

## الرقابة المؤسساتية على دراسة التأثير في مجال المنشآت المصنّفة : مقارنة نقدية

بن خالد السعدي<sup>(1)</sup>

جامعة بجاية

### الملخص:

رَكَزَت هذه المساهمة على تحليل الوظيفة الرقابية التي تمارسها المؤسسات الرسمية على دراسات التأثير في مجال المنشآت المصنّفة؛ إذ بعد استقراء أهمية الدور الرقابي لهذه الهيئات بالنظر إلى ما ينبغي أن تقدّمه في سبيل الحفاظ على البيئة، تم تبيان مختلف الإشكالات التي يثيرها هذا النموذج الرقابي. مثل هذه العقبات، لا تتعلّق فقط بقصور القاعدة القانونية ذات الصلة بموضوع الرقابة المؤسساتية على دراسة التأثير في مادة المنشآت المصنّفة، وإنّما تعود أيضا إلى مبررات متعدّدة أفرزها السياق العام الذي تندرج ضمنه رقابة هذه الجهات .

### الكلمات المفتاحية:

الرقابة، المنشآت المصنّفة، المؤسسات الرسمية، دراسة التأثير، حماية البيئة.

تاريخ إرسال المقال: 2018/05/05، تاريخ قبول المقال: 2018/06/05، تاريخ نشر المقال: 2018/07/31

لتهميش المقال: بن خالد السعدي، " الرقابة المؤسساتية على دراسة التأثير في مجال المنشآت المصنّفة : مقارنة نقدية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 01، 2018، ص ص. 354-342.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

[http://univ-bejaia.dz/Fac\\_Droit\\_Sciences\\_Politiques/revues-de-la-faculte](http://univ-bejaia.dz/Fac_Droit_Sciences_Politiques/revues-de-la-faculte)

المقال متوفر على الروابط التالية:

<sup>(1)</sup> أستاذ مساعد قسم "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، عضو مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، 06000،

بجاية، الجزائر

المؤلف المرسل: [benkhaledsaadi@hotmail.fr](mailto:benkhaledsaadi@hotmail.fr)

## Institutional Control on the Impact Studies in the Field as of Classified Installations: Critical Approach

### Summary:

This contribution focuses on the analysis of the function of the control exercised by the official institutions on the impact studies in the field of the classified installations. Indeed, having put the accent on the utility of this spot with regard to what requires the protection of the environment, we lifted deferential problematic which arouses this model of control.

Such obstacles are not only justified by the failure of the legal rule concerning the institutional control of environmental studies regarding the classified installations. But they are also dependent on multiple reasons which concern the general context in which control in question is exerted.

### Key words:

Control, classified installations, official institutions, impact study, environmental protection.

## Le contrôle institutionnel sur l'étude d'impact dans le domaine des installations classées : approche critique

### Résumé:

Cette contribution se focalise sur l'analyse de la fonction du contrôle exercé par les institutions officielles sur l'étude d'impact dans le domaine des installations classées. En effet, après avoir mis l'accent sur l'utilité de cette tâche par rapport à ce qu'exige la sauvegarde de l'environnement, on a soulevé les différentes problématiques que suscite ce modèle de contrôle.

De telles entraves, ne sont pas justifiées uniquement par l'ineffectivité de la norme juridique ayant trait au contrôle institutionnel de l'étude d'impact en matière des installations classées, mais elles sont liées également à de multiples raisons qui relèvent du contexte général dans lequel s'exerce le contrôle en question.

### Mots clés :

Contrôle, installations classées, institutions officielles, étude d'impact, protection de l'environnement.

## مقدمة

أصبحت حماية البيئة من المواضيع التي احتلت الصدارة في سياسات ونقاشات العصر الحديث. فبالرغم من التشكيك في حتميتها<sup>1</sup>، إلا أنّ ما آلت إليه من تلوّث وتدهور<sup>2</sup> يبرّر بما لا يدع أدنى شك للتدخل من أجل حمايتها. هذا الأخير لا يمكن أن يُجني ثماره إلا إذا كان مندرجا ضمن مقتضيات المقاربة الوقائية، التي ترتكز بالأساس وفي المقام الأول على دراسة التأثير على البيئة، لاسيّما إذا تعلّق الأمر بمجال حساس مثلما هو الشأن بالنسبة للمنشآت المصنّقة<sup>3</sup>.

إذا كان نطاق تطبيق دراسة التأثير على البيئة ليس منحصرا على المنشآت المصنّقة فحسب<sup>4</sup>، فإنّ تركيز دراستنا على هذا المجال بالضبط، إنّما يستند إلى اعتبار المنشآت المصنّقة من أكبر المحاور المشكّلة لقانون البيئة، والتي ينبغي مراقبتها بعناية فائقة من الناحية الأكاديمية.

هذا، وبصرف النظر عن المقصود بها<sup>5</sup>، وعن ضبط تسميتها التي أثارت الجدل<sup>6</sup>، فإنّ بلوغ الغاية المنشودة من وراء فرضها على المنشآت المصنّقة مرهون بإخضاعها لأطرٍ رقابية، تستجيب لمقتضيات الحماية الحقيقية. فلا يكفي إذن أن يتم إعداد هذه الدراسة من طرف مكاتب دراسات معتمدة، مادام ما يربط هذه الأخيرة بالمستغل

<sup>1</sup> - أمثال FERRY Luc المؤلف لكتاب *Le nouvel ordre écologique* و PASCALLET Yves صاحب كتاب *L'humanité disparaîtra, bon débarras*، اللذان اعتبرا فكرة حماية البيئة "كمشروع مُضاد للإنسانية" للتفصيل أكثر في المفاهيم التي يحملها هذا الاتجاه المعادي للبيئة، انظر:

BOUTAUD Aurélien, « Ecologie : les grandes controverses », *Millénaire 3*, 2010, p.02 et 03.

<sup>2</sup> - في تقريره الأخير، أكد مجمع ما بين الحكومات حول تطوّر المناخ « GIEC » الذي تحصّل بمعية نائب الرئيس الأمريكي Al Gore على جائزة النوبل لسنة 2007 استحقاقا لمجهوداتهما الجبارة في مجال مكافحة التغيّرات المناخية على أنّه منذ أكثر من 1400 سنة، تعتبر الثلاث عشريات "1983-2012" الأخيرة أكثر حرارة على سطح الأرض، انظر:

GIEC, *Changements climatiques 2014: rapport de synthèse*, p. 04 .

<sup>3</sup> - يُراد بالمنشأة المصنّقة: "كل وحدة تقنية ثابتة يمارس فيها نشاط أو عدة أنشطة من النشاطات المذكورة في قائمة المنشآت المصنّقة، المحددة في التنظيم المعمول به"، المادة الثانية ف. 02 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 مؤرخ في 31 ماي 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنّقة لحماية البيئة، ج.ر.ج.ج، عدد 37، صادر في 04 يونيو 2006.

<sup>4</sup> - بل يشمل أيضا كل المشاريع المرفقة بالملحق الذي أحالتنا إليه المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 مؤرخ في 19 ماي 2007، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج.ر.ج.ج، عدد 34، صادر في 20 ماي 2007.

<sup>5</sup> - V. PRIEUR Michel, « Le respect de l'environnement et les études d'impact », RJE, n° 2, 1981, p. 103.

<sup>6</sup> - « Il y a trouble quand on évoque l'étude d'impact écologique. Vertige même si l'on observe les divers noms qui l'a qualifient en droit », NAIM-GESBERT Éric, « L'étude d'impact écologique », RJE, n° 04, 2015, p. 597.

هي "علاقة تجارية"<sup>1</sup> غير مكترثة بالانشغالات المتعلقة بحماية البيئة. إن دراسة التأثير بهذا الشكل آلية رقابية للأنشطة التي تنطوي عليها المنشآت المصنّفة، وهي في الوقت نفسه مجالاً ممتازاً لرقابة العديد من المؤسسات، التي يمكن حصرها -على المستوى الرسمي- في أطرٍ إدارية وأخرى قضائية. مما يدفع بقوة للاستفسار عن مدى تأطير كل من المشرّع والمنظّم لهذا النموذج الرقابي على النحو الذي يستجيب من خلاله لمقتضيات حماية البيئة في مجال المنشآت المصنّفة؟

لا يمكن لنا، من منطلق هذه الاشكالية أن نقوم بدراسة قانونية في مراتب النقد إلا بإجراء الوصال بين ما كانت عليه القاعدة القانونية ذات الصلة بهذا المجال من حال، وما ينبغي أن ترتقي إليه من أفقٍ قانوني يضمن رقابة فعلية على دراسة التأثير، متجاوزين بذلك العتاب القاسي الذي عادة ما يلاحق رجال القانون<sup>2</sup>. وعلى هذا المنوال، تنصّب محاولتنا في بادئ الأمر على إبراز مواطن محدودية الرقابة التي تمارسها المؤسسات الإدارية (أولاً) ثم بعد ذلك يتم خوض البحث في دراسة الدور الرقابي للمؤسسة القضائية فيما إن كان وارداً وفعلياً؟ (ثانياً).

### أولاً: محدودية الرقابة التي تمارسها المؤسسات الإدارية

يُراد بالمؤسسات الإدارية في هذا المقام، تلك الهيئات العمومية التي حُوّلت لها صلاحيات الرقابة على دراسة التأثير في مجال المنشآت المصنّفة<sup>3</sup>. وهي تتحدّد في كل من الإدارة الكلاسيكية التي تمارس وظيفتها الرقابية على دراسة التأثير العادية، وفي سلطة ضبط المحروقات إذا تعلق الأمر بدراسة التأثير المتعلقة بالمنشآت المصنّفة التابعة لقطاع المحروقات. إذا كان من الصائب أن يتم اعتماد الازدواجية في التمييز بين دراسات التأثير في مجال المنشآت المصنّفة من جهة، وبين الأطر الرقابية التي تخضع لها من جهة أخرى، فإنّ تقييم الإطار العام الذي يُحيط بممارسة رقابة هاتين المؤسستين قد أثبت محدوديتهما على أكثر من صعيد. هذه الأخيرة، تُعزى بالأساس إلى تأثر الإدارة الكلاسيكية بالنزعة البيروقراطية (1) وإلى الطابع التزييني للرقابة التي تقوم بها سلطة ضبط المحروقات (2).

<sup>1</sup> - LECLERC Alain, « Comment le commissaire-enquêteur apprécie-t-il la qualité intrinsèque de l'étude d'impact en amont de toute procédure contentieuse ? », RJE, n° spécial 2004, p. 96.

<sup>2</sup> - « Le juriste est juriste, de toute éternité et de la tête aux pieds », BOURDIEU Pierre, « La force du droit. Pour une sociologie du champ juridique », Actes de la recherche en sciences sociales, n° 64, 1986, p. 6, cité par SUEUR Jean-Jacques, « Pierre Bourdieu, Le droit et les juristes. La méprise », Droit et société, n° 03, 2013, p. 727.

<sup>3</sup> - قُدّمت هناك محاولات قيمة بخصوص ضبط مصطلح المؤسسة، لاسيما من زاوية القانون العام الذي تندرج فيه بامتياز هذه الدراسة، راجع في ذلك:

MILLARD Éric, « Hauriou et la théorie de l'institution », Droit et société, n° 01, 1995, pp. 381-409.

## 1- رقابة الإدارة الكلاسيكية، نموذج ممتاز للبيروقراطية

يستوقفنا البروفيسور PRIEUR Michel في مساهمته الممتازة حول إدارة البيئة على إحدى العبارات التي لخصت لنا الارتباط الوثيق بين الإدارة والسياسة التي تقوم عليها حماية البيئة، حيث أجزم بموجبها على أن: « *La politique de l'environnement n'a d'avenir que si elle est appuyée et suivie par une administration compétente et spécialisée* »<sup>1</sup>. فعلا، فإقحام الإدارة وإدخالها كعنصر فاعل لمواجهة الاشكالات البيئية والأخذ بعين الاعتبار مسألتي الاختصاص والتخصّص أمر في غاية من الأهمية. وعلى غرار الصلاحيات المخوّلة لها بعنوان نشاطها الوقائي في مجال المنشآت المصنّفة<sup>2</sup>، يمكن للإدارة أن يكون لها يد في مزاوله اختصاصها الرقابي على دراسات التأثير التي تخضع لها المنشآت المصنّفة<sup>3</sup>؛ حيث تتجسد هذه الرقابة في إطار مرحلتين: الأولى تتعلّق بالفحص الأولي الممارس من طرف المصالح المكلفة بالبيئة المختصة اقليميا بعد تكليفها من طرف الوالي<sup>4</sup>. أما الثانية فتتمثل في الفحص النهائي الذي يقوم به الوزير المكلف بالبيئة، والذي يُتّوج في نهاية المطاف بالموافقة على الدراسة أو برفضها مع التبرير<sup>5</sup>.

يتّضح بعد قراءة متأنية للنصوص المؤطرة لهذه الرقابة، أنّه لم يتم تقييد المصالح المكلفة بالبيئة المختصة اقليميا بأجل محدّد لمزاوله رقابتها على دراسة التأثير على البيئة المتعلقة بالمنشآت المصنّفة، وهو ما يجعلها تتنافى ومقتضيات الإدارة الحديثة التي تقوم على النوعية، السرعة والشفافية<sup>6</sup>. ويفتح المجال أمامها لاستعمال سلطتها التقديرية في سبيل الموازنة بين حماية البيئة وتحقيق التنمية، خاصة وأنّ ممارسة هذه الصلاحية ليست بمنأى عن الخطر البيروقراطي الذي أشار إليه البروفيسور رداّف في حدّ قوله:

« *Ce risque bureaucratique découle du fait que le droit de l'environnement recèle des éléments d'ineffectivité. Ce droit confère à l'administration une marge*

<sup>1</sup> - PRIEUR Michel, « Administration de l'environnement », RJE, n° 02, 1983, p. 105.

<sup>2</sup> - مثلما هو الشأن بالنسبة لمنح تراخيص الاستغلال، انظر في ذلك، المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنّفة لحماية البيئة، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - ينبغي أن نوضح في هذا المقام بأنّ المنشآت المصنّفة المعنية بضرورة اعداد دراسة التأثير هي تلك الخاضعة للرخصة الوزارية أو الولائية فقط. أما بالنسبة للمنشآت الخاضعة للرخصة التي يمنحها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو تلك الخاضعة لنظام التصريح فهي بحكم تأثيرها الضئيل على البيئة، تخضع لموجز التأثير، انظر الملحق المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 07-144 مؤرخ في 19 ماي 2007، يحدد قائمة المنشآت المصنّفة لحماية البيئة، ج.ج.ج، عدد 34، صادر في 20 ماي 2007.

<sup>4</sup> - انظر المادة الثامنة من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، مرجع سابق.

<sup>5</sup> - انظر المواد من 16 إلى 18 من المرجع نفسه.

<sup>6</sup> - CHEVALLIER Jacques, « L'accélération de l'action administrative », in GERARD Philippe, OST François et VAN DE KERCHOVE Michel, (S/dir.), *L'accélération du temps juridique*, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 2000, p.489.

*d'appréciation importante dans la réalisation de l'équilibre entre protection de l'environnement et développement économique* »<sup>1</sup>.

ولما كانت الموافقة التي بها تُتَوَجَّح المرحلة الثانية من الرقابة اختصاص حصري للوزير المكلف بالبيئة، فإنَّ حساسية مركزه كرجل سياسي مُعَرَّض للضغوطات، وانتمائه إلى وزارة حطمت الرقم القياسي في عدم الاستقرار على مستوى الحكومة:

« *Il détient probablement le record de l'instabilité au sein du gouvernement* »<sup>2</sup>.

خاصة مع التعديلات الحكومية الأخيرة التي عرفت من خلالها الوزارة المكلفة بالبيئة تذبذبا مؤسساتيا عميقا،<sup>3</sup> من شأنه أن يُعَدِّد الرؤية الواضحة تجاه البيئة وبالتالي غياب الرقابة الفعلية للإدارة على دراسة التأثير المفروضة في هذا المجال .

## 2- الطابع التزييني لرقابة سلطة ضبط المحروقات

بداية، يتعيَّن علينا إزالة اللبس عن التكليف الذي يكتنف سلطة ضبط المحروقات، فيما إن كانت تعتبر من قبيل السلطات الإدارية المستقلة أم أنها تدخل ضمن الإدارة الكلاسيكية؟ وأمام سكوت النص، يمكن الاستناد إلى رأي الأستاذ زوايمية الذي كَتَبَهَا "كسلطة تجارية مستقلة"<sup>4</sup>، مما يؤسِّس لاعتبارها فئة مؤسَّساتية متميزة عن سابقتها.

إنَّ تخويل سلطة ضبط المحروقات صلاحية الرقابة على دراسات التأثير المتعلقة بالمنشآت المصنَّفة التابعة لقطاع المحروقات، إنَّما يستند بالأساس إلى الطابع الاستراتيجي لهذا المجال، سواء كان ذلك من حيث تأثيره البالغ على البيئة أو من حيث مساهمته في الدخل القومي للبلاد.<sup>5</sup> الأمر الذي يجعل الرقابة في هذا المقام

<sup>1</sup> - REDDAF Ahmed, « De quelques réflexions sommaires sur l'effectivité relative du droit de l'environnement en Algérie », Revue des sciences juridiques et administratives, Faculté de droit de Tlemcen, n° 01, 2003, p. 78.

<sup>2</sup> - تُنسب العبارة للبروفيسور *PRIEUR Michel* الذي كَتَبَهَا بموجبها وزارة البيئة الفرنسية عبر إحدى أعماله المنشورة في سنة 1983، وهي في لحظة إعداد هذا المقال صالحة بامتياز لوصف حالة الجزائر، انظر في هذا الصدد:

*PRIEUR Michel*, « Administration de l'environnement », op. cit., p. 105.

<sup>3</sup> - في ظرف زمني قصير جدا، أُوكِلت الإدارة المركزية لحماية البيئة إلى عدَّة وزارات، راجع بصفة خاصة التعديلات الحكوميين الاخيرين، لاسيما المرسوم الرئاسي رقم 15-125 مؤرخ في 14 مايو 2015، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج.ج.ج. عدد 25، صادر في 18 مايو 2015 (ملغى)، والمرسوم الرئاسي رقم 17-180 مؤرخ في 25 مايو 2017، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج.ج.ج. عدد 31، صادر في 28 مايو 2017 .

<sup>4</sup> - ZOUAÏMIA Rachid, *Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance*, Belkeise édition, Alger, 2013, p. 57.

<sup>5</sup> - تعتبر الجزائر، من الناحية الاقتصادية، بمثابة "رهينة للمحروقات"، إذ يمثل هذا القطاع لحدده فقط حوالي نصف الدخل القومي الخام ويساهم في القيمة المضافة بما يُعادل 77 مليار دولار. أما حجم الصادرات في هذا المجال، فهي تجاوزت نسبة 97% من قيمة الصادرات لسنة 2008، أنظر:

لا تقوم فقط على توفر عنصر الكفاءة والتخصص، وإنما أيضا على حياد واستقلالية الأشخاص القائمين بها. ذلك أنّ هذه الأخيرة تُعدّ من الشروط الضرورية لاتخاذ قرارات عادلة ومنصفة. يقول أحد الأكاديميين :

« *L'indépendance des contrôleurs, nécessaire pour une décision juste et sereine, (...) En effet, la complexité technique et politique des dossiers les place dans une situation où ils sont quasiment les seuls à posséder assez de compétence et d'informations pour décider de ce qui est réalisable et ce qui ne l'est pas* »<sup>1</sup>.

يعتبر المرسوم التنفيذي رقم 08-312<sup>2</sup> كمرجعية أساسية لتنظيم كفاءات الرقابة التي تمارسها سلطة ضبط المحروقات على دراسات التأثير المتعلقة بالمنشآت المصنّفة التابعة لمجال المحروقات. ومسيرة لمنطق الضبط الذي يقوم على الحياد والاستقلالية، نصّ المشرع على أن "يمارس رئيس اللجنة المديرية وأعضاؤها وأمينها العام، وأعاون وكالة المحروقات وظائفهم بكل شفافية وحياد واستقلالية"<sup>3</sup>، إلا أنّ اسقاط حرفية هذا النص على مؤشرات الاستقلالية الحقيقية قد أثبت محدوديته من مناح عدّة؛ سواء من حيث الجانب العضوي أين تبين أنّ تعيين أعضاء سلطة ضبط المحروقات والمدير يكون بموجب مرسوم رئاسي<sup>4</sup>، أو من حيث الجانب الوظيفي من خلال تقييد منح مقرّر الموافقة المسبقة بضرورة الحصول على تأشيرة الوزير المكلف بالبيئة<sup>5</sup>. ممّا يؤدي في نهاية المطاف إلى إفراغ الرقابة التي تمارسها سلطة ضبط المحروقات على دراسة التأثير في هذا المجال من معناها الحقيقي؛ إذ على هذا النحو: ما هي إلا امتداد للرقابة التي تمارسها الإدارة الكلاسيكية.

إلى جانب الصعوبات التقنية التي تتسم بها دراسة التأثير في مجال المنشآت المصنّفة، فإنّ ممارسة الرقابة عليها في إطار مؤسّساتي غير مضبوط بشكل واضح لا يزيد في الأمر إلا تعقيدا. يقول البروفيسور CAILOSSE Jacques في مثل هذه المقامات:

CHABANE Mohamed, « L'Algérie otage de ses hydrocarbures : obligation de réformes, urgence d'une conversion », Cahiers de la Méditerranée, n° 83, 2010, p. 02.

<sup>1</sup>- LINVANI Parfait Euloge, *Le rôle des autorités publiques face aux atteintes à l'environnement*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2001, p. 80-81.

<sup>2</sup>- مؤرخ في 5 أكتوبر 2008، يحدد شروط الموافقة على دراسات التأثير في البيئة للنشاطات التابعة لمجال المحروقات، ج.ر.ج.ج، عدد 58، صادر في 8 أكتوبر 2008.

<sup>3</sup>- المادة 12 ف. 35 من القانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أبريل سنة 2005، يتعلق بالمحروقات، ج.ر.ج.ج، عدد 50، صادر في 19 يوليو 2005، معدّل و متمم بأمر رقم 06-10 مؤرخ في 29 يوليو 2006، ج.ر.ج.ج، عدد 48، صادر في 30 يوليو 2006، معدّل و متمم بقانون رقم 13-01، مؤرخ في 20 فبراير 2013، ج.ر.ج.ج، عدد 11، صادر في 24 فبراير 2013، معدل و متمم بقانون رقم 15-18 مؤرخ في 30 ديسمبر 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج.ر.ج.ج، عدد 72، صادر في 31 ديسمبر 2015.

<sup>4</sup>- انظر المادة 12 ف. 11 من المرجع نفسه.

<sup>5</sup>- انظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 08-312، يحدد شروط الموافقة على دراسات التأثير في البيئة للنشاطات التابعة لمجال المحروقات، مرجع سابق.

«On sait combien l'illisibilité, réelle ou prétendue, du paysage institutionnel est volontiers désignée comme l'une des marques les plus spectaculaires de la complexité»<sup>1</sup>

ومن هنا، ظهرت الحاجة بإلحاح إلى البحث عن مؤسسة رقابية أخرى عساها تستدرك، بفلسفتها ومقوماتها، النقص الذي يعتري رقابة الجهات السالفة الذكر .

### ثانياً: رقابة المؤسسة القضائية: بين التكريس وغياب الفعلية

إن صياغة العنوان على النحو الوارد أعلاه ليس وليد الصدفة، فالقاضي في دولة ما بعد الحداثة ظل دائماً بحسب أحد الباحثين مؤسسة تابعة للدولة<sup>2</sup>. ونظراً لاعتباره في هذا المجال "كفاعل حتمي لتحديد وتطبيق القواعد البيئية"<sup>3</sup>، فإن الدور الرقابي للقاضي، لاسيما أمام قصور رقابة المؤسسات الإدارية وتقاعسها في بعض الأحيان، يعتبر كدور الراعي اليقظ الذي قيل في شأنه:

«Du rôle de bon berger pour l'application des lois de protection de l'environnement»<sup>4</sup>

مبدئياً، لا يمكن إنكار مبادرة الجزائر التي حاولت بشكل ما- تكريس رقابة المؤسسة القضائية على دراسة التأثير في مجال المنشآت المصنّعة وذلك سعياً منها للانخراط ضمن هذه المفاهيم (1)، إلا أنه سرعان ما ثبت وجود العديد من الإشكالات التي جرّدت هذا الأسلوب الرقابي من فعليته (2).

<sup>1</sup>- CAILLOSSE Jacques, « Savoir juridique et complexité : le cas de droit administratif », in DOAT Mathieu, LE GOFF Jacques et PEDROT Philippe, (S/dir.), *Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2007, p. 168.

<sup>2</sup>- « ... le juge demeure une institution de l'État et les représentations savantes du judiciaire restent, à ce titre, solidement arrimées à l'épistémè juridique moderne. », COLSON Renaud, *La fonction de juger. Étude historique et positive*, Thèse de doctorat en droit privé, Nantes, 2003, p. 244.

<sup>3</sup>- LECUQ Olivier, « Présentation », in LECUCQ Olivier et MALJEAN-DUBOIS Sandrine, (S/dir.), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, BRUYLANT, Bruxelles, 2008, p. 16.

<sup>4</sup>- MALJEAN-DUBOIS Sandrine, « Juge(s) et développement du droit de l'environnement. Des juges passeurs de frontière pour un droit cosmopolite », in LECUCQ Olivier et MALJEAN-DUBOIS Sandrine, (S/dir.), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, BRUYLANT, Bruxelles, 2008, p. 19.



## 1- في ضرورة التأسيس لرقابة القاضي الإداري

توقف كبار المختصين في القانون البيئي المقارن بإسهاب على أهمية الدور الذي يلعبه القاضي الإداري كفاعل رئيسي في مجال حماية البيئة؛ فقد جعل منه الأستاذ PRIEUR Michel من "المدافعين الجُدد على البيئة"<sup>1</sup> وأعتبره الأستاذ PITTARD Yves بمثابة "قاضي أخضر"<sup>2</sup>. وفي إطار نفس السياق، أسست الأستاذة CASADEI-JUNG Marie-Françoise بشكل رائع لاختصاص القاضي الإداري بخصوص المجال محل الدراسة، قائلة في شأنه:

« *Le juge administratif est le juge naturel des installations classées dont l'existence procède de décisions administratives soumises à son contrôle : contrôle a minima, à l'instar du juge de l'excès de pouvoir, il est conduit à contrôler la légalité de l'acte ; mais aussi contrôle a maxima à l'occasion duquel il devient en quelque sorte, administrateur* »<sup>3</sup>.

ولما كان تكييف دراسة التأثير "كوثيقة تحضيرية لقرار إداري"<sup>4</sup>، فإنّ رقابة القاضي الإداري عليها تكون بشكل غير مباشر، وذلك عبر جلّ القرارات المرتبطة بها مثلما سيتم ايضاحه أدناه.

بالفعل، فما دام قبول الدراسة أو رفضها يكون بموجب قرار إداري، فإنّ رقابة القاضي الإداري تستند في المقام الأول إلى الدستور الذي نص على أنّ "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"<sup>5</sup>. كما كرس النص التنظيمي المؤطر لدراسة وموجز التأثير على البيئة أيضا امكانية اللجوء إلى القضاء بغرض تقديم الطعن ضد القرارات المتعلقة برفض الدراسة؛ إذ أكدت المادة 19 منه على هذا الحق الذي يُمارس وفقا لما هو معمول به في الشريعة العامة، فنصت بذلك على أنه: "في حالة ما إذا تم إقرار رفض دراسة أو موجز التأثير

<sup>1</sup> - PRIEUR Michel, « Les tribunaux administratifs nouveaux défenseurs de l'environnement », *RJE*, n° 03, 1977, pp. 237-239.

<sup>2</sup> - PITTARD Yves. « Le juge administratif : juge vert ? Le point de vue d'un avocat », *RJE*, n° spécial, 1995, p. 28.

<sup>3</sup> - CASADEI-JUNG Marie-Françoise, « Le délicat choix des armes », *RJE*, n° spécial, 2004, p. 89.

<sup>4</sup> - HEBRARD Serge, « Les études d'impact sur l'environnement devant le juge administratif », *RJE*, n°2, 1981, p. 134.

<sup>5</sup> - المادة 161 من دستور 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ج.ج، عدد 76 صادر في 08 ديسمبر 1996، معدّل ومتمم بموجب قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ج.ج، عدد 25 صادر في 14 أبريل 2002، وبقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ج.ج، عدد 63 صادر في 16 أبريل 2008، وبقانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ج.ج، عدد 14 صادر في 07 مارس 2016 (استدراك ج.ج.ج، عدد 46 صادر في 03 غشت 2016).

ودون المساس بالطعون القضائية المنصوص عليها في التشريع المعمول به، يمكن صاحب المشروع أن يقدم للوزير المكلف بالبيئة طعنا إداريا (...)»<sup>1</sup>.

ونظرا لتحويل صلاحية قبول الدراسة أو رفضها في هذا المجال للوزير المكلف بالبيئة<sup>2</sup>، فإن أيلولة اختصاص النظر في منازعاتها، عند الاقتضاء، تعود لمجلس الدولة<sup>3</sup>.

كما ينبغي التمسك باختصاص نفس الجهة القضائية، بالنسبة للطعون التي يمكن رفعها بمناسبة ممارسة سلطة ضبط المحروقات لرقابتها على دراسات التأثير المتعلقة بالمنشآت المصنّفة التابعة لقطاع المحروقات، ذلك أنّ هذه السلطة، وهي تمارس صلاحياتها الرقابية في هذا الصدد، قد استعملت امتيازات السلطة العامة وتصرفت باسم ولحساب الدولة، وهذا رغم طبيعتها كسلطة تجارية مستقلة<sup>4</sup>.

وعلى هذا الأساس، لا يتوقف القاضي الإداري في أسلوب تقييمه لدراسة التأثير على إجراء فحص بسيط لمحتوى الملف على النحو المضبوط بموجب القانون، بل يتعداه ليقوم بالتأكد من قيمة هذا المحتوى الذي يجب أن يتضمن عناصر دقيقة، ملموسة ومفصلة بالشكل الذي يسمح من خلاله بالتنبؤ بخطورة الآثار التي يمكن أن تخلفها المنشأة المصنّفة على البيئة<sup>5</sup>.

يمكن للقاضي الإداري، بعد التثبت من نقص دراسة التأثير على البيئة المفروضة على المنشآت المصنّفة أو عدم جديتها، أن يقوم بإلغاء العمل الإداري الذي تتوقف صحته بسلامة ونظامية هذه الدراسة<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 07-145، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - انظر المادة 18 من المرجع نفسه

<sup>3</sup> - انظر المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج. عدد 37، صادر في 1 جوان 1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر.ج. عدد 43، صادر في 03 أوت 2011، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 18-02 مؤرخ في 04 مارس سنة 2018، ج.ر.ج. عدد 15 صادر في 07 مارس سنة 2018.

<sup>4</sup> - للتفصيل أكثر بخصوص اختصاص الفصل في المنازعات المتعلقة بسلطة ضبط المحروقات، أنظر:

ZOUAÏMIA Rachid, *op.cit.*, p. 80-81.

<sup>5</sup> - DUPUY Roger-Christian, « Méthode de contrôle du juge administratif sur les études d'impact », *RJE*, n° spécial, 2004, p. 84.

<sup>6</sup> - *Ibid.*, p.86.

## 2- عدم فعالية الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري

أثارت فكرة الفعالية قلق العديد من رجال القانون الذين ينادون دائما إلى الخروج بالقاعدة القانونية من العالم المجرد إلى عالم الممارسات الاجتماعية<sup>1</sup>. فهي بهذا الشكل مرتبطة بدرجة التأثير الذي تمارسه القاعدة القانونية بالنظر إلى الغاية التي وُضعت من أجلها<sup>2</sup>. وفي نفس السياق، لا يعتبر تمكين القاضي الإداري من ممارسة رقابته بموجب قواعد قانونية عامة ومجردة دليل على أنه مدافعاً فعليا على البيئة؛ ذلك أنّ الفجوة كبيرة بين ما حُوّل له من دور وما كان عليه من ممارسة.

إذا كان التعرّض لأكبر مؤسسة في القضاء الإداري بمؤاخذتها " كعدوّ للبيئة " يعود إلى الدراسة القيمة التي قدّمها البروفيسور CABALLERO Francis منذ أكثر من 33 سنة<sup>3</sup>، فإنّ مواجهة القاضي الإداري لبعض العقوبات جعلته عُرضة للعتاب والمؤاخذة أكثر من أي وقت مضى. بالفعل، يُفهم من خلال قراءة المادة 19 من التنظيم ذات الصلة بهذا المجال<sup>4</sup>، أنّ القاضي الإداري لا يمكن أن يمارس رقابته على دراسات التأثير في مجال المنشآت المصنّفة، إلاّ إذا كان الدافع إلى ذلك هو المساس بمصلحة اقتصادية وليس بالبيئة كموضوع جدير بالحماية. مثل هذا الاستنباط يجد تفسيره في تركيز نص المادة السالفة الذكر على منح أحقية تقديم الطعن لصاحب المشروع الذي يندرج ضمن مجال المنشآت المصنّفة، دون أي إشارة إلى امكانية تقديم الطعن من طرف الغير أو جمعيات حماية البيئة في حالة قبول الدراسة.

رغم تمكين قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة جمعيات حماية البيئة المعتمدة قانونا من رفع الدعوى أمام الجهات القضائية المختصة<sup>5</sup>، إلاّ أنّه ثمة إشكال جدّي يتعلّق بعدم تكريس ما يسميه أحد الباحثين بالإعلان البعدي لاتخاذ القرار<sup>6</sup> « L'affichage post-décisionnel » لاسيما في حالة رفض الدراسة؛ أي تم

<sup>1</sup> - Sur la question, voir ZOUAÏMIA Rachid, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique algérien », Revue Idara, n° 21, 2001, pp. 129-134 ; LEROY Yann, « La notion d'effectivité du droit », Droit et société, n°3, 2011, p.717.

<sup>2</sup> - BETAILLE Julien, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne: illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Thèse pour l'obtention du grade de docteur en droit public, Université de Limoges, 2012, p. 22.

<sup>3</sup> - CABALLERO Francis, « Le Conseil d'Etat, ennemi de l'environnement ? », *RJE*, n° 01, 1984, p. 42.

<sup>4</sup> - انظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، مرجع سابق.

<sup>5</sup> - انظر المادتين 35 و36 من القانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج. عدد 43، صادر في 20 يوليو 2003، معدّل بالقانون رقم 07-06 مؤرخ في 13 مايو 2007، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها و تنميتها، ج.ر.ج. عدد 31، صادر في 13 مايو 2007، وبالقانون رقم 11-02 مؤرخ في 17 فبراير 2011، يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج. عدد 13، صادر في 28 فبراير 2011.

<sup>6</sup> - DELNOY Michel, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Thèse pour le doctorat en droit immobilier, Université de Liège, 2006, p. 334.

قصر الإعلام بقرار قبول أو رفض الدراسة على صاحب المشروع فقط وذلك عن طريق التبليغ<sup>1</sup>. وتكرّر نفس الموقف بخصوص القرار المتعلق بمنح رخصة استغلال المنشأة المعنية، خاصة وأنها تمثل مناسبة أخرى ثمينة للقاضي الإداري لأن يمارس رقابته على دراسة التأثير في هذا المجال. وبالتالي، فإنّ مثل هذا الأمر من شأنه أن يُعيّب فرص تقديم الطعن للغير ولجمعيات حماية البيئة أمام القاضي الإداري .

أما الزاوية الثانية التي على أساسها يتم خوض البحث في أسباب عدم فعالية الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على دراسة التأثير المتعلقة بالمنشآت المصنّفة، فتتعلق بصعوبة وتقنية كل المحاور المؤطرة بموجب قانون البيئة الذي، يتّسم بتبعيته العميقة للعلوم والتكنولوجية<sup>2</sup>. كما أنّ الطبيعة المتشعبة للبيئة جعلت من القاعدة القانونية التي تنظمها فضاء لتدخل العديد من فروع العلم والتقنية<sup>3</sup>، وبالنتيجة لا يمكن للقاضي الإداري أن يطبقها، إلا إذا كان ذو تكوين عالي يُساير بمقتضاه التطور الرهيب للعلوم والتقنية. وما يزيد الأمر أكثر تعقيدا اختلاف العلماء بشأن قضية علمية واحدة مما يُعقد معه قيام حوار بناء بين العلم والقانون؛ مثلما يؤكد عليه أحد الكتاب:

« *Le dialogue permanent entre la science et le droit devient source de difficulté lorsqu'il n'y a pas d'accord entre les scientifiques* »<sup>4</sup>

بالإضافة إلى كل هذه الإشكالات، ينبغي أن لا يتم إغفال الجانب السياسي في هذه الدراسة؛ إذ لما كان من الطبيعي أن تُحوّل صلاحية الفصل في المنازعات للقاضي الذي يمارسها عن طريق التحكيم بين المصالح المتناقضة بموجب تطبيق القواعد القانونية، سواء كانت موجودة فعلا أو يتعيّن عليه خلقها، فإنّه في مثل هذه المقامات لا يمكن لقراره أن ينفلت من التأثيرات السياسية التي تدفعه عادة إلى الانحياز للرأي العام الغالب<sup>5</sup>. لذلك، فمن الصعوبة بمكان أن يمارس القاضي الإداري الجزائري، بتكوينه الضعيف ووعيه البيئي المحدود واستقلالته المشكوك فيها، دوره الرقابي بشكل فعلي على دراسة التأثير في هذا المجال.

<sup>1</sup> - انظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, 5ème édition, Dalloz, Paris, 2004, p. 06.

<sup>3</sup> - POMADE Adélie, « Penser l'interdisciplinarité par l'internormativité. Illustration en droit de l'environnement », *Revue interdisciplinaire des études juridiques*, n°1, 2012, p. 85.

<sup>4</sup> - MALJEAN-DUBOIS Sandrine, *Quel droit pour l'environnement ?* Hachette, Paris, 2008, p. 32.

<sup>5</sup> - FEVRIER Jean-Marc, « La conciliation dans la pratique du juge », in LECUCQ Olivier et MALJEAN-DUBOIS Sandrine, (S/dir.), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, BRUYLANT, Bruxelles, 2008, p. 235.

## خاتمة

برزت جلياً، من خلال ما سلف ذكره، أهمية فرض الرقابة المؤسسية على دراسة التأثير في مجال المنشآت المصنّفة؛ وذلك لا يعود فقط إلى اعتبارها تقنية ضرورية للحفاظ على البيئة وإنما أيضاً لكونها مادة علمية شائعة للبحث وللدراسة. صحيح أنه يُشهد لهذا النموذج الرقابي بتعدّد وتوّع الأطر المتدخلة في ممارسة الوظيفة الرقابية مراعاة لخصوصية الأنشطة التي تُزاولها المنشآت المصنّفة، إلا أنّ تحليل السياق العام الذي تتدرج ضمنه رقابة هذه الجهات ، كشف عن وجود العديد من الإشكالات التي حالت دون تحقيق المقاصد المتوخاة من وراء فرضه في هذا المجال.

إنّ طرح هذه الإشكالات التي تشكو منها الرقابة المؤسسية على دراسة التأثير بما تنطوي عليه من تعقيد، إنّما يهدف بالأساس إلى البحث عن حلّها<sup>1</sup>. لذلك، ينبغي التعجيل بإعادة النظر في كيفية تأطير هذه الآلية الرقابية على النحو الذي يتم من خلاله تجاوز الإشكالات المشار إليها أعلاه؛ إذ كُلمّا كان التدخل متأخراً كانت الحماية أقل، فما يمكن إنقاذه اليوم سيتعذر لا محالة إذا ما تم تركه إلى الغد<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - كانت صياغة هذه الفكرة بالمفهوم المخالف لإحدى العبارات القيمة التي قيلت في هذا المجال؛ إذ جاء فيها :

« *Ne pas poser les problèmes dans leur complexité, c'est s'interdire de les résoudre* », LABROT Véronique, « Droit et complexité. Regard sur le droit de l'environnement », in DOAT Mathieu, LE GOFF Jacques et PEDROT Philippe, (S/dir.), Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2007, p. 29.

<sup>2</sup> - « *Plus l'on tarde à intervenir, moins il y aura à sauvegarder ; ce qui ne peut être sauvé aujourd'hui ne pourra pas l'être demain* », DE SADELEER Nicolas, « Les enjeux de la temporalité dans le droit de l'environnement », in GERARD Philippe, OST François et VAN DE KERCHOVE Michel (S/dir.), *L'accélération du temps juridique*, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 2000, p. 895.