

الحماية القانونية ذات الطابع التقني للبيئة من مخاطر النشاط الصناعي

Legal protection of a technical nature for the environment from the risks of industrial activity

د. باديس الشريف

جامعة عباس لغرور خنشلة (الجزائر)، مخبر البحوث القانونية، السياسية، والشرعية.

badis.cherif@univ-khenchela.dz

تاريخ النشر: 2023/01/25

تاريخ القبول: 2022/12/25

تاريخ الاستلام: 2022/09/07

ملخص:

تأسيسا على المكانة الدستورية التي أضحت تحوزها البيئة كقيمة إنسانية بالجزائر بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، وانطلاقا من التوجه الاقتصادي الجديد للدولة والذي يرمي إلى تحريك الآلة الصناعية من خلال تشجيع الاستثمار في القطاع الصناعي، وللوقوف تبعا لذلك على الأنظمة القانونية المعتمدة لتحقيق التوازن بين متطلبات المحافظة على البيئة ومستلزمات التنمية الاقتصادية في شقها الصناعي، فإننا نهدف من وراء هذه الدراسة إلى البحث في طبيعة الأنظمة القانونية ذات الطابع التقني الممنوحة للإدارة لتحقيق التوازن المنشود ومجابهة الأخطار والأضرار المرتبطة والناجمة عن أفعال التلوث الصناعي للبيئة، والبحث في مدى إدراك المشرع الجزائري لتلك الأخطار والأضرار وما تشترطه من قواعد حماية قانونية وقائية خاصة.

الكلمات المفتاحية: حماية البيئة، التلوث الصناعي، التشريع البيئي، الإدارة البيئية، الأنظمة القانونية التقنية.

Abstract:

Based on the constitutional position that the environment has become as a human value in Algeria according to the latest constitutional amendment of 2020, and based on the new economic orientation of the state, which aims to move the industrial machine by encouraging investment in the industrial sector, and to stand accordingly on the legal systems adopted to achieve a balance between the requirements of the province On the environment and

the requirements of economic development in its industrial part, we aim behind this study to research the nature of legal systems of a technical nature granted to the administration to achieve the desired balance and confront the dangers and damages associated with and resulting from acts of industrial pollution of the environment, and to research the extent to which the Algerian legislator is aware of these dangers and damages and what It is required by special protective legal rules.

Keywords: environmental protection, industrial pollution, environmental legislation, environmental management, technical legal systems.

مقدمة:

تشكل حماية البيئة بمختلف عناصرها الطبيعية والوضعية من مخاطر وأضرار مختلف الأنشطة الصناعية إحدى الرهانات الأساسية التي يسعى المشرع الجزائري إلى تحقيقها، وانطلاقاً من ذلك فقد سعى إلى تمكين سلطات الضبط الإداري البيئي من أساليب متنوعة ومتعددة لضمان محيط بيئي محمي من مخاطر وأضرار تنفيذ مخططات وبرامج التنمية الصناعية، وخال من التخريب والتلوث الصناعي، وكل ما من شأنه أن يهدد التوازن البيئي بالخطر الصناعي.

وانطلاقاً من ذلك فقد أقر المشرع الجزائري ضمن المحاور الخاصة بالسياسة العامة البيئية والتنمية المستدامة أساليب للإدارة تكمن في مجموعة من الإجراءات والتدابير الضرورية التي تؤدي إلى تمكينها من تنفيذ سياستها الرامية إلى توسيع نطاق حماية البيئة إلى أكبر عدد ممكن من المجالات ومنها ما يتعلق بالنشاط الصناعي.

وتختلف تلك الأساليب وبشكل خاص الوقائية منها تبعاً لمقتضيات الحال، أي بحسب ما إذا كان الخطر البيئي موجود، أو أن الضرر البيئي قد حصل أم لا، وهو ما يسمح للإدارة باتخاذ القرارات المناسبة تبعاً لكل حالة، وبناء على ما تقدم سنقوم بالتعرف على طبيعة الحماية القانونية للبيئة من مخاطر العقار الصناعي وأنشطته، وبمعنى آخر التعرف على الأساليب الإدارية الوقائية ذات الطابع التقني في هذا المجال.

فإلى جانب الأساليب الإدارية القبلية الوقائية المقررة لحماية البيئة من التلوث بشكل عام والتلوث الصناعي بشكل خاص، والمتمثلة في نظام التراخيص، نظام الإلزام، ونظام الحظر، فقد منح المشرع الجزائري سلطات الضبط الإداري البيئي أساليب وقائية أخرى تتميز عن غيرها بكونها ذات طابع تقني صرف لما لها من فعالية في توخي الأخطار والأضرار البيئية التي قد تنجر عن البرامج التنموية الصناعية على المستويين المحلي والوطني، ومنع حدوث أي سلوك مخالف لإرادة المشرع يضر بالبيئة وعناصرها، كما تتميز أيضا في كونها تنجز من طرف مكاتب دراسات متخصصة، وبأنها مكنة في يد الإدارة تجبر من خلالها كل مستغل على ارفاقها في طلبات الرخص وعلى حسابه، وتتمثل هذه الأساليب أو الأنظمة في نظام دراسة التأثير، نظام دراسة الأخطار، ونظام التقارير.

واستنادا إلى ذلك وعلى اعتبار أن الحماية القانونية ذات الطابع التقني للبيئة من مخاطر النشاط الصناعي تعتبر من بين أهم الآليات الانفرادية المقررة في التشريع البيئي الجزائري لحماية البيئة من التلوث بصفة عامة والتلوث الصناعي بشكل خاص، فإن الخوض في تلك الأساليب واستعراض تطبيقاتها في التشريع الجزائري يشكل جوهر هذه الدراسة، وهذا من خلال إبراز الجوانب الفقهية والتطبيقية التي تتمحور حولها، حيث تصب أبرز متطلباتها فيما تثيره من تساؤلات ترتبط في مجملها بحصر الدراسة في توجه المشرع الجزائري في هذا الشأن، وهي التساؤلات التي يمكن صياغتها في إشكالية موحدة تتعلق أساسا باستنباط موقف المشرع بشأن تبنيه لتلك الأساليب بوصفها تندرج ضمن أساليب الضبط الإداري البيئي الوقائي وعليه يمكن طرح الإشكالية التي تتمحور حولها الدراسة على النحو الآتي: فيما تتمثل الأساليب القانونية ذات الطابع التقني المقررة لحماية البيئة من مخاطر النشاط الصناعي في نطاق التشريع الجزائري؟

وللإجابة عن الإشكالية المطروحة والخوض في مختلف الجوانب النظرية والتطبيقية للدراسة، فقد اعتمدنا خطة مقسمة إلى ثلاث مباحث حيث سنتطرق في المبحث الأول لنظام دراسة التأثير من خلال تحديد المقصود بهذا النظام، وتحديد الإجراءات المعتمدة لإدماج البعد البيئي كمنطلق وقائي لمزاولة مختلف الأنشطة الصناعية، هذا وخصصنا المحور الثاني لنظام دراسة الخطر أين سنتعرض المقصود بهذا

النظام لتمييزه عن نظام دراسة التأثير، ونتطرق لأهميته بغية التعرف على مبررات اعتماده، أما المبحث الثالث فتتطرق فيه إلى نظام التقارير بغية التعرف به، والوقوف على تطبيقاته في التشريع والتنظيم البيئي الجزائري.

المبحث الأول: نظام دراسة التأثير

لقد كان أول ظهور قانوني لدراسة التأثير في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1969 والذي ألزم الوكالات الخاصة بإعداد دراسة التأثير لكل النشاطات الفيدرالية التي يمكن أن تلحق أضرارا بالبيئة، أما المشرع الجزائري فقد تأخر كثيرا في تجسيدها بالرغم من النص عليها في أول قانون خاص لحماية البيئة الصادر سنة 1983، ولفهم هذا النظام بوصفه من الأنظمة الإدارية ذات الطابع التقني المقررة لحماية البيئة سنتطرق لمفهومه (المطلب الأول) وتحديد إجراءاته في التشريع الجزائري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التعريف بنظام دراسة التأثير

يتحدد التعريف بنظام دراسة التأثير على البيئة من خلال تحديد المقصود به والوقوف على طبيعته المشاريع الخاضعة لهذا النظام والمحتوى المتضمن في الدراسة، فدراسة مدى التأثير على البيئة تعد بمثابة إجراء إداري قبلي ولا تشكل تصرفا إداريا محضا، لأنها كإجراء تدخل في مسار إعداد القرار الإداري الخاص بمنح أو عدم منح الترخيص،¹ ويمكن تعريفه أيضا بأنه الدراسة التي يجب إعدادها قبل القيام ببعض مشاريع الأشغال والمنشآت الصناعية أو التهيئة العامة أو الخاصة بقصد تقييم أثارها المباشرة أو غير المباشرة على البيئة بجميع عناصرها، وذلك بهدف الحد منها أو تقليلها.²

¹ - وناس يحي، (2007)، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، ص 177.

² - بوعنق سمير، (2018)، آليات الضبط الإداري البيئي في الجزائر - أي فعالية في حماية البيئة-، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد 05، العدد 02، جامعة تيارت، ص 511.

وقد أحدثت دراسة مدى التأثير³ على البيئة بوصفها مسار تقني تغييرا في ممارسة السلطة التنظيمية لأنها تستوجب على الإدارة التخلي عن التصرف الانفرادي في إدارة الشؤون البيئية، واعتماد المشاركة والاستشارة والتشاور مع مختلف الإدارات القطاعية والمراكز العلمية والمجتمع المدني والمؤسسات الاقتصادية، وعلى الرغم من أهمية نظام دراسة مدى التأثير على البيئة وكونه أداة للمحافظة على المصلحة العامة، فإن تجسيده في القانون الجزائري عرف تأخرا كبيرا نسبيا.⁴

فقد أخذ المشرع الجزائري بنظام دراسة التأثير لأول مرة بموجب القانون 83-03 المؤرخ في 05 فبراير 1983 وعرفه بنص المادة 130 منه على أنه: "تعتبر دراسة مدى التأثير وسيلة أساسية للنهوض بحماية البيئة، تهدف إلى معرفة وتقدير الانعكاسات المباشرة و/أو غير المباشرة للمشاريع على التوازن البيئي، وكذا على إطار ونوعية معيشة السكان."، وتناول أحكامه التنظيمية بموجب المرسوم التنفيذي 90-78 المؤرخ في 27 فبراير 1990 المتعلق بدراسات التأثير في البيئة، وعرفه بموجب المادة 02 من هذا المرسوم على أنه: "إجراء قبلي يخضع له جميع أشغال التهيئة أو المنشآت الكبرى التي يمكن بسبب أهميتها وأبعادها وآثارها أن تلحق ضررا مباشرا أو غير مباشر بالبيئة..."⁵

ونظرا للأهمية البالغة التي يكتسبها هذا النظام والمكانة التشريعية التي أضحت تحتلها المسائل البيئية في العقدين الأخيرين على مستوى العالم ولتدارك الأمر فقد بادر المشرع الجزائري إلى على غرار الكثير من التشريعات البيئية الداخلية إلى إعطاء هذا النظام الرعاية التشريعية والتنظيمية اللائقة، وهذا بإدراجه

³ - للوقوف على تعريفات فقهية أخرى لنظام دراسة التأثير أنظر: عابدي قادة، مبطوش الحاج (2021)، دراسة التأثير البيئي للمنشآت المصنفة في التشريع الجزائري على ضوء 07-145 المعدل والمتمم، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 13، عدد خاص، ص 845.

⁴ - معيني كمال (2020)، فعالية دراسات التأثير على البيئة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر باتنة، المجلد 07، العدد 02، ص 1617.

⁵ - راشدي صابر، (2021)، دراسة مدى التأثير على البيئة: بحث في المفهوم والأساس القانوني، مجلة معارف، جامعة البويرة، المجلد 16، العدد 01، ص 103-105.

ضمن قائمة أدوات التسيير البيئي المنصوص عليها في أحكام المادة 05 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة تحت عنوان نظام تقييم الآثار البيئية لمشاريع التنمية.⁶ ولم يكتفى المشرع بذلك فقد اتجه نحو التوسع بشأن الأحكام المنظمة لدراسات التأثير وهذا بموجب الفصل الرابع من الباب الثاني من نفس القانون، أين حدد طبيعة المشاريع الخاضعة لنظام دراسة التأثير في نص المادة 15، فالمشاريع التي تتطلب دراسة التأثير هي مشاريع التنمية والهيكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى، وكل الأعمال وبرامج البناء التهيفة التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فورا أو لاحقا على البيئة.⁷

هذا وقد تضمن القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة إحالة على التنظيم البيئي لتحديد محتوى دراسة التأثير، ونص على الحد الأدنى الذي يجب أن يتضمنه محتوى الدراسة والذي يجب أن يشتمل على عرض عن النشاط المزمع القيام به ووصف عن الحالة الأصلية للموقع وعن التأثير المحتمل ووصف عن آثار النشاط وعرض عن تدابير التخفيف وإن أمكن التعويضات الضرورية عن الآثار المضرة بالبيئة والصحة.⁸

وقد صدر النص التنظيمي المشار إليه في أحكام المادة 16 أدناه بموجب المرسوم التنفيذي 07-145 المؤرخ في 19 ماي 2007 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة،⁹ والذي ينص في المادة 06 منه على محتوى الدراسة، ويتضمن تقديم صاحب المشروع أو طالب الترخيص، وتقديم مكتب الدراسات، تحليل البدائل المحتملة لمختلف خيارات المشروع وهذا

⁶ ونشير هنا إلى أن الفعالية المرجوة من هذا النظام ذو الطابع التقني لا تتحقق بمعزل عن بقية الأدوات المنصوص عليها في صلب المادة 05 المذكورة في المتن أعلاه والمتمثلة في هيئة للإعلام البيئي، وتحديد مقاييس بيئية، ووضع مخططات للأنشطة البيئية التي تقوم بها الدولة، وتحديد للأنظمة القانونية البيئية الخاصة والهيئات الرقابية، وتدخل الأفراد والجمعيات في مجال حماية البيئة.

⁷ وبذلك يتضح أن الحماية القانونية الوقائية للبيئة عن طريق نظام دراسة التأثير وإن جاءت متأخرة نسبيا غير أنها تشمل في جانب من جوانبها وبنص صريح من المشرع الأخطار موضوع الدراسة والمتمثلة في المخاطر الناتجة من النشاط الصناعي.

⁸ - للتوسع أكثر راجع أحكام المادة 16 من القانون 03-10.

⁹ - وقد تم تعديل وتتم المرسوم التنفيذي 07-245 المذكور أعلاه بموجب المرسوم التنفيذي 18-255 المؤرخ في 09 أكتوبر 2018 وأقر من خلاله المشرع جملة من التعديلات التي تؤسس لتوسيع مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة التأثير على البيئة لمختلف المشاريع التنموية ومنها المشاريع الصناعية موضوع الورقة البحثية.

بشرح وتأسيس الخيارات المعتمدة على المستوى الاقتصادي والتكنولوجي والبيئي، وتحديد منطقة الدراسة، والوصف الدقيق للحالة الأصلية للموقع وبيئته، والوصف الدقيق لمختلف مراحل المشروع لاسيما مرحلة البناء والاستعمال وما بعد الاستغلال، والآثار المترتبة التي يمكن أن تتولد خلال مراحل المشروع. وبالرجوع إلى المادة 03 من نفس المرسوم نخلص إلى أن نظام دراسة وموجز التأثير تخضع له المشاريع المحددة بالملحق الأول من المرسوم،¹⁰ أين نجد أن المشاريع الخاصة بموضوع هذه الورقة البحثية والمتمثلة في مشاريع تهيئة وإنجاز مناطق نشاطات صناعية جديدة تخضع لنظام دراسة التأثير وجوبا.¹¹

المطلب الثاني: إجراءات نظام دراسة التأثير على البيئة في التشريع الجزائري

أوكل المشرع الجزائري مهمة إنجاز دراسة أو موجز مدى التأثير على البيئة من مخاطر النشاط الصناعي لمكتب دراسات معتمد من طرف الوزير المكلف بالبيئة على نفقة صاحب المشروع،¹² لما تقتضيه مثل هذه الدراسات من الخبرة العلمية والتقنية بوصفها دراسات فنية تقييمية مسبقة للمشاريع والمنشآت الصناعية التي لها تأثير مباشر أو غير مباشر على البيئة،¹³ ولقد أكد المشرع على أنه بعد إتمام الدراسة يجب أن تودع لدى الوالي المختص إقليميا وفقا للكيفيات المشروطة في التنظيم المعمول به، والذي يكلف المصالح المعنية بالبيئة إقليميا بفحص محتوى الدراسة والتي يمكنها أن تطلب من صاحب المشروع أي معلومات تكميلية وله مهلة شهر لتقديم تلك المعلومات، وفي حال تم قبول الدراسة يعلن

¹⁰ - أنظر بن عمار مقني، (2017)، أهمية الدراسات التقنية المتعلقة بتقييم الأثر البيئي ودَى إلزاميتها في القانون الجزائري، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة تيارت، المجلد 07، العدد 02، ص 57.

¹¹ - ونظرا للأهمية البالغة لنظام دراسة التأثير في مجال حماية البيئة من مخاطر النشاط الصناعي فالمشرع الجزائري لم يكتفي بإفراجه بنص تنظيمي خاص، واتجه إلى التأكيد عليه في العديد من النصوص التنظيمية الخاصة بالمنشآت والمؤسسات المصنفة، ومنها المرسوم التنفيذي 06-198 المؤرخ في 31 ماي 2006 المضبط للتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، أين ينص في المادة 05 منه على ضرورة أن تسبق رخصة استغلال كل مؤسسة مصنفة لنظام دراسة التأثير وغيره من الأنظمة المشابهة حسب الحالة، هذا وقد حدد المشرع الجزائري بموجب المرسوم التنفيذي 07-144 المؤرخ في 19 ماي 2007 المعدل والمتمم قائمة المنشآت المصنفة التي يشترط إخضاعها حسب الحالة لنظام دراسة التأثير ودراسة الخطر وموجز التأثير على البيئة.

¹² - وهذا طبقا لأحكام المادة 04 من المرسوم التنفيذي 07-145 المعدل والمتمم

¹³ - بن عمار مقني، المرجع السابق، ص 42.

الوالي المختص فتح تحقيق عمومي،¹⁴ ولتحقيق الأهداف المرجوة من نظام دراسة التأثير في مجال النشاط الصناعي يتعين إجرائيا بالإضافة إلى ما تقدم طبقا للمادة 09 من المرسوم التنفيذي 07-145 المعدل والمتمم وجوب دعوة الغير لإبداء آرائهم في المشروع الصناعي المزمع إنجازه وذلك لمساهمتهم في إعداد القرارات التي لها أثر مهم على حياة المواطنين.

هذا ويتعين أيضا في هذا المجال وجوب إعلام الجمهور بقرار فتح التحقيق العمومي،¹⁵ كما يتوجب على الوالي أن يعين محافظ محقق لإجراء التحقيقات وجمع المعلومات التكميلية الرامية إلى توضيح العواقب المحتملة على البيئة، ثم يقوم بتحرير محضر بذلك ويرسله إلى الوالي الذي يقوم بدوره بتحرير نسخة من مختلف الآراء ويدعو صاحب المشروع لتقديم مذكرة جوابية، وبعد القيام بالتحقيق العمومي يرسل الملف إلى الوزير المكلف بالبيئة بالنسبة لدراسة التأثير أو إلى المصالح المكلفة بالبيئة المختصة إقليميا بالنسبة لموجز التأثير للقيام بفحص دراسة أو موجز التأثير والوثائق المرفقة.¹⁶

والفحص لا بد أن تقوم به لجان مختصة في أجل لا يتعدى شهر واحد، ويمكنها أن تطلب أي معلومة تكميلية في أجل شهرين،¹⁷ وهذا أمر بديهي ما دام أن النص القانوني ألزم الجهة المصدرة للقرارات أن يكون رفضها للدراسة مبررا حتى يعرف صاحب المشروع الأسباب، وبالنسبة للمصادقة على دراسة وموجز التأثير فقد منح المشرع الجزائري الجهة المختصة مدة أربعة أشهر من تاريخ إقفال التحقيق العمومي كأقصى حد لإصدار قرارها، وتكون هذه الجهة إما الوزير المكلف بالبيئة بالنسبة لدراسة التأثير أو الوالي المختص إقليميا بالنسبة لموجز التأثير، ويبلغ القرار في كل الأحوال إلى صاحب المشروع عن طريق

14- وقد نص المشرع على هذه الإجراءات في أحكام المادتين 07 و08 من المرسوم التنفيذي 07-145 المعدل والمتمم.

15- ويتم ذلك وفقا لأحكام المادة 10 من المرسوم التنفيذي 07-145 عن طريق التعليق في مقر الولاية والبلديات المعنية، وفي أماكن موقع المشروع، وكذلك عن طريق النشر في يوميتين وطنيتين، ويجب أن يشمل موضوع الإعلام النقاط المحددة في نفس المادة وتشمل موضوع ومدة وأماكن أبداء الملاحظات.

16- للتوسع أكثر في هذه الإجراءات التقنية راجع أحكام المواد من 11 إلى 15 من المرسوم التنفيذي 07-145 المعدل والمتمم.

17- عابدي قادة، مبطوش الحاج، المرجع السابق، ص 851.

والي،¹⁸ والملاحظ أن المشرع قد استبعد فكرة سكوت الإدارة حيث ألزمها بالرد الصريح إما بالقبول أو بالرفض وذلك لأنها تمس جانب حساس وهو البيئة وصحة المواطن.¹⁹

هذا وقد أقرت المادة 19 من المرسوم التنفيذي 07-145 المعدل والمتمم أنه وفي حالة ما إذا تم إقرار رفض دراسة أو موجز التأثير على البيئة من الجهات المختصة، فإنه يكون لصاحب المشروع خيار إما برفع دعوى قضائية أمام القضاء الإداري، أو تقديم طعن إداري أمام الوزير المكلف بالبيئة مدعما طعنه بالمعلومات التكميلية بشأن المشروع.

وما يمكن أن نصل إليه في ختام استعراض إجراءات نظام دراسة التأثير وحتى الأنظمة المرافقة له (موجز التأثير) بوصفها تمثل أهم أنظمة الرقابة الوقائية ذات الطابع التقني المقررة لحماية البيئة في التشريع الجزائري على الإطلاق، هو أن هذا النظام أو الأسلوب المعتمد وعلى الرغم من تماشيه مع التوجهات والمعايير البيئية العالمية وتطابقه مع المكانة الدستورية التي أصبحت تحتلها البيئة في الجزائر بموجب التعديل الدستور لسنة 2020، لا تزال تنقصه الفعالية المرجوة من إقراره بسبب تغليب الضرورة الاقتصادية والاجتماعية في الكثير من الأحيان كمبرر لتجسيد الكثير من المشاريع الصناعية التي تنم عن مخاطر تهدد البيئة والصحة العامة، وأيضا عدم اشتغال نظام دراسة التأثير لجميع المشاريع الصناعية التي تشكل خطرا على البيئة،²⁰ غير أن هذا لا يحول دون الإقرار بأهمية الدور الكبير الذي لعبه ولا يزال يلعبه هذا النظام بحكم أنه يسمح بتقييم الأخطار البيئية في مجال النشاط الصناعي بقدر كبير واتخاذ كمبرر لإدماج البعد البيئي لتحقيق التوازن التنموي البيئي.

المبحث الثاني: نظام دراسة الأخطار

يعد نظام دراسة الأخطار البيئية من أهم الأنظمة الإدارية الوقائية ذات الطابع التقني في مجال حماية البيئة عموما وحمايتها من مخاطر النشاط الصناعي بشكل خاص، وتتضمن الدراسة بيان مدى

¹⁸ - راجع المادتين 17 و18 من المرسوم التنفيذي 07-145 المعدل والمتمم.

¹⁹ - معيني كمال، المرجع السابق، ص 1629.

²⁰ - للتوسع بشأن مسألة المنشآت المصنفة المعفاة من نظام دراسة التأثير راجع فايد سامية (2016)، دراسة مدى التأثير كإجراء قانوني لحماية البيئة،

مجلة إدارة، المدرسة العليا للإدارة حيدرة، الجزائر، المجلد 23، العدد 01، ص 51.

خطورة المخالفة للمعايير والمقاييس البيئية لمستغلي المنشآت الصناعية، مما استلزم تبيان الجزاء الذي يمكن أن يوقع في حالة عدم الامتثال لشروطه وإجراءاته،²¹ ولفهم هذا النظام التقني البيئي سنتطرق للتعريف به من خلال إبراز مدلوله القانوني في التشريع الجزائري (المطلب الأول)، والوقوف على أهميته لاستعراض فاعليته في مجال المحافظة على البيئة من مخاطر النشاط الصناعي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التعريف بنظام دراسة الأخطار

لم يلقى نظام دراسة الأخطار بوصفه أحد أهم الأنظمة التقنية لحماية البيئة من مخاطر الأنشطة الصناعية الاهتمام الكاف من قبل المتخصصين في الدراسات القانونية البيئية من حيث تعريفه، بحكم أن هذا النظام يقترب كثيرا كإجراء وقائي تقني من نظام دراسة التأثير، وعليه فإن تحديد المقصود به فقها يبرز من خلال التطرق لفكرة التكامل بين النظامين.

فنظام دراسة الأخطار يكمل العمل التقني المنجز خلال مرحلة دراسة التأثير على البيئة، والمعنى أن دراسة التأثير كما سبق وأن عرفنا تعد بمثابة إجراء إداري قبلي ولا تشكل تصرفا إداريا محضا، لأنها كإجراء تدخل في مسار إعداد القرار الإداري الخاص بمنح أو عدم منح الترخيص الخاص بإنشاء المشروع الاقتصادي أو الصناعي وتجسيده على أرض الواقع،²² في حين أن دراسة الأخطار إجراء وقائي تقني بعدي مكمل لدراسة التأثير ويتعلق بالتحضير لاستغلال المنشأة الصناعية بعد قيامها، أو دراسة الأخطار المتعلقة بالنشاط الصناعي بعد الانطلاق في مزاولة النشاط، أو دراسة الأخطار بسبب وقوع حادث أو خلل أو عطب في المنشأة الصناعية، وعليه نخلص إلى أن هذا النظام يتعلق بدراسة الأخطار التي قد تسبب فيها المنشأة الصناعية قيد الانطلاق في استغلالها أو محل الاستغلال.²³

وبذلك يمكننا القول بأن نظام دراسة الأخطار هو تلك السلطة المخولة للإدارة البيئية المختصة لمباشرة التحقيقات اللازمة التي تمكنها من تقييم حجم وطبيعة الأخطار البيئية والآثار السلبية التي قد تنتج

21- الحلو ماجد راغب (د س ن)، قانون حماية البيئة، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ص 149.

22- وناس يحيى، المرجع السابق، ص 177.

23- راشدي صابر، المرجع السابق، ص 111.

عنها عند تسليم الترخيص للمنشآت الصناعية لمزاولة انشطتها أو ما يعرف برخص الاستغلال،²⁴ فدراسة الأخطار هي تلك الدراسة التي تسبق تسليم التراخيص لاستغلال المنشآت المصنفة²⁵ والتي يستوجب القانون إجرائها وتسليمها للجهات المختصة بمنح الترخيص وفقا لإجراءات وآجال محددة قانونا، ويهدف هذا النظام إلى توخي الآثار السلبية المحتملة عند مزاولة المنشأة لنشاطها الصناعي، والتي تهدد البيئة والصحة العامة جراء عدم التقيد بشروط النظافة والأمن.

وهذا وتقتضي مسألة ضبط التعريف الفقهي لنظام دراسة الأخطار بالإضافة إلى ما تقدم وجوب التذكير بالتباين الذي شاب التعريفات الفقهية لهذا النظام والذي يرجع للزاوية التي ينظر منها إليه، فوفقا للتعريف أعلاه وجدنا بأن نظام دراسة الخطر يمثل السلطة الممنوحة للإدارة لتقييم حجم وطبيعة الأخطار البيئية المحتملة عن مباشرة المنشآت الصناعية لنشاطها، وهناك من يرى بأن هذا النظام يقصد به: "تلك الوثيقة التي تشرح المخاطر التي يمكن أن يتعرض لها الجيران من جراء النشاط الذي تزاوله المؤسسة الصناعية، وهي تشكل جزء من الملف المقدم للإدارة من طرف المستغل لطلب الترخيص باستغلال المنشأة"

وفي تعريف آخر نجد أن المقصود بهذا النظام هو: "دراسات الخطر المعدة على مسؤولية المستغل والمدروسة من قبل الإدارة، تهدف إلى عرض العمل الذي قام به المستغل لتحديد وتحليل المخاطر الداخلية والخارجية في المنشأة..."²⁶

وفي الأخير يمكننا أن نعرف نظام دراسة الأخطار انطلاقا من مجال الدراسة، واستنادا إلى الطابع التقني الذي يغلب عليه بأنه: "تلك الدراسات التقنية التي تعدها مكاتب دراسات متخصصة ومعتمدة

²⁴ أنظر عبايدية سارة، موسى نورة، (2020)، دراسة الأخطار كآلية وقائية على نشاط المنشآت المصنفة في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية، والاقتصادية، جامعة الجزائر 01 المجلد 57، العدد 02، ص 197.

²⁵ فقد عرف المشرع الجزائري رخصة استغلال المنشآت المصنفة بما فيها المنشآت المزاولة لأنشطة صناعية في نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي 198-06 المؤرخ في 31 ماي 2006 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة على أنها: "تعد رخصة استغلال المؤسسة المصنفة التي تهدف إلى تحديد تبعات النشاطات الاقتصادية على البيئة والتكفل بها، وثيقة إدارية تثبت أن المنشأة المصنفة المعنية تطابق الأحكام والشروط المتعلقة بحماية صحة وأمن البيئة المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما..."

²⁶ محمد الأمين مزيان، عبد القادر محفوظ، (2014)، الآليات التقنية للرقابة الإدارية على المنشآت المصنفة كآلية وقائية لحماية البيئة، مجلة القانون العقاري والبيئة، جامعة تيارت، المجلد 02، العدد 02، ص 11.

بطلب وعلى نفقة صاحب المنشأة الصناعية، بهدف تحديد المخاطر الناتجة عن استغلال المنشأة، وتحديد التدابير والآليات الواجب اتخاذها للحد والتقليل منها، وبذلك فدراسة الأخطار تمثل إحدى الوثائق التقنية المطلوبة في ملف طلب الترخيص باستغلال منشأة صناعية."

هذا وقد أخذ المشرع الجزائري بهذا النظام في القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة حيث نصت المادة 21 منه على أنه يسبق تسليم رخصة استغلال المنشآت المصنفة تقديم دراسة تتعلق بالأخطار والانعكاسات المحتملة للمشروع على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية أو المساس براحة الجوار. وأكد المشرع الجزائري وبنص صريح على وجوب الأخذ بهذا النظام قبل تسليم تراخيص الاستغلال للمنشآت الصناعية موضوع هذه الورقة البحثية في نص المادة 60 من القانون 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، والتي جاء فيها أنه: "يجب أن تخضع كل منشأة صناعية لدراسة الخطورة قبل الشروع في استغلالها.

هذا وقد بين المشرع الجزائري المقصود من نظام دراسة الأخطار بالمادة 12 من المرسوم التنفيذي 06-198 المؤرخ في 31 ماي 2006 والمتعلق بالتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة بتحديد أهداف هذه الدراسة، حيث تنص هذه المادة على أن دراسة الخطر تهدف إلى تحديد المخاطر المباشرة أو غير المباشرة التي قد يتعرض لها الأشخاص والممتلكات والبيئة، وتعرضهم للخطر من جراء نشاط المؤسسة سواء كان السبب داخليا أو خارجيا، وتهدف أيضا إلى ضبط التدابير التقنية للتقليل من احتمال وقوع الحوادث وتخفيف أثارها وكذا تدابير التنظيم للوقاية من الحوادث وتسييرها.²⁷ وبالإضافة إلى ذلك فإن المقصود من نظام دراسة الأخطار يتضح أيضا وفقا لتوجه المشرع الجزائري بتبيان مضمون تلك الدراسات، وهو المضمون الذي بينه المشرع بالتفصيل في أحكام المادة 14 من المرسوم التنفيذي 06-198، ويكمن حصرا في تقديم عرض عام عن المشروع والبيئة المحيطة به، وتقديم

²⁷ - ونشير هنا إلى أن المشرع قد أكد على الطابع التقني لهذه الدراسة أين نصت المادة 13 من المرسوم التنفيذي 06-198 على أن: تنجز دراسة الخطر على نفقة صاحب المشروع من طرف مكاتب دراسات ومكاتب خبرة أو مكاتب استشارات مختصة في هذا المجال ومعتمدة من قبل الوزير المكلف بالبيئة بعد الاطلاع على رأي الوزراء المعنيين عند الاقتضاء."

وصف للمشروع ومختلف منشآته، وتحديد جميع عوامل المخاطر الناجمة عن استغلال المنشأة، وتحليل المخاطر والعواقب والآثار الممكن حدوثها، تقديم وصف لآليات الوقاية والتعامل مع الحوادث.²⁸

هذا ونجد أنه من الضروري ونحن بصدد التطرق للتعريف الفقهي والتشريعي لنظام دراسة الأخطار أن نشير إلى اعتماد المشرع الجزائري لوسيلة قانونية تقنية هامة مدعمة له²⁹ ولها دور فعال في مجال الوقاية من الأخطار المتعلقة بالنشاط الصناعي وهي الوسيلة المتمثلة في إلزامية إعداد المخططات الخاصة على أساس المعلومات التي يقدمها مستغلو المنشآت الصناعية المنطوية على الأخطار المحددة بالدراسة المعدة لاستلام رخصة الاستغلال، وإلزامية إعداد مخططات داخلية للتدخل من قبل مستغلي المنشآت الصناعية تحدد بموجبها مجموع تدابير الوقاية من الأخطار والوسائل المسخرة لذلك، والإجراءات الواجب تنفيذها عند وقوع الضرر.³⁰

ولتحقيق الفعالية المرجوة من هذه الوسيلة المدعمة لنظام دراسة الأخطار فقد تدخل المشرع الجزائري بنصوص تنظيمية خاصة تؤسس لذلك سواء تعلق الأمر بالمخططات الخاصة أو بالمخططات الداخلية، أين حدد الشروط والكيفيات المقررة لإعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت الصناعية وغيرها من الهياكل بموجب المرسوم التنفيذي 15-71 المؤرخ في 11 فبراير 2015، وبين من خلاله طبقا لأحكام المادة 02 المقصود بالخطر موضوع إعداد المخطط، فالخطر البيئي الخاص المعرف هو ذلك الخطر المتوقع المرتبط بتموقع وسير و/أو المواد المستعملة من قبل منشأة صناعية، ويتم تحديده من خلال سيناريوهات الحوادث المتضمنة في دراسة الخطر أو المخاطر المعدة لتسليم رخصة الاستغلال.³¹

هذا وقد حدد المشرع الجزائري كيفيات إعداد وتنفيذ المخططات الداخلية للتدخل من طرف المستغلين للمنشآت الصناعية بموجب المرسوم التنفيذي 09-335 المؤرخ في 20 أكتوبر 2009،

28- للتوسع الفقهي بشأن مضمون دراسات الخطر راجع في ذلك مزيان محمد الأمين، محفوظ عبد القادر، المرجع السابق، ص 12.

29- للتوسع بشأن هذه الوسيلة التقنية راجع عبايدية سارة، موسى نورة، المرجع السابق، ص 201-205.

30- وهذا طبقا لأحكام المادتين 61 و62 من القانون 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

31- فالهدف من وراء إعداد المخططات الخاصة للمنشآت الصناعية يكمن في وجوب تنظيم وتنسيق النجدة في حالة وقوع الخطر المحتمل تجنباً للتأثيرات الخارجية بغرض حماية الأشخاص والممتلكات والبيئة.

وقد عرف المشرع تلك المخططات بنص المادة 02 من هذا المرسوم على أنها: "أداة تسيير وتخطيط الإسعافات والتدخل تهدف إلى حماية العمال والسكان والممتلكات والبيئة، ويحدد جميع تدابير الوقاية من الأخطار والوسائل المسخرة لهذا الغرض وكذا الإجراءات الواجب اتخاذها عند وقوع الضرر."

المطلب الثاني: أهمية نظام دراسة الأخطار

على الرغم من أن نظام دراسة الأخطار البيئية كما سبق وأن أشرنا يعد أخف الأنظمة الإدارية ذات الطابع الوقائي التقني في مجال حماية البيئة غير أنه يحوز أهمية بالغة في هذا المجال بحيث لا يمكن الاستغناء عنه أو الاستسهال في تجسيد إجراءاته على أرض الواقع، وتكمن أهميته في مساعدته على تحديد المخاطر المباشرة أو غير المباشرة التي تعرض الأشخاص والممتلكات والبيئة للمخاطر من جراء نشاط المؤسسة، سواء كان السبب داخليا أو خارجيا، والسماح للجهات الإدارية المعنية بحماية البيئة بممارسة سلطات الضبط الإداري بهذا الخصوص.³²

وتبعا لذلك فإن الخوض في استخلاص المسائل التي تبرز من خلالها الأهمية التي يكتسبها هذا النظام في مجال تجسيد متطلبات الحماية القانونية للبيئة في شقها التقني من مخاطر النشاط الصناعي يستوجب البحث المعمق في التفاصيل ذات الصلة بمضمونه وإجراءاته، غير أنه بالإمكان حصر البحث في هذه الجزئية في نقاط محددة بعينها، ومنها أن دراسة الخطر تعتمد لضبط التدابير التقنية للتقليل من احتمال وقوع الحوادث وتخفيف آثارها وكذا تدابير التنظيم للوقاية من الحوادث وتسييرها، وبذلك فإن هذه الدراسة تعد بمثابة شرط واقف لمنح الترخيص باستغلال المنشآت الصناعية مثلها مثل دراسة التأثير فمن البديهي القول أن عدم تقديم دراسة الخطر أو عدم التقيد بشروطها ومضمونها يؤدي بالضرورة إلى رفض الترخيص، وحتى وإن سلمت الإدارة الرخصة فإن القاضي الإداري المختص يقوم بإلغائها لعب الشكل والإجراءات.³³

³² - خنتاش عبد الحق، (2012)، مجال تدخل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، ص 97.

³³ - محمد الأمين مزيان، عبد القادر محفوظ، المرجع السابق، ص 15.

وعليه نخلص إلى أن أهمية نظام دراسة الخطر تتجلى من خلال الإجراءات الواجب التقيد بها من قبل صاحب المشرع عند إنجازها، وهي الإجراءات التي سبقت الإشارة إليها، ولتوضيحها بشكل أعمق نشير إلى أن المشرع قد أقرها في المرسوم التنفيذي 06-198³⁴، حيث تنص المادة 13 منه على أن دراسة الخطر تنجز على نفقة صاحب المشروع ومن طرف مكاتب دراسات ومكاتب خبرة أو مكاتب استشارات مختصة في المجال ومعتمدة من قبل الوزير المكلف بالبيئة، ويجب أن تتضمن الدراسة طبقا للمادة 14 من نفس المرسوم على عناصر محددة سلفا تتمثل في إعطاء عرض عام للمشروع، ووصف دقيق للأماكن المجاورة للمشروع والمحيط الذي قد يتضرر في حالة وقوع ضرر.³⁵

وبالإضافة إلى ما تقدم فإن أهمية نظام دراسة الخطر تبرز أيضا من ناحية أنه يمثل ركيزة لتنفيذ وسائل قانونية وقائية ذات طابع تقني في مجال حماية البيئة من مخاطر النشاط الصناعي، وهي الوسائل المدعمة لدراسة الخطر، والتي تساهم بدقة في تحديد المخاطر التي تشكلها المنشآت الصناعية، ذلك أن دراسة الخطر تستوجب على المنشآت الصناعية كما سبق وأن أشرنا التقيد بكل ما يلزم لإعداد المخططات الخاصة، والمخططات الداخلية، التي يجب على مستغل المنشأة الصناعية تطبيقها في حالة وقوع الخطر المحتمل.³⁶

وتأسيسا على ما تقدم نخلص إلى أن الأحكام القانونية المنظمة لدراسات الخطر والمخططات الوقائية المدعمة لها، تجعل النظام القانوني موضوع البحث بمثابة وسيلة تقنية جد هامة تمكن الإدارة من ممارسة رقابتها المسبقة على المنشآت الصناعية، وتلزمها بضمان واحترام وتفعيل الإجراءات والتدابير المقررة للتقليل من مختلف المخاطر البيئية المحتملة، وبذلك فإن نظام دراسة الخطر المشترط على

³⁴ - نشير إلى أن المشرع قد حدد كفاءات فحص دراسات الخطر والمصادقة عليها بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 14 ديسمبر 2014، الجريدة الرسمية عدد 03 لسنة 2015.

³⁵ - وبذلك فإن دراسة الخطر عنصر أساسي لوجود المنشآت الصناعية وبدونها لا يمكن أن ترى النور، كما أن غياب الدراسة أو عدم مطابقتها للقانون يؤثر على استمرارية نشاط المنشأة، وهو ما يتضح من خلال ما ذهب إليه المشرع بخصوص إلزام المنشأة الصناعية الموجودة من قبل والمدرجة ضمن قائمة المنشأة المصنفة الملزمة بدراسة الخطر بإنجاز هذه الدراسة في أجل لا يتعدى سنتين ابتداء من تاريخ صدور المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بالتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة وهذا طبقا لأحكام المادة 44 من نفس المرسوم.

³⁶ - أنظر محمد الأمين مزبان، عبد القادر محفوظ، المرجع السابق، ص 16.

المنشآت الصناعية الخاضعة للترخيص يشكل العنصر المحوري في الوقاية من المخاطر الصناعية الكبرى،³⁷ وهو بذلك يتقاطع مع نظام دراسة التأثير بوصفه يمثل أحد أهم أنظمة الرقابة الوقائية ذات الطابع التقني المقررة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، وفي أنه وعلى الرغم من تماشيه مع التوجهات والمعايير البيئية العالمية، وتطابقه مع المكانة الدستورية التي أصبحت تحتلها البيئة في الجزائر بموجب التعديل الدستور لسنة 2020، لا تزال تنقصه كذلك الفعالية المرجوة من إقراره بسبب تغليب الضرورة الاقتصادية والاجتماعية في الكثير من الأحيان كمبرر لتجسيد أنشطة الكثير من المشاريع الصناعية التي تتم عن مخاطر تهدد البيئة والصحة العامة، وأيضا عدم اشتماله لجميع المشاريع الصناعية التي تشكل خطرا على البيئة، وهذا لا يحول دون الإقرار بأهمية الدور الكبير الذي لعبه ولا يزال يلعبه بخصوص تقييم الأخطار البيئية في مجال النشاط الصناعي.

المبحث الثالث: نظام التقارير

يعد نظام التقارير أسلوب وقائي ذو طابع تقني جديد نسبيا استحدثه المشرع بموجب النصوص السارية المتعلقة بحماية البيئة ويهدف هذا النظام إلى فرض رقابة سابقة ولاحقة ومستمرة على النشاطات الصناعية التي يمكن أن تشكل خطر على البيئة، وهو يقترب من نظام الإلزام كونه يمكن السلطة الإدارية المختصة من فرض الرقابة الشاملة على مدى احترام مستغلي المنشآت الصناعية للمقاييس والمعايير البيئية المقررة تشريعا وتنظيما، ولإعطاء صورة واضحة عن هذا النظام سنتطرق لتحديد المقصود به (المطلب الأول)، والتطرق إلى أهم تطبيقاته المقررة في التشريع والتنظيم البيئي الجزائري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التعريف بنظام التقارير

إن تحديد المقصود بنظام التقارير يقتضي ابتداء تحديد المقصود بنظام الإلزام بغية التمييز بينهما، وهذا لوجود تقارب كبير بين النظامين، فالمقصود بنظام الإلزام باعتباره أسلوب من الأساليب الوقائية القبلية لحماية البيئة إلزام الأفراد والمنشآت ومنها المنشآت الصناعية موضوع الدراسة على القيام بعمل إيجابي معين لمنع تلويث عناصر البيئة المختلفة أو لحمايتها، أو إلزام من تسبب بخطئه في تلويث البيئة بإزالة

³⁷ - المرجع نفسه، ص 16.

آثار التلوث إن أمكن، ويعرف نظام الإلزام أيضا على أنه صدور أوامر فردية عن هيئات الضبط الإداري البيئي تلزم بمقتضاها الأشخاص القيام بعمل مادي معين بهدف توخي خطر يهدد البيئة.³⁸

أو أنه عبارة عن إجراء ضابطي يعني إلزام الأفراد والجهات والمنشآت الصناعية وغيرها للقيام بعمل مادي إيجابي معين لمنع تلويث البيئة أو إلزام من تسبب في تلويثها بإزالة آثار التلوث، حيث أن عدم القيام بالعمل سيترتب عنه المساس أو الإخلال بالنظام العام البيئي.³⁹

فالمشرع يتجه أحيانا نحو إلزام المنشآت الصناعية للقيام ببعض التصرفات المادية، والإلزام عكس الحظر لأن هذا الأخير عبارة عن إجراء قانوني إداري يتم من خلاله منع اتيان نشاط معين، أو هو بمثابة إجراء يجبر من خلاله المشرع المنشآت الصناعية على اتخاذ موقف سلبي، في حين أن الإلزام هو إجراء يجبر تلك المنشآت على ضرورة اتيان تصرف إيجابي ذو طبيعة مادية.⁴⁰

فقد تضمن التشريع والتنظيم البيئي الجزائري عديد التطبيقات لنظام الإلزام ومنها ما ورد بالقانون 10-03، حيث تضمنت المادة 49 منه أحكاما تتعلق بوجوب التقيد بشروط الانبعاث الملوث للجو والذي يشكل تهديدا للأشخاص والبيئة أو الأملاك عند طريق إلزام المتسببين فيه باتخاذ التدابير الضرورية لإزالته أو تقليصه وفي نفس الوقت يلزم لأصحاب المنشآت الصناعية اتخاذ كل التدابير اللازمة للتقليل أو الكف عن استغلال المواد المتسببة في افقار طبقة الأوزون.

أما عن نظام التقارير فهو بمثابة نظام ينطوي على إلزام مزدوج أي سابق ولاحق وذو طابع تقني، لاحق لأنه مكمل لتراخيص النشاط والاستغلال الصناعي،⁴¹ وبهذا المفهوم تفرض بموجب الإدارة الرقابة التقنية المستمرة على مختلف النشاطات الصناعية، عن طريق إلزام مستغلي المنشآت الخاصة بتلك النشاطات بتقديم تقارير دورية تتضمن معلومات عن كل ما قد يتسبب في إلحاق ضرر بصحة المواطن

³⁸ - سه نكه داود محمد (2012)، الضبط الإداري لحماية البيئة -دراسة تحليلية مقارنة-، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والتوزيع، مصر، ص229.

³⁹ - للتوسع أكثر بشأن نظام الإلزام راجع: بن صافية سهام، (2011)، الهيئات الإدارية المكلفة بحماية البيئة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص 159.

⁴⁰ - بوغنق سمير، المرجع السابق، ص 107.

⁴¹ - وهنا يتجلى المقصود بمفهوم الرقابة اللاحقة والمستمرة على النشاطات الصناعية الخاضعة لنظام دراسة الخطر.

والبيئة، والمعنى أن الإدارة تتابع مدى التقيد المستمر لمختلف المنشآت الصناعية بالمعايير والمقاييس البيئية المعمول بها، وهو المفهوم الذي سيتضح من خلال التطبيقات الواردة أدناه.

وسابق لأنه نظام خاص يهدف إلى إلزام⁴² فئة من المشروعات والمنشآت بما فيها المنشآت الصناعية والخاضعة للتصريح بالاستغلال، والتي تمارس نشاطا ذو تأثير بيئي بإخطار السلطة الإدارية قبل بدء ممارسة النشاط عن المواد الخطيرة بموجب تقرير وهو بذلك يقترب من نظام دراسة الأخطار.

فقد ألزم المشرع الجزائري فئة معينة من مستغلي النشاطات الصناعية طبقا للمرسوم التنفيذي 044-07 والمرسوم التنفيذي 198-06⁴³ وهي النشاطات غير الخاضعة لنظام دراسة الخطر بوجوب تقديم تقرير عن المواد الخطيرة التي يمكن أن تكون بحوزتهم بحيث يمكن تقييم الأخطار المتوقعة وتضمين التقرير بملف الحصول على التصريح بالاستغلال، والإجراء يخص المؤسسات المصنفة من الفئة الرابعة ومنها التي تزاوّل نشاطا صناعيا.⁴⁴

والمعنى أن الإخطار كإجراء ضبطي بيئي في نظام التقارير ليس بمثابة طلب أو التماس بالموافقة على ممارسة نشاط، وإنما هو إخطار بالعلم لكي تكون هيئات الضبط على علم بالنشاط قصد تمكينها من الاعتراض على ممارسة النشاط الخطير، ولتأخذ الحيطة لمنع تلوث البيئة وتجعل ممارسة النشاط في العلن وبالتالي تحافظ على مصلحة الدولة والأفراد معا.⁴⁵

والإخطار أو الإبلاغ نوعان بالنسبة للمؤسسات الصناعية الخاضعة لنظام التصريح، إبلاغ سابق أي قبل مباشرة النشاط كما سبق توضيحه وإبلاغ لاحق يتحقق عندما يجيز القانون ممارسة النشاط دون

42- الإلزام هنا للقيام بتقديم معلومات وبيانات في شكل تقارير تقنية وليس القيام بفعل مادي.

43- راجع المادة 02 من المرسوم التنفيذي 144-07، والمادتين 03 و09 من المرسوم التنفيذي 198-06.

44- برازة وهيبة، (2021)، الترخيص لاستغلال المنشآت المصنفة كآلية لتحقيق التنمية المستدامة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 12، العدد 03، ص 823.

45- نواف كنعان، (2006)، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، دراسة تطبيقية في دولة الإمارات المتحدة، مجلة الشارقة للعلوم الشرعية والقانونية، العدد الأول، كلية القانون، جامعة الشارقة، الإمارات، ص 95.

إذن مسبق لكن بشرط الإبلاغ عنه خلال مدة محددة وهذا ما يسمح للسلطة الإدارية الضابطة بمراقبة آثار هذا النشاط على البيئة اتخاذ التدابير الوقائية لمنع التلوث أو تخفيف آثاره.⁴⁶

ومن خلال ما سبق ذكره يتضح لنا أن نظام التقارير تستطيع الإدارة من خلاله متابعة التطورات الحاصلة على النشاطات الصناعية، فبدلاً من أن تقوم الإدارة بإرسال أعوانها للتحقق من السير العادي للنشاط يتولى صاحب النشاط تزويد الإدارة بالمعلومات والتطورات الجديدة.

المطلب الثاني: تطبيقات نظام التقارير في التشريع والتنظيم البيئي الجزائري

نخلص مما سبق التطرق إليه في المطلب الأول إلى أن نظام التقارير البيئية يحوز نفس الأهمية التي يحوزها نظامي دراسة التأثير ودراسة الأخطار، لما يحتويه من دور فعال في مجال الرقابة على الأنشطة الصناعية التي تشكل خطراً على البيئة، والذي ينم عن مساهمة تقنية معتبرة في مجال التقليل من وقوع الحوادث والأضرار البيئية الناتجة عن تلك الأنشطة.

هذا وتكمن أهميته أيضاً في دعم باقي أساليب الرقابة الإدارية، إلا أنه على الرغم من تلك الأهمية فإن المشرع الجزائري لم ينص بصفة صريحة على هذا نظام في القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ونجده قد تطرق له بصفة ضمنية أو غير مباشرة في المادة 08 منه والتي تنص على أنه يتعين على كل شخص طبيعي أو معنوي بحوزته معلومات متعلقة بالعناصر البيئية التي يمكنها التأثير بصفة مباشرة أو غير مباشرة على الصحة العمومية، تبليغ هذه المعلومات إلى السلطات المحلية والسلطات المكلفة بالبيئة.

غير أن المشرع الجزائري قد أخذ بنظام التقارير في العديد من القوانين ذات الصلة بحماية البيئة ومن تطبيقات هذا النظام في شقه المتعلق بالرقابة اللاحقة المستمرة في تلك القوانين ما ورد في أحكام المادة 21 من القانون 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، أين ألزم المشرع بموجبها منتجي أو حائزي النفايات الخاصة الخطيرة بالتصريح للوزير المكلف بالبيئة بالمعلومات المتعلقة بطبيعة وكمية وخصائص النفايات بصفة دورية، كما يتعين عليهم تقديم بصفة

46- خنتاش عبد الحق، المرجع السابق، ص 94.

دورية المعلومات الخاصة بمعالجة هذه النفايات وكذلك إجراءات العملية المتخذة والمتوقعة لتفادي إنتاج هذه النفايات بأكبر قدر ممكن.⁴⁷

ويقصد بالنفايات الخاصة والنفايات الخاصة الخطيرة الخاضعة لنظام التقارير طبقا لنفس القانون والذي أورد تصنيفا خاصا بالنفايات تبعا لخطورتها،⁴⁸ كل النفايات الناتجة عن النشاطات الصناعية وغيرها من النشاطات والتي تحتاج لشروط خاصة لجمعها ونقلها ومعالجتها، بفعل طبيعتها ومكونات المواد التي تحتويها وأيضا خاصية المواد السامة التي تحتويها وارتباطها باحتمال إلحاق الضرر بالصحة العامة والبيئة. هذا وقد تضمن القانون 05-12 المتعلق بالمياه أيضا النص على نظام التقارير، أين فرض بموجب المادة 67 منه على الأشخاص الطبيعية أو المعنوية الخاضعة للقانون العام والقانون الخاص⁴⁹ الحائزين على رخصة أو امتياز استعمال الأملاك العمومية الطبيعية للمياه وأصحاب الامتياز أو المفوض لهم الخدمات العمومية للماء والتطهير وأصحاب امتياز استغلال مساحات السقي أن يقدموا دوريا للسلطة المكلفة بنظام التسيير المدمج للإعلام كل المعلومات والمعطيات التي تتوافر لديهم.

خاتمة:

بحكم أن محتويات هذه الورقة البحثية شكلت مجال للدراسة النظرية والتطبيقية لأساليب الحماية القانونية ذات الطابع التقني للبيئة المقررة في التشريع الجزائري لمجابهة الأخطار والأضرار الناجمة عن مخاطر ومضار التلوث الناتجة عن الأنشطة الصناعية، فقد اقتضت دراسة الجوانب الخاصة بتلك الحماية التطرق لها على النحو المتبع في متن الورقة البحثية، وبعد استعراض تلك الأساليب بشيء من التفصيل خلصنا في الختام إلى نتائج بحثية بدت من خلالها مقترحات تتجه في مجملها نحو ضرورة تفعيل الإدماج التقني للبعد البيئي في مختلف الأنشطة الصناعية، وهي النتائج والمقترحات التي نوردها في الآتي:

⁴⁷ - ولقد رتب المشرع طبقا للمادة 58 من نفس القانون عن مخالفة هذا الإجراء بتوقيع غرامة من خمسين ألف دينار 50.000 دج إلى مائة ألف دينار 100.000 دج.

⁴⁸ - راجع المادتين 03 و 05 من القانون 01-19.

⁴⁹ - ومن الأشخاص المقصودة بنص المادة 67 أعلاه المنشآت الصناعية موضوع الدراسة.

01-التائج:

- إن الأساليب القانونية الإدارية ذات الطابع التقني لحماية البيئة في الجزائر هي نفسها المعتمدة في دول كثيرة والتي حققت بها التوفيق بين التنمية وحماية البيئة، وهذا يؤكد لنا فعاليتها مما يدل على أن الخلل ليس في تلك الأنظمة، وإنما في التطبيق الصارم للقانون من قبل الهيئات والأجهزة المختصة بحماية البيئة.

- اعتمد المشرع الجزائري بشكل واضح على نظامي دراسة التأثير ودراسة الأخطار لمنح مختلف التراخيص ذات الصلة بالأنشطة الصناعية واعتبرها بمثابة تطبيق من تطبيقات الضبط الإداري البيئي كونه يعد الوسيلة الأكثر تحكما ونجاعة لما تحققة من حماية مسبقة على وقوع الاعتداء، كما أنه يرتبط بالمشاريع ذات الأهمية والخطيرة على البيئة سيما المشاريع الصناعية، والتي تؤدي في الغالب إلى استنزاف الموارد الطبيعية والمساس بالتنوع البيولوجي.

- على الرغم من الأهمية البالغة التي يحوزها نظام التقارير في مجال المراقبة التقنية المستمرة للأنشطة والمنشآت الصناعية التي تشكل خطرا على البيئة، بحكم أنه يساهم مساهمة فاعلة في تدعيم أساليب الرقابة الوقائية ذات الصلة بموضوع الدراسة غير أن المشرع الجزائري لم ينص بصفة صريحة على هذا النظام واكتفى بتنظيمه ضمينا.

02-المقترحات:

- تتمين كل التعديلات الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2020 بشأن المكانة الدستورية للبيئة، ودعوة المؤسس الدستوري إلى الإبقاء على دسرة الحقوق البيئية وتجاهل الأصوات غير المتخصصة والمنادية بالتراجع عن ذلك، على اعتبار أن المكانة الدستورية للبيئة تعد بمثابة ركيزة ومرجع تستند إليها الإدارة في تفعيل أساليب الحماية القانونية موضوع الدراسة على النحو المرجو من إقرارها.

- دعوة الجهات الإدارية المختصة إلى اتخاذ التدابير اللازمة لتحقيق التفعيل القوي لهذه الأساليب على أرض الواقع، وهذا لا يتأتى إلا من خلال التطبيق الصارم للقانون من طرف الأعوان

المكلفون بهذا الشأن، ولتحقيق ذلك فإن الدولة مطالبة في هذا المجال بتوفير أحسن الظروف للأعوان لمزاولة مهامهم وتحفيزهم وردعهم في حالة الإخلال بالمهام المنوطة بهم.

- الدعوة إلى تعزيز ومرافقة الطابع الوقائي والإصلاحي التي تتسم الأساليب موضوع الدراسة بأساليب ردعية أكثر فعالية من تلك الموجودة، خاصة وأن الواقع يظهر بأن نسبة كبيرة من أفعال تلويث البيئة ترتكب من طرف اقتصاديين وصناعيين ينقصهم الوعي البيئي ولا يبالون بجنوحهم البيئي.

- دعوة الجهات الإدارية ذات الصلة بالضبط البيئي إلى التطبيق الصحيح للأساليب الإدارية موضوع الدراسة على النحو المقرر قانونا، وهي الدعوة التي تستند إلى أساس مهم يتعلق بالتوجه الاقتصادي المتسارع الذي تبنته الجزائر مؤخرا والمنطوي على ضرورة الانفتاح الشامل على الاستثمارات الداخلية والأجنبية في القطاع الصناعي.

قائمة المراجع:

-النصوص القانونية

- 1- الدستور (التعديل الدستوري لسنة 2020).
- 2- القانون 83-03 المؤرخ في 05 فبراير 1983 يتعلق بحماية البيئة (ملغى)
- 3- القانون 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.
- 4- القانون 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.
- 5- القانون 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.
- 6- القانون 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه.
- 7- المرسوم التنفيذي 90-78 المؤرخ في 27 فبراير 1990 المتعلق بدراسات التأثير في البيئة (ملغى).
- 8- المرسوم التنفيذي 06-198 المؤرخ في 31 ماي 2006 المضبط للتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة.
- 9- المرسوم التنفيذي 07-144 المؤرخ في 19 ماي 2007 المحدد لقائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة المعدل والمتمم.

10- المرسوم التنفيذي 07-245 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي 18-255 المؤرخ في 09 أكتوبر 2018.

11- المرسوم التنفيذي 09-335 المؤرخ في 20 أكتوبر 2009 المحدد لكيفيات إعداد وتنفيذ المخططات الداخلية للتدخل من طرف المستغلين للمنشآت الصناعية.

12- المرسوم التنفيذي 15-71 المؤرخ في 11 فبراير المحدد لشروط وكيفيات إعداد المخططات الخاصة للتدخل للمنشآت أو الهياكل واعتمادها.

13- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 14 ديسمبر 2014، المحدد لكيفيات فحص دراسات الخطر والمصادقة عليها، الجريدة الرسمية عدد 03 لسنة 2015.

-المؤلفات:

1- الحلو ماجد راغب (د س ن)، قانون حماية البيئة، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر.

2- سه نكه داود محمد (2012)، الضبط الإداري لحماية البيئة -دراسة تحليلية مقارنة-، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والتوزيع، مصر.

-الرسائل العلمية:

1- وناس يحيى، (2007)، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر.

2- بن صافية سهام، (2011)، الهيئات الإدارية المكلفة بحماية البيئة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر.

3- خنتاش عبد الحق، (2012)، مجال تدخل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة.

المقالات:

1- برازة وهيبة، (2021)، الترخيص لاستغلال المنشآت المصنفة كآلية لتحقيق التنمية المستدامة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 12، العدد 03.

- 2- بوعنق سمير، (2018)، آليات الضبط الإداري البيئي في الجزائر -أي فعالية في حماية البيئة-، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة تيارت، المجلد 05، العدد 02.
- 3- بن عمار مقني، (2017)، أهمية الدراسات التقنية المتعلقة بتقييم الأثر البيئي ودى إلزاميتها في القانون الجزائري، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة تيارت، المجلد 07، العدد 02.
- 4- راشدي صابر، (2021)، دراسة مدى التأثير على البيئة: بحث في المفهوم والأساس القانوني، مجلة معارف، جامعة البويرة، المجلد 16، العدد 01.
- 5- عابدي قادة، مبطوش الحاج (2021)، دراسة التأثير البيئي للمنشآت المصنفة في التشريع الجزائري على ضوء 07-145 المعدل والمتمم، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 13، عدد خاص.
- 6- عبايدية سارة، موسى نورة، (2020)، دراسة الأخطار كآلية وقائية على نشاط المنشآت المصنفة في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية، والاقتصادية، جامعة الجزائر 01 المجلد 57، العدد 02.
- 7- قايد سامية (2016)، دراسة مدى التأثير كإجراء قانوني لحماية البيئة، مجلة إدارة، المدرسة العليا للإدارة حيدرة، الجزائر، المجلد 23، العدد 01.
- 8- محمد الأمين مزيان، عبد القادر محفوظ، (2014)، الآليات التقنية للرقابة الإدارية على المنشآت المصنفة كآلية وقائية لحماية البيئة، مجلة القانون العقاري والبيئة، جامعة تيارت، المجلد 02، العدد 02.
- 9- معيني كمال (2020)، فعالية دراسات التأثير على البيئة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر باتنة، المجلد 07، العدد 02.
- 10- نواف كنعان، (2006)، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، دراسة تطبيقية في دولة الإمارات المتحدة، مجلة الشارقة للعلوم الشرعية والقانونية، كلية القانون، جامعة الشارقة، الإمارات، العدد 01.