فعالية الضبط الإداري في حماية البيئة

The role of administrative control in protecting the environment

تاريخ الإرسال: 2019/10/21	تاريخ القبول: 2019/12/25	تاريخ النشر: 2020/01/08

د. العطراوي كمال
المركز الجامعي سي الحواس - بريكة
kamellatraoui@gmail.com

ملخص :

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد الآليات القانونية التي تتمتع بها الإدارة العامة في مجال حماية البيئة ومدى فعاليتها في ردع المعتدين على البيئة، ومن ابرز وسائل الإدارة القانونية الضبط الإداري البيئي، فهي تملك وسائل قبلية في مواجهة المخالفين للتشريعات الخاصة بالبيئة لها طابع وقائي تحذيري مثل الإلزام, والحظر, والترخيص, ونظام التقارير, ونظام دراسة التأثير. كما تملك أيضا وسائل قانونية أخرى بعدية ذات طابع ردعي مثل الإنذار و التنبيه, الغلق المؤقت, سحب الترخيص, والغرامة المالية.

الكلمات المفتاحية : التلوث ؛ الضبط الإداري ؛ الترخيص ؛ البيئة

Abstract:

This study aims to identify the legal mechanisms used by the public administration in the field of environmental protection and its effectiveness in deterring the aggressors against the environment. The most prominent way isthe legal environmental administrative control. It has a previous means in the face of violators of the environmental legislation witha preventive nature of caution such as the compulsion, the prohibition, the licensing, the reporting system, and the impact study system. It also has other remotely legal means of a deterrent nature such as the warning and the alert, the temporary closure, the withdrawal of license, and the fine.

Keywords: pollution; administrative control; licensing; environment

مقدمة:

البيئة بكل عناصرها، من ارض وماء وهواء تشكل المصدر الأساس للبقاء على قيد الحياة لكل المخلوقات، ومع التطور الهائل في الإنتاج وتعدد وسائلة ظهرت تهديدات متعددة لهذه العناصر وهو ما يعرف بالتلوث البيئي، الذي أضحى خطر يهدد الكرة الأرضية برمتها، فكان لزاما على المجتمع الدولي والتشريعات الوطنية التصدي لهذا الخطر بكل الوسائل القانونية والمادية للحفاظ على البيئة من كل اعتداء.

لا يكفي الطابع الجزائي للعقوبات لردع المخالفين ومنتهكي سلامة البيئة، بل يتوجب توفر جزاءات أخرى لصالح الإدارة تهدف إلى الحد من الاعتداء على البيئة بشكل وقائي وأخر ردعي يمكنها من التدخل في الوقت المناسب لمنع حدوث أضرار لا يجبرها التدخل الجزائي، فالطابع الجزائي يكون عادة بعد حدوث الجريمة؛ أي طابع عقابي، أما الجزاء الإداري فله طابعين كما ذكرنا، وقائي وآخر ردعي يسبقان الطابع الجزائي.

تمارس الإدارة العامة الجزاءات الإدارية عن طريق آلية الضبط الإداري البيئي الذي يمكن الإدارة من بسط سلطتها على المخالفين بفعالية وفي أسرع وقت.

من هنا يمكننا طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى ساهم الضبط الإداري البيئي في حماية البيئة بكل عناصرها من كل أشكال الاعتداء.

أولا : الآليات الوقائية للضبط الإداري البيئي

للضبط الإداري البيئي عدة آليات قانونية الهدف منها المحافظة على البيئة قبل وقوع الخطر عليها, وهي ما يطلق عليها الآليات الوقائية أو القبلية للضبط الإداري كا: الإلزام, والحظر, والترخيص, ونظام التقارير, ونظام دراسة التأثير, سنتناول هذه الآليات القانونية كما يلي :

1)الإلزام:

يعتبر الإلزام وسيلة قانونية ذات فعالية مهمة, فقد يكون في شكل أمر للقيام بعمل من شانه أن يضمن حماية للبيئة إذا رأى المشرع ذاك مجد, كما قد يكون في شكل أمر بالامتناع عن القيام بفعل إذا رأى كذلك المشرع انه مجد و يحقق الهدف منه وهو حماية البيئة قبل وقوع الخطر أو التهديد.

و تستعمل الإدارة آلية الإلزام بما تمتلكه من امتيازات الإدارة العامة ووفقا للقانون لإضفاء المشروعية على عملها .

إلا أن القضاء الفرنسي أجاز للإدارة إصدار قرارات في هذا الخصوص دون استنادها إلى نص تشريعي أو تنظيمي وفقا للشروط التالية:

- ألا يكون المشرع قد اشترط صدور اللائحة قبل أوامر فردية.
- أن يكون الأمر الفردي داخلا في نطاق الضبط الإداري ,أي محققا لأحد أغراضه, وهي الأمن, والسكينة, والصحة.
- أن يكون هناك ظرف استثنائي يستلزم اتخاذ الإجراء الفردي .
- أن يكون هذا الإجراء هو الوسيلة الوحيدة أمام الإدارة[1].

ومن أمثلة آلية الإلزام ما نصت عليه المادة 1/46 من القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة[2] (عندما تكون الانبعاثات الملوثة للجو تشكل تهديدا للأشخاص والبيئة والأملاك, يتعين على المتسببين فيها اتخاذ التدابير الضرورية لإزالتها أو تقليصها.).

وكذالك من أمثلتها ما نصت عليه المادة 27من القانون19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها[3],التي ألزمت الوزير المكلف بالبيئة عند إدخال النفايات للإقليم الوطني بطريقة غير مشروعة, أن يأمر حائز هذه النفايات بضمان إرجاعها إلى البلد الأصلي في اجل يحدد من طرف الوزير.

كما ألزم نفس القانون كل منتج للنفايات أو حائزا لها اتخاذ كل التدابير الضرورية لتفادي إنتاج النفايات بأقصى حذر ممكن لاسيما من خلال:

- اعتماد واستعمال تقنيات أكثر نظافة واقل إنتاج للنفايات .
- الامتناع عن تسويق المواد المنتجة للنفايات غير القابلة للانحلال البيولوجي.
- الامتناع عن استعمال المواد التي من شانها تشكيل خطر على الإنسان, لاسيما عند صناعة منتجات التغليف .

وهو ما ذهب إليه كذالك القانون رقم 05/85[4] التعلق بحماية الصحة وترقيتها في المادة 46 منه(يلتزم جميع المواطنين بمراعاة قواعد الوقاية من مضار الضجيج.).

2)الحظر

من الآليات الناجعة في حماية البيئة كذلك نظام الحظر, وهو قيام الإدارة عندما تستدعي الضرورة ذلك القيام بحظر إتيان بعض الأنشطة و التصرفات التي يشكل القيام بها خطرا على البيئة, والحظر نوعان إما حظر مطلق أو حظر نسبي:

ا)الحظر المطلق

في بعض الأحيان تلجا الإدارة عن طريق الضبط الإداري بغرض المحافظة على البيئة, والنظام العام و منفعة عامة إلى حظر بعض الأنشطة بشكل مطلق ودائم, مادامت أسباب الحظر موجودة[5].

وهو كذالك المنع المطلق للقيام ببعض النشطة لما تسببه من أضرار على البيئة, وهذا المنع يكون بشكل دائم بدون استثناء ولا ترخيص فيه[6] والقوانين الجزائرية في مجال حماية البيئة تزخر بهذه النصوص نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

-المادة32من القانون 02/03الذي يحدد القواعد العامة لاستعمال ولاستغلال السياحيين للشواطئ[7] التي نصت على انه:

(يمنع على صاحب الامتياز نزع أو استخراج الرمل والحصى والحجارة .) .

وكذا المادة 51 من القانون 10/03 التي نصت على انه :

(يمنع كل صب أو طرح للمياه المستعملة أو رمي النفايات, أيا كانت طبيعتها في المياه المخصصة لإعادة تزويد طبقات المياه الجوفية وفي الآبار والحفر وسراديب جذب المياه التي غير تخصيصها)[8].

كذلك ما نصت عليه المادة 156 من قانون المناجم على انه بحظر منع إي ترخيص لأي نشاط منجمي في المواقع المحمية بالقانون والاتفاقيات الدولية.

ب)الحظر النسبي

يعد الحظر النسبي من الوسائل والآليات التي تمتاز بالمرونة والموازنة بين ضرورة حماية البيئة بكل عناصرها, وضرورة القيام ببعض النشاطات الضرورية, ولضبط هذا المجال تلزم الإدارة والتشريعات على كل من يقوم ببعض النشاطات وجوب حصوله على رخصة مسبقة .

ومن أمثلة الحظر النسبي في التشريعات الجزائرية ما نص عليه القانون 07/04المتعلق بالصيد[9], وكذلك تحديد الفترات التي يمنع فيها القيام بالصيد ذلك للحفاظ

على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة وكذا الحفاظ على التنوع الحيواني, وحماية فترات التكاثر, وتحديد أنواع الحيوانات المعنية بذلك والتي أحالها على التنظيم.

كذلك ما نصت عليه المادة 105 من المرسوم 202/18 المتعلق بالمناجم التي تحدد كيفية منح الرخص المنجمية في الأماكن الغابية والمائية والتي تكون تابعة كليا أو جزئيا للأملاك العمومية والتي أخضعت هذا النشاط إلى الموافقة الرسمية للإدارة المكلفة[10].

كما نصت كذلك المادة 55 من القانون 10/03ضرورة الحصول على ترخيص من طرف الوزير المكلف بالبيئة بغرض القيام بعمليات الشحن وتحميل المواد والنفايات الموجهة للغمر في البحر, فهذه المادة لم تمنع هذا النشاط منعا باتا ومستمرا وإنما اشترطت فقط وجوب الحصول على رخصة من الوزير المعني مما يعني أن هذا الحظر هو حظر نسبي وليس مطلق.

3)الترخيص

يقصد بالترخيص الإذن الصادر عن الإدارة المختصة لممارسة نشاط معين, الهدف منه تقييد حريات الأفراد بما يحقق النظام العام داخل المجتمع[11].

وكذلك هو الإذن الصادر من الإدارة المختصة بممارسة نشاط معين لا يجوز ممارسته بغير هذا الإذن, وتقوم الإدارة بمنح ترخيص إذا توافرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون لمنحه, وتكاد تقتصر سلطتها التقديرية على التحقق من توافر هذه الشروط واختيار الوقت المناسب لإصدار الترخيص[12].

من التراخيص المنصوص عليها في التشريع الجزائري :

ا)في مجال العمران

-**رخصة البناء:** رخصة البناء تصدر عن سلطة إدارية مختصة محددة بموجب القانون.

كأصل عام رخصة البناء تمنح بموجب قرار سابق للمشروع في عملية البناء, وتكون خاصة بمشاريع البناء التي لم ينطلق بعد في تشييدها, وكذلك بعد المرور بعدة مراحل وتوفر عدة شروط يحددها القانون.

الإدارة في حالة منح رخص البناء لا تتمتع بسلطة تقديرية واسعة كون شروط منح هذه الرخصة محددة بدقة بالقانون فإذا توفرت هذه الشروط على الإدارة منح الرخصة لطالبها, وهي الشروط التي حددها المرسوم 176/91[13].

إلا انه يمكن أن تمنح رخصة البناء لبنايات مشيدة وغير مكتملة في إطار تسوية البنايات ومطابقتها للمعايير المنصوص عليها بالقانون 15/08المنتهي بتاريخ 2019/08/03.

كذلك بالنسبة للبناء بالمناطق السياحية اشترط القانون 03/03[14]المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية لمنح رخصة البناء فيها إلى اخذ الرأي المسبق من طرف الوزير المكلف بالسياحة بالإضافة إلى الحصول على الرخصة من طرف الهيئة الإدارية المختصة والمحددة من طرف قانون التهيئة والتعمير[15].

ب)في المجال الصناعي

-رخصة استغلال منشأة مصنفة: وجدت بعض المحاولات الفقهية لتعريف المنشأة المصنفة, فذهب البعض إلى اعتبار المنشأة المصنفة(installation classée)هو تعبير يحل محل مصطلح مؤسسة خطرة ومضايقة وغير صحية, يدل على المعامل والمصانع والمستودعات والمشاغل وبصورة عامة المنشآت التي يستثمرها أو يحوزها أي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص والتي يمكن أن تشكل خطرا أو مساوئ, إما على راحة الجيرة وإما على الصحة والسلامة والنظافة العامة, وإما على الزراعة, أو من اجل حماية البيئة والطبيعة أو للحفاظ على المواقع والأبنية[16] كما ذكرت المادة 18من القانون10/03 المنشآت المصنفة على أنها المصانع و الورشات و المشاغل و مقالع الحجارة والمناجم, وبصفة عامة المنشآت التي يستغلها, ويملكها كل شخص طبيعي أو معنوي عمومي أو خاص, والتي تتسبب في أخطار على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والمواد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية, أو قد تتسبب في المساس براحة الجوار.

كما اشترطت المادة 19 من نفس القانون لاستغلال المنشآت المصنفة ضرورة الحصول على ترخيص من الوزير المكلف بالبيئة, والوزير المعني عندما تكون هذه الرخصة منصوصا عليها في التشريع المعمول به, ومن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي, من خلال هذا يتبين أن المشرع الجزائري قسم المنشآت المصنفة حسب خطورتها إلى ثلاث أصناف.

فالصنف الأول يستوجب منح الرخصة من طرف الوزير المكلف بالبيئة, والصنف الثاني يستوجب منح الرخصة من طرف الوالي, في حين الصنف الثالث تمنح الرخصة فيه من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ومن أمثلة هذا التصنيف والتقسيم ما نصت علية المادة 42 من القانون 19/01المتعلق بالنفايات على أن تخضع كل منشآت معالجة النفايات قبل الشروع في عملها إلى ما يلي:

-رخصة الوزير المكلف بالبيئة بالنسبة للنفايات الخاصة.

-رخصة من الوالي المختص إقليميا بالنسبة للنفايات المنزلية.

-رخصة من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا بالنسبة للنفايات الهامدة[17].

ج) في مجال استغلال الموارد الطبيعية

-رخصة الصب: نظرا لما يمثله الماء بالنسبة للحياة, وبما انه عرضة لكل إشكال التلوث, فقد حرص المشرع على سن نصوص صارمة تهدف إلى حماية هذا العنصر الأساسي في الحياة فنصت المادة 10/03 على انه (يمنع كل صب أو طرح للمياه المستعملة أو رمي النفايات, أيا كانت طبيعتها , في المياه المخصصة لإعادة تزويد طبقات المياه الجوفية وفي الآبار والحفر و سراديب جذب المياه التي غير تخصيصها.), كما منع قانون 12/05[18] المتعلق بالمياه كل عملية تتعلق بتصريف أو قذف أو صب أية مادة في عقارات الملكية العامة للمياه, خاصة إفرازات المدن والمصانع التي تحتوي على المواد الصلبة, أو السائلة أو الغازية, وعلى عوامل مولدة لأضرار قد تمس من حيث كميتها ودرجة سميتها بالصحة العمومية والثروة الحيوانية والنباتية أو تضر بالتنمية الاقتصادية[19].

-رخصة الصيد: حفاظا على النوع الحيواني وتنوعه وللحد من الإفراط في الصيد والقضاء على أنواع معينة من الحيوانات البرية والبحرية والطائرة, اوجب المشرع لممارسة الصيد الحصول على رخصة.

وقد نص القانون 07/04المتعلق بالصيد في البر في المادة 06منه على شروط ممارسة انه لكل جزائري الحق في الصيد بشرط:

-أن يكون حائزا لصفة صيد سارية المفعول .

-أن يكون حائزا إجازة صيد سارية المفعول .

-أن يكون منخرطا في جمعية للصيادين.

-أن تكون لديه وثيقة تأمين سارية المفعول تغطي مسؤوليته المدنية باعتباره صيادا ومسؤوليته الجزائية عن استعماله للأسلحة النارية أو وسائل الصيد الأخرى.

إن رخصة الصيد رخصة شخصية لا يجوز التنازل عليها أو تحويلها أو إعارتها أو تأجيرها, كون الرخصة تعبر عن أهلية الصياد في ممارسة الصيد, وهذا حسب نص المادة 07من نفس القانون.

4)نظام التقارير

يعتبر نظام التقارير من الأساليب التي استخدمها المشرع, بموجب النصوص التشريعية الجديدة المتعلقة بالبيئة, الهدف من نظام التقارير هو فرض رقابة بعدية بشكل مستمر على كل الأنشطة و المنشآت, فهو نظام مكمل لنظام الترخيص ,فهو يلزم أصحاب الرخص بتقديم تقارير دورية لنشاطهم, مما يسهل على الإدارة عملية المراقبة من الناحية المالية والبشرية[20].

من أمثلة نظام التقارير ما نصت عليه المادة 109من القانون 12/05 المتعلق بقانون المياه: (يجب على صاحب الامتياز تقديم تقرير سنوي للسلطة المانحة للامتياز يسمح بمراقبة شروط تنفيذ تفويض الخدمة العمومية وتقييمها.

يكون هذا التقرير السنوي و الملاحظات المترتبة على دراسته موضوع عرض على الحكومة.)[21].

من الأمثلة على كذلك ما نصت عليه المادة 21 من القانون رقم 19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها: (يلزم منتجو أو حائزو النفايات الخاصة الخطرة بالتصريح للوزير المكلف بالبيئة بالمعلومات المتعلقة بطبيعة وكمية وخصائص النفايات, كما يتعين عليهم دوريا تقديم المعلومات الخاصة بمعالجة هذه النفايات وكذلك الإجراءات العملية المتخذة والمتوقعة لتفادي إنتاج هذه النفايات بأكبر قدر ممكن...)[22].

كما ألزم قانون المناجم أصحاب السندات المنجمية أو الرخص أن يقدموا تقريرا سنويا يتضمن نشاطاتهم إلى الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية.

هذا و تجدر الإشارة إلى أن نظام التقارير له أهمية كبيرة مساعدة في عملية الرقابة المستمرة للنشطة والمنشآت التي تهدد البيئة, إلا أن المشرع الجزائري وفي القانون 10/03 لم يعط لنظام التقارير حيزا من الاهتمام, فهو لم ينص عليه بصفة مباشرة, إلا ما يستشف من استقراء المادة 08منه التي تنص على:

(يتعين على كل شخص طبيعي أو معنوي بحوزته معلومات متعلقة بالعناصر البيئية التي يمكنها التأثير بصفة مباشرة أو غير مباشرة على الصحة العمومية تبليغ هذه المعلومات إلى السلطات المحلية أو السلطات المكلفة بالبيئة.)[23].

5)نظام دراسة التأثير

يقصد بنظام التأثير اتخاذ التدابير الفعلية والمناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضرة بالبيئة, وكذلك قبل القيام بأي مشروع أو نشاط[24].

كما اقر المشرع الجزائري نظام دراسة التأثير في القانون 10/03 بالمادة 15منه التي نصت على انه:

(تخضع مسبقا وحسب الحالة, لدراسة التأثير أو لموجز التأثير على البيئة, مشاريع التنمية و الهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى, وكل الأعمال الفنية الأخرى التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فورا أو لاحقا على البيئة, لاسيما على الأنواع والموارد والأوساط و الفضاءات الطبيعية والتوازنات الايكولوجية وكذلك على إطار ونوعية المعيشة.)[25].

من أمثلة نظام دراسة التأثير ما جاء بالمادة21 من القانون 10/03 التي تلزم قبل تسليم الرخصة لاستغلال المنشآت المصنفة حسب أهميتها تقديم دراسة التأثير أو موجز التأثير , وتحقيق عمومي ودراسة تتعلق بالأخطار والانعكاسات المحتملة للمشروع...

كذلك ما نصت عليه المادة41 من القانون19/01 المتعلق بتسيير النفايات التي جاء فيها:(تخضع شروط اختيار مواقع إقامة منشآت معالجة النفايات وتهيئتها وانجازها وتعديل عملها وتوسيعها إلى التنظيم المتعلق بدراسات التأثير على البيئة والى إحكام هذا القانون ونصوصه وتطبيقه...).

ثانيا : الآليات الردعية للضبط الإداري البيئي

كما رأينا في الشق الأول من هذا البحث الجانب الوقائي للضبط الإداري, فانه إلى جانب ذلك هناك جانب آخر يتمثل في ردع كل من يهدد السلامة البيئية بكل عناصرها, حيث تتمثل هذه الوسائل في:الإنذار و التنبيه, الغلق المؤقت,سحب الترخيص, والغرامة المالية.

1) الإعذار والتنبيه

يعد الاعذار من الوسائل القانونية التي تملكها الإدارة, توجهه للمخالف كي يراجع نفسه ويقوم بإصلاح المخالفات قبل تسليط عقوبات أخرى في حالة اللامبالاة والإصرار على الاستمرار في ارتكاب المخالفات, فقد نص قانون حماية البيئة على آلية الاعذار وجعلها وسيلة قانونية في يد الإدارة تواجه بها كل مرتكب لمخالفات من شأنها أن تشكل تهديدا أو خطرا على البيئة.

نصت المادة 26من القانون 10/03 على أنه:

(عندما ينجم عن استغلال منشأة غير واردة في قائمة المنشآت المصنفة أخطار و أضرار تمس بالمصالح المذكورة في المادة 18اعلاه, وبناء على تقرير من مصالح البيئة يعذر الوالي المشغل ويحدد له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة...).

كما نص كذلك قانون تسيير النفايات 19/01 على هذه الآلية في المادة 48 منه التي تنص على:

(عندما يشكل استغلال منشأة لمعالجة النفايات أخطار وعواقب سلبية ذات خطورة على الصحة العمومية و/أو على البيئة, تأمر السلطة الإدارية المختصة المستغل باتخاذ الإجراءات الضرورية فورا لإصلاح هذه الأوضاع...)[26].

كما نصت المادة 56من القانون10/03على انه: (في حالة وقوع عطب أو حادث في المياه الخاضعة للقضاء الجزائري لكل سفينة أو طائرة أو أي آلية أو قاعدة عائمة تنقل أو تحمل مواد ضارة أو خطيرة أو محروقات من شأنها أن تشكل خطرا كبيرا لا يمكن دفعه ومن طبيعته إلحاق الضرر بالساحل والمنافع المرتبطة به, يعذر صاحب السفينة أو الطائرة أو الآلية أو القاعدة العائمة باتخاذ كل التدابير اللازمة لوضع حد لهذه الأخطار.

وإذا ظل هذا الاعذار دون جدوى, أو لم يسفر عن النتائج المنتظرة في الآجال المحددة أو في حالة الاستعجال تأمر السلطة المختصة بتنفيذ التدابير اللازمة على نفقة المالك.).

من هذا يتبين أن آلية الاعذار تبناها المشرع الجزائري في شتى القوانين المتعلقة بالبيئة وهي بمثابة إنذار وتنبيه قبل تسليط العقوبات الرادعة في حالة استمرار ارتكاب المخالفات المهددة للبيئة والتي كانت محل اعذار من الجهات الإدارية المختصة.

2)الغلق المؤقت

لا يختلف اثنان على الكم الهائل من الجزاءات الإدارية التي تملكها الإدارة في شتى المجالات - في إطار الضبط الإداري- ومن بين هذه الجزاءات لجوء الإدارة في توقيع عقوبة الغلق المؤقت.

في مجال المحافظة على امن وسلامة البيئة تلجا الإدارة إذا لم يجد الاعذار إلى غلق المنشآت المتسببة في تلويث البيئة وكل عناصرها غلقا مؤقتا لمدة محددة قد تكون شهر أو عدة أشهر, وذلك كعقوبة لصاحب المنشأة, ذلك أن الغلق يؤدي إلى وقف النشاط وما ويستتبع من خسارة مادية أكيدة تدفع من يتحملها إلى تلافي أسبابها باتخاذ السبل الكفيلة بمنع تسرب الملوثات من المشروع في المستقبل[27].

كما قد يكون هذا الغلق جزئيا أو كليا[28].

ومن تطبيقات نظام الغلق المؤقت في التشريعات المتعلقة بالبيئة في الجزائر ما نصت عليه المادة 2/25من القانون 10/03 التي تنص على:(.....إذا لم يمتثل المشغل في الأجل المحدد, يوقف سير المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة, مع اتخاذ التدابير المؤقتة الضرورية بما فيها التي تضمن دفع مستحقات المستخدمين مهما كان نوعها.).

كذلك نص المادة 2/48 من القانون 19/01 على انه:

(.....وفي حالة عدم امتثال المعني بالأمر, تتخذ السلطة المذكورة تلقائيا الإجراءات التحفظية الضرورية بما فيها على حساب المسؤول و/أو توقف كل النشاط المجرم أو جزء منه.)

إن آلية الغلق الإداري المؤقت مظهر من مظاهر السلطة العامة، فالإدارة تتمتع بهذه الميزة في جميع المجالات وليست حصرية على الجزاءات البيئية فقط، فقد نجده في مجال الضرائب, كما نجده في غلق المحلات التجارية أو الأماكن التي تسبب إزعاج للمواطنين....

فالغلق المؤقت هو وسيلة فعالة نظرا لطابعها الاستعجالي إلى غاية الوصول إلى الحلول القضائية إذا لم يسو الإشكال إداريا .

3)سحب الترخيص

يعتبر سحب الترخيص من اشد الجزاءات الإدارية, والتي توقع على مشغل المشروعات والمنشآت المتسببة في تلويث البيئة[29].

وسحب القرار بصفة عامة هو إعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية بأثر رجعي كأنها لم توجد إطلاقا[30] وهو حق أصيل للإدارة منحه لها المشرع, حيث تقوم الإدارة بتجريد المشغل الذي لم يجعل نشاطه مطابقا للمقاييس القانونية للبيئة كما هو محدد بالرخصة[31].

أو يكون سحب الترخيص بسبب عدم امتثاله للاعذارات التي وجهتها له الإدارة بسبب ارتكابه لمخالفات ضارة أو خطيرة على البيئة, فيكون السحب الجزاء الرادع لكل مخالف.

وتلجأ الإدارة لقرار سحب الترخيص في الحالات التي حددها الفقه كما يلي:

-إذا كان المشروع يؤدي إلى خطر يداهم النظام العام في احد عناصره, إما بالصحة العمومية أو الأمن العام أو السكينة العامة.

-إذا لم يستوفي المشروع الشروط القانونية التي ألزم المشرع ضرورة توافرها.

-إذا توقف العمل بالمشروع لأكثر من مدة معينة يحددها القانون.

-إذا صدر حكم قضائي يقضي بغلق المشروع أو إزالته[32].

ومن أمثلة سحب الترخيص في التشريعات الجزائرية المتعلقة بالبيئة ما نص عليه القانون 02/01المتعلق بقانون المناجم في المادة 153منه التي نصت على انه (يجب على صاحب السند المنجمي وتحت طائلة التعليق المتبوع بسحب محتمل لسنده أن يقوم بما يلي:

-الشروع في الأشغال في مدة لا تتجاوز سنة واحدة بعد منح السند المنجمي, ومتابعتها بصفة منتظمة.

-انجاز البرامج المقررة لأشغال التنقيب والاستكشاف والاستغلال حسب القواعد الفنية.

كذلك ما نصت عليه المادة 23من المرسوم 198/06 المتضمن التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة التي جاء فيها:

(يقرر السحب في حالة :

- عدم مطابقة المؤسسة للتنظيم المعمول به .

- مخالفة الأحكام التقنية الخاصة المعمول بها في رخصة الاستغلال الممنوحة.

- سحب الرخصة في هذه الحالة بعد 06اشهر إذا لم يقم المعني بتنفيذ التدابير المطلوبة لتصحيح وضعية المنشأة[33] .

من أمثلة هذا الإجراء كذلك ما نصت عليه المادة 87 من القانون 12/05 المتعلق بالمياه: على انه في حالة عدم مراعاة صاحب الرخصة أو الامتياز في استعمال الموارد المائية للشروط والالتزامات المنصوص عليها قانونا تلغى هذه الرخصة أو الامتياز بدون تعويض وهذا بعد تطبيق آلية الوقاية وهي الاعذار كما رأينا سابقا لصاحب الرخصة أو الامتياز[34].

4)الغرامة المالية

وهي من الجزاءات التي تتمتع الإدارة بفرضها وذلك بفرض غرامات مالية نقدية منصوص عليها قانونا يتم توقيعها على المخالف للقانون البيئي المرتكب لفعل الاعتداء على البيئة بالتلويث.

من المعلوم فقها وقانونا انه لا يمكن فرض أي رسم أو عقوبة مالية إلا إذا اقرها المشرع بموجب قوانين المالية.

اعتمد المشرع الجزائري الرسوم البيئية سنة 1992 بموجب قانون المالية لتلك السنة, فكان من أهم هذه الرسوم الرسم على النشاطات الملوثة والخطيرة على للبيئة, جباية تسيير التلوث الجوي,جباية تسيير التلوث المائي.

ا)أهم الرسوم البيئية

-الرسم على النشاطات الملوثة أو الخطيرة على البيئة:

اقر المشرع الجزائري هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1992[35] في المادة 117منه, حيث يفرض هذا الرسم على الأنشطة الملوثة للبيئة أو التي تشكل خطرا عليها,وتم تعديل هذه الرسوم التي كانت في البداية متواضعة وغير رادعة بموجب قانون المالية لسنة2000 وهنا عرفت هذه الرسوم ارتفاع محسوس يمكن أن تكون رادعة للمخالفين لقوانين البيئة[36].

-رسوم تسيير النفايات وتشمل ما يلي:

-النفايات الحضرية المنزلية.

-تسيير النفايات الصناعية على الأنشطة الملوثة مثل البطاريات و العجلات والمواد الكيميائية.

-تسيير النفايات المرتبطة بالأنشطة الاستشفائية[37].

-رسم تسيير التلوث الحيوي:

أقر المشرع الجزائري الرسم على تسيير التلوث الحيوي بموجب قانون المالية لسنة 2002, ويشمل هذا الرسم:

-التلوث الحيوي الناتج عن حركة مرور السيارات .

-على الوقود والمحددة بموجب قانون المالية لسنة 2007 ب0,1 دج بنزين بالرصاص (عادي و ممتاز), و0,3دج غاز والgazoil

وتقسم حصائل هذا الرسم كما يلي:

10 % لفائدة البلديات, 15% لفائدة الخزينة العمومية, 75 % لفائدة الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

-الرسم على تلويث المياه: ويشمل ما يلي:

-الصرف الصحي.

-المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي.

-مرور البواخر والسفن في البحر الأبيض المتوسط(المياه الإقليمية).

من هنا يتضح بشكل واضح ما للرسوم من أهمية في المحافظة على البيئة من كل اعتداء, فهي من جهة تعتبر رادعة لسلوكات المخالفين للتشريعات البيئية, ومن جهة أخرى تعتبر مصدر تمويل للخزينة البلديات والخزينة العمومية, وللصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

ب)مبدأ الملوث الدافع

أقرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في أوربا سنة1972 مبدأ الملوث الدافع, والذي كرسه إعلان ريوديجانيرو سنة 1992 أما المشرع الجزائري فقد اعتمده بموجب القانون 10/03 وهو من المبادئ العامة للحماية البيئية حيث نص في المادة03 منه :(....الذي يتحمل بمقتضاه كل شخص يتسبب نشاطه أو يمكن أن يتسبب في إلحاق الصرر بالبيئة نفقات كل تدابير الوقاية من التلوث والتقليص منه وإعادة الأماكن وبيئتها إلى حالتها الأصلية.).

والمقصود بالملوث الدافع هو انه من تسبب في تلويث البيئة بفعل نشاطاته عليه أن يتحمل أعباء الوقاية والحد من هذا التلوث, وهو مبدأ معروف في القانون والقضاء الإداري

في مجال المسؤولية الإدارية والمعروف بمبدأ "**الغرم بالغنم**" أي انه كل من تسبب في ضرر للغير بسبب أنشطة تدر ربحا للفاعل عليه أن يتحمل أعباء تعويض المتضرر.

الخاتمة:

منح المشرع للإدارة العامة وسائل قانونية واسعة تمكنها من المحافظة على البيئة من كل اعتداء، ومن ابرز هذه الوسائل القانونية الضبط الإداري البيئي الذي من خلاله تمارس الإدارة سلطاتها على المخالفين للتشريعات البيئية وردعهم إن اقتصي الأمر ذالك، من خلال هذا البحث توصلنا إلى النتائج التالية:

أن للإدارة صلاحيات واسعة في مجال حماية البيئة

كما أن هناك وسائل وقائية تتمثل في الإلزام و الحضر و الترخيص و نظام التقارير ونظام مدى التأثير

وهناك أيضا وسائل ردعية تتمثل في الإنذار و التنبيه و الغلق المؤقت و سحب الترخيص و الغرامة المالية.

من النتائج أيضا انه للإدارة الحق في فرض جزاءات ضد المخالفين للقوانين والتنظيمات المتعلقة بالبيئة، بهدف المحافظة على البيئة، وذلك دون لجوئها للقضاء.

كذلك أن الضبط الإداري البيئي كفيل بتوفير حماية فعالة للبيئة لما له من وسائل وقائية وردعية.

الهوامش:

[1] عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط البيئي في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 35.

[2] القانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 جمادي الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

[3] القانون رقم 01-19 مؤرخ في 27 رمضان عام 1422 الموافق 12 ديسمبر سنة 2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.

[4] القانون رقم 85-05 مؤرخ في 16 فبراير سنة 1985 يتعلق بحماية الصحة و ترقيتها، ج ر، عدد08، صادرة بتاريخ: 27 جمادي الأولى 1405هـ، الموافق ل: 17 فبراير 1985م.

[5] محمد غريبي، الضبط البيئي في الجزائر، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2012/2011، ص 93.

[6] ماجد راغب الحلو، قانون البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 134.

[7] القانون 03-02، المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ، المؤرخ في: 16 ذي الحجة 1423هـ، الموافق ل: 17 فبراير 2003م، ج ر، عدد 11، الصادرة بتاريخ: : 18 ذي الحجة 1423هـ، الموافق ل: 19 فبراير 2003م.

[8] أنظر المادة 51 من القانون 10/03 السابق ذكره.

[9] القانون رقم 04-07 المتعلق بالصيد، المؤرخ في 14 غشت 2004 .

[10] المرسوم التنفيذي رقم 18-202 المؤرخ في 05 أوت 2018.

[11] زهير صيفي، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة الحضرية من التلوث في الجزائر، مقال منشور بمجلة العلوم الإنسانية، جامعة أم البواقي، العدد 06، ديسمبر 2016، ص 11.

[12] بوقرط ربيعة، فاعلية الضبط الإداري في تحقيق الأمن البيئي في التشريع الجزائري، مقال منشور بمجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 20، جوان 2018، ص246.

[13] مرسوم تنفيذي رقم 91 -176، يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير و رخصة التجزئة و شهادة التقسيم و رخصة البناء و شهادة المطابقة و رخصة الهدم، و تسليم ذلك، مؤرخ في: 14 ذي القعدة عام 1411 الموافق 28 مايو سنة 1991.

[14] القانون 03-03، المؤرخ في : 203/02/19، المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، ج ر، عدد 11، الصادرة بتاريخ: 18 ذي الحجة 1423هـ، الموافق ل: 19 فبراير 2003م.

[15] بوقرط ربيعة، مرجع سابقن ص 247.

[16] جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، جزء، ص-ي، 1997،ص 1625. نقلا عن: مدين آمال، مقال منشور بمجلة القانون العقاري والبيئة، عدد05، 2015، ص 124.

[17] سايح تركية، حماية البيئة في ظل التشريع الجزائري، طبعة01، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014، ص 124.

[18] القانون 12/05 المؤرخ في: 28 جمادي الثانية 1426هـ، الموافق ل: 04 غشت 2005 م، ج ر ن عدد 60، الصادرة بتاريخ: 30 رجب 1426هـ، الموافق ل: 04 سبتمبر 2005.

[19] بوقرط ربيعة، مرجع سابق، ص 247.

[20] زهير صيفي، مرجع سابق، ص 12. محمد غريبي، مرجع سابق، ص 101. بوقرط ربيعة، مرجع سابق، ص 247.

[21] أنظر المادة 109 من القانون 12/05 المتعلق بالمياه، سابق الذكر.

[22] أنظر المادة 21 من القانون 19/01 المتعلق بتسيير النفايات، سابق الذكر.

[23] أنظر المادة 15 من القانون 10/03 المتعلق بالبيئة، سابق الذكر.

[24] بوقرط ربيعة، مرجع سابق، ص 247.

[25] أنظر المادة 15 من القانون 10/03 المتعلق بالبيئة، سابق الذكر.

[26] أنظر المادة 48 من القانون 19/01 المتعلق بتسيير النفايات، سابق الذكر.

[27] بوقرط ربيعة، مرجع سابق، ص 248.

[28] محمد غريبين مرجع سابق، ص 104.

[29] ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص150.

[30] عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2000، ص 170.

[31] بوقرط ربيعة، مرجع سابق، ص428.

[32] ماجد راغب الحلو، مرجع سابقن ص150.

[33] محمد غريبي، مرجع سابق، ص106.

[34] أنظر المادة 87 من القانون 12/05 المتعلق بالمياه، سابق الذكر.

[35] القانون رقم 25/91 المؤرخ في: 1991/12/18، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، ج رعدد 65، 1991.

[36] محمد غريبي، مرجع سابق، ص 108.

[37] بوقرط ربيعة، مرجع سابقن ص 249.