آليات الضبط الإداري البيئي الوقائية والجزاءات الإدارية المترتبة على مخالفتها

Preventive Environmental Administrative Control Mechanisms and Administrative Penalties for Violating them

علي بودفع[1]، صالح طيري[2]*

[1] جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، boudeffaali@gmail.com

[2] جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، salahtairi34@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2022/09/04 تاريخ القبول: 2022/10/29 تاريخ النشر: 2023/01/15

ملخص:

أمام الاهتمام العالمي بقضايا البيئة، سارع المشرع الجزائري إلى وضع وسائل قانونية إدارية كفيلة بحماية البيئة، وما دامت حماية البيئة تعتبر من مقتضيات الحفاظ على النظام العام تلجأ الإدارة إلى فرض قيود على حريات وحقوق الأفراد، مستخدمة وسائل الضبط الإداري البيئي سواء كانت آليات وقائية أو جزاءات إدارية ردعية، تهدف كلها إلى توفير حماية فعالة للبيئة.

كلمات مفتاحية: حماية البيئة، الضبط الإداري البيئي، وسائل وقائية، جزاءات إدارية.

Abstract:

The Algerian legislator hastened to develop legal and administrative means to protect the environment, and as long as the protection of the environment is one of the requirements of preserving public order, the administration resorts to imposing restrictions on the freedoms and rights of individuals, using the means of environmental administrative control, whether they are preventive mechanisms or administrative penalties.

Keywords: environmental protection; administrative and environmentalregulation; preventivemeans; administrative sanctions.

* **المؤلف المرسل**

1. مقدمة:

أخذت قضية البيئة وحمايتها حيزا كبيرا من الاهتمام على الصعيدين الدولي والداخلي لارتباطها بحياة الإنسان والحيوان والنبات مما جعل الدول تسارع إلى عقد المؤتمرات والندوات لبحث إشكالات البيئة.

وأمام هذا الاهتمام العالمي بقضايا البيئة كان لزاما على الجزائر خوض معترك الحفاظ على البيئة استجابة للمبادئ المجسدة في المؤتمرات والإعلانات الدولية، وذلك من خلال وسائل قانونية إدارية كفيلة بحماية فعلية وفعالة للبيئة في التشريع الجزائري.

فبالرغم من الدور الذي يلعبه القانون الجنائي في إنشائه للتجريم البيئي، وحماية مصالح البيئة، لابد من الاعتراف بدور القانون الإداري في الإنشاء هو الآخر، فالقانون الإداري من خلال الضبط الإداري والجزاءات الإدارية، يلعب دور هام في حماية البيئة، عن طريق توجهه إلى خلق للتجريم البيئي، فالتدابير الإدارية المفروضة من الإدارة تحدد ما إذا كان سلوك الجاني غير مشروع، فهي تأسس كنقطة بداية للجريمة البيئية، ذلك أن أعمال التجريم البيئي تجرم استنادا على مخالفتها للقانون أو لائحة أو عدم وجود ترخيص، فنحن لا ننتظر مزاولة النشاط الملوث وحدوث نتيجة يعاقب عليها القانون الجنائي، بل يجب أن تخضع هذه الأنشطة للرقابة القبلية والبعدية .

وما دامت حماية البيئة تعتبر من مقتضيات الحفاظ على النظام العام، تلجأ الإدارة في سبيل تحقيق ذلك إلى فرض قيود على حريات وحقوق الأفراد مستخدمة لأجل ذلك وسائل الضبط الإداري، سواء كانت أدوات وتدابير وقائية أو كانت إجراءات ووسائل ردعية .

من هذا المنطلق سنعالج الموضوع من خلال الإشكالية المتعلقة بتبيان وسائل الضبط الإداري الوقائية و الجزاءات المترتبة على مخالفتها ومدى إسهامها في تحقيق حماية فعالة للبيئة؟

وللإجابة على الإشكالية المطروحة سنعمد إلى تقسيم موضوع البحث إلى محورين اثنين، نتناول في(الأول) مفهوم الضبط البيئي وآلياته القبلية وفي (الثاني) لبيان آليات الضبط البيئي البعدية أو ما يسمى بالجزاءات الإدارية.

لنخلص في ختام هذا البحث إلى جملة من النتائج المستخلصة وعرض بعض المقترحات التي نرى أن من شانها المساهمة في تفعيل دور وسائل الضبط الإداري القبلية والبعدية من اجل تحقيق حماية أكثر فعالية للبيئة .

2. مفهوم الضبط البيئي وآلياته القبلية

للإحاطة بجوانب الموضوع محل الدراسة وجب علينا أولا تحديد مفهوم الضبط البيئي وتبيان أهميته، ثم بعد ذلك تبيان آلياته القبلية.

1.2 مفهوم الضبط البيئي وأهميته:

أ- تعريف الضبط البيئي:

الضبط في اللغة هو ضبط ضبطا، وضبطه بمعنى لزمه، قهره وقوى عليه، أي حفظ حفظا بليغا وضبط العمل بمعنى أتقنه وأكمله. والاصطلاح يختلف معناه باختلاف المعيار المعتمد فتبعا للمعيار العضوي هو مجموعة الأجهزة والهيئات التي تقوم بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام ومن منطلق المعيار الموضوعي فهو مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام أو النشاط التي تقوم به السلطات العامة من اجل المحافظة على النظام العام وبذلك تختلف وتتعدد أنواع الضبط ، إلى ضبط إداري وضبط تشريعي وضبط قضائي.[1]

أما بالنسبة للبيئة فيعود أصلها اللغوي إلى الجذر(بوأ)، ويأخذ منه الفعل الماضي أباء وباء والاسم البيئة وجاء في لسان العرب باء الشيء بمعنى رجع، وتبوأ نزل وأقام ، فهي تعني النزول والحلول والإقامة في مكان معين،[2] والبيئة في الاصطلاح العلمي وعلى الرغم من الاختلاف الحاصل في تعريفها إلا أن معظم التعريفات تشير إلى المعنى نفسه فتعرف على أنها المحيط الذي يعيش فيه الإنسان بما يشمله من ماء، هواء، فضاء ،تربة ،كائنات حية ومنشآت أقامها الإنسان لإشباع حاجاته.

أما عن مفهوم البيئة قانونا فهناك من يأخذ بالمفهوم الواسع للبيئة وهناك من اقتصره على المفهوم الضيق والمشرع الجزائري لم يعرف البيئة بشكل مباشر وصريح، غير أننا يمكن استنتاج تعريف قانوني للبيئة من خلال استقراء النصوص القانونية، فنقول أنها المحيط الذي يعيش يه الإنسان بما يشمله من ماء وهواء وتربة وكائنات حية وغير حية ومنشآت مختلفة، فالبيئة تضم كلا من البيئة الطبيعية والاصطناعية .

ومما سبق يمكن دمج التعريفين للوصول إلى تعريف الضبط البيئي، بأنه مجموعة من الإجراءات والقيود التي تفرضها الإدارة على الأشخاص من اجل المحافظة على البيئة، أو هو مجموعة

من التدابير الوقائية التي تقوم بها الجهات الإدارية لمنع الإضرار بالبيئة وحمايتها من أشكال التلوث والتدهور، وذلك من خلال الإجراءات الاحترازية أو الردعية ومن ثم تحقيق الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة للمجتمع.[3]

ب- تمييز الضبط البيئي عن الضبط الإداري

يقصد بالضبط الإداري أو البوليس مجموع الأعوان المكلفين بتنفيذ التعليمات المحددة التي تهدف إلى حماية النظام العام، وقد عرفه البعض على انه شكل من أشكال تدخل بعض السلطات الإدارية يتضمن فرض حدود على حريات الأفراد بغرض ضمان حماية النظام العام، وعليه يمكن التمييز بينهما من حيث عدة أوجه :

- من حيث أنواع الضبط وسلطاته :

يقسم الضبط الإداري إلى ضبط إداري عام يتشكل من مجموع الاختصاصات التي تمنح للسلطات الإدارية، تمارسها بصفة عامة في كل المجالات للحفاظ على النظام العام في حدود سلطتها الإقليمية. وضبط إداري خاص يتشكل من مجموع الاختصاصات التي تمنح لسلطات إدارية تمارسها في نشاط محدد ، الهدف منه هو بصفة عامة الحفاظ على النظام العام، وقد يتعلق الضبط الإداري الخاص إما بنشاط معين مثل الضبط في مجال الصيد البحري وإما بفئة من الأشخاص مثل الضبط المتعلق بالأجانب وإما يتعلق بمكان معين مثل الضبط الذي يحدد شروط استعمال الشواطئ. وعليه فيتضح أن الضبط البيئي هو نوع من أنواع الضبط الإداري الخاص، فهو يقتصر على عنصر محدد يستهدف حمايته وهو البيئة. كما تختلف سلطات الضبط الإداري العام عن سلطات الضبط الإداري الخاص، والذي يعد الضبط البيئي احد أنواعه أو احد صوره، ذلك أن سلطات هذا الأخير لا تطبق إلا على فئة معينة من الأشخاص أو على نشاط معين بذاته.

- من حيث خصائص الضبط وأهدافه :

يعمل الضبط الإداري على اتخاذ قرارات وقائية تهدف إلى منع وقوع اضطرابات وهو نفس الشيء بالنسبة للضبط البيئي الذي يهدف إلى وقاية البيئة من الأخطار عن طريق آليات قبلية. تعتبر فكرة الضبط الإداري من أهم مظاهر السيادة والسلطة العامة، وهو ما يتوافق مع مهمة الضبط البيئي، إذ أعطى لهيئات الضبط البيئي مجموعة من السلطات والامتيازات بهدف حماية البيئة. ويهدف الضبط الإداري

إلى الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاثة : الأمن العام ، الصحة العامة والسكينة العامة، وهناك من يضيف النظام الاقتصادي والنظام الجمالي أو الرونقي للمدينة وهو ما يبرز دور الضبط البيئي بصورة كبيرة .

2.2 آليات الضبط البيئي القبلية

من أفضل الوسائل أو الأساليب التي تحقق حماية فعالة للبيئة هي تلك التي تسبق وقوع المخالفة البيئية، من خلال تنظيم الأنشطة الماسة بعناصر البيئة، فكلما كان تنظيمها محكم كلما أدى ذلك إلى توفير حماية أكبر للبيئة.

أ- نظامي الحظر والإلزام

في إطار سعيه لضبط وتوجيه سلوك الأفراد للحفاظ على البيئة، يلجأ القانون إلى حظر أو منع بعض التصرفات التي من شأنها أن تشكل خطرا أو تحدث ضررا على البيئة، وقد يكون الحظر مطلق أو نسبي. فالحظر المطلق هو منع الإتيان بأفعال معينة لما لها من آثار ضارة بالبيئة منعا باتا دون استثناء، ومن أهم صور هذا الحظر المطلق ما جاء في نص المادة 51من القانون 03-10.[4] التي تنص على انه يمنع كل صب أو طرح للمياه المستعملة أو رمي للنفايات أيا كانت طبيعتها، في المياه المخصصة لإعادة تزويد طبقات المياه الجوفية وفي الآبار والحفر وسراديب جذب المياه التي غير تخصيصها. كما تظهر صور الحظر المطلق في قانون المياه 05-12.[5] من خلال النص في المادة 12منه على أنه يمنع داخل مناطق الحافة الحرة أو المناطق الخاضعة لارتفاقات الحافة الحرة، كل بناء جديد وكل غرس وكل تشييد سياج ثابت، وكل تصرف يضر بصيانة الوديان أو البحيرات و البرك والسبخات والشطوط.

والحظر النسبي يقصد به منع القيام بأعمال معينة بإمكانها إلحاق ضررا بالبيئة في أي عنصر من عناصرها إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من الجهات المختصة حسب كل حالة وفقا للضوابط والإجراءات القانونية المقررة لذلك، ومن صور الحضر النسبي ، ما نصت عليه المادة 118 من القانون 01-10 المتعلق بالمناجم،[6] التي أخضعت ممارسة الأنشطة المنجمية في الأماكن الغابية والمائية إلى وجوب موافقة رسمية من الوزير.كما نصت المادة 55 من القانون 03-10 المتعلق بالبيئة والتنمية لمستدامة المذكور أعلاه، على اشتراط الترخيص المسلم من الوزير المكلف بالبيئة بشأن عمليات شحن وتحميل كل المواد أو النفايات الموجهة للغمر في البحر.

أما نظام الإلزام فيعني إلزام الأشخاص بالقيام بعمل ايجابي معين إذا ساد الاعتقاد أن هذا الإلزام سيحقق حماية بيئية فعالة، وإلزام الأشخاص بمثل هذا العمل يعادل حظر إتيان فعل سلبي أو الامتناع عن القيام ببعض الأعمال،[7] وكمثال على صور نظام الإلزام في التشريع الجزائري ما نصت عليه المادة 27 من القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها،[8] إذ نصت على انه " عند إدخال نفايات للإقليم الوطني بطريقة غير مشروعة يجب أن يأمر الوزير المكلف بالبيئة حائزها أو ناقلها بضمان إرجاعها إلى البلد الأصلي في اجل يحدده الوزير وفي حالة عدم تنفيذ المخالف للأمر الصادر له ، يمكن الوزير المكلف بالبيئة اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان إرجاع هذه النفايات على حساب المخالف" كذلك في القانون 03-02 المحدد للقواعد العامة لاستغلال الشواطئ، السابق ذكره الذي نجده نص على مجموعة من الالتزامات التي تقع على عاتق صاحب امتياز الشاطئ بقصد توفير حماية الحالة الطبيعية وإعادة الأماكن إلى حالتها الطبيعية بعد الانتهاء من موسم الاصطياف.

ب- نظام الترخيص أو الإذن

يقصد بالترخيص الإذن الصادر من الإدارة المختصة لممارسة نشاط معين لا يجوز ممارسته بغير هذا الإذن وتمنحه الإدارة بتوافر شروط محددة قانونا، والهدف من الترخيص تقييد حريات الأفراد بما يحقق النظام العام داخل المجتمع، والأصل في الترخيص انه دائم غير مؤقت ما لم ينص القانون على ذلك وعادة ما يكون الترخيص بمقابل يتمثل في رسوم يدفعها طالب الترخيص[9] أو المستفيد منه. والأمثلة عن نظام الترخيص في مجال حماية البيئة كثيرة ،نذكر منها .

- رخصة استغلال المنشآت المصنفة، ويعد هذا المصطلح من المصطلحات الحديثة ذات الاستخدام الضيق والأكثر من ذلك يلاحظ استخدام المشرع لمصطلح المنشآت أو المؤسسات المصنفة من اجل حماية البيئة، فقد يتبادر في ذهن القارئ و للوهلة الأولى أن هذه المنشآت تهدف إلى حماية البيئة إلا أن الأمر عكس ذلك تماما وإنما تصنيف المنشآت المصنفة وتعدادها في قائمة محددة وإخضاعها لنظام خاص بها، كان الهدف منه حماية البيئة منها.[10] ولقد عرف المشرع الجزائري المنشآت المصنفة في قانون 03-10 المتعلق بالبيئة والتنمية المستدامة في المادة 18 منه، ومن التعريف يمكن القول أن المنشآت المصنفة، هي تلك المنشآت التي تعتبر مصدر ثابتا للتلوث و تشكل خطورة على البيئة.[11]

وحدد المشرع الجزائري في المادة 2 من المرسوم التنفيذي 06-198،[12] القائمة التي تحتوي على جميع المنشآت والتي تصنف حسب خطورتها.

أما الترخيص فهو من الشروط التي تفرضها الجهات الإدارية المختصة على هذه المنشآت قبل بدأ عملية الإنتاج ، فالتصنيف والترخيص عمليتان متتابعتان، فإذا تم التقيد بها يكون ذلك تمهيدا للحصول على مواصفات معتمدة " المواصفات القياسية " فالتصنيف يعني وضع المؤسسة وسط البيئة والترخيص يعني السماح لها بالقيام بالتصنيع والإنتاج ضمن الشروط المفروضة.[13] والهدف من نظام الترخيص هو الوقاية والتقليص من الملوثات الناجمة عن النشاطات الصناعية والتجارية والأخذ بعين الاعتبار النتائج البيئية التي تنعكس على عناصر ومكونات البيئة بما في ذلك الموارد المائية والأوساط المائية مع التركيز على استخدام التقنيات الحديثة للتقليل من هذه النتائج .

- رخصة استغلال الساحل و الشاطئ، إذ تعتبر الشواطئ والساحل من أهم مكونات البيئة المائية وهي تدخل ضمن الأملاك الوطنية العمومية بحسب نص المادة 15 من القانون 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية.[14] ومادام أن ساحل البحر يعد جزء من الأملاك الوطنية العمومية، فهو يخضع للقواعد العامة المتعلقة بحمايتها وتسييرها وبالتالي فان السلطة الإدارية المختصة تتمتع بإدارة هذه الأملاك بغرض حمايتها، ويخضع استغلالها إلى رخصة مسبقة، ويتم من طرف الأشخاص إما بصفة مباشرة أو عن طريق مرفق معين، كما نص القانون على ضرورة الحفاظ على الشواطئ والأشرطة الرملية.[15]

- التراخيص المتعلقة بإدارة وتسيير النفايات، تكتسي مسألة معالجة النفايات والتخلص منها أهمية بالغة لما قد ينجم عنها من آثار وخيمة على البيئة خاصة المائية منها مما يحتم وضع ضوابط رقابية تحول دون حدوث ضرر سواء في حالة نقل النفايات الخطرة أو في حالة تصدير وعبور النفايات الخاصة أو ما تعلق بتصريف النفايات الصناعية السائلة منها. لذا تبنى المشرع الجزائري ضوابط تحول دون وقوع أضرار تصيب البيئة جراء هذه الأعمال ومن بينها إلزامية الحصول على ترخيص لنقل النفايات المصنفة على أنها نفايات خطرة وهو ما كرسته المادة 24 من القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات التي أوجبت الترخيص من طرف الوزير المكلف بالبيئة بعد استشارة الوزير المكلف بالنقل، يثبت لصاحبه انه مؤهل لنقل النفايات الخاصة الخطرة وهو ما نصت عليه المادة 14 من المرسوم التنفيذي 04-409 المحدد لكيفيات نقل النفايات الخاصة الخطرة.[16] وفيما يتعلق بالترخيص بتصريف النفايات الصناعية السائلة حسب ما جاء في المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 06-141

المتعلق بضبط القيم القصوى للمصبات الصناعية السائلة،[17] فيكون بترخيص يسلمه الوزير المكلف بالبيئة بعد اخذ رأي الوزير المكلف بالري مشفوعا بشروط تقنية من شأنها المحافظة على البيئة المائية والصحة العامة.[18]

– رخصة استغلال المياه، حرص المشرع من خلال قانون المياه 05-12 السالف الذكر، على منع استعمال الموارد المائية إلا بموجب رخصة أو امتياز تسلم من طرف الإدارة المكلفة بالموارد المائية تماشيا مع مبدأ ترشيد استهلاك المياه . فالمشرع الجزائري اعتمد نظام الترخيص كضابط لحماية المياه الجوفية من الهدر والتبديد غير المبرر والاستغلال غير الرشيد، بشكل يضمن عدم التعجيل في نفاذها، كون هذا النوع من المياه يتسم بمحدوديتها وتجددها البطيء ومن ثم كان من الأهمية بمكان العمل على ضمان استدامتها من خلال أسلوب الترخيص باستغلالها.[19]

غير أن الملاحظ في الواقع أن الإجراءات الكثيرة وطول الأمد في الحصول على الترخيص في ظل البيروقراطية الإدارية الموجودة في الجزائر،حتم في الكثير من الأحيان على الأفراد العزوف على طلب هذه الرخص والاتجاه إلى ممارسة الأنشطة دون الحصول على رخصة، خاصة إذا تعلق الأمر بعدم تحديد مدة منح الترخيص ،وعليه ينبغي على المشرع في هذه النقطة استدراك ذلك بضبطها بمدة زمنية محددة ومعقولة مع التقليص والتخفيف من الإجراءات والوثائق المطلوبة، سيما ما تعلق بإجراءات دراسة التأثير التي تكلف ماديا، حيث أنها توكل لمكاتب دراسات خاصة بأثمان باهظة.

ت– دراسة مدى التأثير على البيئة:

هي إجراء إداري قبلي تشمل مرحلة من مراحل إعداد القرار الإداري المتعلق بمنح الترخيص أو منعه، وهي وسيلة تقنية لقياس الآثار السلبية التي تنجم عن انجاز مشروع ما وبالتالي فهي تخضع لتطور البيانات العلمية التي ترتكز عليها، ومن ناحية أخرى فان دراسة مدى التأثير تعتبر آلية تشاركية بصفتها تقلص التدخل الانفرادي للإدارة وهي تمارس سلطتها التنظيمية وتؤدي إلى تفعيل مشاركة القطاعات الأخرى والمجتمع المدني في اتخاذ القرارات الإدارية التي تخص البيئة.[20]

وقد حددت المادة 15 من القانون 03-10 –كما سبق بيانه– المجالات التي تشملها دراسة التأثير على البيئة والتي أحالت بدورها كيفيات تطبيقها على المرسوم التنفيذي رقم 07-145 الذي بين

الهدف منها ومجال تطبيقها ومحتوى الدراسة والجهة الموكل لها القيام بالدراسة والإجراءات المتبعة في ذلك.[21]

ث- نظام التقرير:

يعتبر أسلوب التقارير من الأنظمة الجديدة المستحدثة التي تهدف إلى بسط رقابة مستمرة ومتواصلة على المنشآت فهو مكمل لنظام الترخيص، يوجب تقديم تقارير دورية من المرخص له بممارسة نشاط معين من اجل تمكين السلطات المختصة من متابعة النشاطات التي تشكل أو يمكن أن تشكل خطرا على البيئة عن طريق تزويدها بالمعلومات والمعطيات اللازمة دون عناء تنقل أعوانها للمراقبة. ومن صور هذا النظام ما يستوجبه قانون المناجم الذي يفرض على صاحب السندات المنجمية أن يقدم تقريرا سنويا بنشاطاته إلى الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المختصة، ورتب على إغفالها عقوبات جزائية.[22] ومن بين صوره أيضا ما كرسه القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات الذي نص بموجب المادة 21 منه على إلزام منتجو و/أو حائزو النفايات الخاصة الخطرة بالتصريح للوزير المكلف بالبيئة بالمعلومات المتعلقة بطبيعة وكمية وخصائص النفايات، كما يستوجب عليهم تقديم معلومات خاصة بصفة دورية عن كيفية معالجة هذه النفايات والإجراءات المتخذة لتفادي إنتاج هذه النفايات الخطرة بأكبر قدر ممكن، مع ترتيب جزاءات جزائية في حالة المخالفة.

وان كان المشرع الجزائري قد نص على هذا النظام صراحة في القوانين المذكورة أعلاه، إلا انه لم يتطرق إليه بصورة صريحة في القانون الإطار للبيئة 03-10، بل ذكره بطريقة عرضية وغير مباشرة بالتلميح له في المادة 08 منه، عندما نصت على انه: 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 و/أو السلطات المكلفة بالبيئة".[23]

3.آليات الضبط البيئي البعدية (الجزاءات الإدارية)

تعتبر الجزاءات الإدارية وسيلة في يد الإدارة المختصة تستعين بها في حالة عدم احترام نص قانوني أو مخالفة قرار إداري، وتتخذ الجزاءات الإدارية في مجال الإضرار بالبيئة عدة صور.

1.3 الإخطار ووقف النشاط:

يعد الإخطار ووقف النشاط من الجزاءات الإدارية التي يمكن أن تسلط على مخالفة إجراء من إجراءات الضبط الإداري البيئي المذكورة أوله.

أ- مضمون الإخطار وتطبيقاته

يأخذ الإخطار شكل التنبيه لتذكير المخالف بإلزامية معالجة الوضع واتخاذ التدابير الكفيلة لجعل نشاطه مطابق للمقاييس القانونية المعمول بها،[24] أي أنه بمثابة إنذار يقيه إنزال الجزاء به. كما عرفه البعض بأنه جزاء تستعين به الإدارة المختصة لتنبيه المخالف باتخاذ التدابير اللازمة بجعل نشاطه مطابقا للمقاييس والمواصفات القانونية المعمول بها.[25] ويجد هذا الجزاء صوره في عدة قوانين ذات صلة بحماية البيئة فعلى سبيل المثال ما جاء به القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، إذ نصت المادة 25 منه على انه "عندما تنجم 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 أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار والأضرار المثبتة ".

كما نص قانون المياه 05-12 على هذا الجزاء الإداري في مادته 87 التي نصت على انه " تلغى

الرخصة أو امتياز استعمال الموارد المائية بدون تعويض، بعد اعذار يوجه لصاحب الرخصة أو الامتياز في حالة عدم مراعاة الشروط و الالتزامات المترتبة على أحكام هذا القانون والنصوص التنظيمية المتخذة لتطبيقه وكذا الرخصة أو دفتر الشروط ". وهو ما ذهب إليه أيضا القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات في مادته 48 التي جاء فيها :" عندما يشكل استغلال منشأة لمعالجة النفايات أخطارا أو عواقب سلبية ذات خطورة على الصحة العمومية و/ أو على البيئة تأمر السلطة الإدارية المختصة المستغل باتخاذ الإجراءات الضرورية فورا لإصلاح هذه الأوضاع..... "

ب- مضمون وقف النشاط وتطبيقاته

وقف النشاط تدبير تلجا إليه الإدارة المختصة في حالة وقوع خطر بسبب مزاولة نشاطات تؤدي إلى تلويث البيئة وتمس بالصحة العمومية ، أو في حالة عدم الامتثال للإخطار وقد يكون نهائيا أو مؤقتا. ويعد هذا الجزاء من أقسى الجزاءات الإدارية، كونه يعطي للإدارة الحق في منع المنشأة المخالفة من مزاولة نشاطها مما يجعلها تعاني من خسائر مالية كبيرة،[26] ويجد هذا الجزاء هو الآخر صور تكريسه في عدة قوانين مهتمة بالشأن البيئي.

ففي القانون 03-10 رتب المشرع على عدم احترام المستغل لفحوى الإخطار الموجه إليه ولم يسع إلى إزالة الأخطار في الأجل المحدد له في الإخطار وقف سير المنشأة ، كما نصت المادة 23 من المرسوم التنفيذي 06-198 السابق ذكره على انه في حالة عدم مطابقة المؤسسة المصنفة للتنظيم المعمول به في مجال حماية البيئة، يمنح اجل للمستغل لتسوية الوضعية وبانتهاء الأجل دون إصلاح للأضرار تعلق الرخصة وهو ما يعني وقف النشاط، فممارسة النشاط بعد تعليق الرخصة يعد مخالفة يعاقب عليها القانون.

2.3 سحب الترخيص:

ونتناول في هذا العنصر مضمون هذا الجزاء وأهم تطبيقاته .

أ- مضمون سحب الترخيص:

يعد سحب الترخيص من أخطر الجزاءات الإدارية التي وضعها المشرع في يد الإدارة للموازنة بين استعمال الحقوق الفردية والمصلحة العامة من خلال المحافظة على مقتضياتها المتمثلة في النظام العام والصحة العمومية .

والسحب عموما هو إنهاء وإعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية بأثر رجعي كأنها لم توجد إطلاقا وهو حق أصيل للإدارة، منحه المشرع لها إذا رأت أن قرار الترخيص غير قانوني أو غير ملائم للصالح العام وعملا بقاعدة توازي الأشكال،[27] أي أن الإدارة التي تملك سلطة إصدار القرار أو منح الرخصة هي من تملك سلطة إلغاء لقرار أو سحب الرخصة ممن منحت له في حالة عدم احترام الشروط اللازمة لممارسة النشاط المرخص به مما يؤدي إلى الإضرار بعناصر البيئة .

ب- حالات سحب الترخيص وتطبيقاته:

لقد حدد بعض الفقهاء الحالات التي يمكن فيه للإدارة سحب الترخيص وهي :

- إذا تبين للإدارة مخالفة المرخص له للضوابط والشروط الخاصة بممارسة النشاط أو العمل المرخص به، أو إذا أصبح المشروع غير مستوف للشروط الأساسية الواجب توافرها فيه والمتعلقة بحماية البيئة على اختلاف عناصرها.[28]
- إذا كان استمرار المشروع يؤدي إلى خطر يداهم النظام العام في احد عناصره إما بالصحة العمومية أو الأمن العام أو السكينة العامة.

- إذا توقف العمل بالمشروع لأكثر من المدة المحددة قانونا ،أو صدر حكم قضائي بغلق المشروع أو إزالته.[29]

ومن بين أهم تطبيقات جزاء سحب الرخصة أو إلغائها، ما جاءت به المادة 23 من المرسوم رقم 06-198 السابق ذكره، بقولها : " إذا لم يقم المستغل بمطابقة مؤسسته في أجل ستة (6) أشهر بعد تبليغ التعليق تسحب رخصة استغلال المؤسسة المصنفة.وكذلك ما جاء به قانون المياه 05-12 في المادة 87 منه التي تنص على انه في حالة عدم مراعاة صاحب رخصة أو امتياز استعمال الموارد المائية للشروط والالتزامات المنصوص عليها قانوناً، تلغى هذه الرخصة أو الامتياز .

3.3 العقوبة المالية وأهميتها في الضبط البيئي:

يقصد بالعقوبة المالية ذلك الجزاء الإداري المالي، الذي يفرض على الملوث البيئي ويصيبه في ذمته المالية دون المساس بجسمه أو حريته أو منزلته الاجتماعية، وتعد من أهم صور الجزاءات الإدارية الذي تلجا إليه سلطات الضبط الإداري لحماية البيئة ومواجهة أي خرق للقوانين واللوائح البيئية.[30]

أ- مضمون العقوبة المالية ومفهوم مبدأ الملوث الدافع

في ظل التطور الذي شهدته الساحة السياسية والاقتصادية والتطور التكنولوجي المتسارع، حتم على المشرع الجزائري مسايرة الوضع عن طريق فرض عقوبات مالية تمثلت في مجموعة من الرسوم تهدف إلى تحميل المسؤولية عن التلوث لأصحاب الأنشطة الملوثة وإشراكهم في تمويل تكاليف عملية المحافظة على البيئة وإزالة ما تسببوا فيه من تلوث. وقد أشار المشرع الجزائري في قانون البيئة الجديد إلى أن مبدأ الملوث الدافع من بين مبادئ تسيير البيئة والذي يعكس إرادة المشرع في انتهاج النهج الضريبي من اجل استعمال عقلاني للموارد الطبيعية وتفعيل لجوانب الحماية البيئية.[31]

فالهدف الذي يسعى إليه المشرع من خلال إدخال هذا المبدأ هو إلقاء عبء التكلفة الاجتماعية للتلوث على الذي يحدثه ، فهو صورة من صور الضغط المالي على الملوث ليمتنع عن تلويث البيئة أو على الأقل تقليص التلوث الناجم عن نشاطه الصناعي والبحث عن التكنولوجيا الأقل تلويثا وذلك بقصد التحكم أكثر في مصادر التلوث وتحسين مداخيل الرسم على لنشاطات الملوثة.[32]

ب- الرسوم المالية والتحفيزات الجبائية في مجال حماية البيئة

الواقع أن النظام الجبائي ليس كله نظام ردعي يقوم على فرض الضرائب والرسوم وفقط، إنما يشتمل أيضا على الحوافز الجبائية التي يكون لها اثر كبير في اعتماد صناعات ونشاطات صديقة للبيئة،[33] ولقد بدأ الاهتمام بالجباية البيئية في الجزائر منذ سنة 1992 تقريبا من خلال قوانين المالية التي تظهر اهتماما بيئيا واضحا تجسد من خلال فرض تدريجي للجباية على الأنشطة الملوثة للبيئة بشكل ردعي ومع نظرة وقائية من اجل الحماية والمحافظة على البيئة في الجزائر، ووضع حد للتدهور البيئي تأثرا بالاهتمام الدولي وانتشار الوعي البيئي دوليا وداخليا، ولهذا بدأ التكفل بهذه الحماية المادية من خلال وضع مجموعة من الرسوم الغرض منها مزدوج وقائي وردعي.[34]

كما حدد المشرع الجزائري معدلات الرسوم المطبقة على النشاطات الملوثة والخطيرة على البيئة وبين إجراءات تحصيلها من خلال المرسوم التنفيذي رقم93-68 والذي تم تنظيمه بالمنشور الوزاري 2002 وطبق على كل المؤسسات المصنفة،[35] والتي منها الرسم على الأنشطة الملوثة والخطرة على البيئة، الذي نصت عليه المادة 117 من قانون المالية لسنة 1992.[36]

كما أسس قانون المالية لسنة 2002،[37] في مادته 202 التي عدلت المادة 177من قانون المالية لسنة 1992 ما يسمى بالرسم على الأنشطة الملوثة أو الخطيرة على البيئة وتم مضاعفتها، وأسست المادة 205 من قانون المالية لسنة 2002 ما يسمى بالرسم التكميلي على التلوث الجوي من المصدر، ثم عدلت بالمرسوم التنفيذي 07-299 المؤرخ في 2007/09/27.[38] كما جاءت قوانين المالية بمجموعة من الإتاوات، كإتاوة اقتصاد الماء التي أنشأت بعنوان الحفاظ على كمية الموارد المائية بموجب نص المادة 173 من قانون المالية لسنة 1996، كما أنشأت إتاوة المحافظة على جودة المياه بنفس القانون.[39] إضافة إلى ما سبق فانه تم تأسيس رسم تكميلي بموجب المادة 94 من قانون المالية لسنة 2003،[40] وتم تنظيمه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 07-300،[41] وذلك من اجل إلزام المنشآت على ضرورة الرفع من مستوى الاهتمام البيئي.

في نفس السياق وبغرض التحفيز أقر المشرع بموجب المادة 36 من القانون رقم 02-02 المتعلق بحماية الساحل نظاما تحفيزيا اقتصاديا وجبائيا يشجع على استخدام التكنولوجيا النظيفة وغير الملوثة،[42] لكن وان كان غرض المشرع من كل هذه الرسوم والإتاوات هو ردع المخالفين وتحفيز الممتثلين للشروط والقيود تحقيقا لبيئة نظيفة في ظل التطورات الحاصلة في كل المجلات ،وبالرغم من

الأهمية المالية والاقتصادية لمبدأ الملوث الدافع في إيجاد موارد مالية لمباشرة الأعمال الوقائية والتدخلية لحماية البيئة إلا انه يعتريه نوع من عدم الوضوح في تحديد المخاطب الحقيقي به، ذك أن تأثيره يتراوح بين الملوث و المستهلك ،فان كان الملوث هو الدافع من خلال النص القانوني فانه ليس إلا الدافع الأول لأنه يدرج تكلفة الرسوم البيئية ضمن الثمن النهائي للسلعة أو الخدمة التي يقدمها وبذلك يصبح الدافع الحقيقي هو المستهلك وليس الملوث وبالتالي يؤدي هذا إلى فقدان الرسوم البيئية لأي قوة رادعة مادام سوف يستعيد ما يدفعه من رسوم جراء تلويثه للبيئة.[43]

4.خاتمة:

في ختام هذا العمل نخلص إلى القول أن الجزائر عملت على وضع ترسانة قانونية مهمة في مجال حماية البيئة تماشيا والبعد الدولي المعبر عنه في بنود المعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحماية البيئة، وهو بذلك يروم إلى ترقية الحماية البيئية وجعلها أكثر فعالية في مواجهة التلوث بمختلف أنواعه معتمدا في ذلك على عدة آليات لعل أبرزها وأهمها هي وسائل الضبط الإداري البيئي.

لكن على الرغم من تعدد هذه الأساليب والأنظمة وتنوعها إلى أساليب قبلية وجزاءات ردعية تبقى غير كافية ولا تحقق الغاية المرجوة منها، ونبين ذلك من خلال ما توصلنا له من نتائج وما نقترحه من توصيات نأمل أن تؤدي إلى حماية أكثر فعالية.

النتائج:

أن وسائل الضبط الإداري سواء التقليدية أو الحديثة، تؤدي دورا مهما في حماية عناصر البيئة من خلال ممارسة الرقابة المسبقة على الأنشطة والمشاريع وضمان احترامها لمقتضيات حماية البيئة. غير أن الملاحظ في الواقع أن الإجراءات الكثيرة وطول الأمد والبيروقراطية الإدارية، حتم في الكثير من الأحيان على الأفراد العزوف على طلب الرخص أو العمل بهذه الإجراءات والاتجاه مباشرة إلى ممارسة الأنشطة دون احترام هذه الإجراءات ودون الحصول على الرخص.

تعتبر الجزاءات الإدارية وسيلة في يد الإدارة المختصة تستعين بها في حالة عدم احترام الشروط القانونية أو مخالفة قرار إداري تهدف من خلالها إلى فرض حماية فعالة للبيئة، من خلال الموازنة بين استعمال الحقوق الفردية والمصلحة العامة للمحافظة على النظام العام بكل عناصره.

أن تضمين العقوبات المالية الإدارية حوافز جبائية له اثر كبير في اعتماد صناعات ونشاطات صديقة للبيئة.

غير أن الجدير بالذكر أن هذه الجزاءات تبقى في كثير من الأحيان مبهمة خاصة ما تعلق بها بالوقف وسحب الترخيص المؤقتين، كما تبقى هذه الجزاءات الإدارية تنقصها الفعالية في بعض الأحيان سيما فيما يتعلق برمزية الرسوم والعقوبات المالية.

وعليه وبناء على ما سبق نقترح بعض التوصيات التي من شأنها أن تسهم في تفعيل الحماية البيئية المرجوة من وسائل الضبط الإداري البيئي.

– التوصيات:

– توحيد التشريعات البيئية في تشريع بيئي شامل، يكون له الأولوية في التطبيق، ويعمل على توزيع الإختصاص بين كافة الجهات ذات العلاقة بالبيئة، مع العمل على إيجاد إدارة قوية وصارمة في تطبيق التشريع البيئي .

– تحيين النصوص القانونية والتنظيمية بما يتماشى والتطورات الحاصلة في شتى المجالات خاصة في ظل التطور التكنولوجي الحاصل في العالم، الذي أدى إلى ظهور جرائم بيئية جديدة ومتطورة .

– العمل على الاستفادة من الخبرات الدولية في مجال مكافحة التلوث البيئي، عن طريق السعي إلى عقد المؤتمرات والملتقيات الدولية والأيام الدراسية والاستفادة من الخبرات الأجنبية في هذا المجال .

– تطوير ما يسمى بالإعلام البيئي، الذي يسهم مساهمة فعالة في نشر الوعي البيئي خاصة عن طريق وسائل الإعلام المرئية والسمعية وبشكل خاص عن طريق وسائط التواصل الاجتماعي الحديثة.

– توسيع مدة الاستقصاء في التحقيقات العمومية في المجالات البيئية، وإسناد مهمة دراسة التأثير والتحقيقات العمومية إلى أشخاص تقنيين ومختصين مؤهلين ، وإشراك الجمهور في القرارات البيئية.

– تشجيع وتحفيز سياسة المنتوج الصديق للبيئة، والعمل على رفع قيمة الجباية البيئية بما يتناسب والأضرار الناتجة عن التلوث، وجعلها مساوية لتكاليف المكافحة، كون رمزيتها تعني ترك الملوثين يستمرون في تلويثهم للبيئة.

5.الهوامش:

غربي، محمد، (2014/2013)، الضبط البيئي في الجزائر ، قسم الحقوق، كلية الحقوق مدرسة الدكتوراه فرع الاغواط الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، الجزائر.

نفس المرجع.

نفس المرجع.

القانون رقم 03-10: يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003، (ج ر) عدد 43 لسنة 2003، (ص 06).

القانون رقم 05-12، يتعلق بالمياه، مؤرخ في 04 غشت سنة 2005، (ج ر) عدد 60 لسنة 2005 ، المعدل والمتمم (ص 03).

القانون 01-10 المعلق بالمناجم (ص 03).

بوقرط، ربيعة، (2018)، فاعلية الضبط الإداري في تحقيق الأمن البيئي في التشريع الجزائري، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الإنسانية 1، العدد 20، ص ص 242-251.

القانون رقم 01-19، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، (ج ر) عدد 77 لسنة 2001، (ص 09).

سايح، تركية ، (2014)، حماية البيئة في ظل التشريع الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، مصر.

ملعب، مريم، (2018)، المسؤولية الجزائية للمنشآت المصنفة عن تلويث البيئة في القانون الجزائري ، مكتبة الوفاء القانونية، مصر.

حوشين، رضوان، (2006/2003)، الوسائل القانونية لحماية البيئة ودور القاضي في تطبيقها، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء.

المرسوم التنفيذي رقم 06-198: يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، المؤرخ في 31 مايو 2006 ، ج ر ،عدد 37 لسنة 2006، (ص 09).

ملعب، مريم، مرجع سابق.

القانون رقم 90-30: يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، (ج ر) ، عدد 52 لسنة 1990، (ص 1661).

المادة 17 من القانون 02-02: المتعلق بحماية الساحل و تثمينه، ، المؤرخ في 05 فبراير سنة 2002، (ج ر) عدد 10 لسنة 2002، (ص 24).

المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 04-409: المحدد لكيفيات نقل النفايات الخطرة ، المؤرخ في 14ديسمبر سنة2004 ، (ج ر) عدد 81 لسنة 2004، (ص 03).

المادة 02 من المرسوم التنفيذي 06-141: الذي يضبط القيم القصوى للمصبات الصناعية السائلة، المؤرخ في 19 أبريل سنة 2006 ، (ج ر) عدد 26 لسنة 2006، (ص 04).

المادة 45 من القانون رقم 05-12: المتعلق بالمياه ، مرجع سابق.

حسونة، عبد الغني ، (2013/2012)، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة ، أطروحة مقدم لنيل درجة دكتوراه علوم قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر.

سعيدان، علي، (2015)، أسس ومبادئ قانون البيئة ، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر .

المرسوم التنفيذي رقم 07-145:المحدد لمجال تطبيق ومحتوى و كيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة ، المؤرخ في 2007/05/19، (ج ر) ، عدد 34 لسنة 2007، (ص92).

المواد 61 و 182 من القانون 01-10: المتضمن قانون المناجم، المؤرخ في 03 يوليو 2001 ، (ج ر) ، عدد 35 لسنة 2001.

حوشين، رضوان، مرجع سابق.

غريبي، محمد، مرجع سابق.

عثماني، حمزة، (2014)، مسؤولية المنشآت المصنفة عن جريمة تلوث البيئة في التشريع الجزائري ، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية.

ميادة، عبد القادر، (2020)، موضوعات في قانون حماية البيئة ، الضبط الإداري – الجزاءات الإدارية لحماية البيئة – حق تداول المعلومات البيئية – حق المشاركة في اتخاذ القرارات البيئية ، دار الجامعة الجديدة، مصر.

غريبي، محمد، مرجع سابق.

لكحل، أحمد، (2016)، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة ، دار هومة، الجزائر .

حوشين، رضوان، مرجع سابق.

ميادة، عبد القادر ، مرجع سابق.

بن أحمد، عبد المنعم، (2009/2008)، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم القانون العام كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة ، الجزائر.

غريبي، محمد ، المرجع السابق.

حسونة، عبد الغني، مرجع سابق.

بن أحمد، عبد المنعم ، مرجع سابق.

ولد عمر، طيب، (2019)، الآليات القانونية للمحافظة على البيئة في ظل الأنشطة الصناعية – دراسة مقارنة، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية ، المجلد 06 العدد 01 ص 51.

القانون رقم 91-25: المتضمن قانون المالية لسنة 1992 ، المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، (ج ر) ، عدد ، 65 لسنة 1992، (ص 2440).

القانون رقم 01-21: المتضمن قانون المالية لسنة 2002 ، المؤرخ في 22 ديسمبر سنة 2001، (ج ر) ، عدد 79 لسنة 2001، (ص 03).

المواد 01،02،03 من المرسوم التنفيذي 07-299 : الذي يحدد كيفيات تطبيق الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي، المؤرخ في 27 سبتمبر سنة 2007 ، (ج ر) ، عدد 63 لسنة 2007، (ص 12).

المادتين، 173 و174 من الأمر رقم 95-27: الذي يتضمن قانون المالية لسنة 1996، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 1995 ، (ج ر) ، عدد 82 لسنة 1995، (ص 03).

القانون رقم 02-11: الذي يتضمن قانون المالية لسنة 2003 ، مؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2002 ، (ج ر) ، عدد، 86 لسنة 2002، (ص 03).

المرسوم التنفيذي رقم 07-300: الذي يحدد كيفيات تطبيق الرسم التكميلي على المياه الملوثة، المؤرخ في 27 سبتمبر 2007، (ج ر) عدد 63 لسنة 2007، (ص 13).

المادة 36 من القانون 02-02- المتعلق بحماية الساحل وتثمينه تنص على ما يلي :"تؤسس تدابير تحفيزية اقتصادية وجبائية تشجع على تطبيق التكنولوجيات غير الملوثة ، ووسائل أخرى تتوافق واستدخال التكاليف الايكولوجية ،في إطار السياسة الوطنية للتسيير المندمج و التنمية المستدامة للساحل والمناطق الشاطئية ".

حسونة، عبد الغني، مرجع سابق.