مجلة العلوم القانونية و الاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

النظام القانوني لألية دراسة الخطر في المجال البيئي

The legal system of the mechanism for studying the risk in the environmental field

دوار جميلة *

كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد البشير الابراهيمي-برج بوعريريج-

lyndadouar@yahoo.fr

تاريخ ارسال المقال: 2021/06/08	تاريخ القبول: 2021/08/01	تاريخ النشر: 2021/09/01

*المؤلف المرسل.

الملخص:

تباشر الدولة مجموعة من السياسات التنموية من أجل النهوض باقتصادها و تحقيق متطلبات و رفاهية مواطنيها، لكن هذه السياسات التنموية قد تؤثر سلبا على البيئة، لذا تم إدماج البعد البيئي في إطار التنمية وذلك عن طريق خلق آليات وقائية تحد من التأثييرات السلبية للأنشطة التنموية، ومن بينها إجراء دراسة الخطر الذي يعتبر من المفاهيم الحديثة.

وتستمد الدراسة أهميتها في كونها موضوعا هاما يدخل في الآليات الوقائية لحماية البيئة، حيث تسعى إلى تحديد المخاطر التي قد تحدثها الأنشطة الصناعية، وكذا التدابير الواجب اتخاذها من أجل الوقاية من عواقبها أو التخفيف منها، كما تنبثق أهمية الدراسة من أهمية البيئة ذاتها ودورها لحماية حياة الإنسان، حيث لا يستطيع هذا الأخير ممارسة حياته الطبيعية بوجود مخاطر وخيمة الأضرار أو دون توفر بيئة صحية وسليمة.

الكلمات المفتاحية: الأمن البيئي ; المنشأة المصنفة; قواعد الأمن الصناعي; دراسة الخطر.

Abstract :

The state undertakes a set of development policies in order to advance its economy and achieve the requirements and welfare of its citizens, but these development policies may negatively affect the environment so the environmental dimension has been integrated into the framework of development by creating preventive mechanisms that limit the negative effects of development activities, including Conducting a risk study, which is a modern concept.

The study derives its importance in being an important topic that is included in the preventive mechanisms to protect the environment, as it seeks to identify the risks that industrial activities may cause, as well as the measures to be taken in order to prevent or mitigate their consequences, where the latter cannot practice his normal life in the presence of severe risks of damage or without the availability of a healthy and sound environment.

Keywords: environmental security; classified facility; industrial security rules; Hazard study.

مقدّمة:

أدى سعي الإنسان الدؤوب وراء ظروف عيش رغدة إلى البحث عن طرق ووسائل جديدة تحسن حياته ومستقبله، فاكتشف الصناعة واخترع الآلات والمعدات وصمم وسائل النقل المختلفة، وطور أساليب الإنتاج، إلى أن وصل إلى ما وصل إليه اليوم من تقدم تكنولوجي وعلمي باهرين، يعبر عن عبقرية الإنسان وذكاءه المتقد.

كما كان لهذا التطور من إيجابيات على المستوى الاقتصادي والاجتماعي، بتغيير نمط الحياة وأسلوب المعيشة إلى الأفضل والأحسن، كان له أيضا وفي نفس الوقت، آثار سلبية وخيمة على البيئة التي نعيش فيها، وذلك بسبب إهمال البعد البيئي عن قصد وعن غير قصد ضمن عمليات التنمية المستمرة من خلال الإخلال بتوازن النظام البيئي عن طريق الإضرار بمكوناته الرئيسية المتمثلة في عناصر المحيط الحيوي وغير الحيوي.

فبالإضافة إلى استنزاف الإنسان لموارد الطبيعة من ماء وهواء والأرض وباطن الأرض، وقضائه على العديد من الفصائل النباتية والحيوانية، نجده قد تسبب في أكبر معضلة بيئية على الإطلاق، ألا وهي التلوث الذي أصبح سمة بارزة في حياتنا اليوم، كونه أصبح يهدد بفناء البشرية بأسرها، ويعتبر من أخطرها وأشدها فتكا بالحياة فوق هذه الأرض.

فبعد أن كان التلوث يصيب أحد العناصر الطبيعية للبيئة، كالماء أو التربة جراء النفايات المنزلية البسيطة، نجده تطور اليوم وتلون بألوان عديدة، ويتشكل في أنواع جديدة لم تكن معهودة من ذي قبل، حيث ظهر ما يعرف بالتلوث بالنفايات الصناعية والتلوث الكيميائي، والتلوث بالمواد الإشعاعية أو النووية والتلوث البيولوجي، التي تصيب الإنسان والحيوان والنبات في آن واحد، وغيرها كثير، مثل ما حدث في اليابان بمدينتي "هيروشيما" و"ناكازاكي" عام 1945 أو ما جرى إبان الاحتلال الفرنسي للجزائر من تجارب نووية في منطقتي الحمودية أو رقان في الصحراء الجزائرية يوم 13 فيفري 1960 وما نجم عنها من آثار مدمرة لازالت شاهدة على ذلك إلى يومنا هذا، وغيرها من الأحداث التي لا يمكن إنكارها.

وان لم تشهد الجزائر حوادث نووية كبرى، فإنها ليست في منأى عن الحوادث البيئية المدمرة، فالممارسات غير المدروسة واللاعقلانية غالبا لبعض الشركات والمؤسسات العمومية منها والخاصة، قد أفرزت العديد من المشاكل البيئية المستعصية، نذكر منها على سبيل المثال المركب الصناعي لأسمدال، الذي ينفث بصفة مستمرة مواد وغازات شديدة السمية مثل: الأمونياك والأزوت وغيرها ، و غيرها من الحوادث البيئية الملوثة وسط البحر ناحية الجزائر العاصمة أو سكيكدة وغيره.

وعليه، شكلت التنمية الاقتصادية لسد الحاجات المتزايدة للأفراد في وقتنا الحالي ، السبب الأكبر للمشاكل البيئية بفعل النفايات الخطيرة التي تفرزها المصانع ، وكذا الأخطار التكنولوجية الناجمة عنها، لذلك أصبح من الضروري اتخاذ التدابير و الإجراءات اللازمة للحد منها ، وهو ما تسعى إليه الدول، ومنها الجزائر من خلال الرقابة التي تمارسها على المنشآت المصنفة .

وعليه، استلزم القانون البيئي لأجل ممارسة أي نشاط تنموي قد يضر بالبيئة مستقبلا من طرف مستغل النشاط الحصول على ترخيص من الإدارة المعنية، إلا أنه يشترط لأجل الحصول على ذلك الترخيص، أن يكون المستغل طالب الترخيص، قد قام مسبقا بإجراء الدراسات التقنية اللازمة التي تبين مدى تأثير منشأته على البيئة، وكذا المخططات اللازمة التي يجب الالتزام بها لدرء تلك الأخطار التي تساعد على اتخاذ الإجراءات الوقائية لدرء تلك الأخطار مستقبلا.

وذلك كله يعتبر من الوسائل القانونية في مجال حماية البيئة، كونها تجسد لنا الطابع الوقائي الذي أكدت عليه العديد من المبادئ القانونية التي تضمنتها الاتفاقيات الدولية، من خلال أنها تنتقل بهاته المبادئ من مجرد نظري بحت إلى مجال تطبيقي ممارس، كما أنها تعتبر وسائل رقابية ناجعة تمكن الإدارة البيئية من فرض الأوامر وتقديم النواهي في صدد تجسيد ذلك الطابع الوقائي.

إذن في إطار ممارسة الإدارة لرقابتها على المنشآت المصنفة لحماية البيئة، تستعمل مجموعة من الآليات التقنية و الأنظمة الوقائية لضمان رقابة فعالة ومجدية، و المتمثلة في إخضاع المنشآت المصنفة قبل البدء في استغلالها لدراسات بيئية أولية تتمثل أساسا في دراسة الخطر،إذ يجب قبل الشروع في استغلال أية منشأة مصنفة من الفئتين الأولى و الثانية إنجاز دراسة الخطر، و تقديم تقرير حول المواد الخطرة للمنشأة المصنفة من الفئة الثالثة .

و لما كانت أهمية هذا الموضوع المتشعب و المعقد في نفس الوقت لا تكمن في جرد هذه المنشآت، وتعداد النشاطات التي تنطوي عليها فحسب ، بقدر ما تكمن في ضرورة استقراء مدى إصابة أو إخفاق المشرع الجزائري في إرساء هذه الأنظمة التقنية الكفيلة بمواجهة مختلف الإشكالات البيئية التي تفرزها المنشآت المصنفة، فإن الزاوية التي على أساسها يتم خوض البحث في هذا الموضوع تكمن في طرح الإشكالية التالية:

هل التأطير القانوني المستحدث مؤخرا المتعلق بالدراسات المتعلقة بالأخطار الواجب تقديمها قبل الشروع في استغلال المنشأة المصنفة كفيل بتحقيق النظام العام البيئي ؟ .

إن الوصول إلى إدراك هذه الحقائق لا يتأتى إلا بتحليل الأحكام القانونية المتعلقة بهذه الدراسات، لكن قبل ذلك لا بد من تحديد مفهوم الدراسات المتعلقة بالخطر ، وتبيان أهميتها، وكذا أهدافها و التكريس القانوني لها في التشريع الجزائري.

المبحث الأول: ماهية دراسة الخطر

تشكل البيئة محورا أساسيا لكل المجالات، فالمحافظة عليها تكون من مختلف الجوانب، لهذا ارتأينا الخوض في دراسة الخطر كآلية وقائية لكل مشروع صناعي وتجاري ذو خطورة كبيرة،و عليه، لتحديد مفهوم الدراسات المتعلقة بالخطر، ينبغي التطرق لتعريفها وأهميتها و لتكريسها القانوني في التشريع الجزائري على النحو التالي :

المطلب الأول: مفهوم دراسة الخطر

تتمثل دراسة الخطر في اجراء يتضمن شرط الحوادث والأخطار الناجمة عن استغلال المنشأة المصنفة وتحديد التدابير تقليصا من احتمال وقوع الحوادث وتحقيق آثارها، كما تعد مرجعا أساسيا لاعتماد رسائل للوقاية من الأخطار ،نتعرف على دلالات هذه الدراسة و خصائصها .

الفرع الأول: تعريف دراسة الخطر

إن الخطر هو خاصية جوهرية لمادة أو جسم أو حالة مادية في ظروف معينة، يمكن أن تسبب الضرر للصحة، الإنسان، البيئة أو الممتلكات المادية، فالخطر ينتج عن خاصية خطرة مثل السمية أو القابلة للاشتعال المرتبطة بالكميات المستخدمة (**كمية أكبر من مادة قابلة للاشتعال تشكل خطر أكبر**)، وقد تشكل حالة واحدة عدة أخطار يمكن أن تحدث في وقت واحد أو في ظروف مختلفة[1].

أما دراسات الخطر، فيعرفها الفقه، بأنها الدراسة المتعلقة بمخاطر الحوادث التي يمكن أن تنتج من خلال تسيير وتشغيل منشأة أو مرفق معين، ومحاولة وضع تدابير للحد أو التقليل من احتمال وقوع هذه الحوادث، وكذا التقليل من آثارها[2].

وهناك أيضا من يعرفها، بأنها وثيقة إستشرافية موجهة لتعزيز ولدعم الوقاية من الحوادث الصناعية وذلك بإلزام المستغل بتحليل المخاطر التي تسببها منشآته، كما تعرف أيضا، بأنها الوثيقة التي تشرح المخاطر التي يمكن أن يتعرض لها الجيران من جراء هذا النشاط ، و هي تشكل جزء من الملف المقدم للإدارة من طرف المستغل لطلب الترخيص باستغلال المنشأة [3].

و في تعريف آخر يمكن القول أن دراسات الخطر هي الدراسات المعدة على مسؤولية المستغل و المدروسة من قبل الإدارة ، تهدف إلى عرض العمل الذي قام به المستغل لـ [4]:

- تحديد وتحليل المخاطر و أسبابها الداخلية أو الخارجية في المنشأة.
- تقييم مدى خطورة النتائج أو الآثار المترتبة على الحوادث الكبرى المحددة .
- تبرير المعايير التقنية و المعدات المركبة أو محل الإعداد من أجل الأمن داخل المنشأة الذي يسمح بتقليل مستوى الأخطار على الناس و البيئة.
- عرض الاقتراحات الممكنة لتحسين الوقاية من الحوادث الكبرى .

في الأخير يمكن تعريف دراسات الخطر، بأنها دراسات تقنية تعدها مكاتب دراسات معتمدة بطلب من صاحب المنشأة ، تهدف إلى تحديد المخاطر الناتجة عن استغلال المنشأة و التدابير والآليات الواجب اتخاذها للتقليل منها، وهي إحدى الوثائق التقنية المطلوبة في ملف طلب الترخيص باستغلال منشأة مصنفة .

الفرع الثاني: خصائص دراسة الخطر

إن الهدف من دراسة الخطر، هو تحديد المخاطر المباشرة و غير المباشرة ، التي تعرض الأشخاص و الممتلكات و البيئة للخطر من جراء نشاط المؤسسة سواء كان السبب داخليا أو خارجيا ، كما أن دراسة الخطر تسمح بضبط التدابير التقنية للتخلص من احتمال وقوع الحوادث و تخفيف آثارها ، وكذا تدابير التنظيم للوقاية من الحوادث و تسييرها .

ومن أساسيات دراسة الخطر ما يلي[5]:

- عرض مجمل تدابير و إجراءات التحكم في المخاطر الموجودة داخل المؤسسة التي تقلل الخطر داخل وخارج المؤسسة إلى مستوى مقبول من المستغل .

- التعرف بالاختبار الذي أعد من طرف المستغل من أجل وصف و تحليل و التقييم و الوقاية و تقليل مخاطر المنشأة أو مجموعة المنشآت.
- تقييم المخاطر من حيث احتمال ظهورها أو وقوعها ومن نتائجها الممكنة.

إضافة إلى ما سبق بيانه، فإن لدراسة الخطر أهمية محورية تتجلى في أمرين أساسين هما على النحو التالي:

1) دراسة الخطر شرط واقف لمنح الترخيص باستغلال المنشأة المصنفة:

إن دراسة الخطر هي إحدى الوثائق التي يجب تقديمها من طرف طالب رخصة استغلال المنشأة مثلها مثل دراسة مدى التأثير ، وهو الأمر الذي أكدته العديد من النصوص القانونية ، و بالتالي فمن البديهي القول أن عدم تقديم دراسة الخطر أو نقصها يؤدي بالضرورة إلى رفض الترخيص ، وحتى و إن سلمت الإدارة الرخصة ، فإن القاضي الإداري المختص يقوم بإلغائها لعيب الشكل والإجراءات[6] .

2) دراسة الخطر مصدر إلهام لآليات وقائية أخرى :

دراسة الخطر تمثل إحدى أهم قواعد العمل في إنجاز وسائل وقائية أخرى، وذلك نظرا لدقة مضمونها حول المخاطر التي تشكلها المؤسسة ، فبناء عليها يتم رسم الخطوط العريضة لمخطط العمليات الداخلي الذي يجب على المستغل تطبيقه ، كما أن دراسة الخطر يجب أن تتضمن في بعض المنشآت العناصر الأساسية لتكوين أو تشغيل مخطط خاص لتدخل السلطات العامة ، كما يعتبر أيضا نوع من ملف تحقيق ابتدائي أو تحقيق أساسي خاص بالمنشأة، و أخطارها المحتملة على الإنسان و البيئة ، يسمح بتطبيق مجموع الآليات الوقائية الأخرى[7].

المطلب الثاني: التكريس القانوني لدراسة الخطر

إن من أهم الضمانات التي تحقق الحماية المرجوة للبيئة من خطر المنشآت المصنفة، تتمثل في تطبيق النصوص القانونية لمواجهة هذا الخطر و توفير حماية كفيلة لعناصر البيئة.

الفرع الأول: في النصوص التشريعية

تجد دراسة الخطر أساسها في التشريع الفرنسي في المادة 5 ف 3 من المرسوم 77/1133 المؤرخ في 21 سبتمبر 1977 الذي صدر تطبيقا لقانون 19 جويلية 1976، ترفق بملف طلب رخصة استغلال منشأة مصنفة، أما في التشريع الجزائري ، فجاء الإطار القانوني لهذه الدراسة في العديد من النصوص التشريعية المتعلقة بحماية البيئة في الجزائر ، و التي تعتبر كأساس قانوني لها ، ومن بين هذه القوانين المكرسة لدراسة الخطر، نجد القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، و ذلك ضمن المادة 21 منه التي تنص على أنه: **"يسبق تسليم الرخصة المنصوص عليها في هذا القانون تقديم دراسة تتعلق بالأخطار و الانعكاسات المحتملة للمشروع..."**.

و كذلك نجد القانون المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة 20/04 تحديدا في المادة 60 منه التي تنص على أنه: " **دون الإخلال بأحكام القانون 10/03 ، يجب أن تخضع كل منشأة صناعية لدراسة الخطورة قبل الشروع في استغلالها** ".

و كذلك الحال بالنسبة لقانون المحروقات، الذي أكد المشرع بمناسبته على ضرورة إعداد دراسة عن تدابير الوقاية و تسيير المخاطر البيئية قبل القيام بنشاط يرتبط بقانون المحروقات.

الفرع الثاني: في النصوص التنظيمية

أما فيما يتعلق بالنصوص التنظيمية التي أحالت إليها القوانين المتعلقة بحماية البيئة ، نجد أن دراسة الخطر مكرسة في المرسوم التنفيذي 198/06 المتعلق بالتنظيم الذي يضبط المنشآت المصنفة لحماية البيئة، و ذلك في القسم الرابع من الفصل الثاني تحت عنوان دراسة الخطر من خلال المواد 12 ، 13 ، 14 و 15 التي تعرف دراسة الخطر و تبين محتوى هذه الدراسة .

أما بالنسبة لكيفيات دراسة الخطر و المصادقة عليه ، فقد صدر قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة ووزير الداخلية المؤرخ في : 14 سبتمبر 2014 ، و الذي يحتوي على 18 مادة التي تبين كيفيات فحص دراسة الخطر و المصادقة عليه .

وعلى غرار ما تم ذكره من المراسيم التنظيمية المتعلقة بالمنشآت المصنفة، نجد المنشور رقم 01/06 المتعلق بالمنشآت المصنفة ، قد جعل دراسة الخطر تفرض على المنشآت المصنفة من الفئة الأولى و الثانية، و يتم إعداد دراسة الخطر من طرف مكاتب دراسات أو مكاتب خبرة أو مكاتب استشارات مختصة في هذا المجال ، معتمدة من قبل الوزير المكلف بالبيئة ، و تنجز على نفقة صاحب المشروع[8] .

وهو المبدأ الذي سار عليه من قبل التشريع الفرنسي، الذي أوضح أن دراسة الخطر تعد أحد العناصر التي يجب إدراجها في طلب الترخيص، والتشريع الأوروبي أيضا، الذي التزم باعتماد سياسة موحدة في مجال الأخطار الصناعية الكبرى، بموجب التعليمات المسماة **SEVESO** التي تخضع مستغلي المنشآت من الفئتين الأولى و الثانية الخاضعة لنظام دراسة مدى التأثير على البيئة، إلى إنجاز دراسة الخطر لمنشآتهم[9].

المبحث الثاني : مجال دراسة الخطر

دراسة الخطر هي من الوسائل التنفيذية التقنية، تهدف في نهاية المطاف لإعادة تشكيل و صقل وحماية وقائية حول المواقع الصناعية لا سيما إذا تعلق الأمر بالمنشآت المصنفة ، و بالنظر إلى مخاطر هذه الأخيرة المحققة فعلا والمحتملة .

و تفاديا للخلط بين دراسة الخطر ودراسة التأثير، حدد المشرع الجزائري العناصر التي يجب أن تتضمنها هذه الدراسة و كيفية المصادقة عليها فيما يلي:

المطلب الأول: مضمون دراسة الخطر

تدعيما لفعالية دراسة الخطر كألية وقائية لحماية البيئة، أوجب المشرع الجزائري أن تتضمن هذه الدراسة ضمن مشتملاتها مجموعة من البيانات، حتى يتمكن صاحب المشروع من ضمان تطبيق قواعد الأمن و الصناعة و اتخاذ التدابير اللازمة.

الفرع الأول: بيانات دراسة الخطر في مجال المنشآت المصنفة

يعتبر نظام دراسة الخطر من التدابير الوقائية التي تهدف إلى حماية البيئة من التلوث الذي تتسبب فيه المنشآت المصنفة، لأن خطورة هذه المنشآت لا تنحصر آثارها في النشاطات العادية فحسب، بل تتعداها لتصبح هي ذاتها مصدرا للخطر ضمن حالات استثنائية، كحالة وقوع انفجار أو حريق أو حدوث كوارث طبيعية [10].

لقد أوضح **إريك توتان** أن محتوى دراسة الخطر المتضمنة في التشريع الفرنسي المتعلق بالمنشآت المصنفة لسنة 1976 يتضمن عرض للأخطار التي يمكن أن تنتج عن المنشأة المصنفة ، و ذلك بوصف الحوادث الداخلية والخارجية التي يمكن وقوعها ووصف الطبيعة و العواقب في حالة حدوثها ، مع تبرير التدابير المتخذة للحد من احتمال وقوعها و آثارها[11].

و على هذا المنوال سارع المشرع الجزائري بنصه في التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة، بأن تحتوي دراسة الخطر على العناصر الآتية[12]:

- عرض عام للمشروع،
- وصف الأماكن المجاورة للمشروع و المحيط الذي قد يتضرر في حالة وقوع حادث و الذي يشمل:

– العمليات الفيزيائية و الجيولوجية و الهيدروليجية و المناخية و الشروط الطبيعية ، ومدى التعرض للزلزال.

– المعطيات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية المتمثلة في السكان و السكن ونقاط الماء و الالتقاط و شغل الأراضي و النشاطات الاقتصادية و طرق المواصلات أو النقل أو المجالات المحمية.

– وصف المشروع ومختلف منشآته (الموقع ،الحجم ، المداخل ...) مع استخدام خرائط عند الحاجة (مخطط إجمالي ، مخطط الوضعية ، مخطط الكتلة ، مخطط الحركة) .

- تحديد جميع المخاطر الداخلية و الخارجية الناجمة عن استغلال كل منشأة معتبرة.
- تحليل المخاطر و العواقب على مستوى المؤسسة المصنفة ، لمعالجة الأحداث الطارئة الممكن حدوثها ، ومنحها ترقيم يعبر عن درجة خطورتها، وكذا منهج تقييم المخاطر المتبع لإعداد دراسة الخطر .
- تحليل الآثار المحتملة (البيئية، الاقتصادية، المالية) المتوقعة على السكان و على العمال داخل المنشاة في حالة وقوع حادث.
- تحديد كيفيات أمن الموقع و تحديد كيفيات الوقاية من الحوادث الكبرى ونظام تسيير الأمن ووسائل النجدة .

هذه العناصر أوردتها المادة 14 من المرسوم التنفيذي 198/06 السالف الذكر، و للإشارة ، فإن العناصر التي تشكل مضمون دراسة الخطر هي عناصر ذات طبيعة تقنية محضة يصعب على غير ذوي الخبرة فهمها ، وهذا ما كان عليه الحال سابقا ، حيث كانت الدراسات تهم فئة صغيرة من الخبراء ، لكن مع الاهتمام المتزايد لفئات أخرى من المجتمع بالقضايا ذات الصلة بالمخاطر الصناعية ، أصبحت هذه الدراسات تقرأ من جمهور أوسع، من الذين لا يمتلكون في الغالب الخبرة اللازمة حول الجوانب التقنية التي تمكنهم من فهم هذه الدراسات ، وهذا ما

أدى بالتشريعات البيئية إلى اشتراط أن تتضمن دراسات الخطر ملخص غير تقني يكون في متنازل أكبر عدد ممكن من الجمهور .

الفرع الثاني: بيانات دراسة الخطر في مجال المحروقات

خص المشرع الجزائري قطاع المحروقات في الجزائر بعديد التشريعات والتنظيمات نظرا لأهميته وخطورة نشاطه على الانسان و البيئة، و بالرجوع إلى قانون المحروقات، نجد أن نشاطات البحث والتنقيب والتطوير التي يستثمرها القطاع ألزمت المستثمرون بتقديم دراسة المخاطر على الصحة والسلامة والبيئة المتضمنة خطط تسيير المخاطر، لتتولى سلطة ضبط المحروقات إجراء التأهيل للمكاتب المختصة، بإعداد كل من دراسة التأثير والأخطار وكل دراسة مخاطر أخرى.

حيث أنه،في مجال المحروقات، فإنه بالإضافة إلى المحتوى المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي 06-198 المذكور سابقا ، فإن المشرع قد أضاف عناصر أخرى، يجب أن تتضمنها دراسة الخطر التي يعدها مكتب دراسات مدرج ضمن قائمة مكاتب الدراسات الذي تكون قد أعدته مسبقا الوزارة المكلفة بالمحروقات والوزارة المكلفة بالبيئة[13].

المطلب الثاني: المصادقة على دراسة الخطر

تطبيقا لأحكام المادة 15 من المرسوم 198/06 الواردة أعلاه ، فقد صدر القرار الوزاري المشترك الذي وضع الآليات المتعلقة بفحص دراسة الخطر والمصادقة عليها ، حيث نص على إنشاء لجان متكونة من ممثل عن الوزارة المكلفة بالبيئة ، وممثل عن الوزارة المكلفة بالحماية المدنية بالنسبة للجنة الوزارية ، و التي تقوم بفحص والمصادقة على دراسة الخطر للمشاريع من الفئة الأولى ، بينما اللجنة الولائية المنشأة لهذا الغرض ، تكلف بالمصادقة على دراسة الخطر للمشاريع من الفئة الثانية[14] .

هذا و لا تخضع جميع المنشآت المصنفة لدراسة الخطر، بل هناك طائفة من المنشآت، رغم إمكانية احتوائها على مواد خطيرة أو نفايات يمكنها التأثير على البيئة، إلا أنها تخضع لنوع أخر من الأنظمة المتعلقة بدراسة الخطر والمتمثلة في التقرير حول المواد الخطرة.

الفرع الأول: المنشآت المصنفة من الفئة الأولى و الثانية

يجب على صاحب المشروع إعداد دراسة الخطر ، وإيداعها لدى الوالي المختص إقليميا ، وذلك في 08 نسخ ، هذا الأخير يقوم بدوره بإرسال دراسة الخطر في مدة لا تتجاوز 05 أيام إلى كل من اللجنة الوزارية المشتركة بالنسبة للمنشآت من الفئة الأولى ، وإلى اللجنة الولائية بالنسبة للمؤسسات من الفئة الثانية[15] .

وبعد ذلك تقوم اللجان بفحص دراسة الخطر طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي 198/06 السالف الذكر، والتي يمكنها أن تطلب من أصحاب المشاريع كل معلومة أو دراسة تكميلية في مدة لا تتجاوز 45 يوم ابتداء من تاريخ إخطارهم من طرف الوالي ، كما يمكن لهذه اللجان الاستعانة بكل مؤسسة أو إدارة أو خبير لمساعدتها في

أشغالها ، و إذا ما طلبت اللجنة من صاحب المشروع إعداد دراسة تكميلية ، فإن له مهلة (45) يوما لتقديمها ، و إذا تجاوز المدة يؤجل فحص دراسة الخطر [16].

عند الانتهاء من فحص دراسة الخطر ، تجتمع اللجنة من أجل الموافقة عليها ، ويقيد في محضر أشغال اللجنة رأي كل عضو فيها ، ثم تعد أمانة اللجنة[17] مقرر الموافقة على دراسة الخطر ، وذلك في حالة ما إذا كانت الدراسة مطابقة، أما في غير هذه الحالة تعد أمانة اللجنة مقرر رفضها ، و بعد ذلك يتم التوقيع على مقرر الموافقة على دراسة الخطر أو رفضها من طرف الوزير المكلف بالداخلية و الوزير المكلف بالبيئة و ذلك بالنسبة للمنشآت المصنفة من الفئة الأولى ، أما المنشآت المصنفة من الفئة الثانية ، يتم التوقيع على مقرر الموافقة على دراسة الخطر بشأنها أو رفضها من طرف الوالي المختص إقليميا[18] ، كما يتم إرسال مقرر الموافقة على دراسة الخطر أو رفضها و الخاصة بالمنشآت من الفئة الأولى إلى الوالي المختص إقليميا ، بحيث يقوم هذا الأخير بتبليغ المقرر إلى صاحب مشروع المؤسسة المعنية[19] .

الفرع الثاني: المنشآت المصنفة من الفئة الثالثة

التقرير حول المواد الخطرة وثيقة إلزامية يتم إدراجها في طلب الترخيص للمنشآت المصنفة التي لا تستلزم إعداد دراسة الخطر، فرغم أن أغلب المشاريع المتعلقة بإنجاز المنشآت المصنفة من الفئة الثالثة (**التي تخضع لآلية موجز التأثير على البيئة**) و التي يتم الترخيص باستغلالها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا، قد نص التشريع بشأنها على إنجاز تقرير أولي حول المواد الخطرة، إلا أنه لم يخص جميع المنشآت من هذه الفئة، بل يتم إعداده فقط بالنسبة للمشاريع التي يمكنها احتواء أو استعمال أو تخزين مواد خطرة، كالمواد الكيماوية[20].

أما بالنسبة لإعداد الدراسة و محتواها، فهو لا يختلف عن دراسة الخطر ،كونهما يتضمنان جميع النقاط المدرجة[21] في المرسوم التنفيذي06-198المذكور سابقا، لكن دون التفصيل فيها، و رغم كون التنظيم المتعلق بالمنشآت المصنفة، قد نص على إنجاز هذا النوع من الدراسة للمشاريع من الفئة الثالثة و الخاضعة للترخيص من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا، كما ذكرنا سابقا، إلا أنه لم ينص على إلزامية المصادقة عليه من طرف الهيئات الإدارية، و بالتالي نفهم من ذلك بأنه إجراء يساعد فقط في فهم المشروع المراد إنجازه، و بالتالي يسهل على الجهة الإدارية المكلفة بدراسة الملف في عملية اتخاذ القرار المتعلق بالترخيص باستغلاله[22].

و أخيرا لكون الاعتبارات البيئية ضرورة ملحة من أجل رسم السياسات العامة للدولة وكذا مختلف القرارات التي يمكن أن تشكل تهديدا لها، لاسيما ما يتعلق باستغلال أو إنشاء المنشآت المصنفة ، تمارس عليها السلطات المختصة في إطار قانون حماية البيئة الرقابة الإدارية نظرا لخطورتها وأضرارها الكامنة على صحة الإنسان و البيئة، حيث تتمثل الرقابة المؤسساتية في تلك الرقابة الممارسة على إجراء دراسة الخطر سواء من قبل الإدارة ،وكذا من طرف القاضي الإداري.

غير أن الرقابة الممارسة من الإدارة ناقصة لتغافل المشرع الجزائري عن جملة من النقاط الواجب إقرارها ومن بينها:

– الشروط القانونية و الموضوعية الواجب توفرها في أعضاء اللجان المكلفة بفحص دراسة الخطر والمصادقة عليها، وهذا ما يجعل هذه المصالح لا تتمتع بالكفاءات الكافية.

– إغفال المدة القصوى لفحص دراسة الخطر والمصادقة عليها، و تبرير مذكرة الرفض التي تعدها أمانة اللجنة.

– محدودية صلاحيات اللجان المكلفة بفحص دراسة الخطر و المصادقة عليها ، كعدم تمتعها بصلاحية التنقل إلى أماكن المشروع لطلب تفسيرات و توضيحات.

– تأخر الإدارة في علمها بمشروع دراسة الخطر، أي عند إيداعها لدى الوالي المختص إقليميا، وهذا ما يمس بعلاقة الإدارة وصاحب المشروع.

– الطعن الإداري ضد مذكرة الرفض التي تعدها أمانة اللجنة.

إن غياب هذه النقاط يجعل الإدارة لا تمارس رقابة فعالة على إجراء دراسة الخطر.

أما القاضي الإداري، لا يمارس الرقابة على إجراء دراسة الخطر بطريقة مباشرة، بل يمارسها على تلك القرارات الإدارية الصادرة بشأنها، و يستمد القاضي الإداري صلاحيته في ممارسة الرقابة عليها من المادة 161 من التعديل الدستوري، وهذا ما يسمح له بممارسة الرقابة على كل الدراسات البيئية الأولية، حتى ولو لم ينص التنظيم المتعلق بها على تقديم الطعن في حالة رفض السلطة المختصة الموافقة عليها، مثلما هو الحال بالنسبة لدراسة الخطر.

إن قرار الترخيص أو رفضه بالنسبة للمشاريع الخاضعة لدراسة الخطر، يصدر إما من الوالي أو الوزير المكلف بالبيئة، فعندما يكون قرار منح الترخيص أو رفضه صادر من الوالي، فإن القرار يكون قابل للطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية طبقا لنص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

أما إذا كان قرار منح الترخيص أو رفضه صادر من الوزير المكلف بالبيئة، فأيّ نزاع قائم بشأنه يرمي إلى إلغائه، يعود الاختصاص لمجلس الدولة حسب القانون العضوي 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله المعدل بالقانون العضوي رقم 13-11 .

لذا، فإن صلاحية القاضي في ممارسة الرقابة في هذا الإطار، لا تتوقف على مجرد تقدير مدى مشروعية القرار المتضمن رفض الدراسة محل المنازعة و إلغاءه عند الاقتضاء، بل يمتد إلى النظر في مدى ملائمة هذه الدراسة للشروط و المقتضيات القانونية المعمولة في مجال حماية البيئة، وفي الأخير، نستخلص أن رقابة القاضي الإداري على دراسة الخطر أو على كل الدراسات البيئية الأولية لا تكون فعالة، إلا إذا استعان بخبير بسبب الخاصية التقنية التي تتمّيز بها هذه الدراسات[23].

خاتمة:

لأجل ترجمة تلك المبادئ الوقائية العامة التي جاء بها قانون البيئة على أرض الواقع، وممارستها ممارسة فعلية، ولتجسيد الطابع الوقائي المنشود لحماية البيئة من التلوث، ألزمت الإدارة، الأفراد والأشخاص الطبيعيين أو

المعنويين خاصين كانوا أم عامين، بإجراء دراسات تقنية مسبقة، تبين مدى تأثير تلك المشروعات على البيئة وسبل الوقاية من مضار التلوث الذي قد تحدثه، حسب الاشتراطات المتطلبة المنصوص عليها في القوانين البيئية.

يتضح لنا من خلال ما سبق تقديمه، أن دراسة الخطر هو ذلك الإجراء الذي يتضمن جرد الحوادث و الأخطار التي يمكن أن تنجم عن استغلال المنشأة المصنفة، وتحديد التدابير الخاصة للتقليص من احتمال وقوع الحوادث و تحقيق آثارها، و تعتبر هذه الدراسة شرطا ضروريا للحصول على الرخصة ، و مرجعا أساسيا لاعتماد وسائل أخرى للتدخل و الوقاية من الأخطار، مثلما هو الشأن بالنسبة للمخططات الخاصة للتدخل، التي يتم إعدادها على أساس المعلومات التي يقدمها ممثلوا المنشآت و الأشغال المنطوية على الخطر المعني ، كما تسمح أيضا للمسؤولين المحليين بالتعاون و الاتفاق على تحديد المناطق، التي تعّد فيها مسألة التحكم في العمران حول المنشأة المصنفة أمر ضروري للحّد من الأخطار والحوادث التي يمكن أن تسببها على البيئة.

وفيما يخص مجال تطبيق دراسة الخطر على المنشآت المصنفة ، فإنها لا تتعلق بكل المنشآت ، بل بتلك الخاضعة للرخصة الولائية و الوزارية فقط ، وهي نفس المؤسسات التي يقصدها المنشور رقم 01/06 بعبارة المؤسسات من الفئة الأولى و الثانية

للإشارة، فإنه يجب على صاحب المنشأة ،التي لم تنص قائمة المنشآت المصنفة بشأنها على دراسات الخطر، أن يتم إرفاق ملفها بتقرير عن المواد الخطرة، وذلك بهدف تقييم الأخطار المتوقعة على البيئة، و على المصالح التي يسعى قانون المنشآت المصنفة لحمايتها.

و يلاحظ في هذا الصدد عن دراسات الخطر ما يلي:

- أن المشرع الجزائري في مجال الفحص و المصادقة على دراسة الخطر قد تغاضى عن تحديد المدة الزمنية اللازمة لرد أصحاب المشاريع عن الملاحظات التي تكون ناقصة في الملف، وهو ما زاد من كثرة الملفات التي تنتظر التصديق من طرف الإدارة.
- لم يتطرق المشرع الجزائري إلى إمكانية التظلم الإداري (**رئاسيا كان أم سلميا**) أو القضائي بالنسبة لجميع حالات إصدار مقرر رفض المصادقة على دراسة الخطر.
- عدم النص على إلزامية المصادقة على التقرير حول المواد الخطرة، من طرف الهيئات الإدارية المختصة.

و في الأخير، إذا كان التشريع الجزائري قد حقق نجاحا كبيرا، من حيث إرساء العديد من القواعد والأحكام القانونية في المجال البيئي على نحو لا يمكن لأحد إنكاره، إلا أن الإدارة لا تراقب الدراسات التقنية وتفحص طلبات الحصول على تراخيص استغلال المنشآت المصنفة، بجدية في إطار الصلاحيات الممنوحة لها، و أيضا دونما الوقوف على مصداقية تلك الدراسات من قبل صاحب الشأن، أو أنها لا تهتم غالبا بمدى مطابقة ملف طلب التراخيص للاشتراطات القانونية الوقائية البيئية من التلوث.

وبهذا يستحسن تدخل المشرع الجزائري باستحداث نصوص قانونية لسد الثغرات وحل تلك الإشكالات القانونية المشار إليها، لهذا نوصي بما يلي:

- تحديد آجال تلتزم به الإدارة للرد على طلبات الحصول على تراخيص استغلال المنشآت المصنفة، سواء فيما يخص على الرد على الموافقة المسبقة بعد دراسة الملف، أو تسليم تلك الرخص بعد البت في الطلب.
- إلزام الإدارة بتسليم وصل استلام ملف التصريح، حينما تكون المنشأة المصنفة، لا تشكل أي تأثير على البيئة، وتحديد آجال كل ذلك، حماية لحقوق المصرح من تعسف الإدارة، ومن تماطلها في الموافقة.
- سن جزاءات جنائية مناسبة لردع الجاني، متى اكتشف أن الدراسة المقدمة لحصر أخطار نشاطه، لا تتناسب مع طبيعة النشاط المستغل من طرفه، و أحدث تلويثا للبيئة.

الهوامش:

[1] محمد صافي يوسف ، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية، دار النهضة العربية، مصر، طبعة 2007، ص 14، وأيضا أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة، دار النشر العلمي، مصر طبعة 2009، ص 81.

[2] رشيد الحمد ، البيئة ومشكلاتها، مطبعة أم المعرفة، الكويت، طبعة 1998، ص 41.

[3] أحمد عوض ، الدراسات البيئية، دار نوبار للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، طبعة 2004، ص 115.

[4] منى قاسم ، التلوث البيئي والتنمية الاقتصادية، الهيئة العامة للكتاب، مصر، طبعة 1998، ص 87.

[5] الحسن بزي ، المنشآت المصنفة الخاضعة للرخصة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، السنة الجامعية 2016-2017، ص 20.

[6] أحمد عبد المنعم ، الوسائل القانونية و التقنية لحماية البيئة، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2008-2009، ص 74.

[7] حمزة عثماني ، مسؤولية المنشآت المصنفة عن جريمة تلويث البيئة في التشريع الجزائري، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2013-2014، ص 19.

[8] حمزة عثماني ، المرجع السابق ، ص 19.

[9] عبد الرحمان عزاوي ، النظام القانوني للمنشآت المصنفة من أجل حماية البيئة، مطبعة عالم الكتب، الجزائر طبعة 2009، ص 104.

[10] عارف صالح مخف ، الحماية الإدارية للبيئة، دار اليازوري العلمية، عمان، الأردن، طبعة 2009، ص 89.

[11] Roche Catherine, évaluation des impacts sur l'environnement, édition gualino, Paris 2009, p 204.

[12] منصور مجاني ، الضبط الإداري وحماية البيئة، مجلة دفاتر البيئة والقانون، العدد 02، جامعة ورقلة 2009، ص 67.

[13] فوزي فتات ، حدود سلطة الضبط الإداري وحماية البيئة، مجلة إدارة، عدد 01، الجزائر، طبعة 2008، ص 19.

[14] الحسن بزي ، مرجع سابق، ص 21.

[15] أنظر المادتين 09 و 10 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 14 سبتمبر 2014 المحدد لكيفيات فحص دراسات الخطر والمصادقة عليها.

[16] انظر المادة 11 من نفس القرار الوزاري المشترك.

[17] انظر المادة 12 من نفس القرار الوزاري المشترك.

[18] انظر المادتين 13 و 14 من نفس القرار الوزاري المشترك.

[19] انظر المادتين 16 و 17 من نفس القرار الوزاري المشترك.

[20] إلياس بوكاري ، مرجع سابق، ص51.

[21] أنظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي 198-06 ، مرجع سابق .

[22] الحسن بزي ، مرجع سابق ، ص 23.

[23] بن خالد السعدي ، مرجع سابق ، ص26.

قائمة المراجع:

أولا– الكتب :

1- أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، دار النشر العلمي ، مصر، طبعة 2009 .

2- أحمد عوض ، الدراسات البيئية ، دار نوبار للطباعة والنشر والتوزيع ، مصر، طبعة 2004 .

3- رشيد الحمد ، البيئة ومشكلاتها ، مطبعة أم المعرفة ، الكويت ، طبعة 1998.

4- عارف صالح مخف ، الحماية الإدارية للبيئة ، دار اليازوري العلمية ، الأردن، طبعة 2009 .

5- عبد الرحمان عزاوي ، النظام القانوني للمنشآت المصنفة من أجل حماية البيئة ، مطبعة عالم الكتب ، الجزائر طبعة 2009 .

6- محمد صافي يوسف ، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية ، دار النهضة العربية ، مصر، طبعة 2007 .

7- منى قاسم ، التلوث البيئي والتنمية الاقتصادية ، الهيئة العامة للكتاب ، مصر، طبعة 1998.

ثانيا- الرسائل:

1- أحمد عبد المنعم ، الوسائل القانونية و التقنية لحماية البيئة، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2008-2009 .

2- أسياخ سمير ، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة في الجزائر ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2016 .

3- الحسن بزي ، المنشآت المصنفة الخاضعة للرخصة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، السنة الجامعية 2016-2017.

3- إلياس بوكاري ، الرقابة الإدارية على المنشآت المصنفة لحماية البيئة في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الجزائر السنة الجامعية 2016/2015.

4- حمزة عثماني ، مسؤولية المنشآت المصنفة عن جريمة تلويث البيئة في التشريع الجزائري، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2013-2014.

ثالثا- المقالات :

1- فوزي فتات ، حدود سلطة الضبط الإداري وحماية البيئة، مجلة إدارة، عدد 01، الجزائر، طبعة 2008.

2- منصور مجاني ، الضبط الإداري وحماية البيئة، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 02، جامعة ورقلة 2009 .