

آليات المحافظة على النظام العام البيئي في التشريع الجزائري

“Environmental public order” preservation Mechanisms in Algerian legislation

ط.د/ إيمان مزاري*

مخبر القانون والأمن الإنساني
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة الشلف/ الجزائر
m.bouat@univ-chlef.dz

مخبر القانون والأمن الإنساني
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة الشلف/ الجزائر
i.mazari@univ-chlef.dz

تاريخ الاستلام: 2021/11/16 - تاريخ القبول: 2021/12/19 - تاريخ النشر: 2021/12/27

الملخص:

إن الحفاظ على البيئة ومكوناتها يقتضي تدخل الدولة لضبط الأنشطة المسببة للتلوث باعتبارها تشكل تهديداً للنظام العام، هذا الأخير يتغير مضمونه حسب احتياجات المجتمع مما جعل فكرة النظام العام البيئي تمثل أحد مظاهر المفهوم الحديث للنظام العام.

وفي سبيل المحافظة على النظام العام البيئي تبنى المشرع الجزائري منظومة قانونية تتضمن مجموعة من الآليات والوسائل المقررة لصالح هيئات الضبط الإداري البيئي، بدءاً من نظام الترخيص، الذي يعدّ من بين أكثر الوسائل فاعلية وتحكماً في حماية النظام العام البيئي، إضافة إلى وسائل أخرى لا تقل أهمية عن سابقتها كنظام الحظر والإلزام، ودراسة التأثير والخطر على البيئة، كل هذا في إطار ما يعرف بالوسائل القانونية ذات الطبيعة الوقائية.

كما نجد أن المشرع قد منح هيئات الضبط الإداري البيئي وسائل قانونية ذات طبيعة علاجية في حالة الاخلال بالنظام العام البيئي، والمتمثلة أساساً في كل من نظام الإعذار ووقف النشاط، وكذا سحب الترخيص، وأخيراً الجباية البيئية.

الكلمات المفتاحية: النظام العام البيئي؛ البيئة؛ الضبط الإداري.

Abstract:

Preserving the environment and its components requires the state's intervention to control the pollution-causing activities as they constitute a threat to the public order, the latter is known by its changing content according to the needs of the society, which made the idea of the Environmental public order one of the manifestations of the modern concept of public order.

In order to preserve the environmental public order, the Algerian legislator adopted a legal system that includes a set of mechanisms and means for the environmental administrative control bodies, starting with the licensing system, which is considered among the most effective and controlling means of protecting the environmental public order, in addition to other equally important means, such as the prohibition and obligation system, and the assessment of the impact and danger on the environment, all of this is within the framework of the legal means of preventive nature.

The legislator has also granted the environmental administrative control bodies legal means of a remedial nature in the event of a breach of the environmental public order, which is mainly represented in the

system of warning and stopping the activity, as well as the withdrawal of the license, and finally the environmental levy.

Keywords: Environmental public order; The environment; Administrative control

مقدمة:

بدأ موضوع حماية البيئة يأخذ مكان الصدارة ضمن الأولويات والاهتمامات العالمية منذ القرن العشرين خاصة بعد أن شهد العالم وقوع العديد من الحوادث والكوارث البيئية المفجعة، والتي تركت آثارها على الإنسان ليس فقط في الحاضر ولكن في المستقبل أيضاً ممّا يهدّد حياة الأجيال المقبلة¹. لهذا الاعتبار عمدت مختلف الدول على تبني سياسات جديدة تهدف من خلالها لضرورة الحفاظ على مكونات البيئة، من هنا برزت فكرة اعتبار البيئة عنصراً جديداً من عناصر النظام العام ليصبح لدينا ما يعرف بالنظام العام البيئي.

في هذا الإطار أوكل المشرع الجزائري لسلطات الضبط الاداري البيئي مهمة حماية النظام العام البيئي، وذلك نظراً لارتباطها الوثيق بحماية البيئة ومكافحتها من التلوث التي تدخل ضمن أهدافها وتسعى لتحقيقها .

تتجلى أهميّة الدراسة في الارتباط الوثيق بين البيئة وحياة الإنسان، أي حقّ الإنسان في بيئة سليمة، وما يتفرع عنه من واجب الحفاظ على البيئة وحمايتها، وهو ما يشكل قيماً على المشرع في حتمية إيجاد معادلة للتوفيق بين متطلبات التنمية وضرورة الحفاظ على البيئة. وحتى لا تكون الأنشطة

1 كمال معيني، الضبط الاداري وحماية البيئة (دراسة تحليلية على ضوء التشريع الجزائري)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2016، ص 11 .

الاقتصادية سبباً في المساس بالنظام العام البيئي عمد المشرع إلى إعمال آليات وقائية وأخرى علاجية تمارسها هيئات الضبط الإداري لتجسيد الحماية الفعلية لهذا النظام.

وتهدف الدراسة إلى معرفة وإبراز الدور الفعّال الذي تؤدّيه هيئات الضبط الإداري البيئي، بهدف تحقيق النظام العام البيئي، ويتم ذلك باتخاذ التدابير المناسبة لعدم الاخلال به، سواءً كانت قبلية ذات طابع وقائي للحيلولة دون الاضرار بهذا النظام، أو بعدية في شكل جزاءات إدارية ناتجة عن مخالفة المنظومة القانونية.

من خلال ما تقدم، تتمحور إشكاليّة هذا الموضوع في: كيفية حماية النظام العام البيئي في ظل المنظومة التشريعية الوطنية؟

وقصد معالجة الموضوع في مختلف جوانبه سنعتمد مجموعة من المناهج بدءاً بالمنهج التاريخي في بعض جوانب البحث، من خلال التطرق للتطور التاريخي للمنظومة القانونية البيئية في الجزائر، ثم بشكل واسع المنهج الوصفي وذلك من خلال إبراز مفاهيم مختلف الآليات الوقائية والردعية بكلّ خصائصها ومجالاتها، إضافةً إلى المنهج التحليلي، وذلك بتحليل النصوص القانونية المنظّمة لتلك الآليات المتّخذة من قبل المشرّع الجزائري في مجال المحافظة على النظام العام البيئي.

وعليه سنقسم الدراسة إلى مبحثين: مبحث أول نتناول من خلاله الآليات الوقائية للمحافظة على النظام العام البيئي، ومبحث ثاني نخصّصه لدراسة الآليات الردعية للمحافظة على النظام العام البيئي.

المبحث الأول: الآليات الوقائية للمحافظة على النظام العام البيئي

لقد حوّل المشرع الجزائري لسلطات الضبط الإداري بموجب نصوص قانونية صلاحيات تنظيمية تستعملها في إطار المحافظة على النظام العام البيئي ضد وقوع أي سلوك مخالف لإرادة المشرع في هذا المجال، وفي سبيل ذلك تستعين سلطات الضبط الإداري بمجموعة من الآليات الوقائية المسبقة لمنع ارتكاب المخالفات التي قد تشكل خطراً على النظام العام البيئي، وتتمثل هذه الآليات في: الترخيص، الحظر والإلزام، ودراسة التأثير على البيئة. وعليه سنتناول في مطلب أول نظام الترخيص، وفي مطلب ثان نظام الحظر والإلزام، ونفرد مطلباً ثالثاً لدراسة نظام دراسة التأثير على البيئة.

المطلب الأول : نظام الترخيص

يعدّ الترخيص من أكثر الوسائل فاعلية في مجال حماية النظام العام البيئي إذ يقوم على رقابة الإدارة للنشاطات المؤثرة على البيئة.¹ بناءً على ذلك سوف نتطرق بدايةً إلى المقصود بالترخيص وطبيعته، وذلك في فرع أول، ثم نتناول أهم تطبيقاته في مجال حماية البيئة في فرع ثان.

الفرع الأول: المقصود بالترخيص وطبيعته

في إطار تحقيق نظام عام بيئي يشترط المشرع لأجل أعمال مبدأ حماية البيئة ضرورة استصدار ترخيص.²

¹ مقالتي مونة، حميداني سليم، الضبط الإداري البيئي في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد الخامس، العدد(02)، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، الجزائر، جوان 2019، ص154.

² بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009، ص92.

ويقصد بالترخيص ذلك الإذن الصادر من الإدارة المختصة لممارسة نشاط معين، ولا يجوز ممارسته بغير هذا الإذن¹، ويسلمّ الترخيص استناداً لما قد ينجم عن النشاط من أضرار والمساس بالنظام العام البيئي. كما يحدّد القانون أو التنظيم عادة شروط منح الترخيص ومدته وإمكانية تجديده، وتقوم الإدارة بمنح الترخيص إذا توافرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون².

والحكمة من فرض نظام الترخيص هي تمكين سلطات الضبط الإداري من التدخل مسبقاً في الأنشطة الفردية لاتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الأخطار التي تنجم عن ممارسة النشاط الفردي بشكل غير آمن، وبالتالي الأثر المترتب على الترخيص يتمثل في إزالة الموانع القانونية التي تحول دون ممارسة النشاط الذي يقدر المشرع خطورته على البيئة والمجتمع، مع الإشارة إلى أن هذا النظام يعدّ الأكثر تطبيقاً في مجال الضبط الإداري البيئي³.

ويهدف نظام الترخيص إلى حماية مصالح متعدّدة تتمثل في:

- حماية الصحة العامة: كما في حالة التراخيص المتعلقة بإقامة المشروعات الغذائية.

- حماية السكينة العامة: كما في حالة الترخيص باستخدام مكبرات الصوت في الأماكن العامة.

¹ سايج تركية، حماية البيئة في ظل التشريع الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، مصر، 2013، ص93.

² معيفي كمال، مرجع سابق، ص 92.

³ تبينة حكيم، بن وزرق هشام، تطبيقات فكرة النظام العام البيئي في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 06، العدد 02، 2021، ص52.

-حماية أي عنصر من عناصر البيئة: كما هو في شأن تراخيص الصيد تراخيص البناء في الأراضي الزراعية، تراخيص إقامة المشروعات ذات المخلفات الضارة بالبيئة¹.

والترخيص من حيث طبيعته يعدّ قراراً إدارياً، أي تصرفاً إدارياً انفرادياً تمارسه الإدارة في إطار الصلاحيات المخولة لها².

كما ينوه في هذا المقام إلى حقيقة هامة، وهي أن نظام الترخيص لا يشمل الحريات الأساسية التي كفلها الدستور، فأى نظام يشترط الحصول على ترخيص بشأن ممارسة حرية من هذه الحريات يعتبر غير مشروع³.

الفرع الثاني: أهم تطبيقات نظام الترخيص في مجال حماية النظام العام البيئي

تضمن التشريع الجزائري الكثير من الأمثلة حول نظام الترخيص في مجال حماية النظام العام البيئي، وعليه سوف نقتصر على أهم تطبيقات هذا النظام.

أولاً - رخصة البناء:

تعرف رخصة البناء بأنها ذلك القرار الإداري الانفرادي الذي تقوم من خلاله السلطة الإدارية بالترخيص للأشغال أو أعمال البناء التي يجب أن تحترم فيها القواعد القانونية وحقوق الارتفاق الملائمة للتخطيط⁴.

¹ أحمد لكحل، دور الجمعيات المحلية في حماية البيئة، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 206.

² معيفي كمال، مرجع سابق، ص 93-94.

³ الرقاد عبد الله خلف، وسائل الضبط الإداري في حماية البيئة من التلوث العمراني، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 09، العدد 01، الجامعة الألمانية الأردنية، 2020، ص 282.

⁴ بوغنى سمير، آليات الضبط الإداري البيئي في الجزائر، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 05، العدد 02، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2018، ص 504.

كما أن هناك علاقة وطيدة بين قانون التهيئة والتعمير وقانون حماية البيئة، باعتبارهما ميدانين مترابطين، وتتجسد هذه العلاقة أكثر فيما يتطلبه المشرع من إجراءات للحصول على رخصة البناء، حيث تعدّ هذه الأخيرة من أهم أدوات الرقابة الممارسة على الاستغلال العشوائي للمحيط¹.

وقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 307-09 المتعلق بتحضير رخصة البناء وتسليمها مؤكداً على ضرورة الموازنة بين تسليم رخصة البناء وحماية البيئة وذلك من خلال ضرورة استيفاء الشروط والوثائق المطلوبة للحصول على رخصة البناء².

من خلال ما سبق نخلص للقول أنه ليس من السهل الحصول على رخصة البناء لإقامة مشاريع مهما كان نوعها، خصوصاً أن المشرع الجزائري لم يحدّد لنا طبيعة البنائيات الخاضعة لرخصة البناء، وذلك لوضع حدّ لمختلف التجاوزات المرتكبة في حق النظام العام البيئي، سواء الصحة العامة البيئية أو السكنية العامة البيئية، أو الأمن العام البيئي، وعليه فكل بناية مهما كان استعمالها لا بدّ أن تخضع لنظام الترخيص وإعداد المشاريع التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني³.

¹ المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175، المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد للقواعد العامة للهيئة والتعمير والبناء، جريدة رسمية، عدد 26، الصادرة في 02 جوان 1991.

² أنظر المادة 97 من المرسوم التنفيذي رقم 307-09، المؤرخ في 22 سبتمبر 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، جريدة رسمية، عدد 55 الصادرة في 27 سبتمبر 2009.

³ المادة 53 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالهيئة والتعمير، السالف الذكر.

ثانياً - رخصة استغلال المنشآت المصنفة:

نصت المادة 18 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على أنه " تخضع لأحكام هذا القانون المصانع والورشات والمشاغل والمقالع الحجارة والمناجم، وبصفة عامة المنشآت التي يشغلها أو يملكها كل شخص طبيعي أو معنوي، عمومي أو خاص، والتي قد تتسبب في أخطار الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق الصناعية أو قد تتسبب في المساس براحة الجوار"¹.

كما عرّفت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06 المنشأة المصنفة بأنها: " كل وحدة تقنية ثابتة يمارس فيها نشاط أو عدة أنشطة من النشاطات المذكورة في قائمة المنشآت المصنفة المحددة في التنظيم المعمول به وتمثل المؤسسة المصنفة في مجموع منظمة الإقامة، والتي تتضمن منشأة واحدة أو عدة منشآت مصنفة تخضع لمسؤولية شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص"².

من خلال ما سبق يمكن القول أن المنشآت المصنفة هي تلك التي تعتبر مصدراً دائماً للتلوث، وتسبب مخاطر أو مضايقات للأمن العام والصحة والسكينة البيئية³، مما يستدعي خضوعها لرقابة خاصة بهدف منع مخاطرها ومضايقاتها⁴.

¹ القانون رقم 10-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية، عدد 43، الصادرة في 20 جويلية 2003.

² المرسوم التنفيذي رقم 198-06، المؤرخ في 31 ماي 2006، المتعلق بضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، جريدة رسمية، عدد 37، الصادرة في 04 جوان 2006.

³ معيفي كمال، مرجع سابق، ص 102.

⁴ سايج تركية، مرجع سابق، ص 123.

هذا وقد انتهج المشرع الجزائري نهج المشرع الفرنسي في تقسيم المنشآت المصنفة الى فئتين، منشآت خاضعة للترخيص ومنشآت خاضعة للتصريح حيث تمثل المنشآت الخاضعة للترخيص الصنف الأكثر خطورة على المصالح من تلك الخاضعة للتصريح¹.

كما أحاط المشرع رخصة استغلال المؤسسات المصنفة جملة من الشروط، أهمها أن يتضمن طلب الرخصة : دراسة أو موجز التأثير على البيئة دراسة الخطر والتحقيق العمومي.

ويحدّد قراررخصة استغلال المؤسسة المصنفة الأحكام التقنية، خاصة تلك التي من شأنها الوقاية من التلوث وحماية النظام العام البيئي بكل عناصره.

ثالثاً- رخصة استعمال واستغلال الغابات:

تعتبر الغابات في التشريع الجزائري من الأملاك العمومية الوطنية² بحيث تتميز هذه الأملاك الغابية بخصوصية ناتجة عن منافعها الكثيرة، هذه الأخيرة التي لا تكاد أن تخالف قواعد الاستعمال المتعارف عليها في جملة الأملاك العمومية الأخرى.

كما قد يؤخذ هذا الاستعمال في الغابات الوطنية شكلين: استعمال غابي، استغلال غابي، وهو استعمال اقتصادي³.

¹ أنظر تفصيلاً في ذلك، ملاح حفصي، الضبط الإداري البيئي ودوره في إرساء مبادئ الحماية البيئية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لحضر، باتنة 01، الجزائر، السنة الجامعية 2021/2020، ص102-103.

² المادة 12-13-14 من القانون رقم 84-12، المؤرخ في 23 جوان 1984، المتضمن النظام العام للغابات جريدة رسمية، عدد 26، الصادرة في 26 جوان 1984.

³ هنوني نصر الدين، الوسائل القانونية والمؤسسية لحماية الغابات في الجزائر، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2001، ص36.

أ- الاستعمال الغابي:

تناول المشرع الجزائري الاستعمال الغابي ضمن المواد 34، 35، 36 من القانون 84-12 المتضمن النظام العام للغابات السالف الذكر تحت عنوان الاستغلال داخل الأملاك الغابية الوطنية، حيث نصت المادة 34 منه على أنه "يتمثل الاستغلال و المراد به الاستعمال¹ داخل الأملاك الغابية الوطنية بالنسبة للسكان الذين يعيشون داخلها أو بالقرب منها في استخدام هذه الأخيرة، وبعض منتجاتها لحاجتهم المنزلية وتحسين ظروف معيشتهم"، حيث يبين المشرع من خلال المادة 34 السالفة الذكر من هم أصحاب الحق في الاستعمال وما هو موضوع هذا الاستعمال، إلا أنه سكت في قانون الغابات عن كيفية مباشرة الأفراد أو المستفيدين لاستعمال الملك الغابي.

وبالرجوع إلى القواعد العامة التي تنظم الاستعمال كحق عيني فإنها توجب رخصة يمنحها صاحب الملكية، وهو نفس الأمر عند الرجوع لقانون الأملاك الوطنية 90-30 المعدل والمتمم².

وبالرجوع لأحكام المرسوم التنفيذي المحدد لشروط وكيفيات إدارة الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة³ في المادة 77 منه، نجدها تنص على ضرورة الحصول على رخصة إدارية قبل مباشرة الاستعمال الفردي.

¹ نص المشرع الجزائري في المادة 34 بالنص الفرنسي على الاستعمال 'usage' و ليس الاستغلال .

² القانون رقم 90-30، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، جريدة رسمية، عدد 52، الصادرة في 1990.

³ المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، المحدد لشروط وكيفيات إدارة الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، جريدة رسمية، عدد 69، الصادرة في 19 ديسمبر 2012.

ب- الاستغلال الغابي

يقصد بالمفهوم البسيط للاستغلال الغابي هو قطع الأشجار، فإلى جانب الاستعمال الغابي هناك الذي يعتبر استعمال اقتصادي للأماكن الغابية ولكن هذا لا يعني أن هذا الأخير يكون مضرّاً بالغابة، بل يجب أن يتبع في هذا الاستعمال طرق عقلانية وأساليب تقنية عديدة ممّا يضمن استدامة الغابة¹.

ثالثاً- رخصة الصيد :

لما كانت أكثر الأنشطة البشرية ذات الأثر السلبي على أمن الحيوانات والتي تهدّد وجودهم وتسبّب في انقراضهم هي عمليات الصيد الجائر، كان لا بد من ضبط هذا النشاط لحماية للأمن الحيواني، والذي يكون من خلال ما يعرف برخصة الصيد.

باستقراء النصوص المتضمنة الأحكام المتعلقة بكيفيات الحصول على هذه الرخصة لاسيما المادة 09 من القانون رقم 07-04 المتعلق بالصيد² والمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 06-386³ تسلم هذه الرخصة بناءً على:

- طلب يتقدم به كل من يبلغ من العمر ثماني عشرة (18) سنة كاملة تثبت بتقديم مستخرج من شهادة الميلاد، متمتعاً بصحة جسدية وعقلية خالية من أية إعاقة تتنافى وممارسة الصيد يتم إثباتها بتقديم شهادة طبية.
- أن يكون متحصلاً على شهادة تؤهله إلى الحيازة رخصة الصيد، يتحصل عليها إثر خضوعه لفترة تدريبية تنظمها الإدارة المكلفة بالصيد حسب كيفيات

¹ سايج تركية، مرجع سابق، ص 127.

² القانون رقم 07-04، المؤرخ في 14 أوت 2004، المتعلق بالصيد، جريدة رسمية، عدد 51، الصادرة في 2004.

³ المرسوم التنفيذي رقم 06-386، المؤرخ في 31 أكتوبر 2006، المحدد لشروط وكيفيات الحصول على رخصة الصيد وتسليمها، جريدة رسمية، عدد 70، الصادرة في 05 نوفمبر 2006.

محددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-386 السالف الذكر فصلت فيها من المواد 02 إلى 07 منه.

كما تجدر الإشارة أن صلاحية رخصة الصيد لمدة عشر (10) سنوات كاملة لا يعني وجوب التصديق السنوي عليها من طرف السلطة الإدارية التي منحها على أساس دفع الإتاوة المحددة في قانون المالية. في الأخير يجب التنويه أن الحصول على رخصة الصيد يعبر عن أهلية الصياد ما يجعلها شخصية، وبالتالي يقع على عاتق المتحصل عليها التزام عدم التنازل عنها أو تحويلها أو إعارتها أو تأجيرها¹.

المطلب الثاني: نظام الحظر والالتزام

قد يلجأ المشرع في بعض الأحيان إلى حظر أو منع الأفراد من القيام ببعض التصرفات أو الأعمال، في حين نجد أيضاً أنه قد يلجأ في أحيان أخرى إلى إلزام الافراد بإتيان تصرف معين، وذلك بغرض حماية النظام العام البيئي . وبناءً على ذلك سوف نتطرق بداية لنظام الحظر، وذلك في فرع أول، ثم نتناول نظام الإلزام في فرع ثان .

الفرع الأول: نظام الحظر

يقصد بالحظر تلك الوسيلة التي تلجأ إليها سلطات الضبط الإداري والتي تهدف من خلالها لمنع اتيان بعض التصرفات بسبب الخطورة التي تنجم عن ممارستها، كحالة حظر المرور ووقف السيارات في أماكن معينة².

¹ المادة 07 من القانون رقم 04-07، مرجع سابق.

² عوايدي عمار، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري، دار هومة، الجزائر، 2005، ص407.

فالحظر وسيلة قانونية، وهي من الأعمال الادارية الانفرادية شأنها شأن الترخيص الإداري، تصدره الإدارة لما لها من امتيازات السلطة العامة¹. وينقسم الحظر إلى صورتين: حظر مطلق وحظر نسبي.

أولاً- الحظر المطلق:

قد تلجأ هيئات الضبط الاداري البيئي من أجل المحافظة على النظام العام البيئي بمختلف عناصره إلى حظر النشاط حظراً مطلقاً أي دائماً ومستمراً مادامت أسباب هذا الحظر قائمة ومستمرة².

ومن تطبيقات هذا الأسلوب ما نصت عليه المادة 51 من القانون رقم 01-03 المتعلق بحماية البيئة في مجال حماية المياه والأوساط المائية، وذلك بنصها على أنه "يمنع كل صب أو طرح للمياه المستعملة أو رمي النفايات أيأ كانت طبيعتها في المياه المخصصة لإعادة تزويد طبقات المياه الجوفية في الآبار والحفر وسرايب جذب المياه التي غير تخصصها".

كما تجدر الإشارة إلى أنه في حالة ارتكاب المخالفات للحظر المطلق يترتب عن ذلك جزاءات قد تكون إدارية أو جنائية³.

ثانياً- الحظر النسبي:

يتجسد الحظر النسبي في منع القيام بأعمال معينة - يمكن أن تلحق أثاراً ضارة بنظام الأمن البيئي في أي عنصر من عناصره - إلا بعد الحصول على

¹ نواف كنعان، دور الضبط الاداري في مجال حماية البيئة (دراسة تطبيقية في دولة الامارات العربية المتحدة)، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والانسانية، العدد الأول، 2006، ص 90.

² معيفي كمال، مرجع سابق، ص 115.

³ صدوق المهدي، بعاكية كمال، فعالية آليات الضبط البيئي القبلية في حماية البيئة من التلوث، مجلة القانون العقاري والبيئة، المجلد 08، العدد 14، المركز الجامعي تمارست، جامعة أحمد بن بلة وهران الجزائر، ص 110.

ترخيص بذلك من السلطات المختصة، ووفقاً للشروط و الضوابط التي تحددها القوانين واللوائح لحماية النظام العام البيئي¹.

ومن أمثلة ذلك ما نصت المادة 55 من القانون 10-03 السالف الذكر التي اشترطت في عمليات الشحن وتحميل المواد والنفايات الموجهة للغمر في البحر الحصول على ترخيص يسلمه الوزير المكلف بالبيئة.

الفرع الثاني : نظام الإلزام

الإلزام هو صورة من صور الأوامر الفردية التي تصدر عن هيئات الضبط الإداري، والتي تلزم الأفراد والمنشآت بالقيام بنشاط إيجابي معين، وذلك بوضع توجيهات معينة ومحددة، فيكون ذلك الإجراء بعكس الحظر الذي يمنع من خلاله إتيان النشاط².

ومن أمثلة نظام الإلزام، ما أشار إليه المشرع الجزائري- في مجال حماية الهواء والجو- عندما تكون الانبعاثات الملوثة للجو تشكل تهديداً للأشخاص والبيئة، أو الأملاك- من وجوب اتخاذ التدابير الضرورية لإزالتها أو تقليصه، وفي نفس الوقت إلزام أصحاب الوحدات الصناعية باتخاذ كل التدابير اللازمة لتقليل أو الكف عن استغلال المواد المتسببة في افقار طبقة الأوزون³.

أمّا في مجال تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، فقد نصت المادة 06 من القانون 19-01 المتعلق بتسيير النفايات على أنه: "يلزم كل منتج للنفايات و/أو

¹ ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2002، ص 135.

² تبينة حكيم، بن وزرق هشام، مرجع سابق، ص 53.

³ المادة 46 من القانون رقم 10-03، مرجع سابق.

حائز لها باتخاذ كل الإجراءات الضرورية لتفادي إنتاج النفايات بأقصى قدر ممكن لا سيما من خلال:

- اعتماد واستعمال تقنيات أكثر نظافة وأقل إنتاجاً للنفايات،
- الامتناع عن تسويق المواد المنتجة للنفايات غير القابلة للانحلال البيولوجي،
- الامتناع عن استعمال المواد التي من شأنها أن تشكل خطراً على الإنسان، لاسيما عند صناعة منتوجات التغليف.¹

المطلب الثالث: دراسة التأثير على البيئة ودراسة الخطر كأليات تقنية لحماية النظام العام البيئي

تعدّ كل من دراسة التأثير ودراسة الخطر من قبيل الدراسات التقنية الاستباقية على المشاريع الصناعية عامة والمنشآت المصنفة خاصة، فكلاهما تهدف إلى معرفة وتقدير الانعكاسات المباشرة وغير المباشرة للمشاريع على التوازن البيئي، حتى يمكن التعرف على المشكلات البيئية، وتحديد أنسب الطرق للتعامل معها منذ البداية عملاً بقاعدة "الوقاية خير من العلاج"، وتحقيق ما يعرف بالتنمية المستدامة.

وبناءً عليه سنتطرق في فرع أول إلى دراسة التأثير على البيئة في فرع أول، ثم نتطرق إلى دراسة الخطر في فرع ثان.

الفرع الأول: مفهوم نظام دراسة التأثير على البيئة

تعتبر دراسة مدى التأثير على البيئة إجراءً إدارياً قديماً، ولا يشكل تصرفاً إدارياً محضاً، لأنها تدخل في مسار إعداد القرار الإداري الخاص بمنح أو رفض الترخيص¹.

¹ المادة 06 من القانون رقم 19-01، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.

وتعرف دراسة التأثير بأنها "الدراسة التي يجب أن تقام قبل القيام ببعض مشاريع الأشغال أو التهيئة العامة أو الخاصة، بقصد تقييم آثار هذه الأخيرة على البيئة"، كما تعرف على أنها: "دراسة تقييمية للمشاريع والمنشآت الخطرة والتي لها تأثير مباشر أو غير مباشر على البيئة البحرية أو البرية، بما تسببه من آثار صحية أو فيزيولوجية بهدف الحدّ منها أو التكفل بها أو تقليلها"².

أمّا المشرع الجزائري فقد نصّ في قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة 10-03 على دراسة التأثير تحت عنوان نظام تقييم الآثار البيئية لمشاريع التنمية بدون أن يعرفه تعريفاً مباشراً، بل اكتفى بذكر المشاريع التي تخضع لدراسة التأثير، وهي: مشاريع التنمية، والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى، وكل الأعمال وبرامج التهيئة، التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فوراً أو لاحقاً على البيئة، لاسيما على الأنواع و الموارد أو الأوساط والفضاءات الطبيعية والتوازنات الايكولوجية، وكذلك على إطار ونوعية المعيشة"³.

لكن فيما بعد أحال القانون 10-03 تنظيم تقسيم الآثار البيئية لمشاريع التنمية فيما يتعلق بدراسات التأثير إلى المرسوم رقم 145-07 المؤرخ في 19 ماي 2007 المحدّد لمجال تطبيق وكيفيات المصادقة على دراسة موجز التأثير على البيئة، إذ يهدف هذا المرسوم حسب المادة الثانية منه إلى تحديد مدى ملاءمة

¹ معيني كمال، مرجع سابق، ص 128.

² نجار أمين، فعالية الضبط الاداري في حماية البيئة في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة

العربي بن مهيدي أم البواقي، 2017، ص 148.

³ المادة 15 من القانون رقم 10-03، مرجع سابق.

إدخال المشروع في بيئته مع تحديد وتقسيم الآثار المباشرة و/أو غير المباشرة للمشروع والتحقق من التكفل بالتعليمات المتعلقة بحماية البيئة في إطار المشروع المعني¹.

وقد ذكرت المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07 السالف الذكر القواعد التقنية لدراسة مدى التأثير تقوم على صنفين من المتغيرات، أحدهما يتعلق بالمتغيرات المرتبطة بالمشروع المراد إنجازه " كالوصف الدقيق لمختلف مراحل المشروع، تقدير أصناف وكميات الرواسب والانبعاثات والأضرار التي قد تتولد خلال مختلف مراحل إنجاز المشروع واستغلاله، وتحليل البدائل المحتملة لمختلف خيارات المشروع"، أما المتغير الآخر فيدرس الوسط الذي يراد إقامة المشروع فيه².

الفرع الثاني: دراسات الخطر

تجد دراسة الخطر أساسها في التشريع الفرنسي في المادة 05 من فقرتها الثالثة من المرسوم 77/1133 المؤرخ في 21 سبتمبر 1977 الذي صدر تطبيقاً لقانون 19 جويلية 1976، وهي تشكل أحد عناصر ملف طلب رخصة استغلال منشأة مصنفة³.

¹ المادة 02 من المرسوم رقم 145-07 المؤرخ في 19 ماي 2007 المحدد لمجال تطبيق وكيفيات المصادقة على دراسة موجز التأثير على البيئة.

² يحيى وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007، ص 179.

³ آمال مدين، الترخيص الإداري وسيلة لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الترخيص باستغلال المنشآت المصنفة لحماية البيئة نموذجاً، مجلة القانون العقاري والبيئة، العدد الخامس، جوان 2015، ص 17.

أما في التشريع الجزائري فتجد دراسة الخطر أساسها في العديد من النصوص التشريعية والتنظيمية، أولها قانون حماية البيئة 10-03 الذي يوجب أن تسبق تسليم رخصة الاستغلال بدراسة تتعلق بالأخطار والانعكاسات المحتملة للمشروع على الصحة، النظافة، الأمن، الفلاحة، الأنظمة البيئية، الموارد الطبيعية، المواقع والمعالم السياحية، وراحة الجوار¹.

كذلك في القانون المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الذي يخضع وجوباً كل منشأة صناعية لدراسة الخطورة قبل الشروع في استغلالها².

ونفس الحال بالنسبة لقانون المحروقات الذي أكد المشرع بمناسبته على ضرورة إعداد دراسة عن تدابير الوقاية وتسيير المخاطر البيئية قبل القيام بنشاط يرتبط بقانون المحروقات³.

غير أن المرسوم التنفيذي رقم 198/06 يعدّ النص الوحيد الذي يعرف دراسات الخطر ويبيّن مضمونها من خلال عدّة مواد، حيث عرفها بالنص: "تهدف دراسات الخطر إلى تحديد المخاطر المباشرة وغير المباشرة التي تعرّض الأشخاص والممتلكات والبيئة للخطر من جراء نشاط المؤسسة، سواءً كان السبب داخلياً أو خارجياً، يجب أن تسمح دراسة الخطر بضبط التدابير التقنية

² المادة 21 من القانون 10-03، السالف الذكر.

³ المادة 60 من القانون رقم 20-04، المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 الموافق ل 13 ذي القعدة 1425، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية عدد 84، سنة 2004، ص 13.

³ المادة 18 من القانون رقم 07-05، المؤرخ في 28 أبريل 2005 الموافق ل 19 ربيع الأول 1426، يتعلق بالمحروقات، جريدة رسمية عدد 50، سنة 2005، ص 03.

للتقليل من احتمال وقوع الحوادث وتخفيف أثارها، وكذا تدابير التنظيم للوقاية من الحوادث وتسييرها"¹.

أما بالبحث عن تعريفات فقهية لدراسات الخطر فنجد أنها نادرة، فقد عرّفها البعض بأنها: "تمثل دراسة الخطر في إجراء يتضمن شرط الحوادث والأخطار الناجمة عن استغلال المنشأة المصنفة وتحديد التدابير تقليلياً من احتمال وقوع الحوادث، وتحقيق أثارها، كما تعدّ مرجعاً أساسياً لاعتماد وسائل للوقاية من الأخطار"².

كما عرفت بأنها "وثيقة شرح لكافة المخاطر التي يمكن أن يتعرّض لها الجيران من جراء هذا النشاط، وهي تشكّل جزء من الملف المقدم للإدارة من طرف المستغل لطلب الترخيص باستغلال المنشأة"³.

المبحث الثاني: الآليات الردعية للمحافظة على النظام العام البيئي

بعد التطرق في المبحث الأول للآليات القانونية ذات الطبيعة الوقائية التي تهدف إلى حماية النظام العام البيئي، إلا أن هذه الآليات تبقى غير كافية خاصة عند الاخلال بالنظام العام البيئي، وهو ما دفع بالمشرع الجزائري إلى تعزيز هذه الآليات بوسائل قانونية ذات طبيعة علاجية، تتمثل في جزاءات إدارية وأخرى مالية.

⁴ المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06، مرجع سابق

³ سارة عبايدية، نورة موسى، دراسة الأخطار كآلية وقائية على نشاط المنشآت المصنفة في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، المجلد 57، العدد 02، 2020، ص 197.

⁴ آمال مدين، مرجع سابق، ص 18.

وعليه سنخصّص المطلب الأول للجزاءات التقليدية، ونخصص المطلب الثاني للجباية البيئية.

المطلب الأول: الجزاءات الإدارية التقليدية

تتميز الجزائية الإدارية التي خولت لسلطات الضبط الإداري بالشدة، وتقترب من العقوبات الجزائية، والغاية منها هي ردعية والهدف منها هو الحفاظ على النظام العام البيئي، وتتخذ هذه الجزاءات باختلاف درجة المخالفة التي يرتكها الأفراد في مواجهة القاعدة القانونية، فقد تأخذ شكل الإعذار (الفرع الأول) أو وقف النشاط كلياً أو جزئياً (الفرع الثاني)، وقد تصل إلى حدّ إلغاء الترخيص (الفرع الثالث) .

الفرع الأول: الاعذار (الانذار)

اختلفت تسمياته من إنذار إلى إعدار إلى إخطار، ويعتبر أسلوب الإعدار من تقنيات الضبط الإداري الذي تلجأ إليه السلطة العامة كمرحلة أولى من مراحل الردع، ومنه فهو أسلوب صحيحي، ولا يمكن اعتباره بمثابة جزاء حقيقي¹.

فالإعذار أو الانذار أسلوب من أساليب الرقابة الإدارية البعدية تستعين به الإدارة لتنبية المخالفين من الأفراد و المؤسسات الذين يمارسون نشاطاً من شأنه الإضرار بالنظام العام البيئي بغرض القيام بتصحيح الأوضاع لتفادي وقوع

¹ نجار أمين، المرجع السابق، ص 155.

تلك الأضرار، و غالباً ما تكون عقوبة الاستمرار في المخالفة رغم الإنذار، توقيع جزاءات إدارية أخرى أشد، كوقف النشاط أو إلغاء الترخيص¹.

حيث نصت المادة 26 من القانون رقم 10-03 السالف الذكر على أنه "عندما ينجم عن استغلال منشأة غير واردة في قائمة المنشآت المصنفة أخطار وأضرار تمس بالمصالح المذكورة في المادة 18 أعلاه، وبناءً على تقرير من مصالح البيئة يعذر الوالي المشغل ويحدّد له أجلاً لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة...".

كما نص قانون النفايات 19-01 على هذه الآلية في المادة 48 منه، والتي تنص على أنه: "عندما يشكل استغلال منشأة لمعالجة النفايات أخطار وعواقب سلبية ذات خطورة على الصحة العمومية و/أو على البيئة، تأمر السلطة الإدارية المختصة المشغل باتخاذ الاجراءات الضرورية فوراً لإصلاح هذه الاوضاع".

خلاصة القول أن الاعذار كوسيلة من وسائل الضبط الاداري البيئي الذي تلجأ إليه الادارة كمرحلة أولى من مراحل الردع، يتضمن بيان خطورة المخالفة المرتكبة وجسامة الجزاء المترتب عنها في حالة عدم اتخاذ الاجراءات المخالفة².

الفرع الثاني: وقف النشاط كلياً أو جزئياً

يعد وقف النشاط جزءاً من الجزاءات الإدارية الأكثر شدة من أسلوب الإنذار، وتلجأ الإدارة إلى تطبيقه في حالة مخالفة القانون، أو عدم مثول المعني للإخطار.

¹ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 147.

² معيفي كمال، مرجع سابق، ص 144.

كما يعرف بأنه عبارة عن تدبير تلجأ إليه الإدارة في حالة وقوع خطر بسبب مزاولة المشروعات الصناعية لنشاطاتها لما لها من تأثير سلبي على المحيط البيئي مؤدية إلى تلويثه أو المساس بالصحة العمومية¹، وهو جزء إيجابي يتسم بالسرعة في الحد من التلوث والإضرار بالبيئة، لكونه يتيح لجهة الإدارة الحق في استخدامه بمجرد أن يتبين لها أي حالة تلوث².

ومن تطبيقات هذا الجزء الإداري في التشريع الجزائري ما نصت عليه المادة 03 من القانون 19-01 المتعلق بتسيير النفايات، حيث قررّ المشرع أنه عندما يشكل استغلال منشأة معالجة النفايات أخطاراً أو عواقب سلبية ذات خطورة على الصحة العمومية و/أو على البيئة، تأمر السلطة الإدارية المختصة المستغل باتخاذ الإجراءات الضرورية فوراً لإصلاح هذه الأوضاع، وفي حالة عدم امتثال المعني تتخذ السلطة المذكورة تلقائياً الإجراءات التحفظية الضرورية على حساب المسؤول و/أو توقف كل النشاط المجرم أو جزءاً منه³.

أما في قانون المياه رقم 12-05 فقد ألزم المشرع الجزائري كل منشأة مصنفة بموجب أحكام قانون حماية البيئة، ولاسيما كل وحدة صناعية تعتبر تفريغاتها ملوثة، بوضع منشآت مصنفة ملائمة، وكذا مطابقة منشآتها وكيفية معالجة مياهها المترسبة حسب معايير التفريغ المحددة في رخصة الصب، ومن جهة أخرى يلزم الإدارة المكلفة بالموارد المائية أن تتخذ كل التدابير التنفيذية لتوقيف تفريغ الإفرازات أو رمي المواد الضارة، عندما يهدد التلوث مياه الصحة

¹ بن قري سفيان، النظام القانوني لحماية البيئة في ظل التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، 2005، ص 66.

² معيني كمال، مرجع سابق، ص 144.

³ المادة 48 من القانون رقم 19-01، مرجع سابق.

العمومية، كما يجب عليها كذلك أن تأمر بتوقيف أشغال المنشأة المتسببة في ذلك إلى غاية زوال التلوث¹.

بناءً على ما سبق، يمكن القول أن وقف النشاط هو إجراء ضبطي وعقوبة إدارية مؤقتة تلجأ إليها الإدارة لإلزام صاحب الشأن باتخاذ الاجراءات الضرورية لمنع وقوع الأخطار التي تمس بالبيئة .

الفرع الثالث: سحب الترخيص

إذا كان أسلوب الترخيص يعدّ من بين أهم وسائل الرقابة الإدارية الوقائية التي فرض المشرع ضرورة الحصول عليها من طرف ممارسي الأنشطة التي يمكن أن تؤثر على البيئة²، فإن سحب أو إلغاء هذا الترخيص يعدّ من أخطر الجزاءات التي تسلّطها الإدارة على المتعاملين وخاصة النشاطات المتسببة في تلويث البيئة، وتكون حالات السحب إذا أصبح النشاط يشكل خطراً على النظام العام البيئي، أو في صدور حكم نهائي بإغلاق المؤسسة³.

وإجراء الإداري المتمثل في سحب الترخيص له تطبيقات واسعة في تشريعات حماية البيئة، نذكر منها ما يتعلق بمجال مراقبة المنشأة المصنفة حيث يقزز المشرع أنه في حالة معاينة وضعية غير مطابقة عند كل مراقبة: لتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة في مجال حماية البيئة، وللأحكام

¹ المادة 47 و48 من القانون رقم 05-12، المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، جريدة رسمية، عدد 60، الصادرة في 04 سبتمبر 2005.

² بوعنق سمير، مرجع سابق، ص 519.

³ معيفي كمال، مرجع سابق، ص 101.

التقنية الخاصة المنصوص عليها في رخصة الاستغلال الممنوحة، يحزر محضراً يبين الأفعال المجرمة، ويحدّد أجلاً لتسوية وضعية المؤسسة المعنية¹. ويفهم من تحديد الأجل أن المحضر المحرز يتضمن إعداراً ضمناً لصاحب المنشأة لتصحيح الوضعية قبل نهاية الأجل، لأنه عند انتهاء الأجل، وفي حالة عدم التكفل بالوضعية غير المطابقة تعلق رخصة استغلال المؤسسة المصنفة، وهو وقف لنشاط المؤسسة، وبعد ذلك إذا لم يقم المشغل بالمطابقة لمؤسسته في أجل ستة (06) أشهر بعد تبليغ التعليق تسحب رخصة الاستغلال. مما سبق نستنتج أن التشريع البيئي حينما يعطي الإدارة سلطة سحب التراخيص فإن هذه السلطة لا تمارس بمقتضى سلطتها التقديرية لأن هذه الأخيرة يكون مجالها ضعيفاً في الإلغاء والسحب، كما كانت محدودة في منح التراخيص، حيث يحدّد لها شروط، كذلك الأمر يكون في سحب أو الغاء هذه التراخيص².

المطلب الثاني: الجباية البيئية وتكريس مبدأ الملوث الدافع

تبنى المشرع الجزائري آلية الجباية البيئية تكريساً لمبدأ الملوث الدافع وذلك في إطار تدعيم منظومة حماية النظام العام البيئي، من خلال تقريره لعدة رسوم جبائية في قوانين مختلفة تناسب مع درجة التلوث، والتي يمكن استغلالها في مواجهة الأضرار البيئية والحفاظ على النظام العام البيئي. وعليه سنتطرق من خلال هذا المطلب لمفهوم الجباية البيئية وذلك في فرع أول، ثم نتناول أهم تطبيقاتها في التشريع الجزائري في فرع ثان.

¹ المادة 33 من المرسوم رقم 198-06، مرجع سابق.

² معيفي كمال، مرجع سابق، ص 150-151.

الفرع الأول: مفهوم الجباية البيئية

يعبر عن الجباية البيئية بعدة مصطلحات نذكر منها: الايكوتكس، الضرائب الايكولوجية، الرسوم الايكولوجية، الرسوم الخضراء، الرسوم البيئية، الضرائب البيئية أو الضرائب الخضراء، كل هذه المصطلحات لها معنى ومقصد واحد، حيث أطلق هذه الضرائب الليبرالي الاقتصادي "آرثر سيسل بيغو" PIGOU ARTHUR CECIL في عام 1920، لإضفاء الشرعية عليها من خلال نظام ضريبي، مما يسمح باستيعاب التأثيرات الخارجية السلبية الناتجة عن نشاط الأعوان الاقتصاديين. والواقع أن هذه العوامل الخارجية يحفزها الفشل السوقي الذي يبرر تدخل الدول لتصحيحها¹.

وتعدّ الجباية البيئية إحدى السياسات الوطنية والدولية المستحدثة بهدف حماية البيئة من خطر التلوث، وتهدف إلى إلزام الممول جبراً وبصفة نهائية ودون مقابل بدفع مبلغ نقدي محدد لخزانة الدولة بقصد حماية البيئة². وتعتبر الجباية البيئية تجسيداً لمبدأ مهم من مبادئ قانون حماية البيئة وهو مبدأ الملوث الدافع، وهو مبدأ عالمي، والذي عرفه المشرع الجزائري في قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بأنه: "المبدأ الذي يتحمل بمقتضاه كل شخص تسبب نشاطه او يمكن أن يتسبب في إلحاق الضرر بالبيئة نفقات كل تدابير الوقاية من التلوث والتقليص منه، وإعادة الأماكن وبيئتها إلى حالتها الأصلية"³.

¹ السعيد خويلدي، صدوق المهدي، دور الجباية الإيكولوجية في الموازنة بين متطلبات التنمية والمحافظة على

البيئة، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية، المجلد 09، العدد 01، 2020، ص 163

² بلفضل محمد، صوفي بن داود، الترخيص المنجمي كآلية لممارسة النشاط وحماية البيئة، مجلة الأستاذ

الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، 2019، ص 642

³ المادة 03 الفقرة 04 من القانون رقم 10-03، مرجع سابق.

الفرع الثاني: أهم تطبيقات الحماية البيئية في التشريع الجزائري

تبنى المشرع الجزائري نظام الحماية البيئية أو الرسم على التلويث، حيث استحدث أول رسم بيئي بموجب قانون المالية لسنة 1992، ومن أهم هذه الرسوم ما يلي:

أولاً- الرسم على الأنشطة الخطيرة أو الملوثة للبيئة¹

تم تأسيس هذا الرسم لأول مرة بموجب قانون المالية 1992، لكن مقدار هذا الرسم كان متواضعاً في بدايته، إذ كان يتراوح ما بين 750 دج إلى 30000 دج، وذلك حسب طبيعة النشاط ودرجة التلوث المنجر عنه، إلا أن المشرع قام بتدراك ومراجعة أسعار الرسم، حسب أحكام المادة 61 من قانون المالية لسنة 2018، المعدل للمادة 117 من القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1991 والمتضمن قانون المالية لسنة 1992، حيث تم رفع المعدلات السنوية للرسم على الأنشطة الملوثة أو الخطيرة على البيئة، وحدد المبلغ الحدودي للرسم ما بيم 3000 دج و 13500 دج بالنسبة للمنشأة المصنفة التي تخضع للتصريح، وما بين 4000 دج و 30000 دج بالنسبة للمنشأة المصنفة التي تخضع للترخيص من طرف المجلس الشعبي البلدي، وما بين 25000 دج و 135000 دج بالنسبة للمنشأة المصنفة التي تخضع للترخيص من الوالي المختص إقليمياً، وما بين 3400 دج و 180000 دج بالنسبة للمنشأة المصنفة التي تخضع للترخيص من الوزير المكلف بالبيئة².

¹ المرسوم التنفيذي رقم 93-68، المؤرخ في 01 مارس 1993، المتعلق بطرق تطبيق الرسم على الأنشطة الملوثة أو الخطيرة على البيئة، جريدة رسمية، عدد 14، الصادرة في 1993.

² المادة 61 من القانون رقم 17-11، المؤرخ في 08 ربيع الثاني 1439 الموافق ل 27 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، جريدة رسمية، عدد 76، الصادرة في 09 ربيع الثاني 1439 الموافق ل 28 ديسمبر 2017.

يحدّد مبلغ هذا الرسم بضرب المبالغ المحدد أعلاه في معامل مضاعف بين 1 و10 حسب طبيعة وأهمية النشاط، وكذا نوع وكمية الفضلات الناتجة عن هذا النشاط، يتم تطبيق المعامل المضاعف حسب الكيفيات المحددة في المواد 4 و5 و6 من المرسوم التنفيذي رقم 09-336 المؤرخ في 20 أكتوبر 2009.

ثانياً- الرسم التحفيزي للتشجيع على عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة أو الخطرة:

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2002 على النفايات الصناعية الخاصة أو الخطرة المخزنة، يحدّد مبلغه 1050 دج عن كل طن من النفايات المخزنة، وتهدف هذه الجباية إلى حمل المؤسسات على عدم تخزين هذه النفايات.

1- الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات الصناعية:(المادة 89 من ق.م. لسنة 2020) يحدّد الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات ب : 30.000 دج لكل طن مخزن من النفايات الصناعية الخاصة و/أو الخطرة. يخصص حاصل هذا الرسم كما يلي¹:

- 46 % لفائدة ميزانية الدولة،
- 38% للصندوق الوطني للبيئة والساحل،
- 16% لفائدة البلديات.

¹ المادة 89 من القانون رقم 14/19 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1441، الموافق ل 11 ديسمبر 2019 يتضمن قانون المالية لسنة 2020، جريدة رسمية عدد 81 المؤرخة في 03 جمادى الأولى 1441 الموافق ل 30 ديسمبر 2019.

2 الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية: (المادة 90 من ق.م. لسنة 2020) يحدّد مبلغ الرسم بـ 60000 دج للطن.

يخصص حاصل هذا الرسم كما يلي¹:

- 50% للصندوق الوطني للبيئة والساحل،
- 30% لفائدة ميزانية الدولة،
- 20% لفائدة البلديات.

ثالثاً - الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي:

تم إنشاء هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2003، وهذا وفقاً لحجم المياه المنتجة وعبء التلوث الناجم عن النشاط الذي يتجاوز القيم المحددة، ويحدّد مبلغ هذا الرسم بالرجوع إلى المعدل الأساسي السنوي للرسم على الأنشطة الملوثة أو الخطيرة على البيئة معامل مضاعف يتراوح ما بين 1 و 5 تبعاً لمعدل تجاوز حدود القيم المسموح بها، أما حاصل هذا الرسم يتخصص على النحو التالي²:

- 34% لفائدة ميزانية الدولة.
- 34% لفائدة البلديات.
- 16% للصندوق الوطني للبيئة والساحل.
- 16% للصندوق الوطني للمياه.

¹ المادة 90 من القانون رقم 14/19 المتضمن قانون المالية لسنة 2020 السالف الذكر.

² المادة 92 من القانون رقم 14/19 المتضمن قانون المالية لسنة 2020 السالف الذكر.

رابعاً- الرسم على الأكياس البلاستيكية المستوردة و/أو المصنوعة محلياً: تمّ النص على هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2004 (القانون رقم 03-22)، حيث أسس رسماً يطبق على الأكياس البلاستيكية المستوردة أو المصنوعة محلياً، ويهدف هذا الرسم إلى التقليل من الاستهلاك المفرط للأكياس البلاستيكية وآثارها السلبية على البيئة. واستناداً إلى المادة 94 من قانون المالية لسنة 2020 يؤسس رسم قدره 200 دج للكيلوغرام الواحد، يطبق على الأكياس البلاستيكية المستوردة و/أو المصنوعة محلياً.

وتخصص عائدات هذا الرسم كما يأتي¹:

- 73% لفائدة ميزانية الدولة.
- 27% للصندوق الوطني للبيئة والساحل.

إن الجباية البيئية يمكن أن تساهم في حماية البيئة، خاصة إذا طبقت بصورة جيدة، حيث تكون قيمة الرسوم البيئية المقررة مساوية لتكاليف مكافحة التلوث، كما يجب تخصيص هذه الرسوم بصفة خاصة لتغطية تكاليف حماية البيئة ومقاومة التلوث.

الخاتمة:

من خلال ما سبق وخاتمة لموضوعنا نخلص للقول بأن هناك عدة آليات لحماية النظام العام البيئي، منها ما هو ذو طابع وقائي، وأهمها: نظام الترخيص، والذي يعدّ من أكثر الوسائل فاعلية في هذا المجال، لما يحققه من

¹ المادة 94 من القانون رقم 14/19 السالف الذكر.

حماية مسبقة على وقوع الاعتداء، ولازتيابطه بالمشاريع ذات الأهمية والخطورة على البيئة، سيّما المشاريع الصناعية وأشغال البناء والنقل وتصريف النفايات، هذا إضافة إلى نظامي الحظر والإلزام، حيث رأينا أهمية هاتين الوسيّلتين، والتي تكمن في كون أن قواعدهما أمرّة لا استثناء فيها، واقتراهما بالجزاء القانوني الذي يكفل احترامها من الجميع، كما أن سلطات الإدارة في هذا المجال تنحصر في تنفيذ القاعدة القانونية، بالإضافة إلى نظام دراسة التأثير على البيئة ونظام دراسة الخطر باعتبارهما آليات تقنية لحماية النظام العام البيئي، حيث أصبحت جزءاً من عملية التخطيط لإقامة مشاريع التنمية، رغم أن تجسيدها ضمن النظام القانوني الجزائري عرف تأخراً كبيراً، هذا من جهة .

ومن جهة أخرى، هناك آليات ذات طبيعة علاجية تدخل في إطار الرقابة البعدية، أعطى من خلالها المشرع الجزائري لهيئات الضبط الإداري البيئي، وسائل قانونية لحماية النظام العام البيئي، تتمثل في كل من الإنذار (الإعذار)، والذي يعدّ أخفّ وأبسط الجزاءات التي يمكن أن توقع على من يخالف أحكام النظام العام البيئي، والذي يتضمن بيان مدى خطورة العمل أو النشاط على البيئة، وجسامة الجزاء الذي يمكن أن يوقع في حالة عدم الامتثال، إضافة إلى وسيلة قانونية أخرى وهي وقف النشاط، الذي يعدّ إجراءً ضابطياً ردعياً، وعقوبة إدارية مؤقتة تلجأ إليها الإدارة، ووسيلة لإلزام صاحب الشأن باتخاذ الإجراءات الضرورية لمنع وقوع التجاوزات التي يمكن أن تمسّ بالنظام العام البيئي، أمّا في حالة تحقّق هذه التجاوزات من قبل الأفراد والتي تشكّل خطورة كبيرة على النظام العام البيئي، فتتخذ الإدارة أشدّ وسيلة قانونية ردعية وهي سحب التراخيص.

إضافة إلى هذه الجزاءات التقليدية، أوجد المشرع الجزائري جزاءات حديثة، والتي تتمثل في الجباية البيئية، والتي لها دور في إشراك أصحاب الأنشطة الملوثة والضارة في تمويل التكاليف التي تستدعيها عملية حماية البيئة إلا أنه لا يمكن أن تحقق الفائدة المرجوة إلا إذا كانت قيمة الرسوم المقررة متساوية لتكاليف مكافحة التلوث، لكن طالما تبقى هذه الرسوم ضعيفة القيمة فهذا يعتبر تشجيعاً للوحدات الصناعية والملوثين على الاستمرار في ممارسة النشاطات الملوثة.

وبناءً على ما تقدم نقترح التوصيات التالية:

- القيام بالتقييم الدوري لحماية النظام العام البيئي، واستحداث أجهزة تقنية وقانونية لمراقبة الأنشطة المضرة به، خاصة نشاط المنشآت المصنّفة قبل وأثناء وبعد الاستغلال.

- ردع كل من يخالف إجراءات الضبط الوقائية باستحداث جزاءات أخرى أكثر صرامة.

- إصلاح السياسة الجباية البيئية وتنوع أوعيتها بما يسمح بتغطية المخاطر البيئية والحفاظ على النظام العام البيئي.

- بعث وتنشيط هيئات الضبط الإداري المحلي لأنها تتحمل الشق الأكبر من المسؤولية في المحافظة على النظام العام البيئي.

قائمة المراجع:

أولاً- قائمة الكتب:

1- أحمد لكحل، دور الجمعيات المحلية في حماية البيئة، دار هومة،

الجزائر، 2004.

- 2- سايح تركية، حماية البيئة في ظل التشريع الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية الاسكندرية، مصر، 2013.
- 3- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الادارة والقانون الإداري دارهومة، الجزائر، 2005.
- 4- كمال معيفي، الضبط الاداري وحماية البيئة (دراسة تحليلية على ضوء التشريع الجزائري)، دارالجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2016.
- 5- ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2002.
- 6- هنوني نصر الدين، الوسائل القانونية والمؤسسية لحماية الغابات في الجزائر، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2001.
ثانياً- الرسائل والمذكرات:
- 1- بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2009.
- 2- بن قري سفيان، النظام القانوني لحماية البيئة في ظل التشريع الجزائري مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2005.
- 3- ملاح حفصي، الضبط الإداري البيئي ودوره في إرساء مبادئ الحماية البيئية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لحضر، باتنة 01، الجزائر، 2020.
- 4- نجار أمين، فعالية الضبط الاداري في حماية البيئة في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2017.

5- يحيى وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007.

ثالثاً- المقالات:

1- آمال مدين، الترخيص الإداري وسيلة لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الترخيص باستغلال المنشآت المصنفة لحماية البيئة نموذجاً، مجلة القانون العقاري والبيئة، العدد الخامس، جوان 2015.

2- بلفضل محمد، صوفي بن داود، الترخيص المنجمي كآلية لممارسة النشاط وحماية البيئة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، 2019.

3- بوعنق سمير، آليات الضبط الإداري البيئي في الجزائر، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 05، العدد 02، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، الجزائر، جوان 2018.

4- تبينة حكيم، بن وزرق هشام، تطبيقات فكرة النظام العام البيئي في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 06، العدد 02، 2021.

5- الرقاد عبد الله خلف، وسائل الضبط الإداري في حماية البيئة من التلوث العمراني، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 09، العدد 01، الجامعة الألمانية الأردنية، 2020.

6- سارة عبايدية، نورة موسى، دراسة الأخطار كآلية وقائية على نشاط المنشآت المصنفة في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، المجلد 57، العدد 02، 2020.

7- السعيد خويلدي، صدوق المهدي، دور الجباية الإيكولوجية في الموازنة بين متطلبات التنمية والمحافظة على البيئة، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية، المجلد 09، العدد 01، 2020.

8- صدوق المهدي، بعاكية كمال، فعالية آليات الضبط البيئي القبلية في حماية البيئة من التلوث، مجلة القانون العقاري والبيئة، المجلد 08، العدد 14، المركز الجامعي تلمسان، جامعة أحمد بن بلة وهران، الجزائر، جانفي 2020.

9- مقالاتي مونة، حميداني سليم، الضبط الإداري البيئي في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد الخامس، العدد (02)، جامعة 08 ماي 1945، قلمة، الجزائر، جوان 2019.

10- نواف كنعان، دور الضبط الإداري في مجال حماية البيئة) دراسة تطبيقية في دولة الامارات العربية المتحدة)، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والانسانية، العدد الأول، فيفري 2006.

رابعاً- النصوص القانونية:

أ- القوانين:

- 1- القانون رقم 84-12، المؤرخ في 23 جوان 1984، المتضمن النظام العام للغابات، جريدة رسمية، عدد 26، الصادرة في 26 جوان 1984.
- 2- القانون رقم 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية، عدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990
- 3- القانون رقم 90-30، المؤرخ في اول ديسمبر 1990، المتضمن قانون الاملاك الوطنية، جريدة رسمية، عدد 52، الصادرة في 1990.

4- القانون رقم 19-01، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها و ازالتها، جريدة رسمية، عدد 77، الصادرة في 15 ديسمبر 2001.

5- القانون رقم 10-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية، عدد 43، الصادرة في 20 جويلية 2003.

6- القانون رقم 07-04، المؤرخ في 14 اوت 2004، المتعلق بالصيد، جريدة رسمية، عدد 51، الصادرة في 2004.

7- القانون رقم 12-05، المؤرخ في 04 اوت 2005، المتعلق بالمياه، جريدة رسمية، عدد 60، الصادرة في 04 سبتمبر 2005.

8- القانون رقم 11-17، المؤرخ في 08 ربيع الثاني 1439 الموافق ل 27 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، جريدة رسمية، عدد 76، الصادرة في 09 ربيع الثاني 1439 الموافق ل 28 ديسمبر 2017.

9- القانون رقم 14/19 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1441، الموافق ل 11 ديسمبر 2019 يتضمن قانون المالية لسنة 2020، جريدة رسمية عدد 81 المؤرخة في 03 جمادى الأولى 1441 الموافق ل 30 ديسمبر 2019.

ب- المراسيم:

1- المرسوم التنفيذي رقم 91-175، المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، جريدة رسمية، عدد 26، الصادرة في 02 جوان 1991.

- 2- المرسوم التنفيذي رقم 93-68، المؤرخ في 01 مارس 1993، المتعلق بطرق تطبيق الرسم على الأنشطة الملوثة أو الخطيرة على البيئة، جريدة رسمية، عدد 14، الصادرة في 1993.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 98-339، المؤرخ في 03 نوفمبر 1998، المتعلق بضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدّد قائمتها، جريدة رسمية، عدد 82، الصادرة في 04 نوفمبر 1998.
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 06-198، المؤرخ في 31 ماي 2006، المتعلق بضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، جريدة رسمية، عدد 37، الصادرة في 04 جوان 2006.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 06-386، المؤرخ في 31 أكتوبر 2006، المحدد لشروط وكيفيات الحصول على رخصة الصيد وتسليمها، جريدة رسمية، عدد 70، الصادرة في 05 نوفمبر 2006.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 07-145، المؤرخ في 19 ماي 2007، المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، جريدة رسمية، عدد 34، الصادرة في 22 ماي 2007.
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 09-307، المؤرخ في 22 سبتمبر 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، جريدة رسمية، عدد 55، الصادرة في 27 سبتمبر 2009.

8- المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، المحدد لشروط وكيفيات إدارة الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، جريدة رسمية، عدد 69، الصادرة في 19 ديسمبر 2012.