشرع استغلالها لنظام التصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا.

[1]- مدين أمال، المرجع السابق، ص 99.

[2]- مدين أمال، نفس المرجع، ص 100.

إن مصطلحات التصريح، الاخطار، الإعلان كلها تسميا مختلفة لنظام قانوني واحد يهدف إلى إلزام الأفراد أو الهيئات بإخبار سلطات الضبط الإداري قبل مزاولة النشاط أو الحرية المزمع ممارستها، ولقد عرف الأستاذ عزاوي عبد الرحمن التصريح بأنه "سلوك تلقائي يقوم به المخطر بإبلاغ الإدارة عن نواياها".[1]ومن ثم يكون التصريح وسيلة من وسائل إعلام السلطات الإدارية إما بصفة مسبقة أو لاحقة وفق مقاضيات القانون بالمشروع المزمع ممارسته، حتى يتسنى لها دراسة أثاره وانعكاساته السلبية على البيئة والمجتمع ومن ثم تمكينها من اتخاذ كافة التدابير اللازمة للقضاء عليها والتخفيف من حدتها.

باستقراء أحكام نص المادة 24 من القانون رقم 198/06 يتبين أن المشرع الجزائري قد أوجب على مستغل منشأة مصنفة من الفئة الرابعة ضرورة تصريح وإخطار رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا قبل ستين (60) يوما من بداية الاستغلال، وعليه يتبين أن المشرع قد اعتمد فيما يتعلق بالتصريح باستغلال المنشأة مصنفة نظام التصريح السابق. ولكي يرتب التصريح أثره القانوني المتمثل في استغلال المنشأة المصنفة لابد أن يقرر وفقا لإجراءات قانونية تتمثل في إيداع ملف التصريح بإنشاء واستغلال منشأة مصنفة (أ) ودراسة ملف التصريح (ب).

أ - إيداع ملف إنشاء منشأة مصنفة

لما كانت منشآت الدرجة الرابعة أقل خطورة على البيئة عدت إجراءات إنشائها أقل تعقيدا مقارنة بغيرها، فاستنادا للمادة 24 السالفة الذكر تتم الإجراءات بإيداع ملف لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي يتكون من الوثائق التالية:

- طلب التصريح بإنشاء منشأة مصنفة من الدرجة الرابعة.
- وثيقة تقنية تشمل اسم المستغل ولقبه وعنوانه إذا تعلق الأمر بشخص طبيعي. اسم الشركة والشكل القانوني وعنوان مقرها وكذا صفة موقع التصريح إذا تعلق الأمر بشخص معنوي. تحديد طبيعة النشاطات التي اقترح المصرح ممارستها وحجمها. تحديد فئة قائمة المنشآت المصنفة التي يجب أن تصنف المؤسسة ضمنها.

[1]- عزاوي عبد الرحمن، النظام القانوني للمنشآت المصنفة، المرجع السابق، ص 91.

واستنادا لنص المادة 25 من القانون السالف الذكر يجب أن يرفق ملف التصريح بمخطط وضعية يظهر موقع المؤسسات والمنشآت المصنفة يضعه مهندس معماري، مخطط الكتلة يظهر مجالات الإنتاج وتخزين المواد، تقرير عن مناهج الصنع التي سينفذها صاحب المشروع والمواد التي سيستعملها لاسيما المواد الخطرة التي من المحتمل أن تكون بحوزته وكذالك المواد التي سيصنعها-وذلك لتمكين السلطة الإدارية من تقييم سلبيات المؤسسة- وتقرير عن طريقة وشروط إعادة واستعمال وتصفية وتفريغ المياه القذرة وكذا إزالة النفايات وبقايا الاستغلال. ويضاف إلى هذا الملف نسخة طبق الأصل عن بطاقة التعريف الوطنية ونسخة من عقد الإيجار أو الملكية لمحل إقامة المنشأة.

إذا كان المفروض قانونا إيداع التصريح بالاستغلال لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى أن الواقع العملي يبين غير ذلك ، فنظرا لانعدام الخبرة والكفاءة المهنية والفنية والتقنية في المصالح الموجودة على مستوى البلدية فإن ملفات التصريح بإنشاء واستغلال منشأة مصنفة يودع لدى "مصلحة التنظيم والرخص" على مستوى الولاية وتوجه كل الطلبات إلى رئيس اللجنة الولائية للمنشآت المصنفة التي غالبا ما يترأسها مدير مديرية البيئة بناء على تفويض من الوالي المختص أصلا. ويتم إيداع هذا الملف في خمس نسخ قبل ستين (60) يوما على الأقل من بداية استغلال المنشأة.[1]

ب - دراسة ملف التصريح باستغلال منشأة مصنفة

بعد إيداع ملف التصريح باستغلال منشأة مصنفة من الدرجة الرابعة على مستوى مصلحة التنظيم والرخص التابعة لمديرية البيئة بالولاية، تتم الدراسة الأولية للملف من طرف موظفي هذه المصلحة وتشمل الدراسة القانونية للملف شكلا ومضمونا والدراسة التقنية يقوم بها مهندس البيئة التابع للمصلحة لمعرفة مدى تحقق المقاضيات التقنية والفنية لاستغلال المنشأة المصنفة.

بعد الدراسة يتم تحرير وثيقة "تحقيق في ملف التصريح" تتضمن معلومات عن صاحب الملف، تاريخ إيداعه وتصنيف المنشأة والنظام القانوني الذي تخضع له، بالإضافة إلى الملاحظات المستنتجة من الدراسة الأولية للملف. توقع هذه الوثيقة من طرف رئيس لجنة المنشآت المصنفة ويتم توجيهها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ترفق هذه الوثيقة بالنسخ الأربعة لملف التصريح التي ترسل إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، وترسل بطريقتين، إما يتم ارسالها من طرف مصلحة التنظيم والرخص إلى الدائرة التي تقوم بدورها بإرسالها إلى رئيس المجلس الشعبي

[1]- مدين أمال، المرجع السابق، ص 97.

البلدي. أو تسلم للمصرح الذي يودعها مباشرة لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي. وبعد وصول الملف لرئيس المجلس الشعبي البلدي يتولى دراسته من جديد مستعينا ومعتمدا على وثيقة التحقيق المرفقة بالملف والذي يأتي رده في ثلاث احتمالات، إما الرد بقبول التصريح، في هذه الحالة يتم إرسال نسخة للمصرح ونسخة أخرى لمصلحة التنظيم والرخص وهنا يمكنه الشروع في ممارسة نشاطه.[1]

أو الرد برفض التصريح، وفي هذه الحالة لابد أن يكون القرار مبررا ومصدقا عليه من طرف اللجنة، ليتم بعد ذلك تبليغه للمصرح الذي يمكنه إما التظلم أو اللجوء إلى القضاء.[2]

ثانيا- الأثر القانوني لرخص استغلال المنشأة المصنفة

لما كان الهدف من اشتراط رخص استغلال المنشآت المصنفة توخي مخاطرها والأضرار المترتبة عنا للبيئة والمجتمع، كان لزاما على المشرع متابعة مدى احترام صاحب المشروع لمقتضيات هذه الرخص وذلك من خلال إحداث هيئة اصطلح عليها تسمية" اللجنة" تتولى رقابة أثر منح الرخصة ومدى التزام صاحب المنشأة بمقتضيات الرخصة

1 - النظام القانوني لرخص استغلال المنشأة المصنفة

باعتبار رخصة استغلال المنشأة المصنفة وثيقة إدارية تثبت أن المنشأة المعنية تطابق الأحكام والشروط المتعلقة بحماية صحة وأمن البيئة، اشترط المشرع عدم تسليمها إلا بعد اتمام إنجاز المنشأة والتأكد من مطابقتها للوثائق المدرجة بالملف ولنص مقرر الموافقة المسبقة. وعليه يكون إنشاء واستغلال منشأة مصنفة معلق عل شرط الحصول المسبق على الترخيص والتصريح بإنشاء المنشأة وإلا عد النشاط الصناعي والتجاري جريمة معاقب عليها القانون.[3]وعن حدود سريان الترخيص من حيث الزمان فالأصل أن الترخيص دائم غير محدد المدة إلا إذا نص القانون صراحة على توقيته.[4]وباعتبار الترخيص والتصريح من التراخيص المتعلقة بالمنشآت المصنفة فهي ذات طبيعة عينية مما يسمح بنقلها من المرخص له الأصلي إلى غيره عن طريق التنازل أو الوفاة، غير أنه يجب على المتنازل له أو الوارث أن يقدم طلبا إلى الإدارة المختصة

[1]- مدين أمال، المرجع السابق، ص 101.

[2]- المادة 26 من قانون 198/06.

[3]- عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 83.

[4]- طاهر ابراهيم الدسوقي عطية، الأمن البيئي، الدار جامعية، مصر، 2007، ص 355.

لنقل الترخيص باسمه خلال المدة المحددة قانونا.[1] ويمكن تعديل الترخيص إما بالتشديد أو التخفيف وفقا للظروف وأي مخالفة لهذه التعليمات من جانب صاحب المنشأة قد يعرضه لجزاءات إدارية مختلفة الخطورة والوقع.[2]

أ - تفعيل دور رخص استغلال المنشأة المصنفة بفرض الرقابة الإدارية عليها

لضمان فعالية رخص استغلال المنشأة المصنفة في ضبط النشاط الاقتصادي أشار قانون حماية البيئة 10/03 إلى ضرورة إحداث هيئة تتولى مراقبة المنشآت المصنفة تطبيقا لذلك نص المرسوم رقم 198/06 عل تشكيل لجنة ولائية خولها صلاحية مراقبة المنشآت المصنفة.

استنادا لنص المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06 تنشأ على مستوى كل ولاية لجنة لمراقبة المؤسسات المصنفة سماها بـــ"اللجنة" تتشكل برئاسة الوالي أو ممثله عادة ما يكون مدير البيئة في الولاية من المديرين الولائيين لـــ: البيئة، أمن الولاية الحماية المدنية التنظيم والشؤون العامة، المناجم والصناعة، الموارد المائية، التجارة، التخطيط وتهيئة الاقليم، المصالح الفلاحية، الصحة والسكان، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعة التقليدية، العمل، الصيد البحري، الثقافة والسياحة إذا كانت الملفات المدروسة تخصها، بالإضافة إلى قائد فرق الدرك الوطني، حافظ الغابات، ممثل الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، ثلاثة خبراء متخصصين في المجال المعني بأشغال اللجنة، رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإن تعذر عليهم الحضور ناب عنهم ممثليهم.

يعين أعضاء هذه اللجنة بقرار من الوالي المختص إقليميا لمدة ثلاثة 3 سنوات قابلة للتجديد ويتم استخلافهم بالأشكال ذاتها.

عند ممارسة هذه اللجنة نشاطها يمكن أن تستعين بكل شخص ذا كفاءة للادلاء بآراء تقنية حول مسائل محددة، كما يمكنها استدعاء صاحب المشروع أو مكتب الدراسات الذي قام بإعداد دراسات المشروع المعني لتقديم معومات تكميلية أو توضيحات تتطلبها اللجنة. كما تجتمع اللجنة باستدعاء من رئيسها كلما دعت الضرورة، تتخذ قراراتها بالأغلبية البسيطة مع ترجيح صوت الرئيس في حال تساوي الأصوات .[3]

[1]- طاهر الدسوقي، نفس المرجع، ص 356.

[2]- ماجد راغب حلو، المرجع السابق، ص 93.

[3]- المواد 33 و34 من المرسوم التنفيذي 198/06.

ثالثا- مهام اللجنة الولائية لمراقبة المنشآت المصنفة

خول المشرع بموجب المرسوم التنفيذي رقم 198/06 للجنة مهام تمكنها من فرض رقابتها السابقة على المنشأة المصنفة تمارسها في إطار فحص ملفات الترخيص والتصريح باستغلال المنشأة. وكذلك ممارستها رقابة لاحقة تمارسها بعد بداية استغلال المنشأة المصنفة وهي التي تفعل دور هذه الرخص في ضبط النشاط الاقتصادي للمنشأة المصنفة.

تتجلى الرقابة اللاحقة في الرقابة المفروضة أثناء الاستغلال العادي للمنشأة، ثم في حالة تعديل المنشأة وعند توقفها.

أ - الرقابة المفروضة أثناء السير العادي للمؤسسة المصنفة

تفرض اللجنة هذه الرقابة بناي على برنامج مراقبة المؤسسات المصنفة الواقعة في الولاية المعنية، إذ يمكنها أن تكلف عضوا من أعضائها أو عدة أعضاء بمهام المراقبة الخاصة إذا اقتضت الظروف ذلك ، أو أن تجري معاينات مراقبة للمؤسسات المصنفة بناء على طلب من رئيسها.

في حالة تضرر مؤسسة أو منشأة مصنفة من جراء حريق أو انفجار أو أي حادث آخر ناجم عن الاستغلال يتعين على المستغل إرسال تقرير لرئيس اللجنة يحدد فيه ظروف وأسباب الواقعة، آثاره على الأشخاص والممتلكات والبيئة، التدابير المتخذة أو المزمع اتخاذها لتفادي حادث مماثل والتخفيف من آثار ذلك على المدى المتوسط والطويل.[1]

عند كل مراقبة في حالة معاينة وضعية غير مطابقة للتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة، أو الأحكام التقنية المنصوص عليه في رخصة الاستغلال يحرر محضر يبين الأفعال حسب طبيعتها وأهميتها. ويحدد أجلا لتسوية وضعية المؤسسة المعنية، وعند نهاية الأجل ودون الالتزام بتسوية الوضعية يمكن تعليق رخصة الاستغلال ثم سحبها في حالة عدم الاستجابة بعد تبليغ القرار، وهنا لابد من طلب رخصة جديدة وفق نفس الأشكال والإجراءات المقررة لطلب رخصة استغلال منشأة مصنفة.[2]

[1]- المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06.

[2]- مدين أمال، المرجع السابق، ص 118.

ب - الرقابة المفروضة في حالة تعديل أو تغيير المؤسسة المصنفة

يعتبر تحويلا ونقلا للمنشأة المصنفة كل تغيير للأليات التقنية الصناعية منها أو التجارية إلى مكان غير المكان الذي كانت فيه بالأساس عندما يشكل هذا التغيير تعديلا كبيرا في الشروط المفروضة على فتح المنشأة المصنفة، وقد تكون المسافة التي يتم التغيير فيها كافية لمثل هذا التعديل. أما تعديل أو تغيير المؤسسة فيقصد به كل تغيير في وضع الحالة الراهنة للمؤسسة الصناعية وفي طبيعة المعدات وشروط العمل وطبيعة الصناعات المعتمدة تؤدي إلى تغيير ظاهر في الشروط المفروضة في الترخيص.[1]سواء كانت المنشأة محل تحويل أو تعديل لابد من تقديم طلب جديد للحصول على رخصة استغلال جديدة ومنا يتاح للجنة فرض رقابتها على المنشأة المصنفة.[2]

ج - الرقابة المفروضة في حال توقف استغلال المنشأة

في حالة توقف المؤسسة عن النشاط نهائيا يتعين على المستغل أن يترك الموقع في حالة لا تشكل أي خطر أو ضرر على البيئة، لهذا الغرض يجب عليه إعلام الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي قبل ثلاثة أشهر على الأقل من التوقف، كما يرسل المستغل ملفا يتضمن مخطط إزالة تلوث الموقع، يحدد إفراغ وإزالة المواد الخطرة وكذا النفايات الموجودة في الموقع...الخ.

بعد تلقي اللجنة لمخطط إزالة التلوث، تراقب تنفيذه وتتأكد من أن الموقع أعيد إلى أصله وهو في حالة لا تشكل أي خطر أو ضرر على البيئة.[3]

خاتمة:

إن المنشآت المصنفة لحماية البيئة ليست إلا صورة من صور ممارسة حرية الصناعة والتجارة لكنها تعتبر في نفس الوقت أهم مصدر يهدد البيئة وراحة الجوار ، ولأجل الموازنة بين هذين المتناقضين فرض المشرع ضرورة إخضاع هذه المنشآت لرقابة إدارية صارمة يمكن أن تصل لحد توقيع عقوبات إدارية، تمارس هذه الرقابة عن طريق فرض مجموعة من الرخص الإدارية.

[1]- نعيم مغبغب، المرجع السابق، ص 82.

[2]- مدين أمال، المرجع السابق، ص 119.

[3]- مدين أمال، المرجع السابق، ص 119.

قائمة المراجع:

1. الكتب :

- بومدين طاشمة، **التنمية المستدامة وإدارة البيئة بين الواقع ومقتضيات التطور**، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2016.

- طاهر ابراهيم الدسوقي عطية، **الأمن البيئي**، الدار جامعية، مصر، 2007.

- عزاوي عبد الرحمن، **النظام القانوني للمنشآت المصنفة من أجل حماية البيئة**، الطبعة الأولى، مكتبة العلوم القانونية والإدارية، الجزائر، 2003.

- ماجد راغب حلو، **قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة**، دار الجامعة الجديدة، 2014.

- نعيم مغبغب، **الجديد في الترخيص الصناعي والبيئي**، الطبعة الأولى، منشورات حلبي الحقوقية، لبنان، 2006.

- يونس إبراهيم أحمد يونس، **البيئة والتشريعات البيئية**، دار حامد للنشر والتوزيع، 2007.

2. البحوث الجامعية :

- مدين أمال، المنشآت المصنفة لحماية البيئة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012-2013

3.القوانين:

- دستور 1996 جريدة رسمية عدد 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 معدل بقانون رقم 03/02 مؤرخ في 10 أبريل 2002 جريدة رسمية عدد 25 مؤرخة في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008.

- المرسوم التنفيذي رقم 06/ 198 المؤرخ في 31 مايو 2006، ج ر عدد 37 بتاريخ 04 يونيو 2006، ص 10.