

الوقاية من الأضرار الناجمة عن المنشآت المصنفة لحماية البيئة في التشريع الجزائري

Prevention of damage caused by Establishments classified for environmental protection in Algerian legislation

الدكتورة مختار هوارية حنان

المدرسة الوطنية المتعددة التقنيات

موريس أودان بوهران

hanane.mokhtar@enp-oran.dz

تاريخ الاستلام: 2021/10/27، تاريخ القبول: 2022/01/03، تاريخ النشر: 2022/01/21

الملخص:

ركز هذا المقال على فعالية الحماية التي كفلها المشرع الجزائري للوقاية من خطر نشاط المنشآت المصنفة، سواء من خلال الإجراءات الوقائية القبليّة (من خلال فرض بعض الدراسات التقنية) أو اللاحقة عن استغلال المنشآت و كذلك الإجراءات الإدارية المنصوص عليها في القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة و المرسوم التنفيذي رقم 06-198، الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، لمعرفة مدى فعالية هذه الترسنة التشريعية على أرض الواقع في وضع حد لخطر المنشآت و تحقيق حماية فعالة للنظام البيئي.

الكلمات المفتاحية:

Abstract: المنشآت المصنفة، الحماية، الترخيص الإداري، التصريح الإداري، الرقابة، الجزاءات..

This article focused on the effectiveness of legal protection provided by the Algerian legislator to prevent against the danger of the activity of classified establishments, whether they are preemptive preventive measures (By imposing some technical studies), or after the exploitation of establishments, as well as the administrative sanctions stipulated in both law 10-03 on environmental protection in the context of sustainable development and executive Order 06-198 defining the applicable regulations to institutions classified for environmental protection to find out the effectiveness of

this legal arsenal on the ground to put an end to the risk of these facilities and achieve effective protection of the ecosystem.

Key Words: Classified Establishments, Protection, Administrative licensing; Administrative authorization, Control, Sanctions.

مقدمة:

بغية تحرير القطاع الصناعي و التجاري تماشيا مع قواعد اقتصاد السوق الحرة القائمة على فكرة المبادرة و حرية الاستثمار، تبنت الجزائر خيار الانتقال إلى نظام اقتصاد السوق، كإطار للبحث عن الفعالية الاقتصادية المفقودة خلال مرحلة التسيير الاشتراكي وذلك بالتوافق مع الاتجاه العالمي. على غرار العديد من تشريعات الدول، كرس المشرع الجزائري مبدأ حرية الصناعة والتجارة ضمن المنظومة التشريعية و لعل أبرزها ما نص عليه المؤسس الدستوري في نص المادة 43 من دستور سنة 2016 بقولها "حرية الاستثمار والتجارة معترف بها، وتمارس في إطار القانون"¹. الشيء الذي سمح بازدياد حجم وتيرة الأنشطة الاقتصادية حيث تعددت المؤسسات و الشركات التي تضمن سير عجلة التنمية الاقتصادية بعد إعادة النظر في القيود والضوابط التي كانت تحكمها وتنظمها منذ الاستقلال².

غير أنه و بالرغم من الأهمية الاقتصادية لهذه المؤسسات و الشركات إلا أنها قد تتعسف في استغلال أنشطتها مما يؤثر سلبا على النظام البيئي و من أبرز هذه المشاكل الأضرار الناجمة عن التلوث بمختلف أنواعه خاصة و أن أغلب الأنشطة الملوثة تتمركز ضمن الأوساط الحضرية أو تلك القريبة من المناطق الساحلية.

في هذا الإطار و بغية تحقيق التوازن بين حماية النظام البيئي من جهة و سير عجلة التنمية الاقتصادية من جهة أخرى، أولى المشرع الجزائري اهتماما خاصا بالمنشآت المصنفة بأن أخضعها لجملة من القواعد

¹ قانون رقم 16 - 01 الصادر في 6 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ع 14، ص.3.

² د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، المكتبة القانونية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004، ص 100.

والإجراءات بغية حماية البيئة من حيث فرض الرقابة عليها بداية من مراحل إنشائها إلى غاية نهاية نشاطها وذلك وفق أطر قانونية تتضمن اشتراطات خاصة و لعل أبرزها القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة. الشيء الذي يبرر اختيارنا للموضوع هو حجم الأضرار و الأخطار التي أصبحت تمس البيئة جراء الاستغلال اللامسؤول من قبل مستغلي المنشآت و مدى فعالية الترسنة القانونية التي أقرها المشرع كآلية لحماية البيئة، وهو ما يدفعنا للتساؤل عن الإجراءات الرقابية المفروضة في النظام الجزائري للوقاية من خطر استغلال المنشآت المصنفة لحماية البيئة و عن الجزاءات المفروضة في حالة الخرق للنظام البيئي؟.

ستتم معالجة هذه الإشكالية من خلال تحديد المقصود من المنشآت المصنفة لحماية البيئة (أولا)، تصنيف المنشآت المصنفة وفق التشريع الجزائري (ثانيا) ثم البحث عن الجزاءات الإدارية المقررة في حق المنشآت المصنفة لحماية البيئة (ثالثا).

أولا- مفهوم المنشآت المصنفة لحماية البيئة

يحتم الوقوف على مفهوم المنشآت المصنفة تحديد التعريف منها أولا ثم التعرض إلى أشكالها و معايير تصنيفها ثانيا.

1- تعريف المنشآت المصنفة لحماية البيئة

بالرغم من اعتبار المنشأة المصنفة المحور الرئيسي لقضايا البيئة إلا أن تعريف هذا المصطلح لا زال يكتنفه الغموض و لم يحظ بتعريف جامع و يرجع ذلك لعدة أسباب أبرزها كثرة الأنشطة التي تنشأ في إطار المنشآت المصنفة، لكن لا يمنعنا ذلك من الإشارة إلى بعض المحاولات الفقهية و النصوص التشريعية التي تعرضت للموضوع على النحو الآتي:

1-1 التعريف الفقهي للمنشآت المصنفة

تمتاز الكتابات الفقهية في هذا المجال بالقلّة، لهذا سنكتفي بذكر بعض التعاريف الواردة في هذا الشأن، حيث هناك من الفقهاء من عرفها بأنها "منشآت صناعية أو تجارية تسبب مخاطر أو مضايقات فيما يتعلق بالأمن العام أو الصحة العامة أو راحة الجيران أو الزراعة، مما يستدعي خضوعه لرقابة خاصة من جانب

الوقاية من الأضرار الناجمة عن المنشآت المصنفة لحماية البيئة في التشريع الجزائري

ضبط خاص يهدف إلى منع مخاطرها أو مضايقتها والتي أهمها خطر الانفجار والحريق، والدخان والغبار والروائح والضجة و إفساد المياه و الحشرات ... إلخ"³.

عرفت أيضا على أنها "جميع المؤسسات الواردة في جدول تصنيف مختلف المنشآت المصنفة المضرّة و المزعجة و الخطرة على الصحة العامة"⁴.

كما يمكن التماس تعريف الفقيه جبرار كورنو من خلال معجم المصطلحات القانونية على أن المنشأة "تعبير يحل محل مصطلح مؤسسة خطرة ومضايقة وغير صحية يدل على المعامل والمصانع والمستودعات والمشاغل وبصورة عامة المنشآت التي يستثمرها أو يحوّزها أي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص والتي يمكن أن تشكل خطرا أو مساوئ على راحة الجوار أو الصحة أو السلامة أو النظافة العامة أو على الزراعة أو من أجل حماية البيئة والطبيعة أو الحفاظ على المواقع والأبنية"⁵.

بالرجوع إلى مختلف التعاريف نجد أنها تتفق على تحديد مجموعة من العناصر يمكن أن تكون أساسا لتعريف المنشآت، كخطورة النشاط على البيئة والصحة العامة، مما يستوجب إخضاع أنشطتها لأنظمة قانونية خاصة لغرض الحد من كافة أشكال التلوث البيئي.

1-2 التعريف التشريعي للمنشآت المصنفة

معالجة موضوع المنشآت المصنفة من قبل المشرع الجزائري تعتبر مسألة حديثة بالمقارنة مع التشريعات الأخرى، حيث لم يظهر الاهتمام بها إلا منذ سنة 1976 من خلال المرسوم رقم 76/34. الشيء الملاحظ أن المشرع لم يعطي تعريفا للمنشآت المصنفة وإنما اكتفى بتحديد أشكالها على أنها تخضع للرقابة

³ نعيم مغنّيب، الجديد في الترخيص الصناعي والبيئي و المواصفات القياسية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006، ص.38.

⁴ مجاهد زين العابدين، الحماية القانونية للمنشآت المصنفة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص علوم قانونية فرع قانون صحة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2016 - 2017، ص.34.

⁵ جبرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة القاضي منصور، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد)، سنة 1997، ص 1625، عن مجاهد زين العابدين، المرجع السابق، ص.33.

⁶ مرسوم رقم 76/34 الصادر بتاريخ 20 فبراير 1976 المتعلق بالعمارات الخطرة و غير الصحية أو المزعجة، ج.ر.ع 21، ص.287.

الإدارية وتدابير الضبط الإداري، مع العلم أن هذا المرسوم لم يستعمل مصطلح المنشأة بل اعتمد مصطلح المؤسسة بالرغم من اختلاف المصطلحين من الناحية القانونية⁷.
عُدل المرسوم السابق بموجب القانون رقم 83/03 و هو يعد أول قانون تناول المسائل البيئية من منظور شامل⁸، و الأول من عبر عن مصطلح المنشأة بدل المؤسسة⁹.

مسايرة من المشرع الجزائري لما تم إقراره في القمم والإعلانات الدولية، تم إصدار القانون رقم 10-03¹⁰، يمكن القول بأنه جاء امتداد لما تم إقراره في إعلان "جوهانسبورغ" سنة 2002، حيث نصت المادة 18 منه على أنه "تخضع لأحكام هذا القانون المصانع والورشات والمشاكل ومقاع الحجارة والمناجم وبصفة عامة المنشآت التي يشغلها أو يملكها كل شخص طبيعي أو معنوي عمومي أو خاص والتي قد تتسبب في أخطار على الصحة العمومية والنظام والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية أو قد تتسبب في مساس براحة الجوار"¹¹.

ما يؤخذ على نص المادة 18 من القانون رقم 10-03 و نص المادة 74 من القانون 83/03، أنهما لم تتعرضا لتعريف المنشآت المصنفة وإنما عددت كل منهما المنشآت و بينت أشكالها.
تجدر الإشارة أن الفراغ التشريعي فيما يخص تعريف المنشآت المصنفة ثم استدراكه من خلال المرسوم التنفيذي رقم 06-198¹²، حيث يعتبر أول نص قانوني أعطى تعريفا للمنشآت المصنفة من خلال نص المادة 2 على أنها " كل وحدة تقنية ثابتة يمارس فيها نشاط أو عدة أنشطة من النشاطات المذكورة في

⁷ نصت المادة الأولى من المرسوم رقم 76/34 على أنه " تخضع المعامل اليدوية والمصانع والمخازن والورشات وجميع المؤسسات الصناعية أو التجارية التي تتعرض لأسباب الأخطار الأضرار سواء بالنسبة لأمن وسلامة الجوار والصحة العمومية أو البيئة أيضا لمراقبة السلطة الإدارية".

⁸ القانون رقم 83/03 الصادر بتاريخ 5 فبراير 1983، المتعلق بحماية البيئة، ج.ر.ع. 6.

⁹ من خلال نص المادة 74 من القانون رقم 83/03، بقولها " تخضع لأحكام هذا القانون المعامل والمشاكل والورشات والمناجم وبصفة عامة المنشآت التي يشغلها أو يملكها كل شخص طبيعي أو اعتباري عمومي أو خاص والتي قد تتسبب في أخطار أو في مساوئ إما لياقة الجوار أو للصحة والأمن والنظافة العمومية وإما للفلاحة أو حماية الطبيعة والبيئة وإما للمحافظة على الأماكن السياحية والآثار"، ص. 392.

¹⁰ القانون رقم 10-03 الصادر بتاريخ 19 جويلية 2003، المتضمن حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ع. 43.

¹¹ المادة 18 من القانون رقم 10-03 ص.ص. 11-12.

¹² مرسوم تنفيذي رقم 06 - 198 الصادر 31 ماي 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج.ر.ع.

الوقاية من الأضرار الناجمة عن المنشآت المصنفة لحماية البيئة في التشريع الجزائري

قائمة المنشآت المصنفة المحددة في التنظيم المعمول به"، كما يلاحظ على المرسوم أن نفس المادة جاءت في فقرتها الثانية لرفع اللبس من حيث التفريق بين مفهوم المنشأة المصنفة و المؤسسة المصنفة¹³.

و في الأخير يمكن القول بأن المنشآت المصنفة هي تلك المنشآت التي تعتبر مصدرا ثابتا من مصادر التلوث و التي من شأنها أن تشكل خطرا على المحيط البيئي.

ثانيا - تصنيف المنشآت المصنفة وفق التشريع الجزائري

لتبيان أنواع المنشآت كان لزاما التعرض أولا للمعايير المعمول بها ثم الإشارة إلى التصنيف الذي اعتمده المشرع الجزائري.

1 - معايير تصنيف المنشآت المصنفة لحماية البيئة:

تعتمد الأنظمة القانونية للدول في تصنيفها للمنشآت على معايير مختلفة، و هو ما نھجه المشرع الجزائري و من بين المعايير المعمول بها معيار "درجة الخطورة" و هو المعيار الأساسي و الرئيس لتصنيف المنشآت، و يقصد به خطورة نشاط المنشأة و الآثار السلبية التي يمكن أن يشكل استغلالها على المصالح المحمية قانونا و هو ما أشار إليه المشرع في نص المادة 19 من القانون 03-10 بقولها " تخضع المنشآت المصنفة، حسب أهميتها، و حسب الأخطار أو المضار التي تنجر عن استغلالها..."¹⁴.

تقسم المنشآت بالاعتماد على معيار الخطورة إلى صنفين منشآت خطرة و منشآت أقل خطورة، يخضع كل صنف منها إلى شروط، إجراءات و أنظمة خاصة من أجل اعتماد استغلالها. تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن معيار الخطورة قد تم اعتماده في كل النصوص القانونية المتعلقة بالبيئة بدءا من المرسوم رقم 34-76، مرورا بالقانون رقم 03-83 و القانون رقم 03-10، و كذا المرسومين اللاحقين لهما،

¹³ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 06 - 198، ص. 10 "مجموع منطقة الإقامة والتي تتضمن منشأة واحدة أو عدة منشآت مصنفة تخضع لمسؤولية شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص ... "

¹⁴ المادة 19، القانون 03-10، ص. 9.

المرسوم تنفيذي رقم 06-198 المتضمن ضبط وتنظيم المؤسسات المصنفة و المرسوم رقم 07-144 المحدد لقائمة المنشآت المصنفة¹⁵ .

إن تصنيف أنشطة المنشآت على أساس الخطورة سمح بخضوعها في التشريع الجزائري إلى معيار "النظام القانوني"، و يقصد به أن المنشآت المصنفة في الجزائر تخضع لنظامين إداريين مختلفين من أجل استغلال نشاطها، يسمى أولهما بنظام الترخيص و هو خاص بالمنشآت المصنفة التي ينجم عن دخولها مرحلة النشاط أخطار و أضرار بشكل كبير على المحيط البيئي حيث أوجب المشرع على طالي استغلال هذا النوع من المنشآت جملة من الشروط أهمها تقديم إحدى الدراسات التقنية يطلق عليهما بدراسة التأثير أو موجز التأثير . أما بالنسبة للمنشآت التي تتضمن قدرا أقل من الخطورة فقد أخضعها لنظام التصريح. لا شك أن العوامل البيئية ذات أهمية في إختيار وتحديد أماكن توطين المشروعات الاقتصادية بالقرب أو البعد من التجمعات السكانية لذلك يعد معيار "البعد البيئي عن التجمعات العمرانية" من المعايير المعمول بها في الأنظمة القانونية بما فيها النظام الجزائري، و هو يرتبط ارتباطا وثيقا بمعيار درجة الخطورة، و يتم على إثره تحديد مسافة معينة بين الوحدات السكنية و بين موقع المنشآت التي من شأن أنشطتها أن تسبب أضرارا على البيئة كتلك التي يمكن لها أن تحدث انفجارات أو قد تتسرب منها الأدخنة، ففي مثل هذه الظروف يمكن للإدارة أن تمنع إقامتها إطلاقا. أما المنشآت التي تقل ملوثاتها يمكن للإدارة أن تسمح بتوطينها على بعد محدد من المناطق السكنية مع فرض الرقابة الدورية عليها¹⁶ .

بالرغم من أهمية العوامل البيئية السالفة الذكر لغرض توطين أي مشروع اقتصادي، إلا أن العوامل المؤثرة قد تتغير وتختلف في اختيار الموقع من منطقة إلى أخرى، مثل المحميات الطبيعية أو المواقع الأثرية و التاريخية... الخ، لذا يجب أن تتوافق طبيعة النشاط مع العوامل البيئية بما يحقق التنمية المستدامة.

¹⁵ المرسوم التنفيذي رقم 07 - 144، الصادر بتاريخ 19 ماي 2007، المتضمن قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج.ر.ع.

³⁴

¹⁶ المنشآت التي تتعدم ملوثاتها فيمكن إقامتها على مقربة من المناطق السكنية، ومع ذلك يمكن السماح بتشغيلها لفترة تجريبية وجيزة لمراقبة وقياس أثارها على البيئة، وحتى بعد إقامتها فإنها تخضع للتفتيش الدوري من قبل الإدارة.

الوقاية من الأضرار الناجمة عن المنشآت المصنفة لحماية البيئة في التشريع الجزائري

و في الأخير يمكن القول بأن الواقع أكد بأن تغليب المصلحة الاقتصادية من شأنه أن يدفع بعدم احترام المعايير السابقة و السماح بإقامة بعض الأنشطة الملوثة الأمر الذي ينجم عنه كوارث بيئية ولعل الشواهد في هذا المجال عديدة سواء على المستوى الوطني أو الدولي، منها الحادثة الشهيرة ميناماتا¹⁷Minamata، التي وقعت أحداثها في اليابان سنة 1950 من قبل مصنع الكيماويات شيسو Chisso الذي كان يلقي في البحر مياه الصرف الملوثة بميثيل الزئبق حيث أفضت بموت حوالي 1200 شخص وعدد كبير من الضحايا ممن عانوا التخدر في اليدين والقدمين وفقدان الرؤية والسمع و التعرض للشلل جراء تناولهم للأسماك الملوثة بمادة الزئبق، أما على المستوى الوطني فيمكن أن نستشهد بحادثة انفجار مصفاة سكيكدة سنة 2004 والتي أودت بحياة 27 شخصا و إصابة أكثر من 74 شخصا ناهيك عن الخسائر المادية.

2 - التصنيف القانوني للمنشآت المصنفة لحماية البيئة في التشريع الجزائري

يختلف تصنيف المنشآت المصنفة من نظام قانوني لآخر، بل قد يختلف في ظل نفس النظام التشريعي، كما هو الحال في الجزائر بدءا من المرسوم رقم 76-34 ثم القانون رقم 83-03 و التعديلات اللاحقة به إلى القانون رقم 03-10 و المرسومين اللاحقين و هما رقم 06 - 198 و رقم 07 - 144 الذي يحدد قائمة المنشآت المصنفة.

بالرجوع إلى نص المادة 2 من المرسوم رقم 76-34، فإننا نجد أنها تقسم المنشآت إلى ثلاثة أصناف، يشمل الصنف الأول المؤسسات التي يجب إبعادها عن المساكن، بينما يشمل الصنف الثاني المؤسسات التي لا يكون إبعادها ضروري غير أنه لا يجوز استغلالها إلا وفق اتخاذ الإجراءات اللازمة للوقاية من الأخطار الناتجة عنها. أما الصنف الثالث فيضم المنشآت التي لا تسبب أضرار خطيرة للجوار أو الصحة العمومية، و هي تخضع للتعليمات العامة التي تفرضها منفعة الجوار أو الصحة العمومية على جميع المؤسسات المماثلة. و الجدير بالذكر أن المشرع اعتمد في تصنيفه للمؤسسات على نظام الترخيص الإداري

¹⁷ Antonin TARCHINI, Le mercure dans les collections du patrimoine technique et industriel: problématiques de conservation, Mémoire de diplôme HES, 15 septembre 2006, p 40.

دون غيره و هو ما أشارت إليه المادة 5 من المرسوم مركزا في ذلك على معياري الخطر و البعد عن المساكن.

أما بالنسبة للقانون رقم 83-03 فنجده قد اعتمد معيار درجة الخطر و المساوي الناجمة عن الاستغلال مقسما إياها إلى صنفين¹⁸، منشآت خاضعة للترخيص و منشآت خاضعة للتصريح و هي عكس الصنف الأول لا يشكل استغلالها خطرا على المصالح المحمية. تم إلحاق قانون 83-03 بمرسومين، الأول رقم 88-149 اعتمد نفس نهج قانون 83-03. ألغي هذا الأخير بموجب المرسوم التنفيذي رقم 98-339 و الذي اعتمد على مبدأ تصنيف المنشآت إلى صنفين يخضع الأول إلى نظام الترخيص و يخضع الثاني إلى نظام التصريح، غير أنه ما يميز هذا المرسوم عن سابقه هو أنه قسم الصنف الأول للمنشآت إلى ثلاثة أصناف¹⁹.

أثرت الظروف بإلغاء قانون البيئة رقم 83-03 بموجب القانون رقم 03-10، حيث أبقى على النظامين الإداريين السابقين للاستغلال المنشآت و هو ما أشرت إليه المادة 19. أما مسألة تنظيم المنشآت فقد تركها للتنظيمات اللاحقة، كالمرسوم رقم 06-198 الذي قسم المؤسسات المصنفة إلى أربعة فئات جاءت على النحو التالي:

الصنف الأول	الصنف الثاني	الصنف الثالث	الصنف الرابع
مؤسسة تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة وزارية	مؤسسة تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة الوالي	مؤسسة تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة	مؤسسة تتضمن على منشأة خاضعة لتتصر

¹⁸ المادة 76، من القانون رقم 83-03، ص. 392.

¹⁹ أخضع كل صنف إلى ترخيص صادر عن سلطة إدارية مختلفة و مرد ذلك إلى درجة الخطورة التي قد تنجم عنها، كما اعتمد على غرار المعايير السالفة الذكر، معايير أخرى كطاقة التخزين أو الإنتاج، معيار التقنيات المستعملة في الإنتاج، نوع الحيوان المرابي في المنشأة و غيرها من المعايير الأخرى. أنظر المرسوم التنفيذي رقم 339-98، الصادر بتاريخ 03 نوفمبر 1998، يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة و يحدد قائمتها، ج.ر.ع. 82.

الوقاية من الأضرار الناجمة عن المنشآت المصنفة لحماية البيئة في التشريع الجزائري

ر.م.ش.ب

ر.م.ش.ب

(وفقا لما أشارت إليه المادة 03 من القانون رقم 03-10)

الشيء الملاحظ عن المرسوم رقم 06-198 أنه لم يحدد قائمة المنشآت بشكل واضح بين ما هو خاضع للترخيص و بين ما هو خاضع للتصريح، الأمر الذي عجل بصدور المرسوم تنفيذي رقم 07-144 الذي حدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة ضمن جدول مفصل يعتمد على رقم الخانة يتكون من أربعة أعداد. حيث يمثل العدد الأول المادة المستعملة أو النشاط، العدد الثاني يحدد صنف الخطر (شديدة السمومة، سامة، قابلة للاشتعال، ملهبة، قابلة للانفجار، أكالة، قابلة للاحتراق) أو فرع النشاط أما العدد الثالث و الرابع فإنهما يمثلان نوع النشاط²⁰.

ما يلاحظ عن هذا التصنيف هو إلزام المنشآت الخاضعة للتصريح الإداري بتقديم دراسة تقنية يطلق عليها "دراسة التأثير"، أما تلك الخاضعة لترخيص لرئيس المجلس الشعبي البلدي فلا بد من أن تكون مرفقة بموجز التأثير و تقرير حول المواد الخطرة²¹.

ثانيا- الرقابة الإدارية على المنشآت المصنفة لحماية البيئة

تجسيدا لمبدأ "الحيطه" الوارد في إعلان ريو دي جانيرو ، أوكل المشرع إلى أجهزة الضبط الإداري مهمة حماية البيئة و العمل على مراقبة مصادر التلوث من خلال فرض الرقابة على المنشآت عبر مرحلتين: رقابة إدارية قبلية خلال مرحلة إنشاء المنشآت الاستثمارية (1)، رقابة إدارية بعدية خلال فترة استغلال المنشآت الاستثمارية (2).

1- الرقابة الإدارية خلال مرحلة إنشاء المنشآت الاستثمارية

يخضع أي مشروع منشأة قبل الدخول حيز التنفيذ على ضرورة الحصول على ترخيص إداري كلما شكل المشروع مخاطر على المصالح المحمية (أ)، أو الحصول على تصريح إداري كلما كان المشروع الاستثماري أقل خطورة (ب)، كما يخضع كل نظام إداري إلى جملة من القيود و الإجراءات الخاصة .

²⁰ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 07-144، ص. 3.

²¹ القانون رقم 03-10 الصادر بتاريخ 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ع43، ص. 6.

أ- نظام الترخيص الإداري:

يقصد بالترخيص الإداري ذلك الإذن الصادر عن الإدارة لممارسة نشاط معين²²، و هو يعد وسيلة وقائية في يد سلطة الضبط الإداري يكون الهدف منه تقييد حريات الأفراد بما يحقق النظام العام داخل المجتمع²³.

ما يؤخذ عن الترخيص الإداري هو أنه قرار إداري صادر عن الإرادة المنفردة (الوزير، الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا) بعد طلبه من قبل المعني متى كان مستوفيا للشروط القانونية المفروضة، حيث يأتي على رأس هذه الاشتراطات إجراء صاحب المشروع لدراسات بيئية تتمثل في دراسة التأثير أو موجز التأثير، تحقيق عمومي و دراسة تتعلق بالأخطار و الانعكاسات المحتملة للمشروع على عناصر البيئة و التي يمكن تبيانها فيما يلي:

● دراسة التأثير أو موجز التأثير:

لم يحدد المشروع من خلال القانون 03-10 المفهوم من الدراستين مكتفيا فقط بالإشارة على أنهما إجراءين يسبقا استغلال المنشأة، لكن بالرجوع إلى المرسوم رقم 07-145²⁴، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 18-255 المؤرخ في 09 أكتوبر 2018، نجد أنه حاول حصر الأهداف من الدراستين فيما يلي :

- مدى تحقيق المشروع لمبدأ التنمية المستدامة؛
- مدى تعارض المشروع مع مبدأ المحافظة عمى التنوع البيولوجي؛
- مدى احترام المشروع للقوانين والتنظيمات الخاصة لحماية البيئة.

²² د. زهدور السهلي، الرخص كنظام لحماية البيئة، مجلة القانون العقاري و البيئة، جامعة مستغانم، العدد الأول، الخاص بالملتقى الأول، المنظم من طرف مخبر القانون العقاري و البيئة، حول " تأثير الرخص العمرانية على البيئة ، جوان 2013 ص 70.

²³ عزاوي عبد الرحمن، النظام القانوني للمنشآت المصنفة لحماية البيئة ، مكتبة العلوم القانونية والإدارية، الجزائر، الطبعة 1، سنة 2003، ص.ص 28-38.

²⁴ مرسوم تنفيذي رقم 07 - 145 الصادر بتاريخ 19 ماي 2007، يحدد مجال تطبيق و محتوى و كيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة..

الوقاية من الأضرار الناجمة عن المنشآت المصنفة لحماية البيئة في التشريع الجزائري

أما بالنسبة للفروق بين الدراستين فإنها تتضح من خلال الجدول الخاص بقائمة المنشآت المصنفة المحددة وفق المرسوم التنفيذي رقم 07-144 على أن دراسة التأثير إجراء مسبق قبل البدء في استغلال المنشآت من الفئة الأولى والثانية ذات الخطورة العالية على المصالح المحمية والتي تخضع لترخيص وزاري أو من قبل الوالي، بينما موجز التأثير فيخص المنشآت من الصنف الثالث و هي الأقل خطورة على البيئة حيث تخضع لترخيص من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي.

تنجز هذه الدراسات من طرف مكاتب دراسات، مكاتب خبرات أو مكاتب استشارات يشترط أن تكون معتمدة من قبل الوزارة المكلفة بالبيئة و تتم على نفقة صاحب المشروع، و تتضمن كلا من الدراستين على جملة من البيانات حددتها المادة 3²⁵.

بعد استيفاء هذه البيانات يجب أن تودع دراسة التأثير أو موجز التأثير من طرف صاحب المشروع لدى الوالي المختص إقليميا من خلال أربع عشرة نسخة بدل من عشر نسخ التي كان معمول بها سابقا و نسختين رقميتين مؤشرا عليهما من طرف مكتب الدراسات، و تفحص المصالح المعنية المحتوى في أجل قدره شهر واحد، و يحق لها منح المعني أجل شهرين قصد تقديم أي معلومات تكميلية حول المشروع.

● دراسة الأخطار:

- ²⁵ تتمثل هذه البيانات وفق المرسوم التنفيذي رقم 07-144 على ما يلي:
1. تقديم صاحب المشروع، لقبه أو مقرر شركته؛
 2. تقديم مكتب الدراسات مع بيان قرار اعتماده؛
 3. تحليل البدائل والمتغيرات المحتملة لمختلف خيارات المشروع مع شرح وتبرير الخيارات المعتمدة على المستويات الاقتصادية والتكنولوجية والبيئية؛
 4. تحديد منطقة الدراسة؛
 5. الوصف الدقيق للحالة الأصلية للموقع وبيئته؛
 6. الوصف الدقيق لمختلف مراحل المشروع؛
 7. تقدير أصناف وكميات الرواسب والانبعاثات والأضرار التي قد تتولد خلال مختلف مراحل إنجاز المشروع واستغلاله؛
 8. تقييم التأثيرات المتوقعة المباشرة و غير المباشرة على المدى القصير والمتوسط والبعيد للمشروع؛
 9. الآثار المترابطة التي يمكن أن تتولد خلال مختلف مراحل المشروع؛
 10. وصف التدابير المزمع اتخاذها من طرف صاحب المشروع للقضاء على الأضرار؛
 11. مخطط مفصل لتسيير البيئة و يعتبر برنامج متابعة تدابير التخفيف و/أو التعويض المنفذة من قبل صاحب المشروع؛
 12. الآثار المالية الممنوحة لتنفيذ التدابير الموصى بها؛
 13. كل عمل آخر أو معلومة أو وثيقة أو دراسة قدمتها مكاتب الدراسات لتدعيم محتوى دراسة أو موجز التأثير المعنية.
 14. أن ترفق دراسة أو موجز التأثير بتقرير وصفي للمشروع يوضع تحت تصرف الجمهور أثناء مدة التحقيق العمومي.

تهدف الدراسة إلى تحديد المخاطر المباشرة أو غير المباشرة التي تعرض الأشخاص والممتلكات والبيئة للخطر جراء النشاطات المزمع الشروع في استغلالها كما أنها تهدف إلى ضبط التدابير التقنية للتقليل من احتمال وقوع الحوادث والتخفيف من آثارها، وهي تقع على نفقة صاحب المشروع و تخص فقط المؤسسات المصنفة بالخطيرة جدا و الخطيرة من الدرجتين الأولى والثانية²⁶.

● التحقيق العمومي:

بعد الفحص الأولي لدراسة التأثير أو موجز التأثير يقوم الوالي المختص و بموجب قرار منه بفتح تحقيق عمومي بعد أن يتم تعيين محافظ التحقيق، يكون الغرض منه دعوة الجمهور سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا لإبداء آرائهم حول المشروع المزمع إنشاؤه من خلال التعليق في مقر الولاية و البلديات المعنية و في أماكن موقع المشروع، كما ينشر في يوميتين وطنيتين تكون على نفقة صاحب المشروع، حيث تدوم مدة التحقيق خمسة عشر يوما تحسب من تاريخ التعليق بعدما كانت شهرا كاملا في المرسوم السابق، يقوم على إثرها محافظ التحقيق بتحرير نسخة من مختلف الآراء المحصل عليها لترسل إلى الوالي المختص إقليميا، و يمنح صاحب المشروع الحق في تقديم مذكرة جوابية على الآراء في أجل لا يتعدى عشرة أيام. إن إشراك المواطن من حيث إعلامه و منحه الحق التشاوري لإبداء رأيه من شأنه أن يجسد مبدأ الديمقراطية التشاركية التي تهدف إلى تحقيق التنمية المستدامة.

بعد نهاية التحقيق العمومي، يتعين على المصالح التقنية المكلفة بالمصادقة الرد في أجل لا يتجاوز مدة شهر واحد تحسب ابتداء من تاريخ استلام طلب الرأي²⁷، و في حال عدم الرد على الطلب فإن ذلك يعني بالموافقة الضمنية غير أنه عمليا لا يجوز ممارسة النشاط دون التسليم المادي للرخصة. بينما إذا قوبل طلب الدراسة بالرفض فعلى السلطة المعنية تبرير ذلك.

²⁶ بينما المؤسسات المصنفة من الدرجة الثالثة ضعيفة الخطورة، فهي تخضع لإجراء أقل شدة والمتمثل في مجرد تقرير حول المواد الخطرة الموجودة داخل المؤسسة، وتحديد لأساليب الأمن والإسعاف السريع التي يوفرها صاحب المشروع للوقاية من الحوادث المتوقعة.

²⁷ كانت مدة الفحص طبقا للمادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 07-144 بأربعة أشهر حيث عدلت بموجب المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 18-255.

الوقاية من الأضرار الناجمة عن المنشآت المصنفة لحماية البيئة في التشريع الجزائري

لا تسلم الرخصة النهائية إلا بعد إتمام إنجاز المؤسسة المصنفة و زيارة اللجنة المختصة للموقع بغية التحقق من مطابقتها للوثائق المدرجة في الملف، بعد ذلك يتم إعداد قرار الرخصة من طرف اللجنة و إرساله إلى السلطة المختصة من أجل التوقيع عليه في أجل ثلاثة أشهر تحسب من تاريخ تقديم الطلب عند نهاية الأشغال.

و في الأخير يمكن القول بأن تطبيقات نظام الترخيص الإداري باعتباره الوسيلة الأكثر شيوعا بغية تسهيل عملية الرقابة على النشاطات الخطرة لاستغلال المنشآت والتحكم في مستغليها تتميز بتعددتها²⁸، فمثلا رخصة نقل النفايات الخاصة الخطرة بسبب مكوناتها و المواد السامة التي تحتويها ألزم المشرع الناقل على ضرورة حيازة ترخيص قبل أي عملية شحن، نقل أو تفرغ هذه النفايات مع إلزامية تقديم الترخيص عند كل عملية مراقبة من قبل السلطات المختصة²⁹، كذلك الأمر فيما يخص إنتاج واستيراد المواد الاستهلاكية المحتوية على قدرا من السموم فهي تتطلب ترخيص إداري مسبق طبقا لما أشار إليه المرسوم رقم 97-254³⁰، نفس الاشتراط فيما يخص نشاطات تتمين النفايات و إزالتها فلقد ألزم المشرع كل منتج للنفايات أو حائز لها بضمان أو العمل على تامين النفايات الناجمة عن المواد التي يستوردها أو يسوقها أو يصنعها و في حال عدم استطاعته ذلك فعليه إزالتها من حسابه بطريقة عقلانية³¹.

ب- نظام التصريح الإداري:

يقصد بالتصريح الإداري على أنه سلوك تلقائي يقوم به المخاطر بإبلاغ الإدارة عن مشاريعه التي من شأنها أن تؤثر على البيئة، حيث أوجب القانون على صاحب المشروع المصنف ضمن الفئة الرابعة من الحصول

²⁸ علي سعيدان، حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيميائية في القانون الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة 1، سنة 2008، ص. 280.

²⁹ المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم 04-409 الصادر بتاريخ في 14 ديسمبر 2004، المحدد لكيفيات نقل النفايات الخاصة الخطرة، ج.ر.ع. 81، ص 3.

³⁰ المرسوم التنفيذي رقم 97-254 الصادر بتاريخ 8 جويلية 1997، المتعلق بالرخص المسبقة لإنتاج المواد السامة أو التي تشكل خطرا من نوع خاص واستيرادها، ج.ر.ع. 46.

³¹ المواد: 7. 8، القانون رقم 01-19 الصادر بتاريخ 12 ديسمبر 2001، المحدد لكيفيات نقل النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج.ر.ع. 77.

على تصريح إداري من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي شريطة أن تكون المنشأة من بين قائمة المنشآت المصنفة.

بالرجوع إلى نص المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 فإنها تلزم صاحب المنشأة بإرسال طلب التصريح الإداري إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي في أجل ستون يوما قبل الشروع في استغلال النشاط، متضمنا البيانات التالية³²:

- اسم و لقب المستغل و عنوانه إذا تعلق الأمر بشخص طبيعي؛
- التسمية أو اسم الشركة والشكل القانوني وعنوان مقرها و؛
- طبيعة النشاطات التي اقترح المصريح ممارستها وحجمها؛
- فئة أو فئات قائمة المنشآت التي يجب أن تصنف المؤسسة ضمنها؛
- مخطط وضعية يظهر موقع المؤسسات و المنشآت المصنفة؛
- مخطط الكتلة يظهر مجالات الإنتاج وتخزين المواد؛
- تقرير عن مناهج الصنع والمواد التي ستستعمل بالأخص المواد الخطيرة ؛
- تقرير عن طريقة وشروط إعادة استعمال وتصفية وتفريغ المياه القذرة والانبعاثات من كل نوع وكذا إزالة النفايات وبقايا الاستغلال.

بعد استيفاء الملف لكافة الوثائق و البيانات المطلوبة يتم إرسال الطلب إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، بعد دراسة طلب يبلغ المعني من قبل اللجنة المختصة بقرار القبول، أما في حال رفض الطلب يتعين عليها تعليل ذلك.

ما يؤخذ على المرسوم التنفيذي رقم 06-198 هو أن المادة 26 منه لم تحدد أجلا من أجل الرد على طلب التصريح على خلاف الترخيص الإداري مما قد يجعل الطلب أن يكون رهن التعسف الإداري، لهذا السبب على المشرع تدارك هذا العيب التشريعي بتحديد مدة محددة للرد على طلبات التصريح بالقبول أو الرفض.

³² المادة 24 من المرسوم التنفيذي، رقم 06-198، ص. 13.

أتاح المشرع لصاحب المشروع إمكانية تقديم تصريح تكميلي في حالة إجراء أي تعديل هيكلي أو ظرفي في الاستغلال و في إنتاج المؤسسة، لاسيما فيما يتعلق بالوثائق و البيانات المذكورة لطلب التصريح الإداري. إضافة إلى نظامي الترخيص والتصريح، تستعمل الإدارة أيضا نظامي الحظر والإلزام. بحيث تهدف من خلاله الإدارة منع إتيان بعض التصرفات بسبب الخطورة التي تنجم عن ممارستها. هناك العديد من النصوص القانونية التي تبنت أسلوب الحظر في مجال حماية البيئة، كقانون المناجم الذي نص على عدم إمكانية منح الترخيص لأي نشاط منجمي في المواقع المحمية بالقانون والاتفاقيات الدولية. كما منع القانون كل صب أو غمر لمواد مضرّة بالصحة العمومية داخل المياه البحرية.

أما الإلزام فهو إجراء قانوني وإداري يقصد به ضرورة القيام بتصرف معين قصد حماية البيئة، كالإلزام الذي أقره قانون رقم 19/01 الذي ألزم كل منتج أو حائز للنفايات أن يتخذ كل الإجراءات اللازمة لتفادي إنتاج النفايات بأقصى قدر ممكن³³.

2- الرقابة الإدارية خلال مرحلة استغلال المنشآت الاستثمارية

الحصول على الرخصة أو التصريح الإداريين لاستغلال المنشأة لا يعني التمتع بحرية الاستغلال المشروع، بل على المستغل احترام المخطط الذي قدمه مسبقا، و أن دور الإدارة الرقابي يستمر خلال مرحلة استغلال النشاط، من خلال أجهزة مكلفة بممارسة نشاطها الضبطي العام أو الخاص، و من بينها:

أ- وزارة البيئة

تعتبر الهيئة الوصية الأولى على رأس قطاع البيئة، ما يؤخذ على الإدارة المركزية المكلفة بالبيئة أنها لم تعرف استقرارا من حيث التبعية إذ جالت بين عدة قطاعات و وزارات أخرى بداية من وزارة الري سنة 1977، الغابات سنة 1981، الداخلية سنة 1988 و غيرها و لعل مرد ذلك راجع إلى المتغيرات الدولية التي فرضت على الجزائر³⁴.

³³ المادة 06 من القانون رقم 19-01 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها و إزالتها، ج.ر.ع 77،

ص، 11.

³⁴ انظر موقع وزارة البيئة.

من بين مهام الوزارة إضافة إلى دورها كسلطة تتمتع بصلاحيات منح تراخيص استغلال المنشآت، أنما تعمل على إرساء ثقافة بيئية مستدامة، اقتراح السياسة العامة الوطنية في مجال البيئة و العمل على تطبيقها و مراقبتها، أخذ التدابير اللازمة لحماية البيئة و الوقاية من التلوث كما تشرف على إعداد النصوص التشريعية و التنظيمية المتعلقة بالبيئة و غيرها من المهام الأخرى، من أجل ذلك تعمل الوزارة بمساعدة العديد من المديرية المركزية يأتي على رأسها المديرية العامة للبيئة.

ب- الوالي:

باعتباره المسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة العمومية وفق ما أقرته المادة 114 من قانون الولاية رقم 12-07³⁵، فإنه يحق للوالي اتخاذ كل التدابير اللازمة و فرضها على المنشآت الداخلة ضمن النطاق الجغرافي لإقليم الولاية³⁶. ففي إطار التحقيق العمومي، يسهر الوالي على حماية حقوق المواطنين من أي تهديد يكون مصدره المنشآت المصنفة من خلال أخذ رأي المواطنين فيما يتعلق بالعناصر التي يمكن أن تضر بالبيئة . كما يحق له اتخاذ كل التدابير المتعلقة: بالوقاية من الكوارث الطبيعية، الأشغال المتعلقة بالأماكن الغابية في مجال التشجير وحماية التربة و إصلاحها، الفلاحة، الأشغال المتعلقة بتطهير و تنقية المياه... الخ.

ب- اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة

هي هيئة إدارية لامركزية اعترف لها المرسوم التنفيذي 06-198 دورا فعالا في حماية عناصر البيئة من كافة أشكال الاعتداء عليها عن طريق مراقبة مدى توافق أنشطة المؤسسات المصنفة مع القوانين والتشريعات المنظمة لعملها.

تتكون اللجنة من عدة أعضاء من ممثلي العديد من القطاعات و الإدارات على مستوى الولاية يعينون لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، غير أنه ما يؤخذ على تشكيلة اللجنة أنها لم تتحدث عن أي ممثلين عن مديرية التهيئة والتعمير بالرغم من أهميتها فيما يتعلق بمنح رخصة البناء للمؤسسات المصنفة، كما أن المشرع

³⁵ قانون الولاية رقم 12-07 الصادر في 21 فبراير 2012، العدد 12، ص 19 .

³⁶ أنظر المواد: 33، 77، 85 من قانون الولاية رقم 12-07، ص. ص: 11، 16، 17.

الوقاية من الأضرار الناجمة عن المنشآت المصنفة لحماية البيئة في التشريع الجزائري

تجاهل حضور المجتمع المدني ضمن أعضاء اللجنة بالرغم من أنه يسمح لهم من جهة أخرى بإبداء آرائهم

حول المشاريع المصنفة فيما يخص مرحلة التحقيق العمومي!!!!!!

من بين المهام المخولة للجنة في إطار الرقابة البعدية على المنشآت نذكر:

- تقوم بإعداد برنامج مراقبة المؤسسات المصنفة الواقعة في ولاية اختصاصها.

- إذا استدعت الظروف يحق للجنة بأن تقوم بمراقبات خاصة؛

- تلقي التقارير من قبل صاحب المنشأة في حال تعرضها لأي حادث أثناء ممارسة

النشاط، موضحا ملابسات الواقعة و الآثار الناجمة مع تبيان التدابير المتخذة لتفادي الأضرار المستقبلية.

- تلقي التقارير من قبل مندوبي البيئة التابعي للمنشآت³⁷.

- في حال قيام توقف نشاط المنشأة، على اللجنة أن تتأكد بأن موقع المنشأة أعيد على

أصله و أنه أصبح لا يشكل خطرا من خلال الاطلاع على "مخطط إزالة تلوث الموقع" المقدم من قبل صاحب المنشأة.

- يحق للإدارة طلب استظهار مستند الترخيص أو التصريح لنشاط المنشأة المصنفة، من

أجل التأكد من الصفة القانونية للمستغل.

ج- رئيس المجلس الشعبي البلدي

بالرجوع إلى قانون البلدية يلعب رئيس المجلس الشعبي البلدي دورا هاما في مجال الوقاية و حماية البيئة من

أخطار المنشآت وفقا لاختصاصاته الرقابية في إطار دراسة طلبات التراخيص أو التصاريح الإدارية بالنسبة

للمشاريع المصنفة على أنها تشكل تهديدا على عناصر البيئة و التي في حال قبولها و دخولها حيز التنفيذ

فإنه يعمل على الأخذ بكل التدابير الرقابية لسلامة الأشخاص و الممتلكات التي قد تكون عرضة

³⁷ المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 05-240 الصادر بتاريخ 28 جوان 2005، المحدد لكيفيات تعيين مندوبي البيئة، ج.ر.

العدد 46، ص، 18.

للأضرار، بالإضافة إلى ذلك له اختصاصات واسعة في مجال الصحة، الفلاحة، احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة³⁸.

إن تدخل الإدارة لفرض الرقابة على المنشآت يستند على أسس منطقية تفسر طبيعة الارتباط بين حرية اختيار النشاط و حق الغير في بيئة نظيفة . الشيء الذي يجعلنا نتساءل عن الحكم في حال مخالفة المنشأة للقوانين و التنظيمات التشريعية؟

ثالثا- الجزاءات الإدارية المترتبة على مخالفة النصوص القانونية الخاصة بحماية البيئة من خطر المنشآت المصنفة

خولت القوانين البيئية للإدارة الحق في فرض جزاءات إدارية في حال ارتكاب المنشأة المصنفة لانتهاكات بيئية، و لعل ذلك يعد استثناء عن الأصل و الذي مرده أن القضاء هو الهيئة المخول لها في فرض الجزاءات، غير أن الجزاءات المفروضة من قبل الإدارة تمتاز بالسرعة من حيث البث في المخالفات البيئية على خلاف الجزاءات القضائية. تتنوع الجزاءات الإدارية بين جزاءات مالية و جزاءات غير المالية نذكر منها:

● الإخطار

يعد الإخطار، الإعذار أو الإنذار كلها تسميات تحمل نفس المعنى إجراء إداري شكلي غرضه وقائي يقوم أساسا على التقارير المعدة من قبل هيئات حول لها القانون الحق في الرقابة تثبت فيه الخروقات و خروج المستغل عن الالتزامات التي حددت له مسبقا في دفتر الشروط المنظم لمزاولة النشاط. يعتبر الإخطار أخف الجزاءات و إذا ما قارناه بالجزاءات الإدارية الأخرى، حيث تهدف الإدارة من ورائه تنبيه المخالفين بمدى خطورة المخالفة التي من شأنها أن تضر بالبيئة مع ضرورة تدارك الوضع باتخاذ التدابير

³⁸قانون البلدية رقم 90-08، الصادر في 07 أفريل 1990، العدد 15، و قانون البلدية رقم 11 - 10 الصادر في 03 جويلية 2011، العدد 37.

39 اللازمة لجعل نشاط المنشأة مطابقا للمعايير القانونية والتنظيمية بذات النشاط قبل اتخاذ التدابير الردعية

● الغلق الإداري المؤقت

تتدرج الإدارة في اتخاذ تدابير الضبط الإداري البيئي وفق شروط وإجراءات معينة حددها القانون، تتمثل أولا في ضرورة إعداد المستغل مسبقا بضرورة تدارك الوضع وقيامه بتصحيح وإزالة الأسباب المضرة بالبيئة، فإن لم يمتثل يحق للإدارة المختصة وقف سير نشاط المنشأة مؤقتا و ما قد ينجم عن ذلك من خسائر مالية و مادية بما فيها دفع المستحقات العمال، و هو ما أشارت إليه الفقرتين الأولى و الثانية من المادة الخامسة العشرون من قانون البيئة رقم 10-03.

تجدر الإشارة أن الجزء الإداري السالف الذكر يخص النشاطات الواردة في قائمة المنشآت المصنفة و المتحصلة على قرارات الترخيص أو التصريح، غير أن التشريع البيئي لا يتحدث عن الجزء عندما يتعلق الأمر بممارسة نشاط ملوث للبيئة صادر عن منشأة مصنفة تنشط من دون لأي ترخيص أو تصريح إداري؟ الأمر الذي يتعين معه تدارك هذا النقص التشريعي بتجسيد الجزء في النصوص القانونية مع مضاعفة العقوبات في مثل هذه الحالات.

● سحب الترخيص و الغلق النهائي للمنشأة

عملا بقاعدة توازي الأشكال فإن الإدارة المختصة في منح رخص الاستغلال هي المخولة قانونا بصلاحيه التجريد منها، و بالتالي يحق لها في حالة معاينة المنشأة أثناء ممارسة مهامها الرقابية أو عند إخطارها بوجود أضرار بيئية صادرة عن منشأة مصنفة و عند التحقق من الوضعية غير مطابقة، تقوم بتحرير محضر المعاينة طالبة من المستغل بتسوية الوضعية المخالفة في أجل تحدده له، و بانتهاء الأجل تقوم الإدارة بتعليق رخصة إستغلال المنشأة المصنفة إلى حين تسوية الوضعية، و بعد مرور مدة ستة أشهر من تبليغ التعليق و من دون لأي امتثال للشروط و التدابير القانونية المطلوبة، تسحب رخصة الاستغلال بصفة نهائية، و يعد قرار

39 سايج تركية، حماية البيئة في ظل التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2014 ص150.

السحب في هذه الحالة من أخطر الجزاءات الإدارية و أشدها قسوة التي تفرض على مستغل المنشأة الملوثة. ففي مثل هذه الحالة لا يحق للمستغل ممارسة أي نشاط يدخل ضمن الأنشطة المصنفة إلا بعد إيداع طلب من جديد و القيام بكل الدراسات التقنية المفروضة.

يمكن تفسير الآجال الممنوحة من قبل السلطات الإدارية قبل استعمالها سلطتها في السحب النهائي بأن المنشأة تشكل أداة اقتصادية مريحة تساهم في رفع مستوى الدخل الوطني الخام خارج نطاق المحروقات، كما أن غلق المنشأة من شأنه أن يؤدي إلى تدهور أوضاع العمال مما قد يحدث احتجاجات بسبب عمليات التسريح.

من بين تطبيقات السحب في القانون الجزائري ما نصت عليه المادة 83 من قانون المناجم 14-05 على أنه " يمكن للسلطة الإدارية المختصة... أن تعلق الترخيص المنجمي أو تسحبه في الحالات التالية:

عدم تقديم طلب تجديد الترخيص المنجمي كما هو منصوص عليه ؛

مخالفة أحكام هذا القانون ونصوصه التطبيقية...؛

عدم احترام قواعد الفن المنجمي و شروط الأمن و حماية البيئة؛... " ⁴⁰ .

● الجزاءات المالية:

هي الجزاءات التي من شأنها أن تمس الذمة المالية لمستغل المنشأة الملوثة للبيئة، حيث تشكل كل من الغرامات المالية و الجبايات البيئية أهم صورها:

- الغرامات المالية:

هي تلك الجزاءات تفرضها الإدارة على مخالفين التشريعات المنظمة لحماية البيئة، بالتأثير على ذمتهم المالية و إجبارهم دفعها لصالح الخزينة العمومية لغرض العدول لاحقا عن الأعمال التي تؤثر على المنظومة البيئية⁴¹. بالنسبة لمعايير تقدير الغرامة فإن أغلب التشريعات بما فيها الجزائري يلجأون إلى تحديد الحد الأدنى و الحد الأقصى لها، على خلاف بعض الدول التي تعتمد على سلم معين لفرض الغرامة.

⁴⁰ القانون رقم 14-05 الصادر بتاريخ 24 فبراير 2014، المتضمن قانون المناجم، ج.ر.ع. 18، ص. 18.

⁴¹ عادل ماهر الألفي، الحماية الجنائية للبيئة، دار الجامعة الجديد للنشر الإسكندرية، سنة 2009، ص. 542.

الوقاية من الأضرار الناجمة عن المنشآت المصنفة لحماية البيئة في التشريع الجزائري

● الجباية البيئية:

الجباية البيئية، الإيكولوجية أو الخضراء هي تسميات أطلقت على نوع واحد من الجباية، يقصد بها الرسوم و الضرائب التي تفرضها الإدارة و كذا التحفيزات الجبائية.

بالنسبة للرسوم و الضرائب هي تلك التي تفرضها الإدارة لغرض تعويض الأضرار حيث تقوم هذه السياسة على مبدأ "الملوث الدافع" قصد الضغط المالي على الملوث بغية إزالة ملوثاته أو التقليل منها⁴².

بالنسبة للرسوم البيئية المفروضة في التشريع الجزائري على أنشطة المنشآت المصنفة لسنة 2021 فقد حددها قانون المالية رقم 20-16 على النحو التالي⁴³:

المبلغ (د.ج)	القدرة الجبائية للترخيص بالاستغلال
30.000 د.ج	المنشآت الخاضعة في ممارسة نشاطها لترخيص الوزير
15.000 د.ج	المنشآت الخاضعة في ممارسة نشاطها لترخيص الوالي
5000 د.ج	المنشآت الخاضعة في ممارسة نشاطها لترخيص ر.م.ش.ب

مع العلم أنه تخصص مداخيل هذا الرسم بنسبة 70% لصالح ميزانية الدولة و بنسبة 30% لصالح الصندوق الوطني للبيئة والساحل.

تجدر الإشارة أن الإدارة عند فرضها لهذه الجزاءات المالية فهي تسعى من وراء ذلك إلى:

⁴² عادل ماهر الألفي، الحماية الجنائية للبيئة، دار الجامعة الجديد للنشر الإسكندرية، سنة 2009، ص. 542.

⁴³ المادة 123 من القانون رقم 20-16 الصادر بتاريخ 31/12/2020 المتضمن لقانون المالية لسنة 2021، ج.ر العدد 83، ص.

. 43

- التعديل الإيجابي لسلوك الملوثين من خلال ردعهم ماليا حسب درجة التلوث، بحيث كلما زاد سعر الضريبة كلما حفز الملوثين بتبني تقنيات أكثر احتراماً للبيئة؛
- تشجيع التجديد التكنولوجي و التحولات الهيكلية في أساليب الإنتاج؛
- المساهمة في تمويل سياسات حماية البيئة، من خلال زيادة الإيرادات الجبائية التي تستعمل لتغطية النفقات البيئية؛

المساهمة في تجسيد مفهوم التنمية المستدامة، بحيث هنا كما نلاحظ من الجباية البيئية "بجباية التنمية المستدامة". أما بالنسبة للتحفيزات الجبائية وكذا الإعفاءات فهي تخص الأشخاص الذين يستخدمون تقنيات صديقة للبيئة تسمح لهم بالحصول على امتيازات في شكل إعفاءات أو علاوات مالية، و تقوم هذه السياسة على مبدأ "المصفي".

يمكن ذكر من بين التحفيزات المعترف بها سعي الدول الأعمال بمفهوم شهادات المعايير و المقاييس، كما هو الحال بالنسبة لاعتراف الهيئات الدولية بما يعرف بنظام الإدارة البيئية "ISO 14001" المطبقة على المؤسسات الاقتصادية والذي يشمل مجموعة من المعايير تساعد المؤسسة على تسيير أنشطتها بشكل يحافظ على البيئة. من أجل ذلك عملت الجزائر على تنصيب هيئات التقييس تشرف على منح شهادات الجودة و التي منها "المجلس الوطني للتقييس" و "المعهد الجزائري للتقييس"، لكن اعتماد نظام الإدارة البيئية في الجزائر لا يزال ضعيفا مقارنة ببعض الدول العربية، حيث حصلت 104 مؤسسة جزائرية على شهادة المواصفة القياسية "ISO 14001" سنة 2014، بينما أحصت الإمارات العربية المتحدة في نفس السنة على 1119 و أحصت 833 مؤسسة على نفس الشهادة في جمهورية مصر، مع العلم أنه في سنة 2018 ارتفع عدد المؤسسات الجزائرية المتحصلة على شهادة الجودة إلى 882 مؤسسة إلا أن الجزائر تبقى في المؤخرة مقارنة بدولتي المغرب و تونس مثلا⁴⁴.

خاتمة

⁴⁴DEBBAL Dehia, AISSAT Amina, DAHLAB Ania, La relation entre le système de management environnemental certifié ISO 14001 Et la performance environnementale: Etude de cas sur une entreprise privée Algérienne, Revue Cahiers Economiques, Volume: 12 – N°: 01 (2021), P: 210-223, 2021, P 210.

الوقاية من الأضرار الناجمة عن المنشآت المصنفة لحماية البيئة في التشريع الجزائري

ختاما لهذه الدراسة يمكن القول بأن المنشآت المصنفة تكتسي أهمية بالغة في مجال التنمية الاقتصادية المستدامة إلا أنها و من جهة أخرى تشكل مخاطرة على النظام البيئي، لهذا السبب فقد أولى لها المشرع أهمية خاصة من خلال إرساء نظام قانوني يكفل استغلالها بما يحقق التوازن بين متطلبات التنمية المستدامة و حماية البيئة من الأضرار المحدقة بها، حيث عمل على تصنيفها وفق معايير محددة تسمح لسلطة الضبط الإداري ممارسة مهامها الرقابية قبل مزاولة المنشآت لأنشطتها الاقتصادية و ذلك من خلال فرض جملة من التدابير تدرج ضمن الإجراءات الوقائية.

إضافة إلى وسائل الضبط الإداري الوقائي لم يهمل المشرع الجزائري وسائل الضبط الردعي من خلال نظام الإخطار، الحضر، الإلزام، سحب التراخيص و وقف الأنشطة أو من حيث فرض الجبائية البيئية بطابعها المزدوج.

لكن بالرغم من الترسنة القانونية التي أوجدها المشرع الوطني إلا أن الواقع يؤكد وجود قصور فعلي في حماية البيئة من أخطار التلوث و الراجع لعدم تفعيل النصوص القانونية، الأمر الذي يستدعي ضرورة اتخاذ تدابير صارمة من أجل تحقيق الحماية الفعلية و التي يمكن لنا أن نوردتها في شكل اقتراحات و توصيات كالتالي:

. إسناد مهام آليات الضبط البيئي إلى هيئات متخصصة و ليس إلى هيئات إدارية عادية، مع ضمان برامج تكوينية لها حتى لا تكون سببا في تعطيل عجلة التنمية.

- تفعيل دور الجمهور وذلك من خلال الرقابة الشعبية وكذا الرقابة الجموعية.

. إدراج نص قانوني يحدد آجال للرد على طلبات التصريح الإداري.

. إعادة النظر في السياسة العقابية من حيث رفع العقوبات عامة و الجبائية البيئية خاصة على نحو يجعلها تتوازن مع حجم الأضرار المحدقة بالبيئة.