الضبط الاداري البيئي آلية لتفرد الدولة لحماية البيئة في الجزائر

Environmental administrative control is a mechanism for the uniqueness of the state to protect the environment in Algeria

د. عبنة قيس*

كلية الحقوق جامعة المنار تونس

Abanakais@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2023/08/13 تاريخ القبول 2023/10/16 تاريخ النشر 2023/12/31

ملخص:

إن النموذج التنموي الذي اعتمدته الجزائر بعد الاستقلال والذي يرتكز على التصنيع والصناعات الثقيلة، أثبت عدم احترامه لأدنى معايير حماية البيئة، مما تطلب منها مباشرة الإصلاحات مع إلزامية إعطاء الأولوية للجانب البيئي وتدارك الإخفاقات من خلال سن الآليات القوانين التي من شأنها الحد من التلوث البيئي الناتج عن المشاريع التنموية، فأقامت هيئات فنية متخصصة في مجال حماية البيئة تعمل على إيجاد كافة الحلول للمشكلات البيئية والحفاظ عليها وتكريس مبدأ النشاط الوقائي قبل حدوث الأضرار البيئية، وللحد من التدهور البيئي تدخل المشرع بعدة أساليب وآليات قانونية تستوقفنا في هذه الدراسة من خلال تسليط الضوء عليها وتميزها بحسب موضوعها وتوقيتها، حيث يمكن أن تكون تلك المعالجة بأساليب إدارية بحتة يطغى عليها الطابع الاحتكاري الوقائي للإدارة العامة وهي ما يصطلح عليها بالضبط الاداري البيئي.

الكلمات المفتاحية: البيئة؛ الضبط الاداري البيئي؛ التدهور البيئي؛ حماية البيئة.

* المؤلف المراسل

Abstract:

The development model adopted by Algeria after independence, which is based on industrialization and heavy industries, proved its lack of respect for the lowest standards of environmental protection, which required it to initiate reforms with the obligation to give priority to the environmental aspect and remedy failures through the enactment of mechanisms and laws that would reduce environmental pollution resulting from Development projects, it established technical bodies specialized in the field of environmental protection working to find all solutions to environmental problems and preserve them and devote the principle of preventive activity before the occurrence of environmental damage, and to reduce environmental degradation, the legislator intervened in several legal methods and mechanisms that stop us in this study by highlighting them and distinguishing them according to Its subject and timing, as this treatment can be purely administrative methods that are dominated by the preventive monopolistic nature of public administration, which is what is termed exactly environmental administrative.

key words: environment; environmental administrative control; environmental degradation; environment protection.

مقدّمة:

يُكوّن الضبط الإداري عصب السلطة العامة وجوهرها بما تهدف إليه من محافظة على النظام العام، ومما لا شك فيه أن حماية البيئة أصبحت مطلبا ضروريا للمجتمع يقابله واجب الحماية الواقع على عاتق السلطة العامة، وتأسيسا على ذلك منح المشرع صلاحيات ضبطية واسعة للإدارة العامة ومنها الادارة البيئية في سبيل المحافظة على النظام العام، ويكون ذلك بالتدخل بصفة انفرادية سابقة غالبا لوقوع الضرر البيئي، وينطلق ذلك من اعتبار الضبط الإداري البيئي في الغالب آلية وقائية تستهدف وضع التدابير التي من غاياتها منع وقوع الأفعال التي تهدد النظام العام ومنها البيئة. فالضبط الإداري البيئي إذن له دور كبير في حماية البيئة.

وهنا يمكن طرح الاشكالية الآتية: ما هو الضبط الاداري البيئي؟ وما هي أدواته في حماية البيئة؟

ولإزالة اللبس يهدف هذا المقال وفق اسلوب علمي وصفي تحليلي إلى توضيح ماهية الضبط الاداري البيئي وكيفية مساهمته في خلق محيط وبيئة نظيفين خاليين من جميع أشكال التلوث، واتخاذ الإدارة البيئية تلك الوسائل والإجراءات ذات الطبيعة الخاصة بصفة سريعة وعاجلة لدرء الضرر المتوقع على البيئة.

وعليه، سنتطرق في هذا المقال إلى تحديد ماهية الضبط الإداري البيئي (المبحث الأول)، وتطبيقاته القانونية في الجزائر (المبحث الثاني).

المبحث الأول

ماهية الضبط الإداري البيئي

إذا كان من مقاصد الضبط الإداري حماية النظام العام حسب معتقدات و احتياجات المجتمع، فهو إذن يعبر عن التوافق، ويؤدي إلى القول أنه منذ بداية تطبيق سياسة بيئية و الاعتراف بالمصلحة العامة لهذه السياسة، فإننا نشهد بذلك ظهور نظام عام جديد يهدف إلى حماية البيئة، وتبلور القانون الإداري البيئي كفرع حديث للقانون الإداري، على اعتبار أن الإدارة أصبحت صاحبة الاختصاص الأصيل في مجال المحافظة على البيئة، و تسخير سلطاتها لتجسيد السلطة الوقائية المتمثلة في الضبط الإداري البيئي. ونتطرق في هذا المبحث إلى تعريف الضبط الإداري و خصائصه (المطلب الأول)، وأغراضه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري البيئي وخصائصه:

من المؤكد أنه في مجال البيئة توجد لوائح ضبطية تهدف لحظر و مراقبة الأنشطة البشرية المزعجة للوسط الطبيعي، و مثل جميع القواعد الضبطية يجب أن تتوافق قانوناً مع ضرورات ضمان أهداف النظام العام المتمثلة تقليديا في الأمن العام و السكينة العامة و الصحة العامة. ونعرض في هذا المطلب الى تعريف الضبط الاداري العام (الفرع الأول)، والضبط الإداري الخاص (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري البيئي العام:

يعرف الضبط الإداري بصفة عامة بأنه وظيفة من أهم وظائف الإدارة التي تتمثل في المحافظة على النظام العام بإصدارها للقرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية مع ما يستتبع ذلك من تضييق للحريات الفردية للأشخاص والتي يستلزمها انتظام أمر الحياة في المجتمع.[1] وإجمالا يقصد بذلك مجموعة التدابير التي تقوم بها السلطة العامة للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة).

وإذا كان الضبط الإداري العام هو الوسيلة المتاحة للسلطة العامة لحماية النظام العام، فإن الضبط الإداري البيئي يعني مجموعة القيود والإجراءات التي تفرضها الإدارة على الأشخاص قصد الحفاظ على البيئة،2 إذ ترتبط سلطة الضبط في القانون الإداري ارتباطا لا تنفصم عراه بمكافحة تلوث البيئة، ومن الباب الوقائي فإن القانون الإداري يعمل دائما على منع وقوع الأفعال التي تهدد البيئة قبل وقوعها.3

ومما سبق يظهر أن الضبط الإداري البيئي هو عملية قانونية وضرورة اجتماعية تمتاز بالطبيعة الوقائية.4 غرضه حماية النظام العام، ومن اهم مدلولاته الجديدة المستحدثة مثل المحافظة على البيئة كالجمال العام والتراث العام.

ويتميز الضبط الإداري عن نشاطات الإدارة الأخرى بما يلي:5 الصفة الانفرادية، الصفة الوقائية، الصفة التقديرية، و ينقسم إلى قسمين أساسين هما الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص ليس هنا مكان تفصيلها.

الفرع الثاني: تعريف الضبط الإداري البيئي الخاص:

وهو الذي يستهدف غاية وغرضا مختلفا عن الأغراض العامة للنظام العام، أي ضبط إداري ظل نظام قانوني خاص، فهو يتسم بالخصوصية للسلطة التي تمارسه، والتي بدورها يمكن ردها إلى النشاط المعد للتنظيم، أو قد يكون مغايرا في أهدافه الحمائية للنظام العام.6

وينظم الضبط الإداري الخاص بتشريعات وأنظمة قانونية خاصة، ولكن في مجملها تجتمع في هذه النقاط المشترك:

- السلطة المختصة بتنفيذه .
- تدابير وآليات خاصة منطلقة من موضوعاتها ذات الطبيعة الخاصة.
- صرامة الجزاءات الناتجة عن هذه التدابير والآليات بالمقارنة مع الضبط الإداري العام.7

أما النقاط غير المشتركة فيمكن إجمالها من حيث الهيئة المنفذة، ومن حيث النشاط، ومن حيث الأشخاص، ومن حيث الهدف المحدد.

المطلب الثاني: أغراض الضبط الإداري البيئي:

رغم أن أغراض الضبط الإداري البيئي باعتباره ضبطا إداريا خاصا الذي يكون في غالب الأمر موضوعا لتشريعات خاصة ومميزا بسلطات أقوى وأشد من تلك السلطات التي تمارسها هيئات الضبط الإداري العام،8 إلا أنه لا يخرج من كونه من أغراض الضبط الإداري العام، ولعل ذلك يرجع إلى ارتباط حماية البيئة بحماية الصحة العامة والسكينة العامة والأمن العام، وسوف نعرض في هذه المطلب الأمن البيئي العام (الفرع الأول) الصحة البيئية العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأمن البيئي العام:

يعد الأمن العام العمود الفقري لاستمرار وازدهار حياة الأفراد في المجتمع والذي تسعى من خلاله الدولة تحقيقها والمحافظة عليها، من أجل الإبقاء على ديمومة عمليات التنمية الشاملة في كل المجالات الحياتية الأخرى. ويقصد بالأمن العام بصفة عامة توفير الأمن والحماية لأرواح السكان وأموالهم وأعراضهم من أي اعتداء مهما كان مصدره وتحت أي ظرف.9

وبالنظر إلى الزيادة الكبيرة لاهتمام العالم بقضايا البيئة، فقد ساعد ذلك على فهمها بأنها قضية أمن وطنية وعالمية، انطلاقا من عدم الاستقرار الناجم عن تدهور الأحوال

البيئية، وبالتالي الأحوال الاقتصادية والاجتماعية، وقد عدت البيئة عنصرا مهما في التنبؤ بقضايا الأمن وعدم الاستقرار في المجتمع، مما زاد في استخدامها على مستوى الدبلوماسية الخارجية والداخلية من أجل تجنب الصراع، واستتباب الأمن للمواطنين، ومنه يعرف الأمن البيئي على أنه قابلية البيئة للاستمرار في دعم الحياة في وجود ثلاث عناصر فرعية وهي: منع الإضرار بالبيئة في النزاعات المسلحة أو علاجها، ومنع الصراعات الناجمة عن أسباب بيئية أو التجاوب معها، وأيضا حماية البيئة بسبب قيمتها الأخلاقية والمتأصلة فيها.10

وعلى هذا النحو والأهمية، يكون على هيئات الضبط الإداري البيئي منع أو اتقاء الحوادث التي تهدد الأمن العام بسبب الإنسان أو الطبيعة،11 وبذلك يكون الأمن البيئي العام ضرورة لا مفر منها على عاتق الدولة توفر من خلالها للأفراد الحماية والطمأنينة على بيئتهم وحياتهم.

الفرع الثاني: الصحة البيئية العامة:

لا تقل الصحة العامة أهمية عن الأمن العام، حيث اعتبرها المشرع غرضا مهما من أغراض النظام العام الواجب الحفاظ عليها، وهي تعني حماية الأفراد ووقايتهم من خطر انتشار الأمراض المعدية ونظافة الأغذية وصلاحية المياه،12 عن طريق التدابير الوقائية التي من شأنها حدوث ذلك،13 كما يراد بها أيضا حماية صحة الجمهور من خطر الأمراض بمقاومة أسبابها.14ومن المعلوم أن البيئة مرتبطة بصحة الإنسان، إذ هي المحيط الذي يعيش فيه، ويعتبر تلوث البيئة بأنواعه من أهم العوامل المؤدية إلى الإضرار بصحة الإنسان، لذلك فإن مكافحة التلوث تؤدي لا محالة إلى حماية البيئة.

وقد توسع المشرع الجزائري من خلال قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة في هذا المجال، حيث لم يكتف بصحة الإنسان فقط بل تجاوز ذلك إلى صحة الحيوان والنبات،15 بالإضافة إلى الأنظمة الخاصة بالحماية، كحماية المياه العذبة،16 وحماية

البحر،17 حماية الأوساط الصحراوية وحماية الأرض وباطنها وحماية الإطار المعيشي والحماية من المواد الكيماوية والإشعاعية،18 حيث أراد المشرع من خلال حمايتها، صيانة صحة الإنسان والحيوان والنبات ككل لما لها من الأثر على الصحة البيئية العامة بصفة إجمالية.

وسعيا منه لتكريس حماية الصحة البيئية العامة، ألزم المشرع كل شخص التبليغ عن حالات التدهور البيئي والتلوث التي لها الأثر البالغ على الصحة العامة إلى السلطات العامة المختصة حسب الحالة، التي واجبها اتخاذ كل التدابير الوقائية اللازمة درءا للأضرار المتوقعة الحصول، لذلك فإن حماية الصحة البيئية العامة من صميم حماية النظام العام والبيئة والإنسان.

المبحث الثاني:

التطبيقات القانونية للضبط الإداري البيئي في الجزائر:

ترجع أهمية هذا نمط من التدابير الادارية إلى ما تحظى به الهيئات الإدارية التي تختص بتوقيعها من مرونة إجرائية و خبرة اكتسبتها في هذا المجال. و نتطرق في هذا المبحث إلى تحديد أهم وسائل الضبط الإداري الكفيلة بحماية البيئة (المطلب الأول) و الجزاءات الإدارية المترتبة عن مخالفة الإجراءات الإدارية لحماية البيئة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: وسائل الضبط الإداري الكفيلة بحماية البيئة:

تتدخل الإدارة البيئية بمختلف الآليات والسلطات البشرية والقانونية التي من خلالها تحافظ على النظام العام، ومنها نظام الترخيص لحماية البيئة (الفرع الأول) وهناك وسائل أخرى تتدخل بها الادارة البيئية وتعتبر من وسائل الضبط الاداري لحماية البيئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مدى فعالية نظام الترخيص لحماية البيئة:

يعبر نظام الترخيص عن حالة قانونية تتعلق بمدى مشروعية النشاط الممارس أو المرغوب في ممارسته، وهو من أكثر التقنيات والوسائل استعمالا وفعالية بتوجيه النشاط التنموي ومراقبته.

فهو بداية يدخل ضمن أدوات وخصائص النظام الوقائي في ممارسة الحريات العامة للنظام العام بصوره وأبعاده المختلفة، بحيث لا يمكن للنشاط المضر بالبيئة أن يمارس إلا إذا سمحت بذلك الإدارة الوصية، باعتبارها الجهة المختصة في حماية المجتمع من المخاطر التي قد تنجم عن ممارسة النشاط المضر.

ولقد اختلفت التعاريف الفقهية في تحديد مفهوم نظام الترخيص، ولكن يمكن أن نلخصها في أن الترخيص هو الإذن الصادر من الإدارة المختصة قصد ممارسة نشاط معين لا يجوز ممارسته دونه، وللإدارة السلطة التقديرية في مدى توفر الشروط واختيار الوقت المناسب لإصدار الترخيص،19 فهو إذن قرار إداري وليد الإرادة المنفردة للجهة الإدارية المختصة،20 وفي هذه الصورة يسمح للأفراد بممارسة حرياتهم شريطة الحصول على موافقة وإذن الإدارة مسبقا، وإلا كان ذلك مخالفا للقانون ومعاقبا عليه.21

ويتضح مما سلف أن الرخصة الإدارية هي وسيلة في يد الإدارة تمارس بواسطتها سلطة الضبط الإداري المخولة لها قانونا والمتمثلة في الرقابة السابقة واللاحقة على النشاط المضر بالبيئة، فلها دور وقائي يعطي للإدارة إمكانية منع حدوث الإضرار بالبيئة ومصالح المتعاملين بها، ودور ردعي يتمثل في ممارسة النشاط المضر أو المحتمل إحداثه للأضرار متوقعة.

ويتضمن التشريع الجزائري الكثير من التطبيقات في مجال التراخيص المتعلقة بحماية البيئة، ومن أهمها التراخيص المتعلقة بالقطاع الصناعي وكذا التراخيص المتعلقة باستغلال الموارد الطبيعية.

الفرع الثاني مدى فعالية وسائل الضبط الإداري الأخرى في حماية البيئة:

رغم أهمية نظام الترخيص وشيوعه كوسيلة وقائية تستعمله سلطة الضبط الإداري لحماية البيئة، نجد نظام الحظر والإلزام ونظام التقارير كوسائل إدارية أخرى تهدف إلى تحقيق الغاية نفسها:

- **نظام الحظر:**

يمثل أسلوب الحظر أعلى أشكال المساس بالحريات العامة، ويتم اتخاذه من طرف السلطة الإدارية بهدف الحفاظ على النظام العام،22 ويقصد به الوسيلة التي تلجأ إليها الإدارة لمنع إتيان بعض التصرفات بسبب الخطورة التي تنجم عن ممارستها، كحالة حظر صيد الحيوانات أو الطيور في أوقات التكاثر بهدف حمايتها من الانقراض.23 ويهدف المشرع من خلال تقييده لحريات الأفراد إلى حماية البيئة ومكوناتها، فيلجأ إلى تخويل الإدارة لاتخاذ إجراءات قانونية انفرادية تعمل على منع إتيان التصرفات التي من شأنها أن تضر بالبيئة والمحيط الطبيعي، وينتج عن ذلك إمكانية تصور أن الحظر الذي يلجأ إليه المشرع كإجراء استثنائي مطلقا أو استثناء. ولكي يكون أسلوب الحظر قانونيا، لابد من أن يكون سليما من تعسف الجهة الإدارية، وألا يصل إلى درجة مساسه بحقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية، وإلا فإنه يتحول إلى عمل غير مشروع فيصبح اعتداء ماديا.24

- **نظام الإلزام:**

إن نظام الإلزام هو ضرورة القيام بتصرف معين، و تلجأ إليه الإدارة من أجل إجبار الأفراد على القيام ببعض التصرفات لتكريس حماية البيئة و المحافظة عليها، و هو إجراء إيجابي عكس الحظر الذي يحظر إتيان النشاط،25 فالإلزام إجراء إداري ضبطي يلزم الأفراد و الجهات و المنشآت بالقيام بعمل إيجابي معيّن لمنع تلويث عناصر البيئة المختلفة أو لحمايتها أو إلزام من تسبب بخطئه في تلويث البيئة بإزالة آثار التلوّث، بمعنى ضرورة التصريح أو الإصلاح أو إعادة الحال إلى ما كان عليه.26 وهو المجال الخصب الذي يتمكن من خلاله المشرع وقاية الأفراد من الأخطار و الأضرار التي تمس البيئة و المحيط في

مختلف المجالات، وتزداد أهمية هذا الأسلوب في أنه يأتي في شكل إيجابي يعمل على تنمية روح المبادرة لدى الأفراد في المجتمع.27

- **نظام التقارير:**

يعتبر نظام التقارير أسلوبا حديثا وضعه المشرع تماشيا مع التطور الدولي في مجال حماية البيئة، و ذلك بموجب النصوص الجديدة المتعلقة بحماية البيئة، و لقد جاء هذا النظام ليكرس رقابة لاحقة و مستمرة على النشاطات و المنشآت، و هو ما يعرف بالرقابة اللاحقة و المستمرة على منح الترخيص، فهو أسلوب مكمل له حيث يسهل على الإدارة عملية متابعة أصحاب الرخص من الناحية المالية و البشرية، و يكون ذلك عن طريق تقديمهم لتقارير دورية عن نشاطاتهم، كمل يمكن أن تسليط الجزاء المناسب في حالة التخلف عن هذا الإجراء.28

والجدير بالذكر أن نظام التقارير مازال في إطار التبلور في التشريعات البيئية الجزائرية، وهو بحاجة إلى نصوص تنظيمية تعمل على تعميمه بشكل أكبر نظرا لأهميته في مجال حماية البيئة والمراقبة المستمرة للأعمال والتصرفات التي قد تضر بالبيئة.29

المطلب الثاني: الجزاءات الإدارية المترتبة عن مخالفة الإجراءات الإدارية لحماية البيئة:

إن الإدارة بتطبيقها للجزاءات الادارية لا تعتبر بديلا عن القضاء وإنما بوصفها سلطة عامة. حيث إن الوسائل التي تستعين بها كجزاء لمخالفة إجراءات حماية البيئة تتباين بتباين درجة المخالفة التي يرتكبها الأفراد، فقد تكون في شكل إيقاف مؤقت للنشاط إلى غاية مطابقته للقواعد القانونية، و قد تكون العقوبة أشد عندما تلجأ الإدارة إلى سحب الترخيص نهائيا، وعليه سوف نتطرق في هذا المطلب إلى دراسة كيفية وقف النشاط (الفرع الأول) وسحب الترخيص (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإخطار المؤدي إلى وقف النشاط:

الإخطار و الوقف المؤقت للنشاط باعتبارهما من الإجراءات التمهيدية التي تقوم بها الإدارة قبل أن تلجأ إلى العقوبات الأخرى و التي تعتبر أكثر خطورة.

فيقصد بالإخطار كأسلوب من أساليب الجزاء الإداري، تنبيه الإدارة للمخالف للاتخاذ التدابير اللازمة لجعل نشاطه مطابقا للمقاييس القانونية المعمول بها، و في الواقع نجد أن هذا الأسلوب ليس بمثابة جزاء حقيقي، و إنما هو إنذار أو تذكير من الإدارة نحو المعني أنه في حالة عدم اتخاذ المعالجة الكافية لجعل النشاط مطابقا للشروط القانونية المطلوبة، فإنه سيخضع للجزاء المنصوص عليه قانونا، و عليه فإن الإخطار يعتبر مقدمة من مقدمات الجزاء القانوني.30

و لعل أحسن مثال عن أسلوب الإخطار ما نصت عليه المادة 56 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة على أنه: " في حالة وقوع عطب أو حادث في المياه الخاضعة للقضاء الجزائري، لكل سفينة أو طائرة أو آلية أو قاعدة عائمة تنقل أو تحمل مواد ضارة أو خطيرة أو محروقات، من شانها أن تشكل خطرا كبيرا لا يمكن دفعه، و من طبيعته إلحاق الضرر بالساحل و المنافع المرتبطة به، يعذر صاحب السفينة أو الطائرة أو الآلية أو القاعدة العائمة باتخاذ كل التدابير اللازمة لوضع حد لهذه الأخطار".31

أما وقف النشاط فيقصد به لجوء الإدارة إلى وقف نشاط المؤسسة أو المشروع المتسبب في تلويث البيئة بصفة مؤقتة حسب الحالة، ويكون ذلك عادة إذا لم يُجْد نظام الإخطار أو التنبيه، ويعتبر نظام وقف النشاط بمثابة عقوبة لصاحب المشروع، بل والعاملين فيه بالتبعية قصد الأخذ بالحسبان اعتبارات حماية البيئة، حيث يستتبع ذلك خسارة مادية أكيدة تجعل من المعنيين يعملون على تفادي الوقوع فيه.32

و عليه فإن الوقف المؤقت هو عبارة عن تدبير تلجأ إليه الإدارة في حالة وقوع خطر بسبب مزاولة المشروعات لنشاطاتها خاصة المشرعات الصناعية منها.

و في هذا المجال نص المشرع الجزائري على هذه الآلية في المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 93-165 المنظم لإفراز الدخان و الغاز و الغبار و الروائح و الجسيمات الصلبة في الجو،[33] حيث جاء فيها أنه وبناء على تقرير مفتش البيئة يقوم الوالي بتوجيه إنذار إلى صاحب المنشأة من أجل اتخاذ التدابير لإنهاء الأخطار والمساوئ الملاحظة وإزالتها، وفي حالة عدم الامتثال في الآجال المحددة يمكن إعلان التوقيف المؤقت للنشاط بصفة جزئية أو كلية دون المساس بالمتابعات القضائية المنصوص عليها قانونا.

كما أكد على ذلك ما جاء في قانون المناجم رقم 01-10 على أنه في حالة معاينة المخالفة، يمكن لرئيس الجهة القضائية الإدارية المختصة أن يأمر بتعليق أشغال البحث أو الاستغلال و هذا بناء على طلب السلطة الإدارية المؤهلة، كما يمكن للجهة القضائية أن تأمر في كل وقت برفع اليد عن التدابير المتخذة لتوقيف الأشغال، أو الإبقاء عليها و ذلك بطلب من السلطة الإدارية المؤهلة أو من المالك أو من المستغل.[34]

الفرع الثاني: سحب الترخيص:

يعد سحب الترخيص من أهم وسائل الرقابة الإدارية لما يحققه من حماية مسبقة على وقوع الاعتداء، و لهذا فسحْبه يعد من أخطر الجزاءات الإدارية التي خولها المشرع للإدارة، والتي يمكن لها بمقتضاه تجريد المستغل من الرخصة الممنوحة له مسبقا إذا لم يكن نشاطه مطابقا للمقاييس القانونية في مجال حماية البيئية.[35]

إن إخلال أي شخص بنظام الترخيص الذي منحه المشرع لجهات الإدارية معينة بمقتضى القوانين واللوائح، من شأنه أن يعرضه إلى إجراءات إدارية خاصة توقعها تلك السلطات الإدارية، ومن أهم الجزاءات المقررة في هذا الشأن الغرامات الإدارية، وكذا الحرمان من بعض الحقوق والامتيازات مثل سحب الرخصة.

فقد تكون العقوبات الإدارية في بعض الأحيان أشد وقعا على الميدان من العقوبة السالبة للحرية، لذا تتجه السياسات العقابية الحديثة لبعض الدول نحو إحلال العقوبات

الإدارية محل الجنائية، فقد تنبه الفقه الجنائي مؤخرا إلى دور الجزاء الإداري بجانب نظيره الجنائي وهذا لأسباب عدة ظهرت في الآونة الأخيرة، جعلت البحث عن بدائل للعقوبة الجنائية أمرا حتميا للحد من العقاب.36 ويعتبر وقف أو إلغاء أو سحب الترخيص من أهم الجزاءات التي تدخل في صميم صلاحيات السلطات الإدارية المختصة، لأنها هي التي تمنح هذه التراخيص، وهي تتمتع بهذه المكانة بموجب القوانين المنظمة لهذه الأنشطة التي تؤثر على البيئة، وبالتالي فهي تملك في المقابل وقف أو سحب أو إلغاء هذه التراخيص إذا تبين لها مخالفة المرخص له للضوابط والشروط الخاصة بممارسة النشاط الملوث.37

ويدعونا ذلك إلى التساؤل حول مدى سلطة الإدارة التقديرية في سحب الترخيص من حيث الإطلاق أو التقييد، وبالعودة إلى التطبيقات القانونية لمنح أو سحب الترخيص نجد أن المشرع الجزائري قد حدد للإدارة مجالات منح الترخيص أو سحبه بنصوص قانونية محددة، مما يعني أن السلطة التقديرية للإدارة في هذا المجال ضعيفة ولا تكاد تذكر، ونتيجة لذلك، غالبا ما تلجأ الإدارة إلى سحب الرخصة في حالات محددة قانونا في التشريع البيئي الجزائري تتمثل في :

– إذا أصبح استمرار تشغيل المشروع يمثل خطرا داهما على عناصر النظام العام و التوازنات البيئية، كأن يخالف قواعد تصريف النفايات أو قواعد الإغراق في البيئة البحرية.

– إذا أصبح المشروع غير مستوف للشروط الأساسية الواجب توافرها فيه، وأغلبها تتعلق بحماية البيئة.38

– إذا وقف العمل بالمشروع لأكثر من المدة المحددة قانونا، إذ لا مجال لبقاء التراخيص مع وقف العمل.

– إذ صدر حكم نهائي بإغلاق المشروع نهائيا أو بإزالته.

– إذا تماطل صاحب المشروع في الامتثال للمقتضيات التقنية التي تفرضها الإدارة.39

ويتميز جزاء سحب الترخيص أو إلغاؤه بأنه يمكن الجمع بينه وبين الجزاءات الجنائية الأخرى، كما أنه ينطوي على معنى التدبير الذي يحمي البيئة، فضلا على أنه يمثل الجزاء المناسب للتطبيق على الأشخاص المعنوية.40

خاتمة:

وخلاصة القول، أنه وعلى الرغم من المزايا التي يقدمها الضبط الاداري البيئي في مكافحة التدهور البيئي في الجزائر وردع المخالفين، إلا أنه أظهر العديد من النقائص المتمثلة أساسا في الالتباس في التطبيق مما أثر على أهداف النظام الحمائي البيئي، وإضافة أعباء مالية قد تؤثر على القدرة الاستيعابية للبيئة والمجتمع، والتي ينبغي على المشرع أن يتداركها بما يكفل للبيئية الحماية المطلوبة للتصدي للتدهور البيئي.

ومن ثم ينبغي على الدولة أن تعمل جاهدة على توفير أقصى حماية للبيئة من خلال تحقيق أغراض الضبط الإداري البيئي الذي له الدور كبير في هذا الصدد، بالإضافة الى تكثيف عمليات التوعية المجتمعية من خلال التنسيق الدائم والمستمر بين مختلف الهيئات الوطنية والمحلية والتقنية المختصة. وعصرنة آليات الضبط الاداري بإدراج الميكانيزمات الحديثة ومواكبة الانظمة القانونية البيئية المقارنة نظريا وتطبيقيا.

الهوامش:

[1]– ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2000.، ص 78.

2– ميهوب يزيد، معوقات ممارسة الضبط الإداري المحلي في الجزائر، مداخلة في الملتقى الوطني حول دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، جامعة قالمة، الجزائر، 2012، غير منشورة، ص 03.

[3]– محمد محمود الروبي محمد، الضبط الإداري البيئي ودوره في حماية البيئة – دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، المملكة العربية السعودية، 2014. مرجع سابق، ص 14.

[4]– محمد محمد عبده إمام، الحق في سلامة الغذاء من التلوث في تشريعات البيئة، دراسة مقارنة في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2007، ص 283.

[5]– رمضان عبد المجيد، حماية البيئة في الجزائر– دور الجماعات المحلية والمجتمع المدني، دراسة ميدانية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2018.مرجع سابق، ص 53.

[6]– شامير محمود صبري، مشروعية الضبط الإداري الخاص لحماية الأمن العام– دراسة مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، مصر، 2018، ص 32.

[7]– ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 91، 92. ويضرب مثالا على في فرنسا يعاقب على مخافة نصوص الضبط الإداري العام من حيث المبدأ بعقوبات المخالفات، في حين أن جزاءات الضبط الإداري الخاص هي غالبا عقوبات الجنح.

[8]– محمد محمود الروبي محمد، المرجع نفسه، ص 39.

[9]– شامير محمود صبري، نفس المرجع، ص 68.

[10]– جيروم س. جلين تيودور ح. جوردن، حالة المستقبل في الألفية، ترجمة عاطف عمر شريف وكمال ذكي محمد شعير، الطبعة الأولى، المكتبة الأكاديمية، مصر، 2009، ص، 118.

[11]– طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية – التنظيم الإداري – النشاط الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012. مرجع سابق، ص 74.

[12]– عبد المنعم بن أحمد، عبد المنعم بن أحمد، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2009 ، ص 84.

[13]– بعلي محمد الصغير، القانون الإداري التنظيم الإداري– النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 260.

[14]– ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 86.

[15]– القانون 03-10 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بحماية البيئة والتنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخة في 20 يوليو سنة 2003، لاسيما المادة 29 و 81 منه.

[16]– المادة 48 من نفس القانون.

[17]– المادة 52 من نفس القانون.

[18]– المواد 59 وما بعددها إلى المادة 71 من نفس القانون.

[19]– ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 138.

[20]– جهاد زهير ديب الحرازين، الآثار المترتبة على عقد الامتياز – دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2015، ص 65.

[21]– محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 282.

[22]– عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 384.

[23]– رزق الله العربي بن مهيدي، نصيرة غزالي ، وسائل الضبط الإداري الإدارية والوقائية في مجال حماية البيئة في التشريع الجزائري، مجلة منازعات الأعمال، العدد 25، المغرب، ص 131.

[24]- رزق الله العربي بن مهيدي، نصيرة غزالي ، مرجع سابق، ص 132.

[25]- حماية البيئة في ظل التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2014، ص ص 132-133.

- نبيلة أقوجيل، حق الفرد في حماية البيئة لتحقيق السلامة والتنمية المستدامة، مجلة المفكر، العدد 06 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، الجزائر، 2010، ص 345.

[26]- عبد المنعم بن أحمد، مرجع سابق، ص 87.

[27]- السايح تركية، مرجع سابق ، ص 133.

[28]- نبيلة أقوجيل، مرجع سابق، ص 345.

- السايح تركية، نفس المرجع ، ص 134.

[29]- رزق الله العربي بن مهيدي، نصيرة غزالي ، مرجع سابق، ص 138.

[30]- السايح تركية، مرجع سابق، ص 150.

- مسينيسا بن دياب، الضبط الإداري كآلية لتحقيق الحماية البيئية في الجزائر، مقال في كتاب أعمال المؤتمر الدولي، آليات حماية البيئة، لبنان، 2017. ، مرجع سابق، ص 136.

[31]- هناك العديد من التطبيقات في التشريع الجزائري حول هذه الحالة، مثلما جاءت به المادة 25 من قانون البيئة 03-10 بإعطائها للوالي سلطة اعذرا مستغل المنشأة غير الواردة في قائمة المنشأة المصنفة، التي ينجم عنها أخطار مضرة بالبيئة. وما جاءت به المادة 87 من قانون المياه 05-12 المؤرخ في: 04 غشت 2005 ، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، عدد 60، مؤرخة في 04 سبتمبر 2005. المعدل والمتمم بالأمر رقم 09-02، المؤرخ في 22 جويلية 2009، الجريدة الرسمية، عدد 44، مؤرخة في 26 يوليو 2009. من خلال إمكانية إلغاء الرخصة وامتياز الاستغلال بعد الإعذار الموجه لصاحبه في حالة عدم مراعاة الشروط القانونية...الخ

[32]- ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 151.

- والجدير بالذكر هنا هو أن المشرع الجزائري في غالب الأحيان يستعمل مصطلح الإيقاف، في حين أن المشرع المصري مثلا يستعمل مصطلح الغلق و قد ثار جدل فقهي بشأن الطبيعة القانونية للغلق كعقوبة فهناك من يرى أن الغلق ليس بعقوبة و إنما مجرد تدبير من التدابير الإدارية، إلا أن هذا الرأي تعرض للنقد على أساس أن الغلق في القانون العام يجمع بين العقوبة الجزائية و معنى التدبير الوقائي.

و مهما يكن الأمر فإن الغلق هو الوقف الإداري للنشاط و الذي هو عبارة عن إجراء يتخذ بمقتضى قرار إداري، و ليس الوقف الذي يتم بمقتضى حكم قضائي. السايح تركية، مرجع سابق، ص 154.

[33]- المرسوم التنفيذي رقم 93-165 المؤرخ في: 10 يوليو 1993، ينظم إفراز الدخان والغاز والغبار والروائح والجسيمات الصلبة في الجو، الجريدة الرسمية، عدد 46، المؤرخة في: 14 يوليو 1993. المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم

138-06 المؤرخ في: 15 أفريل 2006، ينظم إفراز الدخان والغاز والغبار والروائح والجسيمات الصلبة في الجو، الجريدة الرسمية، عدد 24، المؤرخة في: 16 أفريل 2006.

[34]– المادة 212 من القانون رقم 01-10 المؤرخ في 03 يوليو 2001، المتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية، عدد 35، المؤرخة في 04 يوليو 2001.

[35]– السايح تركية، مرجع سابق، ص 155.

– سه نكه ردوارد محمد، الضبط الاداري لحماية البيئة– دراسة تحليلية مقارنة، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والتوزيع، مصر– الإمارات العربية، 2012، ص 254.

[36]– راجع في هذا الصدد محمد سعد قودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة –دار النهضة العربية، مصر، 2007، ص 36، وكذا محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000، ص29 وما بعدها.

[37]– يجب أن نميز هنا بين السحب الإداري والسحب القضائي الذي يكون بناء على حكم قضائي نهائي حائزا لقوة الشيء المقضي فيه، والذي هو خارج مجال الدراسة في هذه الجزئية .

[38]– راجع المادة 104 من قانون رقم 03-10 السابق الذكر.

[39]– راجع المواد من 35 إلى 40 من المرسوم التنفيذي رقم 06 – 198 مؤرخ في 4 جمادى األول ى عام 1427 الموافق 31 مايو سنة 2006 ، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية، عدد 37، المؤرخة في 04 يونيو 2006.

[40]– محمد أحمد المنشاوي، النظرية العامة للحماية الجنائية للبيئة البحرية، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد للنشر والتوزيع، مصر، 2014، ص 444. وكذا محمد سعد قودة ، مرجع سابق ،ص 139.