عن ملاءمة الجزاءات الإدارية في حماية البيئة

On the suitability of administrative sanctions in the protection of the environment

د. ناصر زرورو[1*]،
[1]كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو
د. بلحسن زوانتي[2*]،
[2]كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو

تاريخ الاستلام: 2022/05/14 تاريخ القبول للنشر: 2022/06/01 تاريخ النشر: 2022/06/30

ملخص:

يعد موضوع حماية البيئة من المواضيع التي حظيت باهتمام كبير من قبل التشريعات، من خلال تخصيصها لأحكام صارمة في مجال البيئة، تضمنت بالخصوص آليات الحماية، والتي من أبرزها توقيع الجزاءات الإدارية ضد الجرائم البيئية. هذه الجزاءات تصدرها سلطات إدارية بتفويض من المشرع، لتوقيعها على فرد طبيعي أو شخص معنوي ارتكب جريمة ماسة بالبيئة، فسلطة الإدارة في فرض الجزاء الإداري مرهونة أساسا بوجود نص قانوني مسبق، سواء كان مصدره تشريعي أو تنظيمي.

الكلمات المفتاحية: البيئة، الجزاءات الإدارية، مبررات، ملائمة، تقييم

Abstract :

The topic of environmental protection is one of the topics that has received considerable attention by legislatoin, through its strict regulation in the field of the environment, including in particular protection mechanisms, most notably the introduction of administrative sanctions against environmental crimes.

These sanctions are issued by the administrative authorities with the authorization of the legislator, for the signature of a natural or legal person who has committed an environmental offence. The authority of the administration to impose administrative sanctions depends primarily on the existence of a previous legal legal provision, whether its source is legislative or regulatory**.**

Keywords : environment, administrative sanctions, justification, appropriateness, assessment.

* **المؤلف المراسل:** nacerderoit@gmail.com

مقدّمة:

أصبح الحديث عن حماية البيئة من منظور مختلف الجوانب القانونية من الأمور المسلم بها في الوقت الحاضر، وغدت مشكلة اختيار الجزاءات الواجب اتباعها للحد من الجرائم الواقعة عليها من الأمور التي تستدعي الدراسة والبحث، إذ يرى المنكرون للجزاءات الجنائية المطبقة على الجرائم الماسة بالبيئة، انها غير مفيدة لحماية البيئة لأنها توقع بعد وقوع الجريمة وعندئذ يصعب ارجاع الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الجريمة، لذلك يفضل أن نلجأ إلى إمكانية أخرى لردع هذه الجرائم دون الحاجة إلى الجزاءات الجنائية وذلك بإقرار عقوبات تحمل معنى الردع والزجر وإن ابتعدت عن المفهوم التقليدي للعقوبة السالبة للحياة أو المقيدة للحرية مع الوقاية من حدوث اضرار كبيرة بالبيئة، لذلك اقترحوا مجموعة من الجزاءات ذات طابع إداري يمكن ان تحل محل عن الجزاءات الجنائية وتفادي عند تطبيقها الكثير من الصعوبات والعراقيل عند تطبيق مبدأ المسؤولية الشخصية، وبالتالي سهولة اسناد المسؤولية للشخص المعنوي (المنشآت) نتيجة تطابق طابع الجزاء الإداري مع الشخص المعنوي الأكثر الحاق الأضرار بالبيئة [1].

يقصد بالجزاءات الإدارية تلك التي تصدرها سلطات إدارية بتفويض من المشرع لتوقيعها على فرد طبيعي أو شخص معنوي في حالة ارتكابهم للجرائم الماسة بالبيئة[2]، فسلطة الإدارة في فرض الجزاء الإداري مرهونة أساسا بوجود نص قانوني مسبق سواء كان مصدره تشريعي أو تنظيمي.

لقد سن المشرع الجزائري ترسانة من النصوص القانونية تضمن مجموعة من التدابير والآليات بهدف حماية البيئة والصحة العامة من المخالفات البيئية التي يسببها الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين (المنشآت)، ومن هذه الآليات نجد الجزاءات الإدارية، ما دفعنا إلى طرح الإشكالية الآتية: **مدى ملاءمة هذا النوع من الجزاءات في الحد من المخالفات الماسة بالبيئة؟**

للإجابة على هذه الإشكالية تم اتباع المنهج الاستقرائي لمختلف النصوص القانونية التي تناولت الموضوع، محاولا منا ابراز اهم النقائص التي اعترضت مبررات تكريس هذا الجزاءات الإدارية وما عليها من سلبيات وإيجابيات في حماية البيئة.

لكن ما يترتب عن الجزاءات الإدارية وملاءمتها للحد من المخالفات الماسة بالبيئة يحتاج إلى تبرير الاخذ بها (المبحث الأول) بالإضافة إلى تقييم الدور المنوط من الجزاءات الإدارية في حماية البيئة في مختلف عناصرها (المبحث الثاني).

[1] احمد محمد قائد مقبل، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة،2005، ص.385.

[2] فرج صالح الهريش، جرائم تلويث البيئة، دراسة مقارنة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة، 1998، ص.423.

المبحث الأول

مبررات الاخذ بالجزاءات الإدارية في مجال حماية البيئة

يمكن رد المبررات الداعية إلى تقرير الجزاءات الإدارية في مجال حماية البيئة إلى رغبة المشرع في خلق نوع من التوافق بين مصالح الدولة الحديثة مع الجرائم المستحدثة في السنوات الأخيرة (المطلب الأول)، ومسايرة مقتضيات السياسة الجنائية الحديثة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مسايرة نشاط الدولة الحديثة لمكافحة الجرائم البيئية المستحدثة

إن اتساع نشاط الإدارة الذي افرزه التطور السريع في المجال الاقتصادي والاجتماعي ... حول دور الدولة الحديثة من راعية للأمن والمحافظة على السيادة إلى إدارة تمارس الاشراف على حسن سير المرافق (الفرع الأول)، وباعتبار المخالفات الماسة بالبيئة من الجرائم المستحدثة فهي تحتاج إلى جزاءات مستحدثة موافقة لتحول نشاط الدولة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تحول نشاط الدولة من راعية للأمن إلى دولة مشرفة على حسن سير المرافق

تحولت الدولة في عصرنا الحالي من دولة راعية للأمن والمحافظة على السيادة، إلى دولة تمارس وظيفة الاشراف على الخدمات الرئيسية في مجالات مختلفة، نتيجة اتساع نشاط الإدارة ونتيجة للتطور الاقتصادي والاجتماعي والفكري[3] مما استلزم عليها استعمال سلطاتها بما تملكه من وسائل مادية وبشرية وقانونية، بغرض تنظيم نشاطات الأشخاص المعنوية (المنشآت) وما تملكه من إمكانيات وقدرات ضخمة واستعمالها لأساليب ونظم خاصة[4] يجعلها قادرة على ان ترتكب من المخالفات البيئية ما قد يؤدي إلى تدمير النظام البيئي و الايكولوجي لمنطقة معينة بأكملها، مما يستدعي من الدولة الحفاظ على البيئة بمختلف عناصرها وعدم المساس بها، وانتهاكها باستعمال كل الوسائل القانونية التي لا تفوت الوقت عند حمايتها، وذلك باستعمال الجزاءات الإدارية التي تتميز بهذه الخاصية.

المخالفات البيئية في الحقيقة لا تعدوا أن تكون محصلة لانتهاك علاقة تنظيمية لقطاعات معينة، تشرف عليها أو توجهها الدولة، وأن المخالفة البيئية في هذه الحالة هي مخالفة لأوامر الإدارة وهي قرارات إدارية يفترض ان تتولى الإدارة البيئية بنفسها المعاقبة على من يخالفها بما يتناسب مع حجم وطبيعة الاضرار الملحقة بالبيئة.

---

[3] إبراهيم بلويس، الجزاءات الإدارية في انتهاك البيئة، دكتوراه طور الثالث (ل م د) جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2020، ص.99.

[4] محمد علي عبد الرضا عفلوك، الأساس القانوني للعقوبات الإدارية، على الموقع الالكتروني: https://law_40 kerbala.edu.iq... تاريخ الاطلاع 2022/03/07، دون. ص.

الفرع الثاني: المخالفات الماسة بالبيئة من الجرائم المستحدثة تحتاج إلى جزاءات مستحدثة

الجرائم المستحدثة هي تلك الجرائم التي لا توجد في ضمير الجماعة نظرا لجهل اغلبية الافراد بها ولا يجد الكثير منهم حرجا في ارتكابها[5]، عكس الجرائم التقليدية أو ما يعرف بالجرائم الطبيعية التي وجدت منذ خلق الانسان على ظهر الأرض، والتي رسخت مع مرور الوقت في ضمير الجماعة، فهي لا تتغير بتغير الزمان أو المكان،لأنها من الجرائم التي تتعارض مع عاطفة الشفقة والعدالة التي تعرفها كل المجتمعات الإنسانية، لذا يجرم كل فعل يتعارض مع هاتين العاطفتين أو يشكل مساسا بهما، وكنتيجة حتمية لذلك نجد اغلب التشريعات المقارنة تدون هذا النوع من الجرائم في نصوص تقنين العقوبات.[6]

المتمعن في اغلب القوانين العقابية يجدها لا تتضمن في طياتها نصوص قانونية صريحة تحمي البيئة كقيمة ثابتة، بل تحميها فقط بصورة شكلية وعرضية غايتها حماية الملكية الفردية لعناصر البيئة سواء في شكل (حيوانات او نباتات...)، أي حمايتها اقتصاديا[7] وليس حماية البيئة بالمعنى المتعارف عليه اليوم.

مما يدل على ان الجرائم الماسة بالبيئة من الجرائم المستحدثة وغير الثابتة، هو عدم ادراجها في قانون يمتاز بالثبات (تقنين العقوبات) إلا في عدد قليل جدا من الدول، فهي تخضع لتعديلات وتغيرات مستمرة من قبل المشرع وموزعة على عدة نصوص تشريعية وتنظيمية بلغ عددها 499 نص حتى سنة 2012[8]، وعدم ثبات الجرائم الماسة بالبيئة راجع إلى ارتباطها بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والفنية والتقنية وارتباطها إلى حد كبير بمدى تمدن المجتمع في مختلف جوانب الحياة.

ومما يدل أيضا على أن الجرائم الماسة بالبيئة مستحدثة، وأنها تحتاج إلى جزاءات مستحدثة، أن اكتشاف اغلب هذه الجرائم كان نتيجة للبحوث والدراسات العلمية الحديثة، كما انه هناك اشخاص كثيرون يعيشون في بيئات تشكل وسائط خطرة على حياتهم اليومية دون ان يدركوا طبيعة هذا الخطر أو الإبلاغ عنها، مما يعني

---

[5] محمد حسين عبد القوي، الحماية الجنائية للبيئة الهوائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلوان، مصر 2001، ص. 99، 100.

[6] من اهم الجرائم الراسخة في ضمير الجماعة نذكر جرائم القتل، السرقة، الضرب والجرح العمدي، خيانة الأمانة، لذلك قال عنها الفيلسوف سيزورون بأنها جرائم ابدية سرمدية، كما توجد في روما توجد في أثينا، لتفاصل أكثر انظر، نورالدين هنداوي، الحماية الجنائية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985 ص.20، هامش رقم 1

[7] يحي وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة ابوبكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق،2007، ص ص.324، 326.

[8] صافية زيد المال، مقومات قانون البيئة في الجزائر، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد01، لسنة 2014، ص. 236.

انها غير راسخة في وجدانهم، مما يعني أن الانحراف البيئي لا يرقى إلى مرتبة التجريم في مفهومه الجنائي التقليدي [9].

كما أن اغلب المخالفات البيئية تعد من الجرائم المادية، وسميت بذلك لكونها لا تحتاج إلى ركن معنوي لقيامها، وأنها ليست على قدر كبير من الجسامة وأنها تقوم على مجرد سلوك ودن تحقق النتيجة الاجرامية[10] وهو ما لم يكن ضمن الجرائم المنصوص عليها في القانون العقوبات التقليدي، بل استحدث فقط هذا النوع من الجرائم مع استحدث القوانين الجديدة.

ونتيجة لذلك اعتمدت اغلب التشريعات البيئية الجزائرية، نمط من الجزاءات خولت السلطات الإدارية توقيع عقوبات إدارية في شكل قرار إداري فردي وهذا بمجرد إتيان مخالفة تحظرها القوانين والأنظمة البيئة، حيث تحمل هذه الجزاءات طابع الزجر لكن دون اللجوء إلى تحريك الدعوى الجنائية في اغلب الاحيان[11].

تتخذ الجزاءات الإدارية منهجا تصاعديا إزاء كل مخالفة بيئية، تبدأ في شكل تنبيه أو اعذار لمصدر المخالفة، فإن لم يأتي بنتيجة ينتقل إلى توقيع غرامات مالية وفي حالة الاستمرار وعدم نجاح هذه العقوبة ينتقل إلى سحب الترخيص لمدة مؤقتة، وإن لم تأت هذه العقوبة بفائدة مع ذلك فإنه يلجأ إلى سحب الترخيص نهائيا، مما يعني أن الامر ينتهي إلى إزالة المخالفة البيئية بالطريق الإداري وعلى نفقة المخالف، والإدارة في هذه الحالة هي الأكثر دراية من غيرها والأكثر حرصا على استدامة البيئة[12]

والجزائر على غرار دول العالم اخذت بالجزاءات الإدارية كآلية من الآليات القانونية لحماية البيئة، وهي بذلك تهدف إلى وضع حد إجرائي للملوثين سواء كانوا افراد طبيعيين أو اشخاص معنوية [13]وذلك عن طريق الإدارة التي تملك كل مقومات مواجهة هذا النوع من الجرائم المستحدثة، وتخفيفا على القضاء في معالجة الجرائم الماسة بالبيئة ومنعا لطغيان مصالح الافراد على المصلحة العامة، وكل ذلك في إطار النصوص والقواعد القانونية الموضوعية، وإلا عد ذلك تجاوزا واعتداء على اختصاص القضاء.[14]

---

[9] سيد محمدين، حقوق الانسان واستراتيجيات حماية البيئة، دراسات عربية في الحماية التشريعية والأمنية للبيئة الطبيعية، الوكالة العربية للصحافة والنشر والاعلان، القاهرة، 2002، ص. 220.

[10] نعيم خيضاوي، فتيحة بايه، التدرج في إقرار الجزاءات الإدارية العامة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد02، 2019، ص.1348.

[11] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص. 11 وما يليها.

[12] محمد علي عبد الرضا عفلوك، المرجع السابق، دون ص.

[13] ابراهيم بلويس، المرجع السابق، ص 94.

[14] إبراهيم بوعمرة، نظام الجزاءات الإدارية العامة وعلاقتها بالبيئة، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 13 العدد 01، 2022، ص.71.

كما ان سلطة الإدارة البيئية في فرض الجزاء الإداري مرهونة أساسا بوجود نص قانوني مسبق سواء كان مصدره تشريعي أم تنظيمي، وبجملة من القيود الموضوعية من جهة ومن جهة أخرى فإن حق الدفاع مكفول من حيث المبدأ لكل شخص يكون محلا للمتابعة الإدارية[15]

المطلب الثاني: مسايرة تطور السياسة الجنائية الحديثة

إن ما تقتضه السياسة الجنائية الحديثة خاصة في مجال حماية البيئة، البعض منها يعود إلى فكرة الحد من التجريم والحد من العقاب خاصة في المخالفات البسيطة (الفرع الأول)، وتناسب حماية البيئة مع الجزاء الإداري (الفرع الثاني)

الفرع الأول: قيام السياسة الجنائية الحديثة على فكرة الحد من التجريم والحد من العقاب

تقوم سياسة الحد من التجريم في إطار النظام الجنائي على الالغاء القانوني للقاعدة الجنائية، والاعتراف بمشروعية هذا السلوك من الناحية القانونية على نحو لا يخضع معه لأي نوع من أنواع الجزاءات القانونية [16]و مثال ذلك الغاء عقوبة الحبس ومعالجتها من الناحية الاجتماعية أو الاقتصادية ، وهي السمة المميزة للقوانين البيئية الجزائرية التي عاقبت على اغلب المخالفات البيئية بحدين الأدنى والاقصى للغرامة الواجبة دفعها لخزينة الدولة نتيجة الضرر الذي أصاب البيئة (دون اللجوء إلى الحبس) والتي يدفعها الملوث البيئي عن رضا واختيار كما لو كانت جزء من تكاليف الإنتاج، فالغرامة المالية من جنس عمل المنشآت الصناعية و التجارية و الزراعية ... الناتجة عن الكسب غير المشروع الذي حصل عليه من جراء مساسه بالبيئة، فهي بمثابة ضريبة المساس بالأمن البيئي الذي اقترفه مرتكب الجريمة الماسة بالبيئة[17].

[15]صلاح الدين بوجلال، الجزاءات الإدارية بين ضرورات الفعالية الإدارية وقيود حماية الحقوق والحريات الأساسية، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد19 ديسمبر 2014، ص.289، 290.

[16]سورية ديش، الجزاءات في قانون العقوبات الإداري، أطروحة الدكتوراه علوم، تخصص (القانون العام)، جامعة جيلالي ليابس سيدي بلعباس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019، ص. 13.

[17]انظر على سبيل المثال المواد 84 فقرة الأولى و المادتين 97، و98 من قانون رقم 03-10مؤرخ في 19يوليو2003،يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر،ع 43 مؤرخ في 20 يوليو2003 والمواد 167، 172، 173 من قانون رقم 05-12 مؤرخ في 04غشت2005، يتضمن قانون المياه ،.ج.ر ،ع 60 مؤرخ 2005/09/04 معدل ومتمم بقانون رقم 08-03 مؤرخ في 23جانفي2008، ج.ر، ع 04، مؤرخ في 2008/01/27، المعدل والمتمم بمرسوم رقم 09-02 مؤرخ في 22يوليو2009، ج.ر، ع 44 مؤرخ في 2009/07/26 و المواد 74، 75، 76، 77، و المواد 83إلى 88 من قانون رقم 01-11، مؤرخ في 03/يوليو2001، يتعلق بالصيد البحري وتربية المائيات، ج.ر، ع 36 لسنة 2001.

أما ظاهرة الحد من العقاب فتعني رفع الصفة الإجرامية عن الفعل، فيصبح مشروعا من وجهة نظر تقنين العقوبات، لكنه غير مشروع طبق لقوانين البيئية سواء قانون البيئة أو القوانين المكملة له، فتوقع على المخالف لهذه التشريعات والتنظيمات جزاءات غير جنائية كالجزاءات الإدارية التي تكون تحت رقابة السلطة القضائية.[18]

ومنه بدأ الاهتمام بالجزاء الإداري على أساس أن يكون بديلا عن طائفة من الجرائم وخاصة البيئية منها، التي لا تستدعي معها تطبيق قانون العقوبات، الذي لن يكون فعلا لمواجهة الجرائم البسيطة[19]الموصوفة على انها مخالفات أو جرائم جنحية، وبذلك ينتقل القانون الجنائي من الوسيلة الأولى الأساسية في حماية البيئة إلى الوسيلة الأخيرة، لا يطبق إلا في حال عجزت القوانين الأخرى في مواجهة سلوكات غير المشروعة الماسة بالبيئة، كما تهدف الجزاءات البيئية إلى التخفيف العبء على الجهاز القضائي وذلك بتحويل عدد معتبر من المخالفات البيئية بشروط وضوابط وضمانات قانونية معينة من حيز قانون العقوبات إلى حيز قانون آخر، توقعها السلطة الإدارية تفعيلا لفكرة الحد من التجريم والعقاب، وبذلك نقول أن المشرع الجزائري بحث عن بدائل خارج القانون الجنائي لحماية البيئة من خلال الابتعاد عن العقوبات القصرة المدة و الاخذ اكثر بجزاءات الإدارية المالية التي تتناسب مع الوسائل الإدارية و خاصة تسريع الإجراءات.[20]

يسمح نظام الجزاءات الإدارية بالاستجابة السريعة لكل السلوكيات والمخالفات البيئية التي تتميز بعدم خطورتها وكثرتها في الوقت نفسه، بحيث يعجز نظام العقوبات الجنائية على مواجهتها على نحو فعال وسريع[21]خاصة أن الجرائم البيئية تتميز بجوانب فنية وتقنية عالية تنظمها الإدارة ذاتها بموجب التنظيمات، تعمل هي على مراقبتها، كما يسمح أيضا هذا النظام للمخالف البيئي بالمحافظة على استقراره في محيطه الاجتماعي والاسري والمحافظة على النسيج المجتمعي.

كما ان الجزاءات الإدارية توفير تكاليف مالية معتبرة كانت الدولة تصرفها على السجناء ذوو الاحكام البسيطة نظرا لاكتظاظ السجون ولغياب الفائدة من مدة الحبس على المخالفة البسيطة، فتساهم بذلك في تقليل من الأعباء المالية، بل من جهة أخرى اثراء الخزينة العمومية التي قد تستعمل هذه الأموال في التخييف من نتائج التلوث ومن الأضرار التي ماسة البيئة.

[18] سورية ديش، الجزاءات في قانون العقوبات الإداري، المرجع السابق، ص14.

[19] سورية ديش، الجزاءات الإدارية العامة في غير مجالي العقود والتأديب ومدى دستوريتها، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد01، افريل 2019، ص.341.

[20] إبراهيم بلويس، المرجع السابق، ص.98، 99.

[21] صلاح الدين بوجلال ، المرجع السابق، ص. 280

الفرع الثاني: تناسب حماية البيئة مع الجزاء الإداري

يعرف التناسب في الاصطلاح القانوني بوجه عام على انه "التعبير عن الصلة التوافقية بين حالة معينة وأخرى مناظرة لها نتيجة توازن مقبول بينهما"، فهو بذلك الجزاء المتخذ بالتوافق مع سبب القرار[22] فلا فائدة من عقوبة قاسية تجرح الضمير والشعور العام للمجتمع ولا عقوبة بسيطة لا تحقق أغراض القانون وتوفر الحماية اللازمة.

يتضح لنا من خلال استقراء النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بالبيئة بروز اتجاه هام يدعم السلطات الإدارية توقيع الجزاء الإداري ممثلة في الوزير في نطاق اختصاصه الموضوعي والوالي في نطاق اختصاصه الإقليمي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في المجال الإقليمي للبلدية[23]، ويكون هذا الجزاء الإداري بعد التحقيق من قبل لجان مختصة وخاصة في المجال البيئي مثل مديرية البيئة المتواجدة على مستوى كل ولاية التي تقوم بجميع التحقيقات حول المجال البيئي وتقدم بعد ذلك تقارير إلى الهيئات المختصة حول المنشآت الملوثة او المخالفات التي مست البيئة من الافراد، بالإضافة إلى الشرطة والدرك الوطني التي تلعب دورا هام في حفظ النظام العام البيئي[24].

تتصل اغلب المخالفات الماسة بالبيئة بالمال بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، إذ ترتكب أصلا من الأشخاص المعنوية (المنشآت) بمناسبة ممارسة نشاطها الاقتصادي، الصناعي أو التجاري، لذلك يجب ان تكون العقوبة مناسبة لغرض ارتكابها، واغلب الجزاءات الإدارية مالية بصفة عامة أو غير مباشرة، فهي إذن من جنس هذا العمل (المخالفات)[25]مما يحقق فكرة التناسب بين الجزاء ونوع المخالفة.

تمتاز الجزاءات الإدارية (المالية) التي تفرضها الإدارة بسرعة الإجراءات، إذ تبدأ بتحرير محضر المخالفة البيئية من قبل الهيئات الإدارية المختصة قانونا بغرض العقوبة وفق الشروط والإجراءات القانونية التي تضمن سلامته من حيث الاختصاص، واثبات صحة حصول المخالفة وانطباق العقوبة المقرر لها، أي أن هذه الجزاءات الإدارية تقابل بالضد من الفائدة التي يرجو مرتكب المخالفة البيئية الحصول عليها[26] وكل هذا دون اللجوء إلى القضاء أو قبل اللجوء إليه.

تكمن أهمية الجزاءات الإدارية في مجال حماية البيئة في مرونة السلطة الإدارية وخبرتها وامكانياتها الفنية والمادية في كشف المخالفة، ومن ثم فرض الجزاء عليها بالسرعة اللازمة ويجعلها في ذلك ذات قدرة عالية على

---

[22] محمد على عبد الرضا عفلوك، المرجع السابق، دون ص.

[23] إبراهيم بلويس، المرجع السابق، ص 128.

[24] المرجع نفسه، ص. 129.

[25] علي عدلان الفيل،دراسة مقارنة للتشريعات الجزائية في مكافحة جرائم التلوث البيئي، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية، المجلد التاسع، العدد الثاني، سنة 2009،ص. 115.

[26] محمد عبد الرضا عفلوك، المرجع السابق، دون ص.

اتخاذ تدابير وقائية بسرعة لتلافي خطر المخالفة البيئية وتعاظم آثار التلوث او المساس بالبيئة،[27]كما أن الجزاءات الإدارية البيئية لا تمس الافراد (المستخدمين) حسني النية في حالة ما لم يمتثل المستغل في الآجال المحددة للعقوبات المقررة ضده.[28]

للإدارة حق في تنفيذ اوامرها بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء لحمل الافراد على اطاعة القانون، وذلك باستخدام القوة المادية بغية المحافظة على النظام العام البيئي، كمنع الافراد مثلا الذين يقومون بقلع الأشجار او رمي الاوساخ في غير الأماكن المخصصة لها، لكن اللجوء إلى هذا الاجراء لا يكون إلا في حالة محددة وفي حالة عدم وجود وسيلة أخرى تلزمهم بها،[29] و من جهة أخرى ينبغي على الهيئة الإدارية الفارضة للجزاء الإداري ان تحترم حقوق الدفاع، وهي في ذلك تكون تحت رقابة القاضي، من اجل عدم المساس بتلك الحقوق المكرسة دستوريا،[30] ويمكن للشخص المعني بالقرار الإداري الجزائي الطعن فيه أمام مصدر القرار ذاته (تظلم إداري و ولائي) إلا إذا وجد نص يقرر خلاف ذلك.[31]

وما نخلص إليه أن السلطة الإدارية البيئية في فرض الجزاء الإداري مرهونة أساسا بوجود نص قانوني مسبق، ويجب ان يكون الضرر اللاحق بالبيئة غير جسيم ليكون الجزاء إداري، أما إذا كان الضرر جسيم فإن العقوبة تكون جنائية حتى تحقق فعلا معيار التناسب بين الجزاء والمخالفة الماسة بالبيئة.[32]

المبحث الثاني

تقييم الدور المنوط من الجزاءات الإدارية في مجال حماية البيئة

انقسم الفقه في مدى فعالية الجزاءات الإدارية في حماية البيئة من مختلف الجرائم الماسة بها بين المنكر لفعاليتها في ردع هذه المخالفات، وفريق أخر يعتبرها من اهم الجزاءات التي تحقق حماية فعالة للبيئة، لكن غرضنا من دراسة مدى فعالية الجزاءات الإدارية وتقييم دور المنوط منها ليس اظهار اختلاف الفقهاء، بقدر ما يهمنا ابراز فعالية كل الجزاءات على اختلاف أنواعها، بدء بإبراز دور الاعذار الإداري القانوني والغرامات

---

[27]قويدر دحية، فعالية الجزاءات القانونية لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد01، مارس 2021، ص.1025.

[28]. انظر المادة 25 من قانون رقم 03-10، المشار إليه سابقا.

[29]الهام قارة تركي، سلطة الإدارة البيئية في توقيع الجزاء، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد04، العدد3، 2021، ص. 430، 431.

[30] صلاح الدين بوجملال، المرجع السابق، ص. 287.

[31] المرجع نفسه، ص. 288.

[32]لتفاصل أكثر راجع، فيصل نسيغة، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، تخصص علوم، جامعة محمد خضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2011، ص. 53 وما يليها.

المالية الإدارية (المطلب الأول)، و إن لم تنجح هذه الجزاءات في الحد من المخالفات البيئية انتقلت الإدارة إلى اتخاذ جزاءات عينية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاعذار القانوني والغرامات الإدارية البيئية

يلعب الاعذار الإداري القانوني أهمية كبيرة في حماية البيئة باعتباره جزاء ذو طابع وقائي (الفرع الأول)، فإن لم يأتي بأي نتيجة كان هناك تصعيدا إزاء هذه المخالفة بفرض غرامات إدارية بيئية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الاعذار الإداري القانوني

يعد الاعذار الإداري أخف وأول وأبسط الجزاءات التي منحها قانون البيئة للجهة الإدارية البيئية إصداره وتوقعه على كل من يخالف احكام قوانين حماية البيئة، أو كان على وشك انتهاك أي حكم من احكام النصوص التشريعية أو التنظيمية المنظمة لحماية البيئة.[33]

يعتبر أسلوب الاعذار الإداري أسلوبا تصحيحيا لأنه قائم على التنبيه لتدارك الوضع وفق للقانون، لذلك لا يمكن اعتباره بمثابة الجزاء الحقيقي، ويكون إبلاغ هذا الاعذار عن طريق توجيه كتاب تحريري يتضمن نوع المخالفة التي تم معاينتها وتثبيتها من قبل أجهزة الرقابة الإدارية المختصة ممثلة في وزير البيئة أو الوالي المختص إقليميا بناء على تقرير من مصالح البيئية، بالإضافة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي في حدود الاختصاص الإقليمي البلدي، مع توضيح خطورة وجسامة هذه المخالفة والجزاء الذي يمكن توقيعه في حال عدم الامتثال،[34] فهو وسيلة هامة تحفظ للأشخاص حقوقهم، إذ توجد بعض الجزاءات الإدارية لا يمكن توقيعها مباشرة دون وجود هذا الاعذار الإداري[35] فهو يعد من القواعد الشكلية لصحة توقيع الجزاءات الإدارية البيئية ، وواجب الاحترام تحت طائلة البطلان.[36]

يمتاز الاعذار الإداري بأنه لا يحتاج إلى اتخاذ الإجراءات الروتينية لرفع الدعوى أمام المحاكم، كما أن مخالفته لا تعد جريمة إهانة للمحكمة، كما هو في الاعذار الصادر عن السلطة القضائية،أما عدم الامتثال لهذا

---

[33] ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص.147؛
Jean Piette, Ad.E , La Sanction du Droit de l'environnement par Des Pénalités Administratives, symposium sur l'environnement au tribunal (III) la détermination des peines et les infractions environnementales , le 21et 22 février 2014, université Dalhousie, canada,2014 p 13.

[34] الهام قارة تركي، المرجع السابق، ص 429.

[35] ياسين غراف، الجزاءات الإدارية ومدى نجاعتها في حماية البيئة من المواد الخطرة، مجلة القانون العقاري والبيئة، المجلد 08، العدد 02، السنة 2020، ص 110.

[36] نورالدين خالدي، الجزاءات الإدارية البيئية، دراسة على ضوء التشريع الجزائري، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، مخبر المؤسسات الدستورية والنظم السياسية، العدد الخامس، جوان 2018، ص ص. 310، 312.

الاعذار يؤدي إلى توقيع جزاءات إدارية أخرى لها طابع ردعي (مالي مباشر) في الأول والتي قد تتحول إلى اجراء اشد كالغلق أو إلغاء الترخيص أصلا.

من اهم تطبيقات هذا الجزاء في القانون الجزائري، ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 25 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة من انه " عندما ينجم عن استغلال منشأة غير واردة في قائمة المنشآت المصنفة أخطار أو أضرار تمس بالمصالح المذكورة في المادة 18 أعلاه، وبناء على تقرير من مصالح البيئة **يعذر** الوالي المستغل ويحدد له أجال لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الاخطار والاضرار المثبتة"، وهو ما نصت عليه أيضا الفقرة الأولى من المادة 56 من القانون نفسه.[37]

أكدته أيضا المادة 48 في فقرتها الأولى من المرسوم التنفيذي 06-198 الخاص بالتنظيم المطبق على المنشآت المصنفة[38] بإمكانية الوالي المختص إقليميا اعذار مستغل المؤسسة المصنفة لإيداع التصريح أو طلب الرخصة أو مراجعة بيئية أو دراسة الخطر.

أما الدور المنوط من هذا الجزاء (الاعذار الإداري) هو تحقيق للموازنة بين متطلبات استمرار المشاريع التنموية بمختلف أنواعها وضروريات حماية البيئة، حيث لا يمكن وقف نشاط المنشأة إلا بعد لفت انتباه المعني بالالتزامات القانونية المفروضة عليه اتجاه حماية البيئة[39] وهو موقف يحسب للمشرع الجزائري.

كما أن اتخاذ التدابير الإدارية اللازمة الأخرى لوضع حد لاستمرار نشاط المنشأة المضرة بالبيئة لا يكون مباشرة من جهة الإدارية صاحبة الاختصاص الأصيل في اتخاذ القرارات الإدارية، وإنما بناء على مقترحات اللجنة المختصة بذلك، مما يعني أن الجزاء الإداري الذي سيتخذ بعد فشل جزاء الاعذار الإداري يكون قرار مدروسا من الناحية التقنية والعملية، وأنه يحمي البيئة من جهة ويحاول المحافظة على المنشأة التي تساهم في التنمية الاقتصادية للبلاد[40]؛ لكن ما يعاب على المشرع الجزائري من خلال تصفحنا لعدة نصوص قانونية بيئية هو عدم ذكر الآجال الممنوحة للمعني، لاتخاذ التدابير الضرورية، وحتى لا يفسر انه منح حرية للأفراد في تقدير هذه الآجال.[41]

---

[37] راجع المادة 56 من قانون رقم 03-10 السالف الذكر، لكن ما يعاب على هذه المادة عدم تحديد للجهة المختصة في ممارسة حق الاعذار لصاحب السفينة أو الطائرة ...، مما يعني إمكانية الرجوع والإحالة إلى نص المادة 111 من قانون نفسه التي تحدد الأشخاص المؤهلين لذلك

[38] مرسوم تنفيذي رقم 06-198، مؤرخ في 31مايو2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج.ر، ع 37 مؤرخ في 04 يونيو2006

[39] نورالدين خالدي، المرجع السابق، ص. 311.

[40] Jerome Fromageau, Phillipe Guttinger, Droit De L'environnement, éditions eyrolles,1993,p.219.

[41] راجع على سبيل المثال المادة 36 من قانون رقم 03-10 السالف الذكر.

الفرع الثاني: الغرامات الإدارية البيئية

الغرامة المالية عبارة عن مبلغ من النقود تفرضها السلطة الإدارية البيئية المختصة بنص قانوني سواء كان تشريعي أو تنظيمي على الافراد أو أصحاب المنشآت التي ارتكبت مخالفات تمس بالبيئة، تلتزم بدفعها لخزينة الدولة بدلا من ملاحقتها جنائيا؛ وتعد الغرامة المالية أكثر الجزاءات الإدارية استخداما نظرا لسهولة تقريرها وسرعة تحصيلها[42]وخلوها من الآثار الجانبية.

تكون الغرامة المالية البيئية في اغلب الأحيان بين الحد الأدنى والحد الأقصى ويترك للسلطات الإدارية السلطة التقديرية في توقيع الجزاء المناسب على المخالف البيئي شريطة تناسبها مع المخالفة المرتكبة أو الماسة بالبيئة[43] و توظف هذه الغرامة في عدة صور الاولى صورة الغرامة المحددة التي تكون بتحديد الحدين الأدنى والاقصى للغرامة، بتحديد حد الأقصى للغرامة ولا يمكن لسلطة الإدارية تجاوزه بتحديد الحد الأدنى للغرامة لا يجوز لسلطة الإدارية التنازل تحت هذا الحد، وقد تكون الغرامة ثابتة لا سلطة تقديرية عندئذ للسلطة الإدارية في تحديد الجزاء، بل ما عليها إلى تطبيق النص والغرامة المنصوص عليها، اما الصورة الثانية فقد تكون الغرامة نسبية لا يحددها القانون بقدر معين بل بربطها بالضرر أو الفائدة التي تحققت أو أراد تحقيقها من المخالفة البيئية، أما الصورة الثالثة فتكمن في الغرامة التهديدية اليومية التي يتم تقديرها وحسابها على أساس خطورة المخالفة الماسة بالبيئة ومدة استمرارها، بالإضافة إلى الوضع المالي لمرتكب هذه المخالفة.[44]

كما قد تكون في صورة مصالحة بين الإدارة والمخالف في صورة عقد بين الطرفين لكن في شكل عقد إذعان، لان الإدارة تملي شروطها وما على الطرف الثاني (المخالف) إلا قبولها، ومن امثلة ذلك تجاوز كمية الدخان والغازات السامة التي تنفثها السيارات أو التي تصدر أصوات مزعجة محدثة لتلوث السمعي (الضجيج) إذ تقوم مصالح الضبط الإداري بتحديد مخالفة فورية يسددها المخالف دون أن يكون له حق نقاشها.[45] وتتخذ الغرامة المالية الإدارية في العديد من المرات مضمون الغرامة دون اسمها كما في حالة فرض زيادة في الرسوم والضرائب [46]

أما الجهة المختصة أصلا في توقيع الغرامات الإدارية في مجال حماية البيئة، إما يكون الوزير المكلف بالبيئة أو من أجهزة إدارية مختصة بحماية البيئة، أو أجهزة أخرى قد يتولى القانون تشكيلها وتحديد

---

[42] احمد لكحل، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص. 290.

[43] نورالدين خالدي، المرجع السابق، ص 302.

[44] علي عدنان الفيل، المرجع السابق، ص ص. 114، 117.

[45] انظر المادتين 45 و90 من قانون رقم 01-14 مؤرخ في 19 غشت 2001، يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج.ر،ع 46 مؤرخ سنة 2001 المعدل والمتمم بقانون رقم 17-05 مؤرخ في 16 فبراير 2017 ، ج ر،ع 12 مؤرخ في 2017/02/22.

[46] احمد لكحل، المرجع السابق، ص. 210.

اختصاصاتها[47] ومع كل ذلك يجوز للمحكوم عليه بالغرامة المالية الإدارية في الموعد وبالشروط استئناف القرار أمام القضاء الإداري.[48]

اما تقيمنا لدور المنوط من الغرامة المالية الإدارية في تحقيق حماية فعالة للبيئة لم تحظى بالأهمية مثل التي حظيت بها في القانون المقارن على رغم أن القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وضع من اهم أهدافه تجسيد الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة.[49]

كما ان الغرامات المالية الإدارية قد تكون غير فعالة ولا تحقق اهداف المرجوة منها في حماية البيئة إذا بقي أصحاب المنشآت والمؤسسات الصناعية والتجارية والزراعية... الماسة بالبيئة يعتبرون هذه الغرامات تدخل ضمن تكاليف الإنتاج نظرا لكون البعض منها زهيدا جدا مقارنة مع الاثار التي تتركه هذه المخالفات البيئية؛ لكن رفع من قيمة هذه الغرامات المالية كما نادى به اغلب الباحثين في هذا المجال قد لا يعود بالفائدة على حماية البيئة، لان مشروعية الغرامة تستوجب عدم المبالغة فيها بصورة لا تتناسب مع جسامة المخالفة البيئية المرتكبة حتى لا تتحول لأداة شطط في العقاب يخرجها عن اطارها وغايتها ويوصفها بالانحراف في استعمال السلطة ويجعل منها وسيلة لإثراء الإدارة بلا سبب على حساب المخالف البيئي.[50] أحسن غرامة مالية في حماية البيئة هي تلك التي يتعين أن لا تقل في قيمتها على الفائدة المتحصل عليها من المخالفة البيئية أو التي كان يراد تحقيقها حتى إذا أوقفت المخالفة عند حد الشروع فيها.

المطلب الثاني: الجزاءات الإدارية البيئية العينية

الجزاءات الإدارية البيئية العينية هي تلك الجزاءات التي تصيب المخالف البيئي بشكل غير مباشر، لكنها تأثر في نشاطه وارباحه سواء بغلق المنشأة (الفرع الأول) أو سحب الترخيص بصفة نهائية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: غلق المنشأة

قد تلجأ الإدارة البيئية إذا لم يجد الاعذار الإداري والغرامة المالية الإدارية فائدة إلى الغلق المؤقت أو الكلي للمنشأة المسببة في المساس بالبيئة، وهو جزاء يعني يتمثل أساسا في منع المنشأة الملوثة من ممارسة نشاطها في المكان الذي ارتكبت فيه النشاط الملحق الضرر بالبيئة.[51]

---

[47] نورالدين خالدي، المرجع السابق، ص. 303.

[48] احمد لكحل، المرجع السابق، ص. 211.

[49] تتجلى الصبغة الإدارية في حماية البيئة في الجزائر في كون اغلب القوانين البيئية ذات صلة مباشرة بالقانون الإداري على غرار قانون البلدية والولاية وقانون الجمعيات وقانون التقييس ...، بالإضافة إلى العدد الهائل من التنظيمات الإدارية لحماية البيئة سواء كانت مركزية أو محلية، لتفاصيل أكثر، راجع، قوي بوحنة، تدابير حماية البيئة في الجزائر أو الفجوة بين القرار والتنفيذ على الموقع الالكتروني، http://bouhania.comص 17 وما يليها.

[50] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 13، 14.

[51] ياسين غراف، المرجع السابق، ص. 112.

يمكن تعريف الغلق على انه "جزاء إداري من شأنه إيقاف نشاط المنشأة أو المؤسسة عن الحياة التجارية أو العامة، مؤقتا أو بصفة نهائية نتيجة ارتكابها للمخالفات الماسة بالبيئة أو كانت وسيلة لارتكاب هذه المخالفات البيئية والمساس بنظام العام ككل، أو في حالة مخالفة المقاييس المنصوص عليها في القوانين البيئية"[52] ويستمر هذا الوضع إلى حين التقيد بتنفيذ الشروط والتعليمات المطلوبة بتصحيح الوضع.

تكمن إيجابية هذا الجزاء الإداري بالسرعة في الحد من المخالفات الماسة بالبيئة بكونه يبيح للإدارة استعماله متى تبين لها خطر المساس بالبيئة وإلحاق الاضرار بها دون الانتظار ما تسفر عنه إجراءات المحاكمة في حالة اللجوء إلى القضاء.[53]

بإصدار قرار الغلق سواء كان مؤقت أو نهائي فإنه لا يحقق للمنشأة الصادرة في حقها هذا القرار مزاولة نشاطها إلا بعد الحصول على ترخيص جديد، يفيد أن المنشأة اتخذت

الإجراءات المناسبة لإزالة أسباب الخطورة تحقيقا للمصلحة العامة.[54]

من اهم تطبيقات هذا الجزاء في القانون الجزائري ما نصت عليه المادة 25 الفقرة الثانية من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بنصها" .... إذا لم يمتثل المستغل في الاجل المحدد بوقف سير المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة ..." [55] وغلق المنشأة يحمل في طياته معنى الردع دون اللجوء إلى تحريك الدعوى الجنائية، ويكون قرار الغلق واجب التنفيذ حتى وإن لجئت الإدارة إلى تسخير القوة العمومية.[56]

أما تقيم الدور المرجو من مدى نجاعة غلق المنشأة الملوثة وتحقيق حماية فعالة للبيئة، نرى من الوهلة الأولى ان الغلق يضع حدا للمخالفات البيئية الخطرة التي تمس البيئة والصحة العامة، لكن هذا قد يكون على حسب التنمية والاستثمار، ولإيجاد نوع من التوازن بين حماية البيئة والحفاظ على المشاريع التنموية لتحقيق

---

[52] سمير اسياخ، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016، ص.136.

[53] محمد رائف لبيب، الحماية الإجرائية للبيئة من المراقبةإلى المحاكمة، دراسة مقارنة دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.ص 258.

[54] سوية ديس، الجزاءات في قانون العقوبات الإداري، المرجع السابق، ص. 79.

[55] انظر أيضا ما نصت عليه المادة 4/23 من مرسوم تنفيذي رقم 06-198، السالف الذكر، وكذلك المادة 48 من قانون رقم 01-19 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وازالتها، ج.ر، ع 77، مؤرخ في 15 ديسمبر 2001. والمادة 212 من قانون رقم 01-10 مؤرخ في 03 يوليو 2001 يتعلق بالمناجم، ج.ر، ع35 مؤرخ في 04 يوليو 2001 المعدل والمتمم.

[56] ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 149.

المصلحة المشتركة والمتبادلة بينهما، يمكن تقرير وتطبيق هذا الجزاء بالتدرج بين التخفيف والتشديد ، لان البيئة والتنمية وجهان لعملة واحدة، فلا تنمية مستدامة بدون حماية للبيئة ولا حماية للبيئة دون تنمية بيئية راشدة.

أما إذا كانت المنشأة على قدر كبير من الأهمية للاقتصاد الوطني، وإلى العدد الهائل من العاملين فيها مثل مؤسسة سوناطراك مثلا في الجزائر ، فإن غلقها قد يكون من الأمور المستحلة أو على الأقل صعبة التصور لأنها العمود الفقري للاقتصاد الوطني، مما يعني عدم جدوى هذا الجزاء لبعض المنشآت ، لذلك ربما عمد المشرع الجزائري إلى إقرار مبدأ الحيطة كأهم مبادئ القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة، التي تلزم المنشآت المصنفة بالأخذ بالتقنيات والتكنولوجيا الحديثة لمنع وقوع المخالفات البيئية .

وعليه نرى أن التوفيق بين حماية البيئة وصحة المجتمع والتنمية الاقتصادية المستدامة لا يتحقق إلا إذا اقتصر جزاء الغلق على الجرائم الخطرة والجسيمة التي يصعب تدارك اثارها فيما بعد، دون ان يكون الغلق نهائي، بل في حدود مدة إزالة اثار المخالفة الماسة بالبيئة ومعالجة الاضرار التي تحددها الجهة الفنية المختصة، مع الزام هذه المنشآت بإجراء دراسات عن مدى التأثير على البيئة بصفة دورية ومستمرة ، بل أن الجزاء قد يكون إداري لكن من نوع جديد يتمثل في تغير المسؤولين والمشرفين على هذه المنشأة الملوثة ، مع تشجيع المنشآت التي تحترم المقاييس البيئية بمنح لها عدة امتيازات سواء كانت جمركية أو مالية كالإعفاء من الضرائب و بعض الرسوم مما يسجع هذه المنشآت على التنافس على حماية البيئة ومنح جائزة وطنية لهذه المنشآت المحافظة على البيئة من كل سنة في اليوم الوطني لحماية البيئة.

الفرع الثاني: سحب الترخيص

يعد سحب أو الغاء الترخيص من اشد الجزاءات الإدارية التي يمكن توقيعها على المنشآت أو المؤسسات التي تلحق اضرارا بالبيئة، وبذلك يعد السحب عموما انهاء وإعدام الاثار القانونية للقرارات الإدارية بأثر رجعي كأنها لم توجد اطلاقا،[57] كما أن سحب الترخيص لا يكون إلا عملا بقاعدة توازي الاشكال، أي أن الإدارة المختصة (وزير البيئة، والي الولاية ...) هي المختصة قانونا بصلاحيات تحديد المستغل الذي لم يجعل نشاطه مطابقا للمقاييس القانونية.[58]

فمنح الترخيص لإقامة مشاريع صناعية أو تجارية ... بعدما توفرت فيه الشروط اللازمة التي حددها القانون مسبقا لا يعني ذلك في المقابل إهمال حماية البيئة وحقوق الافراد، إذ حدد الفقه بعض الحالات التي رآها المشرع ضرورية وتمكن الإدارة من سحب الترخيص نذكر منها:

[57] خيرة شراطي، مدى فعالية آليات الضبط البيئي في حماية البيئة، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 09، العدد02، السنة2020، ص.43.

[58] حفيظة هلوب، لخضر بن عطية، فعالية الحماية القانونية للبيئة من خطر المنشآت المصنفة في التشريع الجزائري، مجلة افاق علمية، المجلد 12، العدد03، السنة2020، ص.255.

- تقديم المستغل معلومات غير صحيحة لغرض الحصول على الترخيص.
- إذا كان استمرار المشروع يؤدي إلى خطر داهم يهدد البيئة.
- إذا غيرت المنشأة مواصفات انتاجها دون موافقة مسبقة من الجهة التي منحت الترخيص.
- وفاة المرخص له أو عجزه عن مزاولة النشاط المهني الشخصي المرخص له.
- إذا توقف العمل بالمشروع لأكثر من مدة معينة يحددها القانون.
- إذا صدر حكم قضائي فحواه غلق المنشأة.[59]

وفي حالة سحب رخصة استغلال المنشأة المصنفة يخضع كل استغلال لإجراء جديد وفق الشروط القانونية المحددة مسبقا لمنح رخصة الاستغلال.[60]

أما في حالة الامتثال لقرار السحب وجب على مستغل هذه المنشأة المغلقة تطبيق ما نصت عليه المادتين 41 و42 من مرسوم تنفيذي رقم 06-198 المتعلق بضبط التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ومن ثمة فإن الاعمال الواجب القيام بها لتبرئة ذمته اتجاه الإدارة التي منحت له رخصة ثم سحبتها، أن يعد ملفا مخططا يبين كيفية إزالة تلوث الموقع بإظهار كيفية افراغ وإزالة المواد الخطرة، وإزالة تلوث الأرض والمياه الجوفية المحتمل تلوثها وإبراز كيفيات حراسة الموقع.[61]

ومن أبرز النصوص القانونية التي يمكن اعتبارها تطبيقات لهذا الجزاء الإداري الخطير (سحب الترخيص) نذكر على سبيل المثال ما نصت عليه المادة 11 من المرسوم تنفيذي رقم 93-160 المتعلق بتنظيم النفايات الصناعية السائلة التي تنص " إذا لم يمتثل مالك التجهيزات في نهاية الاجل المحدد أعلاه، يقرر الوالي الإيقاف المؤقت لسير التجهيزات المتسببة في التلوث حتى غاية تنفيذ الشروط المفروضة، وفي هذه الحالة يعلن الوزير المكلف بالبيئة عن سحب رخصة الترخيص، بناء على تقرير الوالي، وذلك دون المساس بالمتابعة القضائية المنصوص عليها في التشريع المعمول به" [62]وأيضا ما نصت عليه المادة 74

[59] صالح فرج الهريش، المرجع السابق، ص. 500؛ أبو بكر بوسالم، دور القضاء في تطبيق الجزاءات الإدارية لحماية البيئة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد17، لسنة 2018، 129؛ خيرة شراطي، المرجع السابق، ص.43.

[60] حفيظة هلوب، لخضر بن عطية، المرجع السابق، ص. 256.

[61] الهام فاضل، العقوبات الإدارية لمواجهة خطر المنشآت المصنفة على البيئة في التشريع الجزائري، دفاتر السياسة والقانون، العدد التاسع جوان 2013، ص318، 319.

[62] مرسوم تنفيذي رقم93-160 مؤرخ في يوليو 1993، يتعلق بتنظيم النفايات الصناعية السائلة، ج.ر، ع46، المؤرخ في 14 يوليو 1993

من القانون رقم 98-04 المتعلق بالتراث الثقافي على إمكانية وزير المكلف بالثقافة سحب رخصة البحث بصفة المؤقتة أو النهائية.[63]

ومن الوقائع التي طبقت بشأنها مثل هذه الجزاءات، غلق مصنع مادة الاسمنت (أمينات ومشتقاته) بمفتاح ولاية البليدة بقرار من وزير التهيئة والعمران والبيئة الصادر في شهر جويلية 2008 نتيجة للأخطار الصحية (السرطان) التي اصابت عمال المصنع والسكان القاطنين بالقرب منه، بالإضافة إلى المساس الخطير بالبيئة.[64]

أما تقييم الدور المنوط من الجزاء الإداري المتمثل في سحب أو إلغاء الترخيص فله وما عليه من المزايا والعيوب في مجال حماية البيئة، فإذا كان هذا الجزاء شر لابد منه فإن الغرض الأصلي منه تأمين حماية شاملة للبيئة والحفاظ عليها من جميع الاضرار التي تهددها وتمس صحة وسلامة الانسان والحيوان والنبات، ومنع تكررها في المستقبل.[65]

اللجوء إلى هذا الجزاء لا يكون إلا بعد فاشل الجزاءات الإدارية الأخرى الأقل شدة بدء من الإعذار الإداري مرورا بالغرامات المالية الإدارية وصلا إلى الغلق المؤقت، فإن لم تأت كل هذه الجزاءات بالفائدة كان سحب الترخيص الوسيلة الأخيرة لتفادي الآثار الوخيمة على البيئة والصحة العامة التي قد لا يمكن إصلاحها بعد ذلك.

سحب الترخيص بصفة نهائية له تأثير كبير على المركز المالي للمنشأة والمتعاملين معها، بالإضافة إلى العاملين فيها وحتى في بعض الحالات التأثير على التنمية والاقتصاد الوطني، لذلك يجب عدم اللجوء إلى السحب لترخيص إلا بعد الدراسة المعمقة للحالة المعروضة والوصول إلى نتيجة نهائية انه لا حل اخر غير سحب الترخيص والغلق النهائي للمنشأة من طرف لجنة مختصة متعددة الأطراف وليس من شخص واحد حتى وإن كان وزير البيئة.

الخاتمة

إذا كانت الجزاءات الإدارية في مجال حماية البيئة تعمل على تحقيق مقولة " **الوقاية خير من العلاج**"، فإن مبررات واعتبارات اقررها في مجال حماية البيئة في مختلف عناصرها يرجع إلى ملاءمة هذه الجزاءات مع المخالفات البيئية لما لها من خصائص تميزها عن الجرائم التقليدية بدء من أهمية سرعة التدخل في تفادي وتعاظم الاثار الناجمة عن المساس بالبيئة سواء على البيئة أو الصحة العامة، بالإضافة

[63] راجع المادة 74 من قانون رقم 98-04، مؤرخ في 17 يونيو1998، يتعلق بالتراث الثقافي، ج.ر، ع 44 مؤرخ في 17 يونيو 1998.

[64] نقلا عن قوي بوحنة، المرجع السابق، ص.15.

[65] نورالدين خالدي، المرجع السابق، ص.309.

إلى تناسب الجزاءات الإدارية التي تعد في أصلها العام على انها مالية سواء بصفة مباشرة او غير مباشرة تتطابق مع الأغراض و الأهداف الناتجة عن المخالفات البيئية التي تعد في تكيفيها على انها اقتصادية في اغلبيتها.

الإدارة المختصة لها من الوسائل المادية والبشرية المتخصصة في المجال العلمي والتقني في كشف هذه المخالفات المستحدثة التي لا يستنكرها اغلب افراد المجتمع والأكثر من ذلك امتيازها بتراخي النتيجة الاجرامية التي لا تحدث إلا بمرور وقت وطويل.

كما تساهم الجزاءات الإدارية بتخفيف الضغط على السلطات القضائية وكل المشكلات النظرية والمنهجية التي تنشأ عن الاخذ بمبدأ المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية التي كرسها المشرع الجزائري صراحة في تقنين العقوبات.

اتضح لنا من خلال هذه الدراسة ، انه على المشرع الجزائري استدراك فجوة وقع فيها عند نصه على الاعذار الإداري في عدم تحديد آجال الاخطار الممنوح للمخالف البيئي وعدم تركه خاضعا للسلطة التقديرية، حتى لا يفسح المجال في التماطل في فرض الجزاءات الاخرى التي من شأنها ان تساهم في الحد من تدهور الوسط المتضرر، ومن جهة أخرى ضرورة مراجعة الغرامات المالية الإدارية وجعلها تتناسب مع الضرر الذي الحق البيئة حتى لا تكون ضمن التكاليف الاقتصادية التي تدفعها المنشآت الملوثة ، إذ لابد أن تؤدي هذه الغرامات أهدافها الاصلية التي تكمن في ردع المخالف البيئي دون تفريط أو افراط.

اما جزاء الغلق المؤقت أو السحب النهائي للترخيص وباعتبارهما جزاءات مقابلة للعقوبات الجنائية (السجن للغلق الموقت و الإعدام للسحب النهائي لترخيص) و ما لهما من اثار وخيمة على الاقتصاد الوطني وعلى الافراد العاملين في هذه المنشآت أو المؤسسات و ما لها من تأثير سلبي على البيئة ، وجب على المشرع إيجاد آليات قانونية أخرى رقابية صارمة على المنشآت المصنفة ، بتوظيف مندوبين بيئيون تحت سلطة الادارة المختصة لممارسة هذه الرقابة وتقديم تقارير يومية وشهرية عن الوضعية المتصلة بمدى احترام شروط للازمة لحماية البيئة والمنصوص عليها في رخصة ممارسة هذا النشاط، وإذ كانت هناك عندئذ تقارير سلبية عن هذه المنشآت اجتمعت اللجنة المنشأة لهذا الغرض كل واحدة في حدود اختصاصاتها في توقيع جزاء الغلق المؤقت أو سحب الترخيص دون الاخذ بالاعتبارات الأخرى سوى حماية البيئة التي تعلو فوق كل المصالح الأخرى.

أما أهم وسيلة لحماية البيئة بغض النظر عن كونها إدارية أو جنائية، فهي تكمن في استعمال الوسائل المختلفة المتصلة أولا بالضبط الاجتماعي (الاسرة والمسجد ثم المدرسة) بالإضافة إلى وسائل الاعلام والاتصال التقليدية والحديثة في نشر الوعي البيئي.

قائمة المراجع:

أولا: باللغة العربية

1- الكتب:

- احمد لكحل، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- احمد محمد قائد مقبل، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- سيد محمدين، حقوق الانسان واستراتيجيات حماية البيئة، دراسات عربية في الحماية التشريعية والامنية للبيئة الطبيعية، الوكالة العربية للصحافة والنشر والإعلان، القاهرة، 2002.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
- فرج صالح الهريش، جرائم تلويث البيئة، دراسة مقارنة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة، 1998.
- ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
- محمد رائف لبيب، الحماية الإجرائية للبيئة من المراقبة إلى المحاكمة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- نورالدين هنداوي، الحماية الجنائية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.

2- الرسائل العلمية:

أ- رسائل الدكتوراه:

- إبراهيم بلويس، الجزاءات الإدارية في انتهاك البيئة، دكتوراه طور ثالث، تخصص القانون، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2020.
- اسياخ سمير، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016.
- سورية ديش، الجزاءات في القانون العقوبات الإداري، أطروحة دكتوراه علوم، تخصص القانون العام، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019.
- فيصل نسيغة، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه علوم، في الحقوق، فرع القانون العام، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011.

- محمد حسين عبد القوي، الحماية الجنائية للبيئة الهوائية، رسالة دكتوراه، جامعة حلوان، كلية الحقوق، مصر 2001.
- يحي وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، 2007.

3- المقالات:

- إبراهيم بوعمرة، «نظام الجزاءات الإدارية العامة وعلاقتها بالبيئة، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية»، المجلد 13، العدد01، 2022، ص.ص 70-86.
- أبو بكر بوسالم، «دور القضاء في تطبيق الجزاءات الإدارية لحماية البيئة»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 17 لسنة 2018، ص.ص 126-141.
- الهام فاضل، «العقوبات الإدارية لمواجهة خطر المنشآت المصنفة على البيئة في التشريع الجزائري»، دفاتر السياسية والقانون، العدد التاسع، جوان 2013، ص.ص 313-322.
- الهام قارة تركي، «سلطة الإدارة البيئية في توقيع الجزاء»، مجلة طينة للدراسات العلمية الاكاديمية، المجلد 04، العدد 03، 2021، ص.ص 422-434.
- حفيظة هلوب، لخضر بن عطية، «فعالية الحماية القانونية للبيئة من أخطر المنشآت المصنفة في التشريع الجزائري»، مجلة افاق علمية، المجلد 12، العدد 03، سنة 2020، ص.ص 243-262.
- خيرة شراطي، «مدى فعالية آليات الضبط البيئي في حماية البيئة»، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 09، العدد 02، السنة 2020.، ص.ص 27-52 .
- سورية ديش، «الجزاءات الإدارية العامة في غير مجالي العقود والتأديب ومدى دستوريتها»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 01 افريل 2019، ص.ص 340-355.
- صافية زيد المال، «مقومات قانون البيئة الجزائري»، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014، ص.ص 219-248.
- صلاح الدين بوجلال، «الجزاءات الإدارية بين ضرورات الفعالية الإدارية وقيود حماية الحقوق والحريات الأساسية، دراسة مقارنة»، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 19 ديسمبر 2014، ص.ص 278-295.
- علي عدلان الفيل، «دراسة مقارنة للتشريعات الجزائية في مكافحة جرائم التلوث البيئي»، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات الإنسانية، المجلد التاسع، العدد الثاني، سنة 2009، ص.ص 109-127.
- قويدر دحية، «فعالية الجزاءات القانونية لحماية البيئة في التشريع الجزائري»، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 01 مارس 2021، ص.ص 1023-1042.
- نعيم خيضاوي، فتيحة باية، «التدرج في إقرار الجزاءات الإدارية العامة»، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، 2019، ص.ص 1346-1362.

- نورالدين خالدي، «الجزاءات الإدارية البيئية، دراسة على ضوء التشريع الجزائري»، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، مخبر المؤسسات الدستورية والنظم السياسية، العدد الخامس، جوان 2018، ص.ص 299-316.
- ياسين غراف، «الجزاءات الإدارية ومدى نجاعتها في حماية البيئة من المواد الخطرة»، مجلة القانون العقاري والبيئة، المجلد 08، العدد 02، السنة 2020، ص.ص 109-119.

4- مواقع الإلكترونية:

- محمد علي عبد الرضا عفلوك، الأساس القانوني للعقوبات الإدارية، على الموقع الالكتروني: https:// law_40 kerbala.edu. iq...
- قوي بوحنة، تدابير حماية البيئة في الجزائر، أو الفجوة بين القرار والتنفيذ، على الموقع الالكتروني: http:// bouhania.com

5- النصوص القانونية:

أ- النصوص التشريعية:

- قانون رقم 98-04 مؤرخ في 15 يونيو 1998، يتعلق بحماية التراث الثقافي، ج.ر،ع 44 مؤخ في 17 يونيو1998.
- قانون رقم 01-10 مؤرخ في 03 يوليو 2001، يتعلق بالمناجم، ج.ر، ع 35 مؤرخ في 04 يوليو 2001 المعدل والمتمم.
- قانون رقم 01-11 مؤرخ في 03 يوليو 2001، يتعلق بالصيد البحري وتربية المائيات، ج.ر، ع 36 لسنة 2001.
- قانون رقم 01-14 مؤرخ في 19 غشت 2001، يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج.ر، ع 46 لسنة 2001، المعدل والمتمم.
- قانون 01-19 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وازلتها، ج.ر، ع 77 مؤرخ في 15 ديسمبر 2001.
- قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر، ع 43 مؤرخ في 20 يوليو 2003، المعدل والمتمم.
- قانون رقم 05-12 مؤرخ في 04 غشت 2005، يتضمن قانون المياه، ج.ر، ع 60 مؤرخ في 04 غشت 2005، المعدل والمتمم.

ب-النصوص التنظيمية:

- مرسوم تنفيذي رقم 93-160 مؤرخ في 14 يوليو 1993، يتعلق بتنظيم النفايات الصناعية السائلة، ج.ر، ع 46 مؤرخ في 14 يوليو1993.

- مرسوم تنفيذي رقم 06-198 مؤرخ في 31 مايو 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج.ر، ع 37 مؤرخ في يونيو 2006، المعدل والمتمم.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية:

1.Ouvrage:

Jérôme FROMAGEAU, Phillipe GUTTINGER, Droit de L'environnement, éditions eyrolles,1993.

2. **Séminaire :**

Jean PIETTE, Ad.E, La Sanction du Droit de l'environnement par Des Pénalités Administratives, symposium sur l'environnement au tribunal (III) la détermination des peines et les infractions environnementales, le 21 et 22 février 2014, université Dalhousie, canada, 2014.