وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة قاصدي مرباح ورقلة

كلية الحقـوق و العلوم السياسيـــة

قسم الحقوق

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر اكاديمي

الميدان : الحقوق و العلوم السياسية

شعبة: الحقوق

تخصص : قانون اداري

من إعداد الطالبتين : صالحي سميرة– عرباوي هاجر

بعنـــــوان

الرخـص الإداريـة الخاصـة بالمؤسســات المصنفة

أعضاء لجنة المناقشة :

أ. حساني محمد منير – أستاذ محاضر أ – جامعة قاصدي مرباح ورقلة – رئيسا

أ. بوليفه محمد عمران – أستاذ محاضر أ – جامعة قاصدي مرباح ورقلة – مشرفا

أ. زروقي كاميلة – أستاذ(ة) مساعد(ة) أ – جامعة قاصدي مرباح ورقلة – مناقشا

السنة الدراسية 2018/2017

شكر و عرفان

الحمد و الشكر الله الواحد الأحد ، على منته و فضله علينا و على الناس بنعمة الإسلام و الإيمان ، و كفى بها نعمة . و الحمد و الشكر للرحمان الرحيم على نوره الذي ألقاه في عقولنا و قلوبنا لتضيء بنور العلم ، و تمحو به ظلمة الجهل و الضلال ، و الفضل و المنة للعزيز القدير الذي أمدنا بالعزيمة والإرادة لإتمام مشوارنا الدراسي رغم طول مدة الانقطاع عن مقاعد الجامعة ، نحمد الله سبحانه وتعالى الذي وفقنا لهذا و هيأ لنا الأسباب أن نتم هذا العمل فلك مولاي الشكر و الحمد حتى ترضى و لك الحمد إذا رضيت و لك الحمد بعد الرضى .

و بعد ، ألف صلاة و سلام على حبيبنا و سيدنا محمد ، نور الأنوار و على اله و صحبه و سلم تسليما إن أولى الأمور بالعبد الشكر ، فمن لم يشكر الناس لن يشكر الله ، جزيل الشكر و العرفان للأستاذ الدكتور بوليفه محمد عمران لقبوله الإشراف على هذا العمل ، لقد أنار دربنا و نحن حيارى ، و أخذ بأيدينا ليقودنا الى بر الأمان ، و لم يبخل علينا بالنصح و التوجيه و التشجيع .

ومن ثم يقتضي منا واجب الإعتراف بالفضل ، أن نتقدم بخالص عبارات الإمتنان و الإحترام للأستاذ الدكتور حساني محمد منير الذي لم يدخر جهدا للمساعدة و النصح .

و أخيرا نتقدم بجزيل الشكر و العرفان إلى كل من خلصت حسن دعواته وخطوط بصماته في إعداد هذا العمل المتواضع الذي نسأل الله عز وجل أن يبارك لنا فيه .

ولكل من يحمل راية الإسلام و يعليها.

صالحي سميرة

عرباوي هاجر

إهداء

الحمد لله كاشف الأسباب ....فاتح الأبواب ...مسهل الصعاب ....موفق العباد ....

إذ وهبني نعمة العقل و العلم و هداني إلى إنجاز هذا العمل المتواضع الذي أصبو إلى

أن ينال الرضا و يحقق الهدف المنشود من الفائدة بقدر الإمكان راجية من

الله عز وجل التوفيق و السداد

كما أتقدم بإهداء هذا العمل إلى كل من طلب العلم و أعان على طلبه وساعد في

نشره و ساهم من إستفادة الغير به .

كما أهدي ثمرة عملي لأمي و زوجي اللذان كانا مصدر قوتي و إلهامي لأتم هذا العمل .

صالحي سميرة

إهداء

الــى الوالديـــــن الكريميـــــن

الى الاخــوة و الاخوات الاعزاء

الى زوجي سنـدي في الحياة

الى أولادي مصـدر فرحتي

محمد طه, خالد , لينا

لكم جميعا أهدي ثمــرة نجاحي

عرباوي هاجر

مقدمة

إن السلطة الإدارية تمارس نشاطها الإداري بما لها من امتيازات السلطة العامة ، في صورة أعمال قانونية ثنائية أو انفرادية ، و تتميز هذه الأخيرة في أنها ترتب التزامات من جانب واحد على خلاف الأولى ، إلا أن ذلك لا يمنع الإدارة من إصدارها و بصفة تلقائية (تدخل مباشر) ، أو بناء على طلب من ذي الصفة و المصلحة ، و في هذه الحالة يأخذ العمل الإداري القانوني الانفرادي وصف الرخصة ، و قد عرفها الفقه القانوني على أنها إجراء بوليسي تضطلع به السلطة الضابطة ، لوقاية الدولة و الأفراد من الأخطار التي قد تنشأ عند ممارسة الحريات الفردية ، كما تعمل على حماية النشاط الفردي مما قد يعيقه فيما لو ترك بدون تنظيم [1].

فهو إذن إجراء إداري وقائي مقرر للسلطة الإدارية لممارسة رقابتها على نشاطات الأفراد بهدف صون النظام العام . و تعد الرخصة الإدارية على هذا الوجه من منظور المقاربة الإدارية ، أهلية تصرف للنشاط المرخص إذ تمنح الرخصة لحاملها إجازة وقتية بممارسة النشاط ، حسب الشروط القانونية و التقنية التي تضمنتها من جهة و كضمانة قانونية لمواجهة الغير و السلطة المانحة لها من جهة أخرى .

و تجدر الإشارة إلى أن الأنشطة المقيدة بالرخص هي تلك الفئة من النشاطات الصناعية و التجارية المنضوية على خطورة استثنائية ، و التي تأخذ شكل المنشأة المصنفة كونها مصادر ثابتة للخطر لإضرارها بالبيئة و حسن الجوار ، إذ تمس مباشرة بغايات الضبط الإداري ، و قد تدخل المشرع لضبط تصنيف النشاطات و ذلك بالاعتماد على معايير متعددة , مراعيا في ذلك طبيعة و نوعية النشاط الممارس ، و درجة الخطورة التي ينطوي عليها ، و حجم الأضرار التي يتسبب فيها للغير من الجوار و للمحيط ، ما يؤدي قطعا بالنتيجة إلى الإخلال بالنظام العام .

و المؤسسات المصنفة ليست خيارا في حد ذاتها ، بل حتمية اقتصادية أملتها ضرورة تحقيق الاستقلال الاقتصادي خاصة للدول المتخلفة ، من خلال توجيه السياسة العامة للدولة لدعم القطاعات الإستراتيجية و الحيوية في البلاد ،كالصناعة و التجارة بتشجيع الاستثمارات فيها و تجديد البنية القاعدية للمنشآت الصناعية الكبرى ن و لكسب الدولة رهانات التنمية عملت على إحداث مناطق النشاط الصناعي و السماح للأشخاص الطبيعية و المعنوية العامة و الخاصة ، بالمساهمة في تحدي النهوض باقتصاد البلاد من خلال آلية مؤسساتية و هي المؤسسات المصنفة .

1 دايم بلقاسم – أطروحة دكتوراه بعنوان النظام العام الوضعي و الشرعي و حماية البيئة– جامعة تلمسان سنة 2004 –ص 47

و نتيجة للمتغيرات السياسية و الاقتصادية و الايكولوجية التي طرأت على الدولة الحديثة ، رمت بظلالها على القانون العام فتدخل لمسايرة تطور الحريات الفردية و توسع مجالاته المتسارع ، بمنح الإدارة وظيفة الضبط الإداري المتخصص لتكريس دورها الرقابي في تنظيم الحياة العامة في جميع جوانبها (الاقتصادية ، الاجتماعية ، البيئية.....الخ) ، من أجل ضبط الموازنة بين الحفاظ على النظام العام بمفهومه التقليدي و الحديث و بين مسايرة متطلبات التنمية الاقتصادية ، بتفعيلها لجملة الآليات التي منحها إياها القانون من اجل ممارسة الرقابة الإدارية السابقة و اللاحقة على حرية ممارسة الأفراد لنشاطاتهم ، بإخضاعها لقيد الرخصة الإدارية المسبقة ، بناء على مسعى يبذله صاحب المصلحة و الصفة (مسير المنشأة) لدى السلطة الإدارية المختصة ، و بالمقابل يقع على عاتق الإدارة عند مباشرة مهامها الضبطية ، واجب الالتزام بمبدأ المشروعية و مراعاة اعتبارات المصلحة العامة ، عند مراقبة مزاولة النشاط ، موازنة في ذلك بين دفتي السلطة و الحرية .

أما إذا انحرفت الإدارة في استعمال سلطاتها بأن تعتبر الرخصة آلية منح و منع لممارسة الحريات المكفولة دستوريا ، وجب تدخل القضاء من أجل إعادة التوازن المفقود بإخضاع أعمال الضبط الإداري لرقابته ، إذ يعد ذلك ضمانة لصالح الأفراد من تعسف الإدارة ، وعلى ذلك يجوز لكل من تضرر جراء الأعمال الإدارية التعسفية من اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة للمطالبة بإلغائها أو التعويض عن الأضرار الناجمة.

و تكمن أهمية البحث في هكذا موضوع ، لضرورته الملحة لاسيما بعد تفاقم الآثار السلبية للعملية التنموية في جميع أرجاء المعمورة ، و في سبيل ذلك عقد العديد من المؤتمرات و الاتفاقيات الدولية خاصة مؤتمري ستوكهولم و ربو ديجانيرو ، ذلك أن مشكلة التلوث البيئي ، و تدخل الدولة في توجيه و تنظيم ممارسة الحرية التجارية و الصناعية ، توجب دراسة الموضوع في بعده العالمي أولا ، ثم مطابقة التشريعات الداخلية للالتزامات الدولية .

و تثير المعالجة القانونية لموضوع الرخص الإدارية الخاصة بالمؤسسات المصنفة الإشكالية القانونية التالية :

هل يعمد الضبط الخاص إلى تنظيم حرية ممارسة النشاطات الأفراد لكسب الرهان التنموي أم يشكل قيدا خانقا في مسار العملية التنموية ؟ هل يعد الضبط الإداري الخاص مثبطا للتنمية أم ناظما لها ؟

و وفق منهج تحليلي سنحاول في أطوار هذه المذكرة الإجابة على الإشكالية من خلال اعتماد خطة دراسة مقسمة إلى فصلين ، نتطرق في الأول إلى خصوصية النظام القانوني للرخص الإدارية المتعلقة بإنشاء المؤسسات المصنفة ، أما الفصل الثاني من الدراسة فنخصصه لتبيان تعدد مظاهر الحماية لرخص المنشآت المصنفة .

الفصل الاول :

خصوصية النظام القانوني لرخص المؤسسات المصنفة

يعالج هذا الفصل البحث عن أساس خصوصية الرخص الإدارية المسبقة ، كنظام قانوني لمراقبة ممارسة الأنشطة الخاصة في مجال المؤسسات المصنفة ، فبالرغم من إقرار الدستور لمبدأ حرية التجارة و الصناعة ، و تضمينه للعديد من الحقوق و الحريات من أن يطالها التجاوز أو التضييق ، إلا أن الإقرار بالحرية لا يكفي لوحده لصونها إذ يتطلب التدخل بتنظيمها ضمانا لمصلحة الجماعة داخل الوحدة المجتمعية ، و لتجنب تصادم المصالح الفردية المماثلة ذلك أن نسبية الحرية تتطلب تنظيمها و إعادة تنظيمها بشكل مستمر من السلطة العامة ، و فقا للمتغيرات الإقتصادية و السياسية داخل المجتمع و إلا عمت الفوضى و إستحال على الجميع ممارسة حرياتهم .

و لذلك فإن تدخل السلطة التنفيذية التنظيمية في إطار الوظيفة الضبطية ملزمة بصون النظام العام من خلال الموازنة بين المصلحة العامة و الخاصة ، إذ تدخل المشرع في منح إختصاص تنظيم الحرية و توضيح نطاق مزاولتها لهيئات مركزية و محلية ، مستعينة في ذلك بما لها من آليات قانونية و تقنية في سلطة المنع أو المنح تجاه الافراد ، كما أن التدخل الإداري يضيق و يتسع على حسب النهج الايديولوجي في الدولة مراعيا في ذلك مجموع الظروف الإجتماعية و الإقتصادية و البيئية ، ما يرتب حتما مزيدا من الضوابط و الخصوصية على ممارسة الحريات .

و على هذا الأساس فالرخصة هي أحد مظاهر التنظيم و التقيد التي تملكها السلطة الإدارية في رقابة ممارسة الأنشطة الخاصة من أجل تحقيق أهداف الضبط الإداري المتخصص ، و سنحاول توضيح خصوصية النظام القانوني للرخص من خلال تقسيم الفصل إلى مبحثين نتناول في الأول أساس الضبط البيئي في مجال المؤسسات المصنفة و نفرد المبحث الثاني للسلطات الإدارية المانحة لرخص الإستغلال و كذا الآليات القانونية و التقنية التي توظفها من أجل ضمان رقابتها (المبحث الثاني).

المبحث الأول : أساس الضبط البيئي في مجال المؤسسات المصنفة .

عملت الثورة الصناعية منذ بداياتها على إحداث بنية قاعدية من المنشآت الصناعية الكبرى ، تعمد بالأساس على الصناعات الاستخراجية و التحويلية للثروات والموارد الطبيعية ، بتطويعها لخدمة البشرية و رفاهيتها ،كما أسهمت بقوة في خلق الثروة و تحريك العجلة التنموية ، إلا أن الجانب المشرق يخفي في طياته آثار سلبية على البيئة تزامنت و العملية الاقتصادية ، بسبب استنزاف الثروات الطبيعية و استعمالها بطريقة غير عقلانية ، إضافة الى تلويث المحيط بالمخلفات الصناعية السامة .

و بغيت الحد من الأخطار الصناعية للمنشآت على البيئة ، تتدخل السلطة العامة عن طريق وظيفة الضبط الإداري الخاص ، للموازنة بين متطلبات التنمية الاقتصادية باستغلال المنشآت ، و بين حماية البيئة من أخطار التلوث الوخيمة ، كل ذلك بهدف حماية النظام العام البيئي . و يعد هذا الأخير نتيجة آلية لتطور وظائف الدولة الحديثة و توسع نشاطاتها بتطور أهدافها من النظام العام التقليدي الكلاسيكي إلى الأهداف الحديثة للنظام العام.

و من أجل دراسة مستفيضة لأساس الضبط الإداري الخاص قسمنا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول الأبعاد الحديثة للنظام العام و أثرها على نشاط المؤسسات المصنفة ، و المطلب الثاني نخصصه للتنمية الاقتصادية بين الحرية و الضبط .

المطلب الأول : الأبعاد الحديثة للنظام العام و أثرها على نشاط المؤسسات المصنفة

لا تتجه الإدارة دائماً إلى أسلوب المرفق العام لإشباع حاجات الأفراد ، إذ ترى في بعض الحالات أنه من الأحسن أن تترك للنشاط الخاص متسعا للقيام بتوفير إحتياجاته ، و لكنها في الوقت نفسه لا تفسح لهم كامل الحرية في ممارسة الأنشطة ، وإنما تفرض عليهم من القيود والضوابط ما تقدر أنه كاف لتحقيق مصالح المواطنين ، دون انحراف بالنشاط إلى ما يخرج به عن تحقيق الصالح العام ، هذا النوع من التنظيم هو ما يطلق عليه تسمية "الضبط الإداري " أو "البوليس الإداري" ، فرغم كونه من صميم النشاط الإداري للدولة الحديثة ، إلا أنه لم يحظى بتعريف تشريعي واضح[1] ، و اكتفى المشرع الجزائري بذكر أغراضه في مطارح متفرقة من القوانين و التنظيمات المتمثلة في ضمان النظام العام بالمفهوم التقليدي[2]، في أحد مظاهره المادية الملموسة فقط[3] كالأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة ، إلا أن النظام العام ذاته مصطلح مرن وواسع يتغير مضمونه بتغير الزمان و المكان ، إذ ما يعد اليوم من النظام العام قد لا يعد كذلك بعد فترة من الزمن و العكس صحيح ، كما أن ما يعتبر من النظام العام في دولة ما قد لا يكون كذلك في دولة اخرى ، و يصادف أن يختلف مدلوله في الدولة الواحدة[4] ، ويتأثر مفهومه بشكل مباشر بأيديولوجية الدولة و فلسفتها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية ، إذ واكب تطور وظائف الدولة عند تدخلها في جميع المجالات ، الإقتصادية و الإجتماعية و البيئية ، الأمر الذي انعكس بشكل ايجابي على مفهومه ليعد نظاما شاملا لجميع ميادين الحياة العامة ، و تبلورت مظاهره من الثلاثية

1 ناصر لباد –الوجيز في القانون الإداري –دار المجدد الطبعة الرابعة سطيف الجزائر سنة 2010 ص 154

2 André de laubadere –droit administratif- 4eme edition L G D J p 522.

3 عادل السعيد محمد ابو الخير – البوليس الاداري – دار الفكر الجامعي الطبعة الاولى – سنة 2008 الاسكندرية ص 159

4 مازن راضي ليلو –القانون الإداري –منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك سنة 2008ص 59

الكلاسيكية المادية الى مفاهيم أكثر خصوصية ، بقصد الوقاية من الإخلال به في نشاط معين أو بالنسبة لمرفق محدد أو تجاه طائفة بذاتها من الأشخاص باستعمال أساليب أكثر دقة و ملائمة للنشاط محل الضبط الخاص[1]، و بما أن قواعد الضبط الإداري تتقرر لحماية النظام العام يترتب على ذلك أن تكون هذه القواعد و الإجراءات آمرة[2]، إذ أنها ملزمة لجميع المخاطبين بها ، فلا يجوز لهم الاتفاق على مخالفتها ، ولا الخروج عن دائرة سلطاتها .

و نظرا لانفراد هيئات الضبط الخاص بتنظيم نشاط معين في زمان معلوم و عبر اختصاص إقليمي محدد، آثرته بعض التشريعات على الضبط العام ، مثلما هو الحال في فرنسا بإحداثها للضبط الخاص بالمحميات الطبيعية ، و الخاص بالتعمير و البناء ، و الضبط الخاص بشؤون المنشأة الخطرة و المقلقة للراحة و الصحة[3].

و سنحاول أن نتناول في هذا المقام غايات الضبط البيئي الخاص بالإعتماد على تطبيقات من القانون الجزائري و التي نوردها كما يلي :

1-الأمن البيئي العام

ظهر مصطلح الأمن البيئي كمفهوم جديد مع مطلع ثمانينات القرن العشرين ، تماشيا مع مساعي تقليل و تجنب الاخطار البيئية المتزايدة ، إذ باتت تهدد حياة البشر جراء الضغوطات و الانتهاكات التي تتعرض لها البيئة ، و تؤثر فيها و تعمل على استنزاف مواردها الطبيعية ، فيهدف الأمن البيئي للحفاظ على الظروف البيئية السليمة بالموازات مع تطوير النشاط البشري ، ذلك أن تزايد معدلات التلوث راجع لتضاعف النشاطات الصناعية و التجارية التي باتت تهدد و بشكل مباشر حياة سكان الكوكب و إستمرارية المجتمع الانساني ، ما يوجب توفير أقصى حماية ممكنة للبيئة دوليا و محليا ، بمنع التعدي عليها و تجنب إلحاق الضرر بها من خلال الحفاظ على التوازنات البيولوجية ، لضمان حياة آمنة و بيئة نظيفة ، لذلك تبنت العديد من الدول إدراج قضايا التدهور البيئي ضمن المجال الأمني ، و هو الأمر الذي ولد خلافا بين مناصري البيئة في ضرورة التحرك نحو أمننة البيئة ذلك أن تبعات التدهور البيئي لا تحل إلا من خلال الأمننة ، في حين شكك البعض الآخر في مدى تناسب القضايا البيئية و الدراسات الأمنية[4] . و لقد تبناه المشرع الجزائري في نص المادة 03 من القانون 10/03 المتعلق

1حسام الدين محمد مرسي مرعي – رسالة دكتوراه بعنوان السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية – جامعة الإسكندرية سنة 2009 ص 74

2 محمد الشافعي ابو راس –القانون الاداري –جامعة بنها مصر ص 260

3 ماجد راغب الحلو –قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة –دار المنشاة للمعارف سنة 2002 ص 92

4 بوسطيلة سمرة –الامن البيئي مقاربة الامن الانساني – رسالة ماجستير جامعة الجزائر سنة 2013 ص 72.

بالبيئة[1] ، وعلى هذا النحو يكون على عاتق هيئات الضبط الإداري الخاص منع الحوادث التي تهدد الأمن البيئي العام ، ويستوي أن تكون هذه الحوادث من صنع الإنسان كالنشاطات الخطرة ، أو من الطبيعة كالفيضانات و الزلازل و على ذلك يقع على الدولة توفير الحماية و الطمأنينة للأفراد في بيئتهم سواء كان الضرر بفعل الإنسان أو بنازلة من الطبيعة[2] .

2-الصحة البيئية العامة

ونقصد بها حماية صحة المواطنين من الأمراض و الأوبئة إذ تعمد الإدارة إلى تطعيمهم من الأمراض المعدية ، بفرض الإجراءات الوقائية للحد من أخطارها ، و تشمل أيضا صحة كل الكائنات الحية من الحيوان و نبات و حماية جميع مكونات البيئة كحماية المياه العذبة و البحار و حماية الأرض و باطنها و حفظ الإطار المعيشي من الضرر و خطر المواد الكيمياوية المشعة .

و قد تبنت منظمة الصحة العالمية مسودة خارطة طريق ، من أجل تعزيز الإستجابة العالمية للأثار الصحية الضارة الناجمة عن تلوث الهواء بموجب القرار رقم 8/68 بهدف التخفيف من وطأة تغيير المناخ و تحسين الصحة و الرفاه[3]، من خلال توسيع قاعدة البيانات الدالة على التلوث ، و إنشاء شبكات عالمية و إقليمية من أجل دعم رصد الأنشطة و إعداد التقارير عن آثار التلوث على الصحة .

و تضمن قانون البيئة ذلك في مادته الثامنة بإلزام كل شخص طبيعي أو معنوي ، بتبليغ السلطة الإدارية المختصة عن أي معلومة تتعلق بالعناصر البيئية يمكن أن تؤدي إلى الإضرار بالصحة العمومية بشكل مباشر أو غير المباشر.

3- السكينة البيئية العامة

تتحقق السكينة البيئية من خلال توفير الراحة و الطمأنينة للساكنة في كل ما يخص البيئة المشتركة ، بمكافحة

جميع أشكال التلوث الفيزيائي و محاربة الضوضاء و الذبذبات الناجمة عن الأنشطة الصناعية المستمرة[4]، و لما كانت الضوضاء من أخطر الملوثات البيئية نظرا لما تسببه من أضرار بليغة في التوازن البيئي ، فقد تلجأ الإدارة إلى

1 القانون 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في التنمية المستدامة جريدة الرسمية العربية العدد 34 ص9.

2 عبد المنعم بن احمد –اطروحة دكتوراه بعنوان الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر –جامعة الجزائر سنة 2009 ص 86.

4 القرار رقم 8/68 جمعية الصحة العالمية 69 البند 5/13 من جدول الاعمال المؤقت ج 18/69 بتاريخ 2016/05/06 .

4 نصت عليها المواد 72 -73-74 من القانون 10/03 سابق الذكر.

حظر بعض الأنشطة في وقت محدد أو في مكان معين بشكل نسبي أو مطلق لإخلالها بالسكينة البيئية العامة[1] . و من أمثلة ذلك منع إستعمال وسائل البث في الأماكن العامة بكيفية تؤدي الى إقلاق راحة الغير . و قد أفرد لها قانون البيئة الجزائري الفصل الثاني كاملا من الباب الرابع للحماية من الأضرار السمعية التي تشكل خطرا على صحة الإنسان و البيئة على حد السواء .

وزيادة عما سبق من أهداف عامة و خاصة للضبط الإداري إتجه الفقه القانوني إلى تقرير أهداف حديثة للنظام العام , مواكبة للتطور المستمر في النشاط البشري خاصة في المجال الصناعي و التجاري نظرا لعواقبه الوخيمة في المجال البيئي و الإقتصادي (الفرع الأول) ثم نتطرق الى خصوصية أخطار المؤسسات المصنفة على النظام العام (الفرع الثاني)

الفرع الأول: البعد الإقتصادي البيئي للنظام العام الحديث

لقد توسعت فكرة النظام العام لتشمل ميادين جديدة و تنوعت بذلك غاياته ، ليمتد للجانب الإقتصادي الذي عكس مدى تدخل الدولة لضبط التوازنات الإقتصادية بتنظيم حرية ممارسة النشاطات الفردية ،كما أن إمتداد البيئة للضبط الإداري يترجم ما لحق بها من إختلال نتيجة تزايد الأنشطة و الممارسات المدمرة لها ، و بذلك تتجلى أحقيتهما بالحماية الإدارية من خلال سلطة الضبط كوظيفة حمائية وقائية .

أولا النظام العام الجمالي للبيئة

يعد من أهم الأهداف الحديثة للضبط الإداري البيئي ، فهو ذلك النظام الذي يهدف الى حماية جمال الرونق و الرواء للبيئة حفاظا على السكينة النفسية للأفراد المقيمين فيها[2] ، و ضرورة إعتماده في سياسات التخطيط العمراني ، و يري الدكتور محمود عاطف البنا في هذا الخصوص" أن جمال المدن و رونقها يدخل ضمن أغراض الضبط التقليدية ، بتوسع في مدلول السكينة العامة لتشمل المحافظة على السكينة النفسية التي يوفرها الإرتياح الطبيعي لتذوق الجمال الفني" .

1 أحمد خورشيد و رائدة ياسين – الاساليب القانونية للحماية من الضوضاء –دراسة مقارنة مجلة الكلية للعلوم القانونية و السياسة –ص 49 .

2 أحمد محمد مصطفى الوكيل – أطروحة دكتوراه بعنوان حالة الطوارئ و سلطات الضبط – دراسة مقارنة – جامعة عين شمس بدون سنة ص 81.

و ذهب جانب من الفقه إلى أن المحافظة على المظهر الجمالي لا ينبغي الأخذ به لتبرير تدخل سلطات الضبط الإداري ، إلا إذا تلاقت ضرورته ، بشكل ما مع أحد عناصر النظام العام التقليدية [1]، و مثال ذلك منع الأتربة المتراكمة من أن تثيرها الرياح فتزيد من نسبة التلوث بما يضر بالصحة العامة محافظة على الشكل الجمالي ، و لقد رفض مجلس الدولة الفرنسي في بداية الأمر إختصاص سلطات الضبط بصون المظهر المنمق و جمال الرواء إلا في حالة النص القانوني الصريح على ذلك ، و لكن سرعان ما عدل المجلس عن موقفه بحكمه الصادر سنة 1932[2] ، بتوسيعه لمفهوم حسن النظام العام ليشمل المحافظة على جمال الرواء و المدن و إعتباره جزءا من التراث الثقافي الفرنسي ، و ذهب إلى أبعد من ذلك في أن الدولة لم تعد بوليسية و أن القانون أصبح يبغي أهدافا أسمي من الأمن فالجمال يخلق نظاما متوازنا و هو عامل للسلام الاجتماعي[3].

ثانيا النظام العام الإقتصادي

جاء تدخل الدولة في النصف الثاني من القرن العشرين ،كنتيجة حتمية لفشل المذهب الفردي الحر في ضمان الحماية القانونية للأفراد عند ممارسة حرياتهم ، الأمر الذي إستلزم تفعيل وظيفة الضبط لتنظيم ممارسة الحريات في القطاع الصناعي و التجاري ، بما يناسب توجه الدولة (الإقتصادي – الإجتماعي – السياسي) .

بغرض حماية النظام العام في بعده الإقتصادي و يرتبط هذا التنظيم أساسا بمبدأ حرية الصناعة و التجارة و العمل ، فإذا كان الأصل العام في التنظيم القانوني للنشاط الإقتصادي الخاص ، من إختصاص السلطة التشريعية ، من أجل تحقيق السياسة الإقتصادية العامة للدولة ، إلا أن الفقه و القضاء يتجهان نحو الإعتراف لبعض الأهداف الاقتصادية بوصف النظام العام الذي يبرر تدخل سلطة الضبط إداري .

من ثم تتسع فكرة النظام العام في حدود معينة لتشمل عنصرا جديدا ، هو النظام العام الإقتصادي[4]، إذ يتدرج تدخل الدولة في الاقتصاد على 03 مستويات فأولها أن تباشر الدولة النشاط الاقتصادي بنفسها و تحتكره ، أما المستوى ثاني فيكون بتحديد الأهداف الإقتصادية مثل تحديد الأسعار أو منع الإستيراد و تستخدم

---

1 دايم بلقاسم – مرجع سابق – ص 33.

2 تتلخص وقائع القضية في أن الإدارة أصدرت لائحة ضبط تمنع توزيع الإعلانات على المارة في الشوارع تحسبا من القائها بعد قراءتها مما يشوه جمال المدينة فطعن اتحاد نقابات المطابع بعدم المشروعية استنادا لأحكام سابقة لمجلس الدولة باعتبار المظهر الجمالي ليس غاية من غايات الضبط الإداري , الا أن المجلس رفض الطعن و اعترف بالمظهر الجمال كهدف حديث للضبط الإداري . نقلا عن د/ حسام الدين مرسي – مرجع سابق –ص 103.

3 عزاوي عبد الرحمان – اطروحة دكتوراه بعنوان الرخص الادارية في التشريع الجزائري –جامعة الجزائر سنة 2007 ص 21.

1 دايم بلقاسم –مرجع سابق –ص 32.

في سبيل ذلك وسائل المراقبة و المتابعة ، و أقل مظاهر التدخل يتمثل في تنظيم النشاطات و المهن الخاصة بإخضاعها لقيد الرخص المسبقة[1] .

و ما نتج عن هذا التطور في وظائف الدولة الحديثة بعد إقتصادي للقانون الإداري أو ما يصطلح عليه القانون الإداري الإقتصادي ، و تجدر الإشارة هنا الى أن ممارسة سلطات الضبط الإداري مهام حماية النظام العام الإقتصادي لا تكون إلا بنص قانوني صريح وعليها التقيد في سبيل ذلك بتحقيق أهدافه الخاصة .

و نتيجة لذلك يرى الفقيه Bernard[2] ضرورة الفصل بين النظام العام الإقتصادي بصفته نظاما خاصا مستقلا عن النظام العام التقليدي الوقائي ، إلا أن غالبية الفقه الفرنسي لم يسايره في طرحه و رفض مبدأ ثنائية النظام العام ، نظرا لصعوبة قانونية في تحديد مفهوم النظام العام الإقتصادي بشكل مستقل و منفصل عن النظام العام التقليدي، و إلى إستحالة عملية تكمن في وحدة العمل الإداري ، إذ اعتبروا تدخل الدولة في تنظيم النشاط الفردي يندرج ضمن تحقيق الصالح العام الإقتصادي ، و التي تنطوي ضمن الأهداف الجديدة للنظام العام الحديث .

الفرع الثاني : خطر أنشطة المؤسسات المصنفة على مظاهر النظام العام

للبحث في الأخطار الناجمة عن نشاط المؤسسات المصنفة نتطرق (أولا) إلى توضيح مفهومه النشاط المنظم الخاص بالمؤسسة المصنفة ، و بعدها ننتقل الى دراسة الأخطار و الأضرار التي ألزمت تنظيمها و ضبطها (ثالثا) .

أولا مفهوم المؤسسة المصنفة

تدخل المشرع من خلال المرسوم التنفيذي رقم 234/15[3] في مادته 03 من أجل إعطاء توضيح لطبيعة و خصوصية الأنشطة المنظمة بقولها " تعتبر كأنشطة و مهن منظمة بالنظر لخصوصيتها تلك التي تكون ممارستها من شأنها أن تمس مباشرة بانشغالات أو مصالح مرتبطة بما يأتي :- النظام العام – أمن الممتلكات و الأشخاص – الحفاظ على الثروات الطبيعية و الممتلكات العمومية التي تشكل الثروة الوطنية – الصحة العمومية – البيئة ."

1 عزاوي عبد الرحمان –مرجع سابق- نفس الصفحة.

2 محمد محمد مصطفى الوكيل – مرجع سابق –ص 80.

3 المرسوم التنفيذي رقم 234/15 المؤرخ في 29 غشت 2015 المتعلق بشروط و كيفيات ممارسة الانشطة و المهن المنظمة الخاضعة للتسجيل في السجل التجاري ج ر العدد 48 ص 7.

يتضح من هنا أن الأنشطة ذات الخصوصية ، حظيت بالتنظيم نظرا لخطورتها على النظام العام في جميع أبعاده و تندرج المنشأة المصنفة في هذا الإطار كنموذج على المؤسسات التي تمارس الأنشطة المنظمة كونها ذات خصوصية بالنظر لنوعية النشاط الذي تمارسه و إلى درجة خطورتها ، إذ تناول المشرع تعريف المنشأة المصنفة في المادة 18 تحت عنوان الأنظمة القانونية الخاصة في قانون البيئة 10/03 سالف الذكر بقولها " تخضع لأحكام هذا القانون المصانع و الورشات و المشاغل و مقالع الحجارة و المناجم و بصفة عامة المنشآت التي يستغلها أو يملكها كل شخص طبيعي أو معنوي عمومي أو خاص ، و التي قد تتسبب في أخطار على الصحة العمومية و النظافة و الأمن و الفلاحة و الأنظمة البيئية و الموارد الطبيعية و المواقع و المعالم و المناطق السياحية ، أو قد تتسبب في المساس براحة الجوار ."

كما عرفتها المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 198/06[1] الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة بقولها :

" المنشأة المصنفة :كل وحدة تقنية ثابتة يمارس فيها نشاط أو عدة أنشطة من النشاطات المذكورة في قائمة المنشآت المصنفة المحددة في التنظيم المعمول به . المؤسسة المصنفة : مجموع منطقة الإقامة و التي تتضمن منشأة واحدة أو عدة منشآت مصنفة تخضع لمسؤولية شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يحوز المؤسسة أو المنشأة التي تتكون منها أو يستغلها أو أوكل إستغلالها الى شخص آخر ".

و ما يلاحظ من النصوص السابقة أن المشرع لم يعتمد على معيار واضح في تعريفها ، و إستعمل الأسلوب الوصفي في تحديدها ، مع تبيان درجة الخطورة التي تنطوي عليها أنشطتها و مدى مساسها بالنظام العام ، و في الأخير أحال الأمر صراحة للتنظيم من أجل تعدادها القانوني بموجب المادة 23 من القانون البيئي ، فصدر على إثره المرسوم التنفيذي رقم 144/07 المؤرخ في 2007/05/19 المتعلق بتحديد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة[2].

و يطلق على المنشأة وصف المصنفة ذلك أنها تصنف على حسب نوعية و أهمية النشاط إقتصاديا و إجتماعيا و إلى درجة خطورته و إنعكاساته السلبية على البيئة و الجوار ، و في سبيل الحد من ذلك أخضعها لنظام الرخصة المسبقة لأربع مستويات حسب ما بينته المادة 19 من قانون البيئة كما يلي :

1 المرسوم التنفيذي رقم 198/06 المؤرخ في 2006/05/31 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة ج ر العدد 37 ص10.

2 المرسوم التنفيذي رقم 144/07 المؤرخ في 2007/05/19 المتعلق بتحديد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة ج ر العدد 34 .

المؤسسة المصنفة الفئة الأولى تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة وزارية .

المؤسسة المصنفة الفئة الثانية تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة الوالي .

المؤسسة المصنفة الفئة الثالثة تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة رئيس المجلس الشعبي البلدي .

المؤسسة المصنفة الفئة الرابعة تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لنظام التصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا الأخطار الناجمة عن أنشطة المؤسسات المصنفة

إن النشاط البشري خاصة منه الصناعي و التجاري يعد مصدرا رئيسا و مستمر للتلوث البيئي ، ما ينعكس سلبا و بشكل مباشر على التوازن البيئي ، و تأخذ الأخطار المترتبة على إستغلال المؤسسات المصنفة أشكالا و صور مختلفة ، تتنوع تبعا لمعايير التفاعل المستمر بين الأنشطة الصناعية و العناصر البيئية في ظل التقدم العلمي و التكنولوجي المتنامي . و سنحاول فيما يلي تبيان الأخطار الناجمة بالنظر الى طبيعة المادة الملوثة :

أ–الخطر الكهرومغناطيسي

إن التلوث الكهرو مغناطيسي ، هو التلوث الناتج عن التعرض للموجات الكهرومغناطيسية التي تنتشر في كل مكان على سطح الكرة الارضية ، و حيث يعد جسم الإنسان مصدرا دائما لهذه الموجات[1] ، فإن وجوده ضمن مجال يحتوى عليها و بدرجة أكبر ، مع توافق تردد الموجات التي يستقبلها مع الموجات الصادرة من جسمه يؤدي إلى حدوث تداخل بينها ، ما ينجم عنه إنتقالها إلى جسم الإنسان فيأثر بشكل أو بآخر في الجهاز العصبي بالكامل ، فضلا عن تأثير تلك الموجات على التفاعلات الكيميائية التي تجري في الخلايا الحية لسائر أجزاء الجسم ، و يترتب على هذا النوع من التلوث الإصابة بالصداع و التوتر العصبي و الإنفعالات غير السوية ، فضلا عما قد يسفر عنه التعرض لتلك الموجات من تشوهات للأجنة ،كما لا يمكن تجاهل ما تسببه الموجات المغناطيسية من حدوث لطفرات في الخلايا النباتية التي تغير من طبيعة و خواص النبات .

و يعود مصدر هذه الأخطار الى محطات البث الإذاعي و التلفزي ، ومحطات كهرباء الضغط العالي و فروعها من شبكات نقل و توصيل التيار لمسافات طويلة ، إضافة إلى محطات البث الخاصة بالاتصالات السلكية و اللاسلكية و كذا أجهزة الهواتف السلكية و اللاسلكية و كل أجهزة الإتصال المحمولة ذات التحكم عن بعد .

1 عادل ماهر الالفي – الحماية الجنائية للبيئة – دار الجامعة الجديدة للنشر الاسكندرية سنة 2009 ص 165.

ب– الخطر الكيميائي

هو الخطر الناجم عن إستعمال المواد الكيميائية في المنتجات الصناعية ، أو لتحسين نوعية و مردودية المنتجات الغذائية ، فرغم تأكيد فائدتها صناعيا و زراعيا إلا أنها تتسبب في أضرار وخيمة على البيئة و الإنسان و يؤكد علماء البيئة و الغذاء أن عددا كبيرا من الأغذية المحفوظة و المعلبات الغذائية ملوث , نظرا لما يحتويه من إضافات كيمياوية ضارة بالصحة و مسببة لأمراض خبيثة و مضاعفات صحية خطيرة , إذ لا يقتصر أثرها على الحاضر بل يتعداه الى الأجيال المقبلة , و هذا الحكم يصدق على أغلب المأكولات المحفوظة لإحتوائها على مواد كيمياوية مضافة , بقصد الحفظ من التلف أو التلوين للجاذبية الإستهلاكية , و ينطبق الأمر أيضا على بعض السلع الأخرى كمواد التجميل و المستحضرات التي تستخدم أو ترش في المنازل للتنظيف و التعقيم[1] .

و يلاحظ في هذا الصدد أن الرقابة على إنتاج و إستهلاك السلع الملوثة ، ضعيفة أو غير كافية لحماية الصحة العامة مما يمكن أن يصيبها بسببها من أضرار خاصة في دول العالم الثالث ، رغم أن التشريعات تشترط في الإضافات الغذائية بصفة عامة ألا تكون ضارة بالصحة خاصة إذا تعلق الأمر بإضافة كيمياوية .

كما قد تنجم الأخطار الكيمياوية أيضا عن النفايات المحتوية عليها ، و تشمل المواد المستغنى عنها أو المواد الناجمة عن الإستخدام الكيميائي ، كالمبيدات و المنظفات و الأسمدة ، إذ يمنع القانون التخلص منها بإلقائها بالطرق العادية فيجب جمعها و تقديمها لشركات معالجة النفايات المعتمدة ، كما يسلم منتج المخلفات كل المعلومات الخاصة بها مبينا درجة خطورتها .

ج–الخطر الفيزيائي

يتمثل الخطر الفيزيائي في الضوضاء و الذبذبات الشديدة و الإشعاعات النووية و التلوث الحراري ، و لكون المؤسسات المصنفة مصدرا ثابتا للملوثات الفيزيائية ، لذا يحظر إقامتها في المناطق السكنية و يجب أن يكون بعدها عنها بما لا يقل عن المسافة القانونية المحددة[2]، فلا يجب أن يتجاوز التلوث الصوتي في شدته و إستمراره قدرا معينا ، لكي لا يرهق الإنسان من الناحية النفسية و الفيزيولوجية ، بالإعتماد على الآلات الحديثة الأقل

1 ماجد راغب الحلو – مرجع سابق –ص 277.

1 ماجد راغب الحلو – مرجع السابق –ص 352.

ضوضاء نظرا للتحسينات التي تدخلها عليه ، للتقليل من شدة الصوت أو بتحديد فترة تشغيل الماكنات للتقليل من ضجيج المصانع خاصة ليلا .

كما أن إنتشار المواد المشعة الناجمة عن المنشآت النووية ، عبر المياه من اجل تبريد المفاعلات الذرية يأثر بشكل مباشر على الحياة البحرية و البشرية ، مسببا في إنقراض العديد من الأسماك مهددا لحياة البحرية .

و كذا إنتشار الأمراض السرطانية و التشوهات الجنينية و العقم ، لذلك لابد من التعاون و التنسيق الدولي و الإقليمي ، لمنع تخزين النفايات المشعة أو التخلص منها على مقربة من البيئة البحرية وعدم تناقلها عبر الحدود .

لذلك يجب إتباع طرق أكثر أمانا في نقلها أو تخزينها و عند التخلص منها ، لمنع تسربها إلى البيئة[1] .كما أن وجود فارق في درجة حرارة المياه ، بين منطقة و أخرى أو بين عمق و آخر في أحد المجاري المائية ، ناجم عن التلوث الحراري[2] ، الموجود خاصة بمحاذات المنشآت النووية المستخدمة في توليد الطاقة الكهربائية ، ذلك أنها تحتاج إلى كميات كبيرة من الماء لتبريد مفاعلاتها لذا تقام غالبا بجوار الأنهار أو على شواطئ البحار ، و نظرا للتغيرات الحرارية في مياه المجاري المائية ، بما يؤدي الى إنخفاض غاز الأكسيجين بها , ترتب عليه هجرة الأسماك و خلوها من جميع أشكال الحياة البحرية .

د–خطر النفايات الصناعية

تتمثل النفايات الصناعية في البقايا الناجمة عن أحد مراحل التصنيع ، كعملية الإنتاج أو التحويل أو الإستعمال الصناعي ، و التي بسبب مكوناتها أو طبيعتها الخاصة لا يمكن نقلها و جمعها أو معالجتها بنفس شروط النفايات المنزلية ، و قد تكون في شكل مواد غير خطرة (حميدة)كالزيوت و نجارة الخشب ، أو في شكل مواد عضوية تطرح من مدابغ الجلود و مصانع الغزل و النسيج .كما قد تكون خطرة بفعل مكوناتها و خاصية المواد السامة التي تحتويها مثل المركبات الإشعاعية أو الفسفورية إذ يحتمل أن تضر بالصحة العمومية و البيئة[3] ، و الجدير بالذكر هنا أن الدول الغربية كانت تتخلص من نفاياتها الصناعية في بادئ الأمر بصبها في البحار و الأنهار ، و مع إزدياد حجمها نتيجة النشاطات الصناعية الكثيرة ، لجأت لدفنها في أراضي مستعمراتها في إفريقيا و آسيا أو بعقد إتفاقيات مع الدول الفقيرة نظير مقابل مالي ، كما إستغلت بعض الدول حالات الحروب الأهلية في إفريقيا لعقد

1 مدين امال – مذكرة ماجستير بعنوان المنشآت المصنفة لحماية البيئة دراسة مقارنة– جامعة تلمسان سنة 2013 ص 37.

2 عادل ماهر الالفي – مرجع سابق– ص 167.

3 عرفتها المادة 3 من القانون رقم 19/01 المؤرخ في 2001/12/12 المتعلق بتسير النفايات و مراقبة ازالتها ج ر العدد77 ص 10 .

صفقات للتخلص من النفايات مقابل إمداد الجماعات المتحاربة بالسلاح و المال ، و لما بلغت مشكلة تصدير النفايات الصناعية مبلغا خطيرا قام الإتحاد الأوربي بتحريمها[1] .

و مما سبق قوله نخلص ، إلى أن النشاط الرئيسي الذي تمارسه المنشأة المصنفة و بطريقة منتظمة عده المشرع نشاطا منظما ، لا يمارس بشكل تلقائي بإتباع الإجراءات العادية للممارسة التجارية ، بل أخضعه للعديد من الضوابط و الإجراءات الخاصة , كإشتراط الرخصة الإدارية المسبقة للممارسة حسب درجة تصنيفها ، و العلة في ذلك كله الأخطار الناجمة عن إستغلال المنشأة و التي تهدد و بشكل مباشر النظام العام في بعده التقليدي و الحديث .

المطلب الثاني: التنمية الإقتصادية بين الحرية و الضبط

تهدف التنمية الإقتصادية إلى تعزيز و تقوية إقتصاد الدولة ، من خلال تنفيذ مخطط إستراتيجي لتطوير قدراتها الإنمائية بعد رصد الإعتمادات المالية اللازمة ، عن طريق إستغلال الطاقات البشرية و الموارد و الثروات الطبيعية ، إذ تضمن العملية التنموية الإنتقال من وضعية إلى وضعية أحسن منها إقتصاديا ،كالإنتقال مثلا من الإعتماد على الإقتصاد الزراعي الى الإقتصاد الصناعي ، و في سبيل تحقيق غاياتها تعتمد على آليات مؤسساتية لتنفيذ برامجها التطويرية من خلال عمليات التجارة و التصنيع ، و مما لاشك فيه أن المنشآت الإقتصادية تعد حجر الزاوية في العملية التنموية ، إذ حققت مكاسب مهمة في سبيل الرفاه البشري سواء على المستوى الإقتصادي و الإجتماعي ، إلا أنها و من جهة أخرى كانت سببا رئيسا في تردي بيئة الكوكب الأزرق و إستنزاف موارده الطبيعية بشكل مخيف ، ما أصبح يهدد حق الأجيال القادمة في العيش و التنمية ، و لذلك تبنى العالم تقنية التنمية المستدامة كبديل إقتصادي بيئي لضمان الحركية التنموية للحاضر و للمستقبل ، و على أساس وظيفتها الضبطية تتدخل السلطة الإدارية بإعمال أنظمة قانونية ,كالرخص و التصريح القانوني و آليات تقنية كدراسة مدى التأثير و دراسة الخطر على البيئة ، من أجل الموازنة بين حق التنمية و البيئة .

و على ذلك سنتناول في هذا المطلب دور المؤسسة المصنفة في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية كألية مؤسساتية (الفرع الاول) و بعدها ننتقل لدراسة تأثير الضبط البيئي في العملية التنموية بين التقييد و التنظيم (الفرع الثاني).

3 مدين امال – مرجع سابق – ص 36

الفرع الأول: دور المؤسسات المصنفة في التنمية الإقتصادية و الإجتماعية (كألية مؤسساتية)

ظل موضوع التنمية الإقتصادية يشكل هاجسا كبيرا للدول النامية ، على إعتبار أنها الخيار الوحيد في سبيل تحقيق الإستقلال الإقتصادي لدعم تحررها السياسي ، و نعني بالتنمية في هذا المقام الإنتقال من الحالة الركود الى مرحلة النمو الإقتصادي الشامل ، و تعول الدول في كسب الرهان التنموي على إحداث المنشأة الاقتصادية المصنفة كركيزة مؤسساتية لتحريك دواليب التنمية و الإستثمار ، و يتجلى ذلك في مساهمتها الفاعلة في الدفع بعجلة الإنتاج ، اذ أن التجربة الميدانية تأكد حقيقة دورها في العملية التنموية إذا هيئت لها الظروف الملائمة ، و أحيطت بالتنظيم التشريعي الكافي .

و في هذا الإطار تبنت الجزائر سياسة التنمية الإقتصادية من خلال التنوع الإقتصادي ، معرفة منها بأهمية الدور الذي تضطلع به المنشآت القاعدية في توسيع و تدعيم البنية التحتية للإقتصاد الوطني (أولا) ، و في المساهمة الفاعلة على مستوى الجبهة الإجتماعية (ثانيا) .

أولا إسهامات المؤسسات المصنفة في الإقتصاد الوطني

تتجسد أهمية المؤسسة المصنفة في دورها المحوري لدعم التنمية الإقتصادية ، الأمر الذي جعلها تحظى بإهتمام و مكانة بارزة في إقتصاديات الدول المتقدمة و النامية على حد السواء من خلال العمل على تطويرها و دعمها ، و لقياس مدى فاعلية المؤسسة الإقتصادية في الحقل التنموي ، يتم ذلك من خلال قوة مساهمتها في التجارة الخارجية للدولة إذ يتبين ذلك من حجم المبادلات الخارجية ، فتساهم المؤسسات المصنفة و بشكل جلي في زيادة الصادرات و تنوعها , خاصة و أن أغلب الدول النامية تعاني من مشكل العجز في الميزان التجاري أو إعتمادها على محدودية السلع الموجهة للتصدير خارج قطاع المحروقات .

فعلى ذلك يمكنها توفير سلع تصديرية تحقق بها التوازن في الميزان التجاري ، عن طريق زيادة الصادرات و تنويعها ,كما تعمل في ذات الوقت على تبني إستراتيجية بدائل الواردات[1]، من خلال إقامة الصناعات التحويلية الكبرى لسد حاجيات السوق المحلي بتصنيعها للسلع المطلوبة محليا ، للإستغناء عن المنتوجات المستوردة ، و من خلال تموقعها بشكل متوازن جغرافيا تحقق التوازن الإقليمي لعملية التنمية داخل الدولة ، ذلك ما تعاني منه أغلب الدول خاصة النامية من عدم التوازن الجهوي للإنتشار الصناعي ، و على ذلك تعاني المناطق الريفية من

1 حجاوي احمد – رسالة ماجستير بعنوان اشكالية تطوير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و علاقتها بالتنمية المستدامة –جامعة تلمسان سنة 2011 ص 22.

العزلة الإقتصادية ، فتعمد الدولة إلى تشجيع المشاريع الإستثمارية في الأقاليم خاصة في المناطق الداخلية و الصحراوية , من خلال دعم إنشاء مثل هذه المؤسسات مراعية البعد المكاني في تموقعها .

ثانيا البعد الإجتماعي لنشاط المؤسسة المصنفة

أصبحت مشكلة البطالة السمة الرئيسية للإقتصاديات المعاصرة ، و أحد أهم الإختلالات الهيكلية التي تؤرق الساسة و رجال الإقتصاد , و لكون المؤسسات المصنفة تعتمد و بشكل كبير على كثافة اليد العاملة بها ، فتوفر بذلك مناصب الشغل و تعمل على إمتصاص البطالة ، ما يقلل من حدة الضغط الإجتماعي , و على هذا الأساس تم إعداد الكثير من البرامج لتنمية قطاع المؤسسات الإقتصادية ، و على سبيل المثال ما إعتمدته الحكومة الفرنسية عام 1976 تحت شعار بطالون أنشئوا مؤسستكم , حيث قلصت من البطالة و ساهمت بنسبة 73% في التشغيل . كما تساعد من ناحية أخرى على إستقرار الساكنة بأقاليمهم ، من خلال مساهمتها في تثبيت و إستقرار السكان ، وهو أمر بدا يكتسي أهمية بالغة ، ذلك أن النمو السريع يحدث ضغوطا حادة على قدرة الحكومات في توفير الخدمات و إعالة السكان ، فهي تعمل و بشكل غير مباشر في التخفيف من ضغط الكثافة السكانية العالية في المدن ، بتوفير مناصب العمل و تقديم الخدمات محليا . كل ما سبق يعمل و بشكل مباشر و غير مباشر في الرفع من المستوى المعيشي و التقليص من دائرة الفقر ، و خاصة مع ضعف الدخل الفردي و تراجع القدرة الشرائية مما أدى الى صعوبة تلبية متطلبات الحياة الإجتماعية و الإقتصادية .

الفرع الثاني : تأثير الضبط البيئي في العملية التنموية بين التقييد و التنظيم

عقب الحرب العالمية الثانية ساد إعتقاد عام بأن الثروات الطبيعية موجودة بشكل لا متناهي و غير محدود في الطبيعة ، إذ أنها بضائع حرة و ليس لها قيمة أو أن قيمتها معدومة ، الأمر الذي شجع على إستغلالها و بشكل رهيب[1] ، إذ تزايدت الأنشطة الصناعية بالتحديد المتعلقة بالعمليات الإستخراجية و التحويلية ، و في سنة 1972 نشر نادي روما[2] تقريرا تناول فيه دراسة موضوع تطور العلمي و علاقته بإستنزاف الثروات الطبيعية ، و في شهر جوان من نفس السنة عقدت الأمم المتحدة بمدينة ستوكهولم قمة حول البيئة ، منتقدة و بشدة إهمال العنصر البيئي في المخططات الإنمائية للدول ، و على إثره صدرت أول وثيقة دولية تدعو كافة الحكومات لإتخاذ

1 حسونة عبد الغني – اطروحة دكتوراه بعنوان الحماية القانونية للبيئة في اطار التنمية المستدامة –جامعة بسكرة سنة 2013 ص 30.

2 تم تأسيسه سنة 1968 من قبل مجموعة من العلماء و رجال الاعمال من مختلف انحاء العالم من اجل دراسة موضوع التطور العلمي و علاقته بالمحيط البشري .

التدابير اللازمة من أجل حماية البيئة من أخطار الأنشطة البشرية ، لتليه قمة الأرض بالبرازيل صائفة 1992 الهادفة الى تغيير النهج التقليدي في التنمية[1] ، بإدراج البعد البيئي في العملية التنموية عن طريق التنمية المستدامة ، إذ أن التكامل بين البيئة و الإهتمامات الإنمائية يعمل على تلبية الإحتياجات الأساسية و حماية النظم البيئية ، و خلصت إلى توقيع إتفاقيتين ملزمتين الأولى متعلقة بمنع تغير المناخ العالمي , والثانية بالحفاظ على التنوع البيولوجي الحيوي من خلال منع إزالة الغابات و تعزيز الزراعة المستدامة .

و نظرا لما تحظى به البيئة و التنمية من إهتمام دولي ، بإدراجهما ضمن العديد من المواثيق و الإتفاقيات الدولية تلزم الدولة إلى تنفيذ إلتزاماتها الدولية داخليا من الناحية القانونية ، بمطابقة الدستور لها و كذا القوانين و التنظيمات المتعلقة بالموضوع ، و تفعيلا لها تلجأ إلى إستعمال وظيفتها الضبطية نظرا لما تتمتع به من آليات وقائية قانونية و تقنية ، لإحداث التوازن بين متطلبات التنمية الإقتصادية و ضرورة حماية البيئة من الأنشطة المضرة بها فيثار الإشكال هنا حول أثر العملية الضبطية على ممارسة حرية الصناعة و التجارة ، في كونها تفرض قيودا على ممارسة النشاط للحد من أخطاره (أولا) ، أو أن التدخل يكون في شكل تنظيم لممارسة الحرية ليس إلا (ثانيا) .

أولا الضبط البيئي مقيد للعملية التنموية

تهدف السلطة الإدارية من وراء ممارستها لوظيفة الضبط البيئي إلى حماية البيئة من النشاطات التي تؤدي إلى تدهورها و الإضرار بها ، لأن ذلك يؤدي بالنتيجة إلى المساس بأحد عناصر النظام العام ، من خلال فرضها لجملة من القيود و الإجراءات على ممارسة الأنشطة مستعينة في ذلك بآليات الضبط البيئي[2] ، و التي نص عليها القانون صراحة و حصرها في (الرخص ، التصريح ، دراسة أو موجز التأثير و دراسة الخطر) ، فقد يتخذ القيد الضبطي شكل الحظر أو المنع التام الذي لا إستثناء فيه و لا ترخيص بشأنه[3] ، من إتيان بعض الممارسات التي يقدر المشرع خطورتها على النظام البيئي ، ذلك راجع لأحد الأسباب إما لعدم إمكانية إصلاح الإضرار البيئية إن وقعت ، أو لهشاشة النظم البيئية موضوع الحماية ، و مثال الحظر المطلق ما تضمنته المادة 15 من القانون رقم 02/02[4] المتعلق بحماية الساحل و تثمينه بقولها " تمنع إقامة أي نشاط صناعي جديد على الساحل..." كما

1 انظر الى موقع القضايا العالمية للأمم المتحدة www.un.orgاطلع عليه يوم 2018/03/07 على الساعة 09:30 .

2 سيتم تناول اليات الضبط البيئي بالتفصيل في المبحث الموالي .

3 ماجد راغب الحلو – مرجع سابق– ص 136 .

4 القانون رقم 02/02 المؤرخ في 2002/02/05 المتعلق بحماية الساحل و تثمينه ج ر العدد 10 ص 27.

تضمنت المادة 46 من قانون المياه[1] أسلوب المنع أيضا بنصها " يمنع :وضع أو طمر المواد غير الصحية التي من شانها أن تلوث المياه الجوفية من خلال الترسبات الطبيعية أو من خلال إعادة التموين الإصطناعي ..." إلا أن جانب من الفقه يرى أن منع الأفراد من ممارسة بعض الأنشطة أو حرية معينة في شكله المطلق , أمر غير جائز لأن فيه مصادرة للحق و الحرية , و أن اللوائح الضبطية تتضمن قيودا على الممارسة و ليس حظرا , و عليه يجب أن يكون الأصل في الحظر جزئيا و نسبيا , وعلى ذلك لا يكون الحظر الكلي مشروعا إلا في ظل الظروف الاستثنائية[2]. أما إذا نص القانون على حظر نسبي بمنع ممارسة نشاط معين شرط الحصول على الترخيص و فق الأطر المحددة قانونا ، فهو يتقاطع بهذه الصفة مع الرخصة الادارية كونه السبب في تطلب هذه الأخيرة[3]، و في هذا الإطار تعد الرخصة الإدارية المسبقة من أكثر الآليات الضبطية إستعمالا و تقييدا للممارسة ، كونه ينصب على المنشآت المصنفة ذات الأهمية الإقتصادية الكبرى ، و الخطورة الجسيمة على البيئة باستنزاف ثرواتها الطبيعية و الإخلال بتنوعها البيولوجي ، و على الرغم من كل ما سبق قد تشكل هذه الآليات قيدا إداريا في مسار العملية التنمية ، ذلك بسبب طول المدة الزمنية التي تستغرقها لإتمام الإجراءات الخاصة بإستصدار رخص المنشأة (رخصة الإستغلال - رخصة نقل المواد الخطرة – رخصة تثمين النفايات...الخ) أو الرخص السابقة لها و المتعلقة بالتهيئة و التعمير (رخصة البناء – شهادة المطابقة – رخصة التجزئة ...الخ) و في نهاية كل هذا يجعل من الضبط البيئي مؤشرا سلبيا في أحد أهم مراحل العملية التنموية .

ثانيا الضبط البيئي منظم لعملية التنمية

إن السلطة الإدارية عند ممارستها للوظيفة الضبطية في مجال البيئة تهدف بالأساس إلى تنظيم العملية التنموية ، ذلك أن ترك المجال الإقتصادي بدون تنظيم ، و بشكل مطلق أمام حرية الممارسة الفردية للأنشطة يؤدي حتما إلى البحث عن المنفعة الخاصة وتحقيق الربح ، دونما مراعاة لمتطلبات البيئة و الصالح العام ذلك أنها من صميم مهام الإدارة لا الأفراد ، لذلك تعمل آليات الضبط البيئي على وضع التنمية في قالبها الإيجابي ، بالحفاظ على التوازن بين البيئة و التنمية ، إذ أن إقرار المشرع الحظر النسبي على بعض الأنشطة نظرا لخطورتها العالية , يندرج في إطار تنظيمها و فق لما يتطلبه القانون[4] ، فلا يمنع ممارسة النشاط إلا بالقدر الذي يضمن المحافظة على

1 القانون رقم 12/05 المؤرخ في 2005/08/04 المتعلق بالمياه ج ر العدد 60 ص9.

2 خرشي الهام محاضرات في الضبط الاداري القيت على طلبة الثالثة حقوق – جامعة سطيف سنة 2016 ص 68 .

3 حسونة عبد الغني – مرجع سابق –ص 71.

4 غربي محمد – مذكرة ماجستير بعنوان الضبط البيئي في الجزائر- جامعة الجزائر 1 سنة 2014 ص 51 .

سلامة المنظومة البيئية ، فالغاية إذن من الحظر ليس المنع من ممارسة النشاط ، بل تنظيمه بالشكل الذي لا يلحق به ضرر للبيئة و على عكسه يكون الإلزام سلوكا إيجابيا ضروريا يقوم به ذي الصفة و المصلحة ، و يستمد الإلزام وجوده من مبدأ النشاط الوقائي و تصحيح الأضرار البيئية عند المصدر ، المنصوص عليه ضمن المبادئ العامة للبيئة في المادة الثالثة من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، فتلجأ إليه السلطة الإدارية بهدف إجبار الأفراد و حملهم على إتيان سلوك إيجابي معين ، غاية ما في الأمر ضمان الحماية البيئية ، و لقد نص عليه المشرع في عديد المواد نذكر على سبيل المثال منها ما ورد في صلب المادة 47 من قانون المياه بقولها "يجب على كل منشأة مصنفة ... و لا سيما كل وحدة صناعية ، تعتبر تفريغاتها ملوثة بما يأتي:

وضع منشآت تصفية ملائمة – مطابقة منشآتها و كذا كيفيات معالجة مياهها المترسبة حسب معايير التفريغ المحددة عن الطريق التنظيم " . كما ألزمت المادة السابعة من القانون 19/01 المتعلق بتسيير النفايات سالف الذكر كل منتج أو حائز للنفايات بضمان أو العمل على ضمان تثمين النفايات الناجمة عن المواد التي يستوردها أو يسوقها أو يصنعها . إذ أن دراسات التقييم البيئي و التي تندرج ضمن الآليات التقنية المتمثلة في (دراسة أو موجز التأثير ، و دراسة الخطر و التحقيق العمومي) و التي نصت عليها المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 198/06 [1] ، فرغم طول مدة إجراءاتها إلا أنها تعد تأطيرا للتنمية على المدى الطويل لما لها من دور في تنظيم العملية التنموية[2] ، إذ تعتبر إجراءات إستباقية وقائية لمنع وقوع الضرر ، أو التقليص من آثاره في حالة وقوعه , وهي الإجراءات المتناسبة مع طبيعة الأضرار البيئية ، إذ يصعب إذا ما قلنا يستحيل إعادة الحال الى ما كان عليه قبل وقوع الضرر ، و هو ما يتطابق مع مقتضيات التنمية المستدامة في ضمان حقوق الأجيال القادمة في البيئة و التنمية الإقتصادية.

و خيرا نخلص إلى أن الضبط الإداري يأثر إيجابيا على البيئة و التنمية على حد السواء ، إذ يضمن التوازن بين حماية البيئة من الأضرار و المخاطر ، و بين صون مبدأ حرية الصناعة و التجارة بتنظيم ممارسة نشاطات الأفراد ، فعلى هذا الأساس يضمن الضبط تحقيق التنمية الإقتصادية دون إضرار للبيئة .

1 تنص المادة 05 على" يسبق كل طلب رخصة استغلال مؤسسة مصنفة حسب الحالة و طبقا لقائمة المنشآت المصنفة ما ياتي :
دراسة او موجز التأثير على البيئة يعدان و يصادق عليهما حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به –دراسة خطر تعد و يصادق عليها حسب الشروط المحددة في هذا المرسوم – تحقيق عمومي يتم طبقا للكيفيات المحددة في التنظيم المعمول به."

2 غربي محمد – مرجع سابق– ص 51 .

المبحث الثاني : هيئات و آليات الضبط البيئي الناظمة لنشاط المؤسسات المصنفة

إن للسلوك البشري أثر و بشكل بليغ في النظام البيئي بوجه عام ، إذ تعد المنشأة المصنفة النواة الأساسية للأنشطة الصناعية الخطرة ، التي تخل و بشكل مباشر في التوازن الايكولوجي ، و في سبيل إعادة التوازن بين متطلبات الحاضر في التنمية الاقتصادية دون المساس بحقوق الأجيال القادمة فيها , و بين الحفاظ على سلامة البيئة[1] ، يتدخل المشرع بإحاطة المؤسسات المصنفة بتنظيم قانوني خاص أسند فيه لهيئات الضبط البيئي مهمة ممارسة الرقابة القبلية على إستغلال المنشأة المصنفة (مطلب أول) ، و أمدها في سبيل ذلك بجملة من الآليات القانونية و التقنية (مطلب ثاني) .

المطلب الأول :الهيئات المانحة لرخصة إستغلال المؤسسات المصنفة

تضطلع الإدارة بما لها من سلطة تنظيمية بحماية النظام العام و صونه ، بكل ما قد يخل بأحد مظاهره التقليدية و الحديثة ، إذ تمنح لها وظيفة الضبط الإداري الإختصاص الأصيل في إصدار القرارات الضابطة لنشاط الأفراد ، حماية للنظام العام بجميع مدلولاته ، بحيث لا يشكل هذا التقييد إلغاء للنشاط بل تنظيما له ، لأن دور سلطة الضبط هو دور إيجابي و وقائي وفقا لضوابط و أهداف محددة[2]، و قد خص التشريع بعض الجهات الإدارية بإصدار مثل هذه القرارات ، و أولى لها عناية بالغة في مجال مراقبة الأنشطة الخاصة بالمؤسسات المصنفة ، من خلال الوسائل القانونية التي منحها إياها لممارسة دورها الرقابي والوقائي ، وبالتركيز على الهيئات التي منحها المشرع الإختصاص في رقابة المؤسسات المصنفة و منحها الحق في إصدار التراخيص الخاصة بها فنجد أنها تنقسم إلى هيئات مركزية (الفرع الأول) و أخرى محلية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : هيئات الضبط البيئي على المستوى المركزي

يتطلب تجسيد النظام القانوني المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، إحداث جهاز تنفيذي كامل يعمل في إطار التنظيم اللامركزي ، من قمة السلطة المركزية إلى غاية الإدارة المحلية ، يسهر على إحترام القانون و تطبيقه ، و على ذلك فقد منح القانون سلطات الضبط البيئي على المستوى المركزي للوزير المكلف بالبيئة (أولا) إلى جانب هيئات مساعدة له (ثانيا) و هو ما سنحاول بيانه بشكل من التفصيل كما يلي :

1 منور اوسرير و أ محمد حمو – الاقتصاد البيئي– دار الخلدونية طبعة الاولى سنة 2010 الجزائر ص 159 .

2 جلطي عمر – اطروحة دكتوراه بعنوان الاهداف الحديثة للضبط الاداري – جامعة تلمسان 2016 ص 169.

أولا إختصاص الوزير المكلف بالبيئة في إصدار رخص إستغلال المؤسسات المصنفة

جاء إهتمام المشرع بموضوع البيئة بصفة عامة متأخرا جدا بالنظر للتشريعات المقارنة ، و يعود ذلك لتبنيه الصريح للخيار التنموي ، ليستدرك الأمر عقب الأضرار الوخيمة التي واكبت الحركية التنموية ، إذ عرف قطاع البيئة في الجزائر تنظيما مضطربا[1] . و تعتبر وزارة البيئة السلطة الوطنية الوصية على القطاع ، بتسييره عن طريق الرقابة السلمية التي تفرضها على مختلف المديريات الولائية ، و تعمل على تحقيق الأهداف المسطرة في التشريع البيئي بتحقيق التوازن بين الخصوصيات الجغرافية و البيئية لكل منطقة .

و يبرز دور الوزير المكلف بالبيئة ، في موضوع الحماية الإدارية كسلطة ضبط خاصة على المستوى المركزي في قطاعه فقط[2] ، فيمارس إختصاصاته في مجال حماية البيئة بواسطة جملة من الوسائل القانونية الممنوحة له طبقا لما تقتضيه النصوص الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 10-258 المحدد لصلاحياته[3] ، إضافة إلى ذلك نظمت النصوص الخاصة بالمنشآت المنصفة , مهامه الضبطية في منح تراخيص إستغلالها بموجب نص المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06 سابق الذكر ، إذ يختص وزير البيئة بالعديد من الصلاحيات ، فيقترح السياسة الوطنية للبيئة و تهيئة الإقليم و يتولى متابعة تطبيقها و مراقبتها ، كما يعد الاستراتيجية الوطنية المتعلقة بحماية البيئة و التنمية الدائمة و المدينة ، و كذا تنشيط المخطط الوطني لتهيئة الإقليم و التنمية المستدامة ،كما يسهر على الممارسة الفاعلة للسلطة العمومية في المجال البيئي ، و يشارك و يساعد السلطات المختصة في المفاوضات الدولية المرتبطة بالنشاطات التابعة لإختصاصه .

وفي مجال الضبط البيئي يتولى الوزير ، إصدار الرخص الخاصة باستغلال المنشأة المصنفة من الدرجة الأولى حسب الفقرة 1 من المادة 19 من قانون البيئة ، و كذا رصد حالة البيئة و مراقبتها و يبادر بالقواعد و التدابير الخاصة ، بالحماية و الوقاية من كل أشكال التلوث و تدهور البيئة و الإضرار بالصحة العمومية و يتخذ التدابير التحفظية الملائمة ، كما يبادر بوضع قواعد و تدابير حماية الموارد الطبيعية و البيولوجية و الوراثية و الأنظمة البيئية و تنميتها و المحافظة عليها ، ويقترحها بالإتصال مع القطاعات المعنية ، و يتخذ بهذه الصفة التدابير التحفظية الملائمة ، لتشجيع التدابير الكفيلة بحماية البيئة و ردع كل الممارسات التي لا تضمن التنمية

1 اخذ شكل لجنة وطنية ثم ملحقة بالدوائر الوزارية و شكل الهيكل التقني تابع لعديد الوزارات فمن وزارة الري الى الداخلية ثم وزارة البيئة و تهيئة الإقليم

2 سعيد بوعلي , نسرين شريقي , مريم عمارة –القانون الاداري سلسلة مباحث في القانون دار بلقيس الجزائر الطبعة الثانية سنة 2016 ص 155.

3 أنظر المرسوم التنفيذي رقم 258/10 المؤرخ في 2010/10/21 المحدد لصلاحيات وزير التهيئة العمرانية و البيئة ج ر العدد 64 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 12 /437 المؤرخ في 26 ديسمبر 2012 ج ر العدد71 .

المستدامة ،كما يضع أنظمة و شبكات للرصد و المراقبة و مخابر التحاليل البيئية ، و له أن يقترح أي إطار مؤسساتي للتشاور و التنسيق بين القطاعات من شأنه أن يسمح بتكفل أحسن بالمهام الموكلة اليه[1] ، و للوزير المكلف بالبيئة في سبيل أداء مهامه هيئات تساعده في ذلك .

ثانيا الهيئات المساعدة للوزير

أمد القانون وزير البيئة بهيئات مركزية مساعدة له في أداء مهامه ، و هي كل من المديرية العامة للبيئة و المفتشية العامة و سنحاول فيما يلي أن نتناول دورهما الجوهري في العملية الضبطية .

أ–المديرية العامة للبيئة و التنمية المستدامة

نصت عليها المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 259/10 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية لوزارة تهيئة العمرانية و البيئة[2], إذ تتكون الإدارة المركزية من عدة مديريات أهمها المديرية العامة للبيئة و التنمية المستدامة ، و لقد تضمنت المادة 02 مجموع المهام الموكلة لها فمنها اقتراح السياسة الوطنية للبيئة ، و المساهمة في إعداد النصوص التشريعية و التنظيمية الخاصة بها ،كما منح لها القانون حق المبادرة بإعداد الدراسات و الأبحاث للوقاية من التلوث في الوسط الصناعي ، و تتكفل في هذا الشأن بتحليل دراسة التأثير على البيئة .

وتضم المديرية العامة للبيئة خمس مديريات من بينها مديرية السياسة البيئية الصناعية ، التي تندرج تحتها المديرية الفرعية للمنشآت المصنفة ، و تتمثل مهامها الأساسية في تحيين قائمة المنشآت المصنفة و جردها الوطني ، و كذا التكفل بمتابعة تنفيذ عقود النجاعة البيئية و برامج إزالة التلوث الصناعي ، و المساهمة في إعداد النصوص التشريعية و التنظيمية الخاصة بالمواصفات التقنية للمؤسسات المصنفة.

ب–المفتشية العامة للبيئة

استحدثت المفتشية بموجب المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 96-59[3] ، و أعيد تنظيمها بالمرسوم التنفيذي رقم 438/12 المؤرخ في 2012/12/26 [1] ، حيث تباشر مهامها تحت سلطة الوزير و يشرف عليها

1 المواد 4 -5-6 -9 من المرسوم سالف الذكر.ص 5 .

2 لتفاصيل أكثر انظر المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم259/10 المؤرخ في 2010/10/21 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة تهيئة العمرانية و البيئة ج ر العدد 64 ص 06 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 433/12 المؤرخ في 2012/12/25 ج ر العدد71 ص 11

3 المرسوم التنفيذي رقم 59/96 المؤرخ في 1996/01/27 المتضمن مهام المفتشية العامة للبيئة و تنظيم عملها ج ر العدد7 سنة 1996.

مفتش عام بمساعدة ستة (06) مفتشين يكلفون بمهام التفتيــش و المراقبة ، و تضمنت المادة الثانية و الثالثة منه توضيح مهامها إذ تضطلع أساسا بتطبيق التشريع و التنظيم المعمول به في مجال حماية البيئة ، و تعمل بالتنسيق مع المصالح الخارجية للإدارة البيئية بما يلي[2] :

تطبيق التشريع و التنظيم المعمول بهما و كذا المعايير و التنظيمات التقنية الخاصة بالقطاع و تنفيذ القرارات و التوجيهات التي يصدرها الوزير . و تشرف على الاستعمال الرشيد و الأمثل للوسائل و الموارد الموضوعة تحت تصرف الهياكل التابعة للوزارة .كما تتكفل أيضا بأي مهمة ظرفية لمراقبة ملفات محددة أو وضعيات خاصة أو عرائض تدخل ضمن صلاحيات وزير القطاع ، و على ذلك لها أن تقدم الاقتراحات و التوصيات أو أي تدابير من شأنها أن تساهم في تحسين و تدعيم عمل و تنظيم المصالح و المؤسسات محل الرقابة و التفتيش .

و من خلال ما تقدم يتضح جليا أن المديرية العامة و المفتشية العامة للبيئة لا تحوزان على سلطة الضبط البيئي ، إذ تمثلان هيئات مساعدة للوزير صاحب السلطة في ممارسة مهامه الضبطية ، عن طريق اختصاصهما بعمليات المراقبـة و التفتيـش فيسترشد بالمحاضر و الاقتـراحات التي يعدانها في إتخاذ القـرارات الصحيحة ، كمنح الرخصة من عدمها أو سحبها ، و عليه فالوزير المكلف بالبيئة هو السلطة المركزية الوحيدة المختصة بمنح الرخص الخاصة بالمؤسسات المصنفة من الدرجة الأولى ، و ما يلاحظ أن التأخر في تبني سياسة الحماية البيئية أثر بشكل سلبي على مردودية العمل الإداري في هذا الجانب ، على إعتبار أن جزءا كبيرا من المشاكل التي تتخبط فيها البيئة يعود إلى العرقلة الإدارية بصفتها صاحبة السلطة و القرار[3] , إضافة إلى ما سبق فإن عدم إستقرار الإدارة البيئية مركزيا أدى إلى ضعف و غياب تام لدورها في معالجة المشاكل البيئية .

و الجدير بالذكر هنا أن النظام الفرنسي يسير على خلاف ما سبق ، إذ يجعل الاختصاص الأصيل بالضبط الإداري للهيئات المحلية و لا يكون للسلطات المركزية إلا اختصاصات إستثنائية و بنص القانون[4]، ويترتب على ذلك أن تكون للهيئات المحلية الشخصية المعنوية المستقلة ، ومن ثم تكون هي المسئولة عن كل ما ينجم على

---

1 المرسوم التنفيذي رقم 438/12 المؤرخ في 2012/12/26 المتعلق بتنظيم المفتشية العامة لوزارة التهيئة العمرانية و البيئة و سيرها ج ر العدد 71 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 260/10 الصادر في 2010/10/21 المتعلق بتنظيم المفتشية العامة لوزارة التهيئة العمرانية و البيئة ج ر العدد 64 .

2 طبقا للمواد 2 و 3 من المرسوم سالف الذكر ص 16.

3 وناس يحي- أطروحة دكتوراه بعنوان الاليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر -جامعة تلمسان سنة 2007 -ص 21.

4 محمد الشافعي أبو رأس -مرجع سابق- ص 263

ممارستها لأساليب الضبط الأمر الذي ضاعف من مسؤولية و مهام الجماعات المحلية في حماية البيئة و هو موضوع الفرع الموالي .

الفرع الثاني : هيئات الضبط البيئي على المستوى المحلي

تعد مهام حماية البيئة من التلوث من المهام الرئيسية للدولة بمختلف مؤسساتها ، إلا أنها تعد أمرا محليا أكثر منه مركزيا نظرا للخصوصية البيئية لكل رقعة جغرافية مدن ساحلية ، داخلية ، صحراوية[1]، و من خلال هذا الفرع سنحاول دراسة هيئات الضبط المحلي المختصة بمنح رخص إستغلال المؤسسات المصنفة على النحو التوالي الوالي (أولا) رئيس المجلس الشعبي البلدي (ثانيا)

أولا الوالي كهيئة مختصة بمنح رخص المؤسسات المصنفة :

إن للإدارة المحلية دورا هاما في مجال حماية البيئة وذلك باعتبارها المسئولة الأولى عن إدارة جهود تطوير البيئة وتحسينها ، و يعد قانون 09/90 أول نص إهتم بتكريس دور الولاية في الضبط البيئي ،كما سلك القانون رقم 07/12 نفس المسار حيث أبرز أهم اختصاصات الولاية في هذا المجال ، فمنح للوالي سلطة الضبط البيئي من خلال فرض رقابته على المؤسسات المصنفة ، إما بصفته ممثلا للدولة إذ يعتبر مفوض الحكومة على مستوى الولاية ينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء ، و يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات[2]، أو بصفته ممثلا للولاية بمنحة سلطة إصدار رخص استغلال المنشآت من الدرجة الثانية حسب ما تقضي به المادة 03 من المرسوم 198/06 سالف الذكر ، و هو ما يمكنه من فرض رقابته عليها في حال مخالفتها لأي من النصوص التشريعية أو التنفيذية التي تخضع لها ، كما قد يتعلق الأمر هنا بالمساس بالنظام العام الذي قد يرتبط بنشاط هذه المنشآت و يمكنه في هذا الإطار أن يسخر الأشخاص و الممتلكات طبقا للتشريع المعمول به[3]، وهو الأمر الذي يسمح له أن يفرض على المنشآت المصنفة إتخاذ تدابير معينة في حال وقوع أي حادث على مستوى المنشآت تتماشى و المخطط الولائي للإسعافات ، كما يسهر الوالي على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم من أي تهديد لها أو إعتداء عليها[4] ، بما فيها التهديدات أو الاعتداءات التي نجد مصدرها في المنشآت المصنفة المستغلة داخل تراب الولاية ، و هو ما يمكنه من فرض سلطاته عليها ، كما يمارس الوالي بعض

1 ليندة شرابشة مقال بعنوان دور الجماعات المحلية في الحفاظ على البيئة في التشريع الجزائري جامعة سوق اهراس مجلة الفقه و القانون ص1 .

2 حسب ما نصت عليه المواد من 110 الى 115 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية ج ر العدد 12 ص19.

3 المادة 116 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية .

4 المادة 112 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية .

المهام الضبطية والتي تدخل في صلاحياته باعتباره الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي و المرتبطة بحماية البيئة ، من خلال اصدار الوالي للقرارات تنفيذا لمداولات المجلس حسب المادة 124 من قانون الولاية ، وتتمثل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي بصفة عامة في أعمال التنمية الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية و تهيئة إقليم الولاية , وحماية البيئة و ترقيتها[1] ،كما يقوم المجلس أيضا بإعداد مخطط التنمية و ذلك بتحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها و إعادة تأهيل المناطق الموجودة ، ويسهل إستفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي و تسهيل الاستثمار[2] .

و تناول القانون 10/03 المتعلق بالبيئة صلاحيات الولاية في مجال الإعلام البيئي و تسليم الرخص لإقامة المنشآت المصنفة أو رفض تسليمها بما يتطابق مع الشروط القانونية[3] ، و منح كامل السلطة للوالي بإنجاز منشآت و هياكل الحماية و المبادرة بكل التدابير الوقائية ، و مساعدة السكان قصد المحافظة على الاطار المعيشي باتخاذ التدابير الهادفة لحماية صحة الانسان و البيئة و إيجاد الحلول للتقليص من النشاطات الملوثة[4] ، و بغيت مساعدة الوالي في ممارسة مهامه في مجال الضبط البيئي على المستوى الولائي ، وضع القانون تحت تصرفه مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية و فقا لما نصت عليه المادتين 115 و118 من القانون 07/12 . كما تزداد صلاحياته سعة أثناء الظروف الإستثنائية إلى درجة تسخير تشكيلات الشرطة و الدرك الوطني من أجل ضمان سلامة الأشخاص و الممتلكات . إضافة إلى السلطات الضبطية الممنوحة للوالي على المستوى المحلي نجد رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الآخر يتمتع بسلطات ضبطية واسعة نتناولها بالدراسة فيمايلي .

ثانيا اختصاص رئيس المجلس البلدي بمنح رخص المؤسسات المصنفة

تعد البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة إذ تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة ، وبالتالي فهي تلعب دورا هاما في مجال الضبط البيئي وحماية المواطنين من الأخطار التي قد تصيبهم[5]، كما تستمد البلدية صلاحياتها من قوانين أخرى بداية من الدستور إلى قانون البيئة ، و قانون تسير النفايات ...الخ وبعد صدور قانون حماية البيئة أصبح الإهتمام بالبيئة وحمايتها ضرورة وطنية ، غير أن السلطات المركزية لا يمكنها تحقيق

1 المادة 77 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية .

2 المادة 83 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية .

3 طبقا للمواد 3 - 6 -7-8- 9 من القانون 10/03 المتعلق بالبيئة سالف الذكر.

4 بن علي زهيرة مقال بعنوان دور الجماعات المحلية في حماية البيئة مجلة التنظيم و العمل المجلد 5 العدد 4 لسنة 2016 ص 135.

5 المواد 88 و 89 من قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية .

هذا الغرض منفردة ، لذلك فمن الضروري تقسيم المهام بإشراك السلطات المحلية فيه ، وهو الأمر الذي تحققه البلدية باعتبارها هيئة محلية قاعدية , إذ تلعب دورا أساسيا في الحفاظ على البيئة بصفتها ممثلة السلطة التنفيذية وتقوم بتنفيذ القوانين الخاصة بها , و يسهر رئيس البلدية على تسليم الرخص للمنشآت المصنفة ضمن الفئة الثالثة طبقا للمادة 03 الفقرة 3 من المرسوم 198/06 في الحالات المحددة قانونا ، و بتلقي التصريح المتعلق بالمنشآت حسب الفقرة الاخيرة من نفس المادة ، إذ له كامل السلطة في إبداء الرأي حول تسليم الرخص لإستغلال المنشآت التي تقوم بإلحاق الأذى أو تضر البيئة و تكون خطرا على الصحة البيئية العامة ، فبموجب صلاحياته يفرض رقابته القبلية عليها من خلال سلطة منح الرخص .

وتتمثل اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة في العديد من الصلاحيات ، حيث يمثلها على مستوى البلدية وبهذه الصفة يكلف على الخصوص بالسهر على إحترام وتطبيق التشريع و التنظيم المعمول بهما [1]، وبالتالي فهو يسهر على تطبيق كل النصوص التشريعية والتنظيمية التي تضبط إستغلال المنشآت المصنفة كما يسهر على ضمان السكينة و النظافة العمومية [2] ، و عليه فأي مخالفة لمقتضيات النظام العام تقوم بها المنشأة المصنفة تجعلها خاضعة لسلطة رئيس البلدية الرقابية , و يتولى أيضا مهام الضبطية القضائية في ما يتعلق بالنظام العام و أمن الأشخاص و الممتلكات و كذا السهر على إحترام تعليمات نظافة المحيط و حماية البيئة .كما يتخذ رئيس البلدية كل الاحتياطات و التدابيـر الوقائية لضمان سلامـة وحمايـة الأشخاص و الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أي كارثة أو حادث[3] ، و هذا ما يمنح لرئيس البلدية الحق في فرض إشتراطات إضافية على المنشآت المستغلة متى كانت المنفعة العامة تحتاج ذلك من أجل حماية الجوار والحيلولة دون وقوع أي حادث أو كارثة .

بينما نجد أن لرئيس البلدية مهام تدخل ضمن صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية , حيث أنه يسهر على تنفيذ المداولات و بذلك فهو يساهم في ممارسة كل الصلاحيات التي يحوزها المجلس والتي تخول لرئيسه سلطة فرض رقابته على المنشآت المصنفة المستغلة في تراب البلدية ، ونظرا للصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها فهي تمكنه أيضا من حماية البيئة من أخطار المنشآت المصنفة ، و ذلك حتى قبل إنشائها أو إقامتها ، حيث تخضع إقامة أي مشروع أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية الى الرأي المسبق لرئيس

1طبقا للمادة 85 من قانون البلدية 10/11 سالف الذكر .

2طبقا للمادة 88 من القانون سالف الذكر .

3 طبقا للمادة 89 من قانون البلدية .

البلدية ، لاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة[1] ، كما يمكن للبلدية أن تقوم أو تشارك في إنشاء مساحات لاحتضان النشاطات الإنتاجية و الإقتصادية أو التجارية أو الخدماتية ، وبناء عليه يمكنه تحديد مجال جغرافي محدد لتقام فيه المنشآت الصناعية المصنفة .

كما تقوم البلدية في إطار حفظ الصحة و النظافة و المحيط ، بصرف المياه القذرة و النفايات الجامدة و الحفاظ على نظافة الأغدية و الأماكن و المؤسسات التي تستقبل الجمهور و مكافحة التلوث و حماية البيئة طبقا لما تضمنته المادة 123 من قانون البلدية .

و رغم الإحاطة التشريعية بموضوع الحماية الإدارية للبيئة ، نلاحظ قصور لأداء الضبط المحلي[2] ، عمليا و مرده أساسا ، لغياب الوعي البيئي لدى المسؤول المحلي و إهتمامه بتلبية الحاجات الأساسية للساكنة ، و الإنشغال بالتنمية المحلية و تشجيع المستثمرين دون تقيدهم بالضوابط البيئية هذا من جهة ، و من جهة أخرى ضعف الموارد المادية و البشرية للجماعات المحلية لمواجهة الأخطار البيئية المتفاقمة .

المطلب الثاني : الآليات التقنية و القانونية الضابطة لنشاط المؤسسات المصنفة

يعمد الضبط الإداري إلى حماية النظام العام و صونه ، و يتم ذلك من خلال الدور الذي تضطلع به هيئات الضبط المركزية و المحلية سالفة الذكر في الرقابة و الوقاية التي تمارسها , و في سبيل تحقيق ذلك أمدها القانون بجملة من الوسائل و الآليات لتجسد بمقتضاها نشاطات الضبط الإداري الخاص لحماية البيئة.

وسنتطرق في هذا المطلب إلى تحديد تلك الوسائل التي تستعملها الإدارة من أجل تحقيق غايات الضبط بدءا من الآليات التقنية (الفرع الأول) ثم إلى الآليات القانونية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول الآليـات التقنية

نعني بها تلك الدراسات التقنية التي تسبق إنشاء أي مشروع ، و ترتكز على القواعد و المعايير التقنية المتعلقة بحماية البيئة كنسب التلوث و أنواع الملوثات ، و قد حددت المادة 5 من المرسوم التنفيذي 198/06 سابق الذكر الإجراءات الأولية التي تسبق طلب رخصة الاستغلال ، و المتمثلة في الدراسات التقنية لمشاريع الأنشطة الضارة بالبيئة وأهم هذه الإجراءات أو الدراسات نجد دراسة أو موجز التأثير (أولا) ودراسة الخطر (ثانيا) .

1 طبقا للمواد 109 و 114 من قانون البلدية .

2 غربي محمد –مرجع سابق – ص 81 .

أولا دراسة و موجز التأثير على البيئة

تعد دراسة التأثير على البيئة تجسيدا لمبدأ الإحتياط الوارد ضمن المبادئ العامة لحماية البيئة ، بصفته يهدف إلى المحافظة على مصالح الغير قبل أي تصرف ، و نظام دراسة أو موجز التأثير على البيئة يعد إجراء سابق لإصدار القرار الإداري المتعلق بمنح أو عدم منح الرخصة[1] ، فهو بذلك يهدف إلى تحديد مدى ملائمة المشروع للبيئة ، مع تحديد و تقييم الآثار المباشرة و غير المباشرة للمشروع و التحقق من التكفل بالتعليمات المتعلقة بحماية البيئة في إطار المشروع المعني[2] ،كما نص عليها قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بقوله " تخضع مسبقا و حسب الحالة لدراسة أو موجز التأثير على البيئة ، مشاريع التنمية و الهياكل و المنشآت الثابتة و المصانع و الأعمال الفنية الأخرى ، و لكل الأعمال و برامج البناء التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فورا أو لاحقا على البيئة ، لاسيما على الأنواع و الموارد و الأوساط و الفضاءات الطبيعية و التوازنات الإيكولوجية و كذلك نوعية و إطار المعيشة"[3] ، فإلى جانب الدراسات المالية لأي مشروع إقتصادي , لابد من إجراء دراسة علمية و تقنية لمعرفة حجم الآثار السلبية للمشروع على النظام البيئي ، ذلك أن أي نشاط مصنف ليس آمن بالنسبة للبيئة و الجوار ، لذلك من الضروري التحديد المسبق للآثار الجماعية للنشاط ، وليس في هذا إلغاء للحرية الفردية في ممارسة النشاط الصناعي و التجاري بل هو تنظيم لها من أجل تحقيق التوازن بين المصالح الفردية و المصالح الجماعية .

و يكمن الفرق بين دراسة مدى التأثير و دراسة موجز التأثير ، في طبيعة أشغال المنشأة و خطورتها و مدى تأثيرها على البيئة ، فموجز التأثير أقل صرامة من دراسة التأثير ، و يترتب على هذا التمييز إختلاف الجهة مانحة الرخصة ، و عليه فالمشاريع التي تشكل أقل خطورة على البيئة تخضع لموجز التأثير ، في حين المنشآت ذات الخطورة العالية فتلزم بإعداد دراسة مدى التأثير على البيئة[4] ، و اسندت المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة سالف الذكر ، مهمة اعداد دراسة التأثير الى مكاتب الدراسات المعتمدة من وزارة البيئة و على نفقة صاحب المشروع .

1 وناس يحيى – مرجع سابق – ص 178 .

2 أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المؤرخ في 19 ماي 2007 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة ج ر العدد 34 ص 93.

3 المادة 15 من القانون رقم.03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ص 11.

4 وناس يحي- مرجع سابق- ص.185.

أ–مجال تطبيق دراسة التأثير

إن المرسوم التنفيذي رقم 07-145 سابق الذكر إتبع أسلوب التعداد القانوني ، حيث حدد قائمة المنشآت الخاضعة لدراسة التأثير ضمن الملحق الأول منه ، و قائمة المنشآت الخاضعة لموجز التأثير في الملحق الثاني .

1–المؤسسات الخاضعة لدراسة التأثير

هي المؤسسات الواردة ضمن الملحق الأول من المرسوم سالف الذكر ، و سنحاول أن نذكرها بإيجاز : أولا المشاريع العمومية الكبرى المتعلقة بتهيئة و انجاز المناطق الصناعية و التجارية الجديدة و بناء المدن التي يفوق عدد سكانها 100.000 ن ، و كذا المناطق السياحية أكثر من 10 هكتار و بناء أو جرف السدود ، محولات الكهربائية في المنطقة الحضرية ، خط السكك الحديدية أو خط حافلات كهربائية في وسط حضري ومشاريع طرق سريعة و المطارات و المحطات و الموانئ ، وكذا مشاريع أشغال و منشآت الحد من تقدم مياه البحر

التي يفوق طولها 500 متر ، و مشاريع بناء أنابيب نقل المحروقات و مشاريع البناء في المناطق الرطبة ، كما تشمل أيضا المشاريع المخصصة لاستقبال الجمهور كمنشآت ثقافية أو رياضية أو ترفيهية بإمكانها إستقبال أكثر من 5000 شخص ، و إنجاز و تهيئة الحدائق العامة تتسع لأكثر من 4000 زائر بالإضافة إلى حظائر توقف السيارات تتسع لأكثر من 300 سيارة [1] .

بالإضافة للمشاريع التي عددها هذا الملحق ، تخضع لدراسة التأثير المنشآت التي يحددها المرسوم التنفيذي رقم 07-144 المؤرخ في 2007/05/19 سالف الذكر ، بالنسبة للمنشآت الصناعة الخاصة بالمواد و المستحضرات السامة و شديدة السمومة و القابلة للانفجار ، و كذا ما تضمنه قانون تسيير النفايات بالنسبة لشروط إختيار مواقع إقامة منشآت معالجة النفايات و تهيئتها و إنجازها و تعديل عملها أو توسيعها [2] .

2–المؤسسات الخاضعة لموجز التأثير

عددها الملحق الثاني للمرسوم التنفيذي 07-145 وهي 14 نوعا نذكر منها مشاريع التنقيب عن حقول البترول و الغاز لمدة تقل عن سنتين ، مشاريع تهيئة الحظائر لتوقف السيارات تتسع لما بين 100 و 300 سيارة مشاريع بناء الملاعب وتهيئتها تحتوي على منصات ثابتة لا تتجاوز طاقة استيعابها 20000 متفرج ، مشاريع بناء خط

1 لتفاصيل أكثر أنظر الملحق الأول للمرسوم التنفيذي رقم 07-145 سالف الذكر ص 95 .

2 المادة 41 من القانون رقم 19/01 سالف الذكر- ص 15 .

كهربائي لا تتجاوز طاقته 69 كيلو فولط ، مشاريع تهيئة أماكن توزيع البضائع لا تتجاوز مساحتها 20000 م مربع[1] .

ب– مضمون دراسة و موجز التأثير في البيئة

نصت كل من المادة 16 من القانون 10/03 و المادة 06 من المرسوم 145/07 المحدد لمجال تطبيق دراسة و موجز التأثير على البيئة الحد الأدنى من البيانات الذي يجب أن تتضمنه دراسات التأثير على البيئة ، إذ يجب أن تتضمن الدراسة أولا تقديما لمكتب الدراسات المنجز لها و لمسير المنشأة ، ببيان المعلومات الشخصية كالإسم اللقب و المقر الاجتماعي ، و خبرته في مجال المنشأة المزمع إنجازها ، معللا لسبب إختياره المشروع بتوضيح مزايـاه

من الناحية الإقتصادية و الإجتماعية ، بعدها تتطرق الدراسة لتحديد مكان المشروع بدقة بوصف للحالة الأصلية للموقع و بيئته ، لاسيما مواره الطبيعية و تنوعه البيولوجي ، و تتضمن الدراسة تقييم التأثيرات المباشرة و غير المباشرة على المدى القصير ، المتوسط ، الطويل للمشروع على البيئة ، لتخلص في الأخير الى ضبط مخطط تسيير البيئة المبرمج تنفيذه من قبل صاحب المشروع للقضاء على الأضرار المترتبة من إنجازه بتقليصها و/أو تعويضها .

وتودع الدراسة بعد إتمامها لدى الوالي المختص إقليميا ، و يكلف هذا الأخير مصالح البيئة بفحصها و لها أن تطلب في ذلك من صاحب المشروع تقديم معلومات أو دراسات تكميلية[2] ، و بعد فحصها الدراسة أو موجز التأثير و قبولها مبدئيا ، يعلن الوالي فتح تحقيق عمومي بغيت دعوة الغير لإبداء آرائهم في المشروع و آثاره المحتملة على البيئة[3] ، و في هذا الإطار تمنح الإدارة مهلة أربعة أشهر من تاريخ إقفال التحقيق ، لإصدار قرار المصادقة أو الرفض على الدراسة و الذي يجب أن يكون مبررا إما من قبل وزير البيئة بالنسبة لدراسة التأثير , و من قبل الوالي المختص إقليميا بالنسبة لموجز التأثير , و يبلغ للمعني في جميع الحالات من قبل الوالي[4] المختص إقليميا .

ثانيا دراسة الخطر

إن خضوع المنشأة المصنفة للتدابير الوقائية كدراسة مدى التأثير أو موجز التأثير ، بهدف مواجهة آثارها السلبية المباشرة و غير المباشرة ، إلا أن خطورة المنشأة لا تنحصر في أثر نشاطها العادي ، بل تتعداه لتصبح بحد ذاتها

1 أنظر الملحق الثاني للمرسوم التنفيذي07-145 سالف الذكر ص 96 .

2 طبقا للمواد 07 و 08 من المرسوم 145/07 سابق الذكر .

3 وفقا للمادة 09 من نفس المرسوم .

4 ما نصت عليه المواد 17 و 18 من نفس المرسوم .

مصدرا للخطر[1]، ضمن حالات غير عادية كالإنفجار أو الحريق أو كوارث طبيعية ، و لمواجهة هذه الأخطار المحتملة أقر المشرع بتقنية دراسة الأخطار من أجل تحديد جميع المخاطر المحتملة للمنشأة , فتجد دراسة الخطر أساسها في المادة 21 من القانون 10/03 المتعلق بالبيئة بقولها في مضمون النص يسبق تسليم رخصة الإستغلال تقديم دراسة التأثير أو موجز التأثير و تحقيق عمومي و دراسة تتعلق بالأخطار و لا تمنح الرخصة إلا بعد إستيفاء الإجراءات المذكورة . كما أكد عليها القانون 20/04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى[2] في المادة 60 منه بنصها "دون الإخلال بأحكام القانون 10/03 .... يجب أن تخضع كل منشأة صناعية لدراسة الخطورة قبل الشروع في إستغلالها"، كما تطرق لها المرسوم المتعلق بالمنشآت المصنفة بتعريفها في المادة 12 منه بأنها دراسات تهدف إلى "تحديد المخاطر المباشرة وغير المباشرة التي تعرض الأشخاص و الممتلكات و البيئة للخطر من جراء نشاط المؤسسة سواء كان السبب داخليا أو خارجيا ، و يجب أن تسمح دراسة الخطر بضبط التدابير التقنية للتقليص من إحتمال وقوع الحوادث و تخفيف آثارها و كذا تدابير التنظيم للوقاية من الحوادث وتسييرها"[3]. و يتضح من نص المادة أن المرسوم عرف دراسات الخطر إنطلاقا من الهدف الذي أقرت لأجله إذ تعتبر دراسة تقنية تعدها مكاتب الدراسات المعتمدة ، بطلب و على نفقة صاحب المنشأة ، و تهدف إلى تحديد المخاطر الناتجة عن إستغلال المنشأة و التدابير و الآليات الواجب إتخاذها للتقليل منها .

أ– مضمون دراسة الخطر

تناول المرسوم التنفيذي الخاص بالمنشآت المصنفة مضمون دراسة الخطر في نص المادة 14 منه[4] ، إذ يجب أن تحتوي الدراسة بداية على و صف عام لمشروع المنشأة بتحديد الموقع ، الحجم ، المداخل ، و ذلك باستعمال الخرائط و المخططات ، و تتمحور دراسة الخطر على وصف بيئي دقيق لمحيط المنشأة الذي يكون عرضة للخطر في حال وقوع حادث صناعي ، و يشمل الوصف البيئي إلزاما المعلومات الفيزيائية خاصة المعطيات (الجيولوجية ، و الهيدرولوجية و المناخية و الطبيعية) ، و كذا المعلومات البيولوجية التي تتناول (الكائنات الحية و الفصائل النادرة أو المهددة و المحميات و الحظائر) كما تضم أيضا معطيات التراث الثقافي و الوضعية الإجتماعية للساكنة و النشاطات الإقتصادية و طرق المواصلات و النقل .

1 وناس يحي – مرجع سابق – ص 185

2 القانون رقم 20/04 المؤرخ في 2004/12/25 المتعلق بالوقاية من الاخطار الكبرى و تسيير الكوارث في اطار التنمية المستدامة ج ر العدد 84 ص 22 .

3 المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة – سابق الذكر – ص 11 .

2 المادة 14 من المرسوم التنفيذي 06-198 سالف الذكر ص 11 .

كما تشمل دراسة الخطر أيضا تقريرا يتضمن تحليل الأخطار الداخلية و الخارجية الناجمة عن إستغلال المنشأة و الآثار المحتملة على السكان ، و عمال المنشأة و البيئة ، في حالة وقوع كارثة ، و منحها ترقيما يبين درجة خطورتها و تحديد عواقبها ، و لتجنب ذلك يعد مكتب الدراسات مخطط التنظيم الداخلي و المخطط الخاص للتدخل يبين كيفيات الوقاية من الحوادث الكبرى و نظام تسيير الأمن و وسائل النجدة ، لتخلص الدراسة في الأخير الى إعداد مخطط لإستشارة الجمهور و إعلامه باحتمالية إصابته في حالة وقوع حادث أو كارثة .

ب– أهمية دراسة الخطر

تظهر أهميته في كونه شرط واقف لمنح رخصة الإستغلال ، إذ هي إحدى الوثائق التي يجب تقديمها من طرف طالب الرخصة ، مثلها مثل دراسة موجز و مدى التأثير و هو الأمر الذي أكدته العديد من النصوص القانونية[1]، و بدخول المرسوم التنفيذي رقم 198/06 حيز التنفيذ أصبح نقص دراسة الخطر في منشأة مرخص لها قبل صدوره , يمكن أن يؤثر على إستمرارية نشاطها ، ذلك ما تضمنته المادة 47 منه إذ فرضت على المؤسسات المصنفة ضرورة إنجاز دراسة الخطر في أجل سنتين ابتداء من تاريخ صدوره ، و أعطت للوالي المختص إقليميا سلطة إعذار المستغل في حالة عدم إيداعه لدراسة الخطر ، فإن لم يقم المستغل بتسوية وضعيته في الأجل المحدد في الإعذار يمكن للوالي أن يأمر بغلق المؤسسة[2] . و من خلال ما سبق تظهر أهمية الدراسات التقنية القبلية في كونها وسيلة لتجسيد الطابع الوقائي للضبط البيئي و للمحافظة على البيئة من الانشطة الصناعية ، من خلال ممارسة رقابتها المسبقة على إستغلال المنشآت المصنفة ضمانا لتنفيذ سياسة الحماية الادارية البيئة للحد و التخفيف من مخاطرها على البيئة و الجوار .

الفرع الثاني : الأنظمة القانونية الضابطة لممارسة نشاط المؤسسات المصنفة

في سبيل حماية النظام العام بمدلوله التقليدي و الحديث ، تلجأ سلطات الضبط المتخصصة إلى إستخدام أساليب وقائية ، منها على وجه الخصوص الأنظمة الضبطية القانونية ، التي تتخذ شكل قرارات فردية تمس مباشرة بالمراكز القانونية للأشخاص بتنظيمها للحريات عند ممارسة الأنشطة الفردية ، و على ذلك يلزم مسير المنشأة المصنفة و بعد إتمام الإجراءات التقنية سالفة الذكر ، تقديم طلب للحصول على إجازة الممارسة و الإستغلال إلى الجهات الإدارية المختصة ، و يكون الطلب في إطار نظام الرخصة بالنسبة للمنشآت المصنفة من

1حسب المادة 21 من القانون10/03 من قانون البيئة ص 12 , و المادة 60 من القانون 20/04 المتعلق بالوقاية من الاخطار الكبرى سالف الذكر ص 22 .
2 طبقا للمادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المتعلق بالمنشآت المصنفة ص 15.

الدرجة الأولى إلى الثالثة ، أو نظام التصريح إذا كانت منشآت من الدرجة الرابعة ، وسيتم توضيح ذلك بشكل مفصل من خلال التطرق الى نظام الرخصة أولا و نظام التصريح ثانيا .

أولا نظام الرخصة الإدارية

تعد الرخصة الإدارية من أهم وسائل الضبط البيئي الخاص لتنظيم و مراقبة النشاط الفردي ، و تظهر خطورتها في رهن ممارسة النشاط أو الحرية على شرط موافقة السلطة الإدارية و إذنها الصريح بالممارسة[1]، و يعرف الدكتور عبد الرحمان عزاوي الرخصة على أنها وسيلة قانونية تمارس بواسطتها السلطة الادارية رقابتها السابقة و اللاحقة على النشاط الفردي ، إذ هي إجراء إداري ذو طابع وقائي يمنح للإدارة سلطة تنظيم النشاط الفردي بهدف حماية النظام العام[2] .

و تأخذ الرخصة شكل القرار الإداري بإعتباره عملا أحادي الطرف صادر عن الجهة الإدارية المختصة قانونا ، تجيز لصاحب النشاط حق الممارسة القانونية ، و تتضمن الوثيقة البيانات الخاصة بموضوع الرخصة و معلومات المستغل و كذا الشروط التقنية و القانونية اللازمة للممارسة .

و نظرا لكون المنشأة المصنفة مصدرا ثابت للخطر يهدد و بشكل دائم النظام العام في كل جوانبه ، فرض القانون على ممارسة نشاطها و إستغلالها إلزامية إستصدار الرخصة المسبقة ، لذلك تتدخل السلطة الإدارية من أجل إتخاذ التدابير اللازمة بتنظيم النشاط للوقاية من الأخطار الناجمة عنه .

و نظم المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي رقم 198/06 رخصة إستغلال المنشأة المصنفة بقوله " تعد رخصة إستغلال المؤسسة المصنفة ... وثيقة إدارية تثبت أن المنشأة المصنفة المعنية تطابق الأحكام و الشروط المتعلقة بحماية و صحة و أمن البيئة المنصوص عليها في التشريع و التنظيم المعمول بهما ....و بهذه الصفة لا تحد و لا تحل محل أي رخصة من الرخص القطاعية.."[3] ، و على ذلك يجب أن تصدر الرخصة بممارسة إستغلال المنشأة بقرار إداري صريح ، فلا يعتد المشرع الجزائري بالرخصة الضمنية في إطار ممارسة الأنشطة المنظمة[4] ، و

1 عزاوي عبد الرحمان – المرجع سابق – ص 154 .

2 عزاوي عبد الرحمان – المرجع سابق – ص157.

3 طبقا للمادة 04 من المرسوم التنفيذي 06-198 سالف الذكر ص 10.

4 بعد ان كان المشرع يعتمدها طبقا للمادة 2/17 من المرسوم التنفيذي رقم 149/88 المؤرخ في 1988/07/26 بضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة و يحدد قائمتها ج ر العدد 30 ص 1106 و التي تنص على" إذا لم تحصل الإجابة في الاجل المحدد , عدت الموافقة حاصلة مع مراعاة الاحكام العامة المفروضة على المنشاة."

يترتب على ذلك أنه في حالة إنتهاء المدة المحددة قانونا للرد من قبل الإدارة على طلب الرخصة دون ردها , لا يجوز إعتبار تقديم الطلب سندا كافيا لممارسة النشاط .

و الى جانب رخصة الإستغلال يلزم القانون المسير بإستصدار رخص إضافية لمباشرة العمل بالمنشأة ، كالرخصة المتعلقة بإنتاج و إستيراد المواد الإستهلاكية ذات الطابع السام [1]، بتوجيه الطلب لمديرية المنافسة و الأسعار المختصة إقليميا على أن يصدر الرخصة الوزير المكلف بالتجارة ، بعد إستشارته لمجلس التوجيه العلمي و التقني للمركز الجزائري لمراقبة النوعية و الرزم .

و أوجبت المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 409/04 [2] على كل شخص طبيعي أو معنوي حائز أو ناقل أو تنقل إليه النفايات الخاصة الخطرة ، إستصدار رخصة بنقلها و وثيقة الحركة لهذا النوع من النفايات مع ضرورة إحترام الشروط العامة في مجال التغليف و وسائل النقل و التعليمات الأمنية ، على أن يكلف وزير البيئة بإصدار الرخصة بعد إستشارة وزير النقل طبقا للمادة 24 من القانون 19/01 سابق الذكر .

و يلزم القانون كل حائز أو منتج للنفايات بمعالجتها و تثمينها ، و في حالة عدم مقدرته على ذلك يجبر على ضمان إزالتها و على حسابه الخاص بانخراطه في النظام العمومي الخاص بالرسكلة و التثمين أو بتكليف مؤسسة معتمدة لهذا الغرض ، على أن مباشرة عملية المعالجة و التثمين للنفايات تتم بناء على رخصة مسبقة تسلمها الادارة [3].

و بما أن السلطة الإدارية هي صاحبة الإختصاص الأصيل في منح الرخصة من عدمها ، حسب ما بينته النصوص القانونية ، إذ تختص بدراسة طلبات الرخص المتقدم بها ، الأمر الذي يثير إشكاليه مدى سلطة الإدارة عند التصدي لدراسة طلب الرخصة ؟ و إلى مدى ملائمة قرار الإدارة في الموازنة بين متطلبات النظام العام و ممارسة الحرية ؟

1 طبقا للمواد 05 و 06 من المرسوم التنفيذي رقم 254/97 المؤرخ في 08 يوليو 1997 المتعلق بالرخص المسبقة لانتاج المواد السامة أو التي تشكل خطرا من نوع خاص و إستيرادها , ج ر العدد 46 ص 22.

2 المرسوم التنفيذي رقم 409/04 المؤرخ في 2004/12/14 المحدد لكيفيات نقل النفايات الخاصة الخطرة ج ر العدد 81 ص 3.

3 طبقا للمادة 04 /2 من المرسوم التنفيذي رقم 372/02 المؤرخ في 2002/11/11 المتعلق بنفايات التغليف ج ر العدد 74 ص 11.

أ–سلطة الإدارة في مواجهة طلب الرخصة

إن بت الإدارة في طلب الرخصة بقرار مضمنا ردا سلبيا أم إيجابيا ، يحيلنا إلى البحث في معرفة مدى سلطتها في تقييد حرية ممارسة الأنشطة إذ تختلف بين سلطة تقديرية و المقيدة على حسب مجال الرخصة و نوعيتها و مدى إرتباطها بمهام الضبط و هو ما سنحاول توضيحه:

1–سلطة الإدارة المقيدة

تكون سلطة الإدارة عند النظر في طلبات الرخص لممارسة الأنشطة المنظمة مقيدة كأصل عام ، و أول مظاهره إلزامها بالتدخل لفحص طلبات رخص ممارسة النشاط و من ثم البت فيها ، و تتحمل كل ما قد ينجر عنه من تبعات قانونية و قضائية[1] ، و مظهره الثاني يتمثل في إقتصار سلطة الإدارة على التحقق من مدى توافر الشروط المطلوبة قانونا من عدمها في طلب المعني ، فمتى إستوفى الطلب جميع الشروط القانونية الموضوعية و الإجرائية ، وجب على السلطة الإدارية منح قرار الرخصة ، و على هذا المبدأ تعد الرخصة بإستغلال المنشآت المصنفة حقا لمقدم الطلب مستمدا من القانون مباشرة[2] ، متى تطابق طلبه مع بنود القانون و متطلباته .

كما أن تقييد سلطة الإدارة مردها أيضا للطبيعة الإستثنائية للرخصة ، إذ يعتبرها المشرع إستثناء من مبدأ عام هو حرية ممارسة الصناعة و التجارة ، و على هذا الأساس يجب أن تتعامل الإدارة مع طالبه ، و في سبيل ذلك تلزم بفحص الملف فحصا دقيقا و أن تسبب قرارها في حالة الرفض .

2–سلطة الإدارة التقديرية

على الرغم مما سبق بخصوص الدور المقيد للإدارة عند النظر في طلب الرخصة ، إلا أن هذا لا يؤدي إلى إغفال سلطتها التقديرية عند ممارسة مهامها في دراسة الطلب[3] ، إذ لها في ذلك إعمال سلطتها التقديرية الواسعة عند الموازنة بين الحفاظ على متطلبات النظام العام و بين المصلحة الخاصة ، مراعية في ذلك ما يمكن تحمله من مضار على البيئة و المجتمع فيما لو تمت الموافقة على طلب الرخصة ، ذلك أن منح سلطة فحص النشاط المرغوب في ممارسته للإدارة ، تقرر لها على أساس الوظيفة الضبطية إذ لها في سبيل ذلك أن تقدر الأمور بالنظر الى المعطيات

1 تقرير مسؤولية الادارة عن قراراتها غير المشروعة اضافة الى مسؤولية الموظف التأديبية و الجزائية في حال ارتكابه خطأ .

2 نص الدستور على حرية ممارسة الصناعة و التجارة باعتبارها من الحريات الأساسية و فقا للمادة 43 منه .

3 عبد الرحمان عزاوي –مرجع سابق – ص 266 .

الإجتماعية و الإقتصادية و البيئية , لتخلص بعد ذلك إلى التوفيق بين السلطة و الحرية و من جهة أخرى ، قد يفتح المشرع الباب أمام الإدارة لإعمال سلطة التقدير ، عندما يكون بصدد صياغة النص القانوني المنظم للنشاط و ممارسة الحرية [1] ، إذ يتجنب الخوض في بعض الجزئيات المتعلقة بالخصوصية الإدارية ، ليسمح لها بإعمال سلطة التقدير في ملائمة قراراتها و ما يقتضيه واقع الحال ، شرط عدم حيادها و هي تمارس مهامها عن حدود مبدأ المشروعية ، و تخضع سلطتها في ذلك لرقابة القضاء .

و عليه نستنتج أن السلطة التي تتمتع بها الإدارة إزاء الطلب هي مزيج بين التقيد و التقدير ، و رغم أن الأصل فيها هو التقيد ، لأن القانون غالبا ما يحدد بدقة الشروط الواجبة مسبقا ، إلا أنه يعترف لها من جهة أخرى بقدر واسع في تقدير الأمور عند دراسة طلبات الرخص ، فتفحصها و تقدر ظروف منحها نظرا لجملة الإعتبارات العملية العديدة و المتغيرة و تحقق في مدى تطابق و ملائمة ممارسة النشاط الخاص مع مقتضيات النظام العام .

ب–الآثار القانونية للرخصة الإدارية

يلزم مسير المنشأة بالحصول على الرخصة المسبقة قبل الشروع في عملية الإستغلال ، و ذلك لإرتباطه بمشروعية النشاط المزمع القيام به و المنشأة المراد إستغلالها ، بحيث يعد الحصول على الرخصة شرطا واقفا لإستغلال المنشأة و يرتب الحصول عليه آثار قانونية و إلتزامات متبادلة بين الإدارة المرخصة و المرخص له ، و هو ما سنحاول تناوله بالشرح فيما يلي :

1–إلتزامات الإدارة المانحة تجاه المرخص له

تلتزم الإدارة قبل المرخص له بتسليمه نسخة من قرار الرخصة باعتباره مستندًا قانونيًا ، إذ يسمح له بمباشرة عملية الإستغلال ، كما تعمل على تمكينه من محل القرار الإداري ، من خلال التيسير له في ممارسة الحرية أو النشاط موضوع الطلب ، فيجب على الجهة المانحة ضرورة إزالة كل عائق ذي طبيعة إدارية أو إعتراض القانوني ، يمكن أن يحول بين المرخص له و بين الممارسة الفعلية و الحقيقية للنشاط محل الطلب و مثال ذلك تبسيط إجراءات شهادة المطابقة و رخص البناء ...إلخ ، كما يقع و أن يقر المشرع بإمكانية إستفادة المرخص له من بعض المزايا القانونية و المالية ، و عليه تلزم السلطة الإدارية بتنفيذها مثل الإعفاء أو التخفيف الجبائي.

1 حسام الدين محمد مرسي مرعى – مرجع سابق –ص 251 .

2-إلتزامات المرخص له قبل الإدارة المانحة

تتجلى علاقة السلطة الإدارية مانحة الرخصة بالمرخص له ، فيما تحوزه الأولى في مواجهة هذا الأخير من صلاحيات و سلطات ، عند مباشرة مهامها الرقابية على ممارسة النشاطات الخاصة ، من خلال عمليات الفحص و التفتيش[1] المباشر بالإطلاع على الدفاتر و المستندات ، و التحقق من إحترامه للقانون و للشروط التي تضمنها قرار الرخصة ، كما تتلقي التقارير من المرخص له بإخطارها و إعلامها و بشكل دوري أو كلما لزم الأمر عن ظروف الإستغلال داخل المنشأة ، مما يضفي على الرخصة الإدارية ليس فقط الدور الرقابي و الوقائي ، بل أيضا دورا ردعيا أو عقابيا في إطار الرقابة اللاحقة على المرخص له ، و تتوسع سلطة الإدارة إلى حد التأكد من بقاء الظروف و المعطيات التي منحت الرخصة على أساسها قائمة و كافية ، بحيث إذا تبين لها أن الأنشطة أصبحت تشكل خطرا على الأمن العام ، تتدخل الادارة ثانية لفرض تدابير إضافية للحماية .

ثانيا : نظام التصريح الإداري

في الكثير من الأحيان قد يبيح القانون للأفراد بمزاولة نشاطات معينة دون إستصدار رخصة مسبقة ، و مرد ذلك لإنخفاض نسبة الأخطار أو الملوثات المترتبة عليها ، أو لأن المخاطر الناجمة عنها أقل خطورة ، و لكن إشترط مع ذلك ضرورة إبلاغ و إعلام الإدارة قبل أو بعد القيام بالنشاط ضمن ما يعرف بنظام التصريح ، و الذي يأخذ العديد من المصطلحات منها الإخطار ، الإعلان ، الإبلاغ و هي تسميات مختلفة لنظام قانوني واحد يهدف بالأساس إلى إلزام الأفراد أو الهيئات بإخطار السلطات الضبطية قبل مزاولة النشاط أو بعد مدة زمنية معينة من الممارسة ، لتمكينها من إتخاذ الإجراءات الإحتياطية الوقائية[2] ، فهو بهذا الوصف سلوك تلقائي يقوم به المخطر بإبلاغ الإدارة عن نواياه إذ من خلاله تستطيع الإدارة مراقبة النشاط و تتحسب التأثيرات السلبية على البيئة ، و يعد الإخطار من أقل الإجراءات مساسا بالحرية[3] ، إذ يتوقف واجب الفرد في ممارسة نشاط مصنف ضمن الفئة الرابعة[4] ، على إخطار الجهة الإدارية بوقت ممارسة هذا النشاط لكي تستطيع الإدارة إتخاذ الإحتياطات الوقائية للمحافظة على النظام العام. و سنحاول توضيح ذلك من خلال التطرق الى أنواع التصريح و آثاره القانونية

1 عزاوي عبد الرحمان –مرجع سابق –ص 285.

2حسام الدين محمد مرسي مرعى-مرجع سابق- ص 255 .

3 جلطي عمر- المرجع السابق– ص247 .

4 حسب ما بيناه سالفا من تصنيفات للمنشآت .

أ–أنواع التصريح الإداري في مجال المؤسسات المصنفة

يأخذ التصريح الإداري البيئي في هذا المجال شكلين إما في صورة تصريح سابق لممارسة النشاط أو كتصريح لاحق

1–التصريح السابق

يعد التصريح الأولي تصرفا ملزما قبل ممارسة النشاط ، و الغاية في ذلك تمكين الإدارة من البحث في ظروف النشاط و نتائجه على النظام العام ، و بهذه الصفة يقترب التصريح السابق من مفهوم الرخصة ، إذ يعد سكوتها بعد الإخطار قبولا ضمنيا ، أما في حالة ردها بشكل سلبي على ممارسة النشاط ، فيعد رفضا صريحا يعادل رفض الترخيص[1] ، و من تطبيقات التصريح السابق ضمن المرسوم المنظم للمنشآت المصنفة نجد التصريحات التالية :

1–1–التصريح بإستغلال المنشأة المصنفة

نظمه المشرع في صلب المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06 المتعلق بالمنشآت المصنفة بقولها " يرسل تصريح إستغلال المؤسسة المصنفة من الفئة الرابعة الى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا قبل 60 يوما على الأقل من بداية إستغلال المؤسسة المصنفة ". أما فيما يخص مضمون التصريح فقد تطرقت له الفقرة الثانية من نفس المادة بأن يبين التصريح بوضوح المعلومات المتعلقة بهوية المستغل كاسمه و لقبه و عنوانه بالنسبة للشخص طبيعي و الى تسمية الشركة و الشكل القانوني و مقرها الاجتماعي ، و كذا صفة موقع التصريح إذا تعلق الأمر بشخص معنوي ، و من جهة أخرى بمعلومات تتعلق بطبيعة النشاط و حجمه ، على أن يرفق الطلب[2] بمخطط وضعية يبين موقع المنشأة ، و مخططا للكتلة يبين فيه مجالات الإنتاج و طرق تخزين المواد ، و أن يعد تقريرا يضمنه مناهج الصنع التي سيتبعها ، و كذا المواد المستعملة و المصنعة لاسيما الخطرة منها ، و أن يوضح أيضا طريقة و شروط إعادة إستعمال و تصفية و تفريغ المياه القذرة ، و الإنبعاثات و كذا إزالة النفايات و بقايا مواد الإستغلال ،كل ذلك من أجل تمكين السلطة من التقييم المحكم لسلبيات المنشأة ، و في حالة ما إذا تم رفض التصريح ، يجب أن يكون الرفض مبررا[3] ، و مصادقا عليه من طرف اللجنة الولائية لمراقبة المنشآت المصنفة، ليتم بعد ذلك تبليغه للمصرح . كما ألزمت المادة 40 من نفس المرسوم المستغل الجديد الذي آلت إليه المؤسسة المصنفة خلال شهر من بداية تكفله بالإستغلال بتقديم تصريح بذلك إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص

1 حسونة عبد الغني –مرجع سابق –ص 66.

2 طبقا للمادة 25 من المرسوم 198/06 سابق الذكر ص 13.

3طبقا للمادة 26 من نفس المرسوم نفس الصفحة .

أما إذا توقفت المؤسسة المصنفة و بشكل نهائي عن الإستغلال يتعين على المستغل أن يترك المكان في حالة لا تشكل أي خطر أو ضرر على البيئة[1] ، و أن يرسل ملفا يبين فيه كيفية إفراغ و إزالة المواد الخطرة و طريقة إزالة تلوث الأرض و المياه الجوفية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا خلال 03 أشهر التي تسبق التوقف[2] .

1-2-التصريح بالنفايات الخطرة

ألزم القانون رقم 19/01 المتعلق بتسير النفايات[3] ، من خلال مادته 21 [4] كل منتجي و/أو حائزي النفايات الخطرة بالتصريح لدى وزير البيئة بالبيانات المتعلقة بطبيعة و كمية و خصائص النفايات ، كما يتعين عليهم و بشكل دوري بتقديم المعلومات المتعلقة بمعالجتها ، و كذا الإجراءات المتخذة في هذا الشأن بتفادي إنتاجها .

وقد أحالت المادة سالفة الذكر في تحديد كيفيات تطبيقها إلى التنظيم ، و بذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم 315/05 المؤرخ في 2005/09/10 المحدد لكيفيات التصريح بالنفايات الخاصة الخطرة[5] ، إذ تطرق إلى تفاصيل التصريح بالنفايات في المادتين الثانية و الثالثة منه[6], و أرفق نموذج للتصريح الخاص بالنفايات في شكل ملحق به[7] .

2- التصريح اللاحق

يجيز القانون للأفراد ممارسة بعض الأنشطة الصناعية و التجارية دون إذن سابق ، و لكن إشترط التصريح به خلال مدة زمنية محددة من ممارسته ، كما قد يتعلق التصريح ببعض الأعمال الإرادية و غير الإرادية اللاحقة و الناجمة عن ممارسة النشاط المرخص ، و الهدف من هذا الإجراء هو السماح للإدارة من مراقبة آثاره على النظام العام في كل جوانبه .

1 حسب المادة 41 من المرسوم السابق ص 14 .

2طبقا للمادة 42 من المرسوم السابق نفس الصفحة .

3 القانون 19/01 المؤرخ في 2001/12/12 المتعلق بتسير النفايات و مراقبتها و ازالتها مرجع سابق .

4 انظر المادة 21 من القانون 19/01 سالف الذكر ص 13.

5 المرسوم التنفيذي رقم 315/05 المؤرخ في 2005/09/10 المحدد لكيفيات التصريح بالنفايات الخاصة الخطرة ج ر العدد 62 .

6 لتفاصيل أكثر انظر المادتين 2 و 3 من المرسوم 315/05 سالف الذكر ص 5 .

7 للاطلاع على نموذج التصريح الخاص بالنفايات انظر اخر المذكرة ضمن الملاحق .

2-1 التصريح اللاحق جراء الأعمال الإرادية

يعد هذا التصريح تصريحا تكميليا للتصريح السابق ، و تناوله المشرع في المادة 27 من المرسوم 198/06 المتعلق بالمنشآت المصنفة ، و الذي يقوم به صاحب المنشأة عند كل تعديل قام به و بطريقة إرادية في صورة هيكلية أو ظرفية في الإستغلال أو في العمل أو إنتاج المؤسسة المصنفة من الفئة الرابعة , لاسيما إذ تعلق الأمر بتعديلات للعناصر المصرح بها في الوثائق المرفقة بالتصريح الأولي[1] .

2-2 التصريح اللاحق جراء الأعمال غير الإرادية

قد يتعلق التصريح اللاحق في بعض الحالات بأعمال غير إرادية ، لا علاقة لمسير المنشأة في حدوثها و تكون ناجمة عن ممارسة النشاط محل الرخصة ،كالحوادث الناجمة عن ممارسة النشاطات الصناعية ، إذ تناولتها المادة 37 من المرسوم التنفيذي 198/06 بقولها " إذا تضررت المؤسسة المصنفة أو المنشأة المصنفة من جراء حريق أو إنفجار أو نتيجة لكل حادث آخر ناجم عن الإستغلال يتعين على المستغل أن يرسل تقريرا عن ذلك. "

و مما سبق يتضح أن التصريح سواء كان سابقا أو لاحق يعد نظاما قانونيا تخضع له المنشآت المصنفة ، ذات الخطورة الدنيا و هي المدرجة ضمن الفئة الرابعة ، بهدف تكريس الموازنة بين الحفاظ على مقتضيات النظام العام من خلال إخطار السلطات الادارية المختصة ، من أجل إتخاذ التدابير الوقائية للحد من آثارها السلبية من ناحية و من ناحية أخرى بمنح حرية ممارسة النشاطات الإقتصادية التنموية دونما تقييدها بنظام الرخصة المسبقة .

ب-آثار التصريح

تختلف الآثار القانونية للتصريح بالنظر للإختصاصات التي تحوزها السلطة الإدارية عند تلقيه ، و في إبداء التحفظات عليه أو رفضه بشكل كلي ، فالأصل في الإخطار أنه لا يقترن بحق الإدارة في الإعتراض عليه ، و على ذلك يجوز للأفراد حق ممارسة النشاط محل الإخطار بمجرد التصريح به لدى هيئات الضبط المختصة ، وتقيد سلطات الإدارة إذ تقتصر على التحقق من صحة البيانات و المعطيات المصرح بها ، أما إذا تدخل المشرع بمنح السلطة الإدارية حق رفض التصريح خلال مدة معينة ، ففي هذه الحالة يرى بعض الفقه[2] إقتراب التصريح من الرخصة المسبقة ، ذلك أن الإدارة و الحال كذلك تتمتع بسلطة التقدير أوسع بالتحقق في الشروط و الضوابط المقيدة للممارسة مقارنة بسلطتها في الإخطار الحقيقي (غير مقيد بحق الإعتراض و لا بالمدة الزمنية للرد) ، و

1 المادة 27 من المرسوم 198/06 سالف الذكر ص 13 .

2 حسام الدين محمد مرسي مرعى – مرجع سابق- ص 256 .

على ذلك يكون للأفراد ممارسة نشاطاتهم بمجرد مضي المدة القانونية المحددة ، ذلك أن سكوتها خلال المدة الممنوحة لها يعد عدم إعتراض أو موافقة ضمنية لمزاولة النشاط ، و بما أن المشرع الجزائري لا يعترف بالتصريح الضمني في مجال ممارسة الأنشطة المنظمة ، ما يجعل المصرح ينتظر الموافقة الصريحة و في ذلك تعطيل لحرية الممارسة ، فإذا ردة الإدارة بإبداء تحفظاتها أي إقتران ممارسة النشاط بتحقق الشروط التي تراها كافية لضمان النظام العام ، أو برفضها كليا ممارسة النشاط محل الإخطار يعادل الوضع هنا نظام الرخصة ، إذ العبرة بمضمون النظام القانوني للإجراء و علاقته بممارسة الحريات لا بما أعطاه المشرع من أوصاف .

و لكن الإشكال قد يثور في حالة إعطاء القانون للإدارة حق الإعتراض على التصريح ، و لكن دونما تحديد للمدة القانونية لممارسة حقها في ذلك ، و في هذه الحالة يبقى المشروع مهددا بالرفض الذي قد يصدر في أي لحظة و دون سابق إنذار. و نظرا لسكوت المشرع عن تحديد المدة القانونية للرد ، يرى الدكتور حسونة عبد الغني[1] ضرورة الرجوع إلى القواعد العامة الواردة في نص المادة 829 و 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية[2] و المتعلقة بالآجال الخاصة برد الإدارة و هي أربعة أشهر كأقصى حد ، في حين ترى الأستاذة مدين أمال[3] ضرورة الإستئناس بالمواعيد الواردة في المرسوم المتعلق بالمنشآت المصنفة خاصة ما تضمنته المادة 24 منه سابقة الذكر، و هو الأجل الملزم للمصرح من أجل تقديم تصريحه (ستون يوما) عند بداية إستغلال المنشأة ، و ما يمكن استنتاجه أن هذا الميعاد تم تقريره لصالح الإدارة لدراسة ملف التصريح و إبداء رفضها أو موافقتها و هو الأقرب في نظرنا للصواب .

1حسونة عبد الغني – مرجع سابق- ص 67 .

2المادة 829 و 830 من القانون 08-09 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات الإدارية والمدنية ج ر العدد 21 .

3أ مدين امال – مرجع سابق – ص 93 .

الفصل الثاني :

مظاهر الحماية الخاصة برخص المؤسسات المصنفة

بعد أن تطرقنا في الفصل الأول إلى توضيح خصوصية الرخصة الإدارية الخاصة بالمؤسسات المصنفة ، و إلى الدور الذي تضطلع به كآليه ضبط لحرية ممارسة النشاطات الفردية ، نخصص هذا الفصل لدراسة الأوجه المتعددة للحماية الخاصة بها ، إذ حظاها المشرع في هذا الشأن بحماية إدارية لاحقة (المبحث الأول) و أخرى قضائية تضمنها جهات القضاء العادي و الإداري (المبحث الثاني)

المبحث الأول: الحماية الإدارية لرخص المؤسسات المصنفة

في إطار ممارسة الإدارة لنشاطاتها الضبطية ، تعمد إلى إنشاء أجهزة و هيئات خاصة بضمان الحماية الإدارية اللاحقة ، من أجل الوقوف على مدى إلتزام المرخص لهم بمضمون الرخصة و إحترام شروطها القانونية و التقنية ، و في سبيل فعالية دورها في حماية رخصة ممارسة النشاط أردفها القانون بدور إستشاري إجباري عند توقيع الجزاء من أجل ضمان فعالية دورها و تثمينه ، بهدف الحفاظ على النظام العام ، و منع كل ما قد يؤدي إلى الإخلال به , و في هذا الشأن منح المرسوم التنفيذي 198/06 صلاحية ممارسة الحماية الإدارية على رخص المنشآت المصنفة ، إلى اللجنة الولائية لمراقبة المنشآت بصفتها هيئة ضبط خاصة بها ، و من خلال هذا المبحث سنحاول التعرف على تشكيلة اللجنة و مهامها الرقابية في حماية الرخص من التجاوز ، في جميع المراحل التي تمر بها المنشأة من الإنشاء إلى الإنقضاء (المطلب الأول) و إلى الجزاءات الإدارية التي تتعرض لها المنشأة كنتيجة للرقابة عليها (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة

أستحدثت اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة بموجب المادة 28 من المرسوم التنفيذي 198/06 المتعلق بالتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة[1] ، إذ نصت على " تنشأ على مستوى كل ولاية ، لجنة مراقبة المؤسسات المصنفة تسمى في صلب النص لجنة " ، و تسند أمانتها لمديرية البيئة بالولاية طبقا للمادة 34 كما تضمنت المادة 29 من نفس المرسوم تشكيلتها[2].

1 المرسوم التنفيذي رقم 198/06 المؤرخ في 2006/05/31 المطبق على المؤسسات المصنفة – سابق الذكر –ص13 .

2 تتشكل اللجنة من : مدير البيئة – قائد فرقة الدرك الوطني – مدير الامن – مدير الحماية المدنية –مدير التنظيم و الشؤون العامة –مدير المناجم و الصناعة –مدير الموارد المائية – مدير التجارة –مدير التخطيط–مدير المصالح الفلاحية –مدير الصحة و السكان –مدير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة –مدير العمل –مدير الصيد البحري –مدير الثقافة – مدير السياحة – رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثليهم – اضافة الى 03 خبراء في المجال المعني بأشغال اللجنة .

و تمارس مهامها تحت رئاسة الوالي المختص إقليميا و يعين أعضائها بقرار منه و لمدة 03 سنوات قابلة للتجديد[1] و تتمثل مهامها[2] أساسا في فحص طلبات إنشاء المؤسسات المصنفة ، و السهر على إحترام القانون و الحرص على مطابقة المؤسسات الجديدة لنص مقرر الموافقة المسبقة لإنشاء المؤسسة المصنفة و إحترام شروطه التقنية و القانونية . و على ذلك تضمن مهام الحماية الإدارية لمضمون الرخصة آلية الرقابة اللاحقة الممارسة من قبل اللجنة على المؤسسات المصنفة من وقت دخولها حيز الإستغلال (الفرع الأول) إلى مرحلة التعديل أو التوقف (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : مراقبة اللجنة الولائية للمؤسسات المصنفة في حالة النشاط

تمارس اللجنة الولائية مهامها الرقابية بناء على برنامج مراقبة محضر مسبقا للمؤسسات المصنفة الواقعة في دائرة اختصاصها الإقليمي[3] ، و تنفيذا له تكلف اللجنة أي عضو من أعضائها أو عدة أعضاء بمهام الرقابة الخاصة على المؤسسات المصنفة ، أو أن تجري معاينات مراقبة بناء على طلب من رئيسها طبقا للمادة 36 من المرسوم التنفيذي 198/06 ، و في حالة ضبط لوضعية غير مطابقة ، سواء للتنظيم ساري المفعول أو للأحكام التقنية و القانونية المبينة في رخصة الإستغلال ، يحرر محضر بخصوص ذلك محددا أجلا لتسويتها ، و في حالة ما إذا لم يتم تسوية الوضعية بعد نهاية الأجل الممنوح تعلق رخصة إستغلال المنشأة [4].

و تسحب الرخصة نهائيا ، إذا لم يباشر مستغل المؤسسة مطابقتها للشروط التنظيمية و التقنية في أجل 06 أشهر من تاريخ تبليغه بتعليق رخصة الإستغلال ، و على ذلك يخضع كل طلب إستغلال جديد لنفس الأشكال و الإجراءات الخاصة بطلب جديد لإستغلال منشأة مصنفة طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 23 من المرسوم التنفيذي 198/06 سابق الذكر .

كما خصص المشرع المادة 37 من المرسوم المذكور أعلاه ، لحالة الضرر التي قد تصيب المنشأة المصنفة الناشطة كالحريق أو الإنفجار أو أي حادث آخر ، إذ تلزم المسير أن يرسل تقريرا عن الحادث لرئيس اللجنة و يبين فيه ظروف و ملابسات و أسباب الحادث و ثانيا الآثار الناجمة عن الحادث الماسة بالأشخاص و الممتلكات و البيئة مع ذكر جميع التدابير المتخذة للتخفيف من آثار الحادث على المدى الطويل و المتوسط .

1 طبقا للمادة 31 من المرسوم 198/06.

2 طبقا للمادة 30 من نفس المرسوم .

3 طبقا للمادة 35 من نفس المرسوم.

4 طبقا للمادة 4/23 من نفس المرسوم.

الفرع الثاني : مراقبة اللجنة الولائية للمؤسسات المصنفة في حالتي التعديل و التوقف

ميز القانون بين كل من حالتي توقف المنشأة عن الإستغلال ، و بين التعديل الذي قد يطرأ على أحد البيانات الأصلية للمنشأة .

أولا في حالة التعديل

نعني بالتعديل التغيير الجوهري في الوضع الأصلي للمؤسسة المصنفة ، سواء مس نوعية النشاط أو توسيعه ، أو نقل مكان المنشأة ، إذ هو كل تغيير في البيانات الأصلية الموجودة في رخصة الإستغلال ، ما يستوجب تقديم طلب من جديد للحصول على رخصة إستغلال المؤسسة ، و ذلك حسب ما بينته المادة 38 من المرسوم 198/06 بنصها " يتطلب كل تعديل في المؤسسة المصنفة يهدف لتحويل نشاطها أو تغيير في المنهج أو تحويل المعدات أو توسيع النشاطات ، تقديم طلب جديد للحصول على رخصة إستغلال المؤسسة المصنفة أو ترخيص جديد " كما نصت المادة 39 من نفس المرسوم على " يتطلب كل تحويل لمؤسسة أو منشأة مصنفة إلى موقع آخر تقديم طلب جديد للحصول على رخصة إستغلال المؤسسة المصنفة أو ترخيص جديد ."

أما إذا تعلق التغيير بمسير المنشأة فيكتفي المستغل الجديد بالتقدم و التصريح في أجل شهر حسب الحالة للوالي أو لرئيس م ش ب[1].

ثانيا في حالة توقف المنشأة عن الإستغلال

عالجت المواد من 41 الى 43 من المرسوم 198/06 سالف الذكر ، حالة توقف المنشأة المصنفة عن النشاط نهائيا ، و لا فرق في أن تم التوقف إراديا أو بموجب قرار إداري أو حكم قضائي . إذ نصت المادة 42 منه على أنه " يتعين على المستغل إعلام خلال 03 الثلاثة أشهر التي تسبق تاريخ التوقف حسب الحالة :

-الوالي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات المصنفة الخاضعة لنظام الرخصة .

- رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات المصنفة الخاضعة لنظام التصريح ."

1 طبقا للمادة 40 من المرسوم 198/06 سابق الذكر .

و في هذا الإطار نصت المادة 41 من المرسوم المطبق على المؤسسات المصنفة على أنه "عندما تتوقف المؤسسة المصنفة عن النشاط نهائيا يتعين على المستغل أن يترك الموقع في حالة لا تشكل أي خطر أو ضرر على البيئة ." و تنفيذا لذلك ألزمت الفقرة الأخيرة من المادة 42 المستغل و تحت رقابة اللجنة الولائية بأن يترك الموقع في حالة لا تشكل أي خطر أو ضرر على البيئة ضمن ملف يتقدم به يتضمن مخطط إزالة التلوث يبين فيه إزالة الأضرار البيئية التالية:

- إفراغ أو إزالة المواد الخطرة و النفايات الموجودة في الموقع .
- إزالـة تلوث الأرض و الميـاه الجوفية المحتمل تلوثها .
- و عند الحاجة كيفيات حراسة الموقع .

كما تناولت المادة 43 منه مهام اللجنة الولائية في هذا الخصوص إذ نصت على "تراقب اللجنة بعد حصولها على مخطط إزالة التلوث تنفيذه و تتأكد من أن الموقع أعيد الى أصله ضمن الشروط المحددة في المادة 41."

و من خلال ما سلف ذكره ، يتضح جليا أن للجنة الولائية دور محوري في حماية مضمون الرخصة الإدارية من التجاوز أو الخروج عن شروطها ، من خلال قيامها بالمهام الرقابية اللاحقة على المؤسسات المصنفة ، من مرحلة الإنشاء إلى الإنقضاء ، كونها تمثل جهاز الضبط الإداري الخاص بالمنشآت المصنفة ، فتضطلع كهيئة رقابة بإحترام القانون و الإلتزام بمضمون الشروط و البيانات التقنية الخاصة بعملية الإستغلال من جهة ، و كهيئة إستشارية إجبارية لإصدار القرارات الخاصة بها ، فكل ذلك يشكل ضمانة قوية في صون النظام العام في كل جوانبه من خلال المحافظة على البيئة من أخطار التلوث و التي يسببها النشاط التجاري و الصناعي لهذه المؤسسات ، و إذ يكلل القانون رقابتها بمنح أجهزة الضبط الإداري الخاص سلطة توقيع الجزاء و هو ما سنحاول توضيحه في المطلب الموالي .

المطلب الثاني : الجزاءات الإدارية على مخالفات المؤسسات المصنفة

يعد الجزاء الإداري أحد أهم إمتيازات السلطة العامة ، و هو مجموع التدابير التي تتخذها السلطات الإدارية لتنفيذ قراراتها في حالة إمتناع المخاطبين بها عن تنفيذها إختياريا مع مراعاة مقتضيات الصالح العام ، و من ثم فأساس الجزاء الإداري يكمن في فكرة الخطأ[1] ، و المتمثلة في الإمتناع عن تنفيذ جوهر القرار الإداري طوعية . إذ

1 محمد الصغير بعلي – القرارات الادارية – دار العلوم - سنة 2005 ص 110.

أن منح السلطة التنفيذية صلاحية توقيع الجزاء يعد إستثناء على مبدأ إختصاص المشرع و السلطة القضائية في ذلك ، فتمارس الإدارة العامة المهام العقابية إستنادا إلى الإعتبارات التالية :

-التطبيق المرن لمبدأ الفصل بين السلطات خاصة ما تعلق بالمهام التنظيمية المسندة للسلطة التنفيذية ، من خلال سلطة التقرير و التنظيم المستقل في مجال الحقوق و الحريات العامة ، لتشكل سلطة توقيع الجزاء نتيجة حتمية لممارسة السلطة التنظيمية المستقلة .

- الحد و التقليل من ظاهرة العقاب الجزائي في بعض المخالفات التنظيمية التي تشرف عليها الإدارة و تراقبها تفاديا للآثار السلبية للحكم الجزائي[1] .

-لفعالية الجزاء الإداري و نجاعته في تحقيق الأثر الرادع لبعض المخالفات التنظيمية البسيطة ، و عليه يشترط أن تلتزم السلطة الإدارية عند ممارستها لهذا الإختصاص بعدم تقرير الجزاءات السالبة للحرية ، و التي تعد إختصاصا أصيلا للقاضي الجزائي ، كما يجب أن تقترن سلطة توقيع الجزاء بالضمانات القانونية التي تكفل الحقوق و الحريات الدستورية[2] . و في مجال المؤسسات المصنفة ، تعتبر الجزاءات تلك التي توقعها السلطة الإدارية على كل شخص طبيعي أو معنوي خالف أحكام القوانين ، و اللوائح الضبطية و مضامين رخص الإستغلال بهدف وقاية و حفظ النظام العام ، بعدم إتاحة الفرصة لمصدر التهديد من التمكن من إحداث الضرر ثانية فهو أسلوب قاهر لإرادة مصدره دون تدخل من القضاء و تحت رقابته[3] ، و هنا يجدر بنا التمييز بين العقوبة الإدارية و تدابير الضبط الإداري فجوهر الفرق بينهما بأن تتميز الأولى بصفة الزجر لمواجهة الوقوع الفعلي للمخالفة بهدف ردع مقترفها و غيره من أن يأتي مثلها[4] ، في حين تخلو تدابير الضبط الإداري من صفة الردع إذ هي كل تدبير وقائي يراد به إتقاء الإخلال بالنظام العام ظهرت بوادره و خفيت عواقبه و لا ينطوي بذلك على معنى العقاب[5] ، و من هنا يتضح أن فيصل الميز بين العقوبة الإدارية و تدابير الضبط تكمن في الغاية المبتغاة من كل منهما ، فإذا كانت الغاية ردع المخالف و زجر غيره ،كنا بصدد عقوبة إدارية ، أما إذا كان القصد من الإجراء توقي إرتكاب مخالفة عد الإجراء في نطاق تدابير الضبط الإداري . و يثير الدكتور عادل السعيد أبو الخير جزئية مهمة في أن الجزاءات الإدارية

1 محمد باهي أبو يونس – الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الادارية العامة – دار الجامعة الجديدة للنشر سنة 2000 ص 29

2 محمد محمد مصطفى الوكيل –.مرجع سابق – ص 122-123.

3 حسام الدين محمد مرسي مرعى – مرجع سابق – ص 269 .

4عبد العزيز عبد المنعم خليفة –ضمانات مشروعية العقوبات الادارية العامة –منشاة المعارف – سنة 2008 ص16.

5 قروف جمال – رسالة ماجستير بعنوان الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري –جامعة عنابة 2006 ص 395 .

الوقائية لا تندرج كلها ضمن تدابير الضبط[1] ، ذلك أن الإدارة توقعها بغاية الصالح العام الإقتصادي نتيجة تزايد تدخل الدولة في مجال الأنشطة الإقتصادية ، فيثور الشك حقيقة حول طبيعتها ، و من ذلك الجزاءات المتعلقة بالمؤسسات المصنفة ، مثل سحب أو إلغاء الرخصة لإقامة مشروع صناعي إذا تخلف صاحب الشأن عن تنفيذ بنود الرخصة خلال مدة معينة أو مصادرة السلع المستوردة بدون ترخيص ، و تأسيسا على ما سبق يتضح أن للجزاءات المقررة في مجال المؤسسات المصنفة طابعا مزدوجا على حسب الهدف المنشود منه ، فيعد الجزاء الإداري (سحب الرخصة , إلغاء , مصادرة...) إجراء ضبطيا إذا تقرر بهدف الحفاظ على الصالح العام بكل مدلولاته ، في حين يعتبر عقوبة إدارية إذا إتخذته الإدارة على إثر إرتكاب فعل غير مشروع[2]، و يرى الدكتور عبد العزيز عبد المنعم في هذا الصدد ، أن تدابير الضبط الإداري و إن لم يكن لها الصفة عقابية إلا أنها تقوم بشأنها بصفة غير مباشرة[3]، و على ذلك فإن مشروعيتها لا تخضع لضوابط توقيع العقوبة حيث أن إتخاذ إجراء الضبط الإداري يخضع لسلطتها التقديرية ، و تبعا لذلك ألزم المشرع الفرنسي السلطة الإدارية بتسبيب قرارات الضبط المقيدة للحقوق الفردية ، و لضمان مشروعية الجزاءات الإدارية المقررة على المنشآت المصنفة كونها تدخل في إطار تلك الطائفة من القرارات الإدارية لما تتضمنه في أحيان كثيرة من تقييد للحقوق أو إنتقاص للحريات ، وجب مراعاة جملة من الشروط الشكلية و الإجرائية نذكرها تباعا :

أولا التقرير المسبق

و نعني بذلك أن عملية ضبط المخالفة الإدارية لا تكون إلا من قبل الضابط أو الموظف المؤهل لذلك ، و الذي يعد محضرا يبين فيه المخالفات المضبوطة ، فيوقع الجزاء الإداري بناء على السند المعد مسبقا من قبل العون المؤهل . و إستطلاع رأي الموظف المؤهل يكون لضمان مشروعية القرار الصادر لما له من مقومات تقنية يفتقدها صاحب سلطة التقرير[4] .

و في مجال المؤسسات المصنفة تعهد عملية ضبط المخالفات للجنة الولائية المذكور أعلاه ، و تنفيذا لبرنامج المراقبة المعد مسبقا لمراقبة المؤسسات ، يقوم أعضاء اللجنة بمباشرة المعاينات الميدانية للمنشأة المصنفة بتفتيشها و مراقبتها ، و في حالة ما ضبطت أي خرق في بنود الرخصة الإدارية المسبقة سواء كان التجاوز للشروط القانونية أو

1 عادل السعيد محمد أبو الخير – مرجع سابق –ص 250

2 عبد العزيز عبد المنعم خليفة – ضمانات مشروعية العقوبات مرجع سابق – ص 18

3حيث أن غلق المنشأة أو سحب أو إلغاء ترخيصها قد يكون له وقع شديد الوطئة على المخاطب بالقرار بصورة قد تفوق العقاب ذاته

4عبد العزيز عبد المنعم خليفة – ضمانات مشروعية العقوبات مرجع سابق – ص 31.

التقنية ، تعد اللجنة تقريرا في ذلك ، و توجهه للوالي المختص إقليميا مقترحة توقيع العقوبات الإدارية على المخالف .

ثانيا إنـذار المخاطب

يعد أهم إجراء شكلي لصحة الجزاء الإداري المقرر ، و يصطلح عليه أيضا الإخطار أو التنبيه ، الإعذار، و نعني به الإخطار الموجه لصاحب الشأن و الذي يقيه توقيع الجزاء ، و يتم بتوجيه تنبيه كتابي للمخالف يتضمن المخالفة المرصودة من قبل أجهزة الرقابة ، و بيان خطورتها و منحه مهلة لإزالتها مع ذكر الجزاء في حالة عدم الإمتثال . و يعرف أيضا على أنه "إحاطة الإدارة المخالف علما بما تنوي إتخاذه في مواجهته قبل حدوثه ، بقصد تدارك الموقف و تصحيح وضعه و هو في هذه الحالة بمثابة إنذار يقيه إنزال الجزاء به"[1] ، فهو بذلك آلية لتذكير المخالف بإلزامية الكف عن المخالفة و مطابقة نشاطه للقانون ، و إعتبر مجلس الدولة الفرنسي الإخطار أمر جوهري يسبق توقيع الجزاء الإداري[2] ، و قد تبنى المشرع الجزائري هذه الآلية في المرسوم التنفيذي رقم 198/06 و منح المخالف مهلة للتسوية[3] ،كما نص عليها قانون البيئة 10/03 في صلب المادة 25 بنصها على".... بناء على تقرير من مصالح البيئة يعذر الوالي المستغل ، و يحدد له أجلا لإتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة ...". و تخضع لرقابة القضاء مدى كفاية المهلة الممنوحة للمخالف لإزالة أسبابها ، فإذا لم تكن كافية بالنظر لنوع و حجم المخالفة ، عد قرار العقوبة غير مشروع ذلك أن الإنذار كان شكليا لم يقصد به تمكين المخالف من تجنب الجزاء[4].

ثالثا التسبيب

يعني به ذكر الإدارة في صلب القرار المتضمن العقوبة لمبررات إصداره ليحاط المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها عوقبوا[5] ، و نقصد بذلك أن يتضمن القرار المتعلق بتوقيع الجزاء مجموع الأسباب و العلل التي بررت إصداره ، غاية ما في الأمر أن العقوبة الإدارية من شأنها المساس بحقوق الأفراد و حرياتهم خاصة حق الملكية و حرية ممارسة الصناعة و التجارة ، إذ قررها القانون لرعاية مصلحة الغير و للحد من تعسف الإدارة ، و من تطبيقات القضاء

1 الدكتور محمد باهي ابو يونس – مرجع سابق –ص 143.

2 حوراء حيدر إبراهيم حمد الشدود مقال منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية العدد الثاني السنة السادسة العراق ص 101.

3 أنظر المادة 23 من المرسوم 198/06 سابق الذكر ص 12

4 لتفاصيل اكثر انظر عبد العزيز عبد المنعم – مرجع سابق ص37 .

5 عبد العزيز عبد المنعم –ضمانات مشروعية العقوبات مرجع سابق ص 44

في هذا الشأن ما أكده مجلس الدولة الجزائري في قضية ضد محافظ بنك الجزائر بقوله :"إن المقرر المعد المتضمن و قف الإعتماد ، جاء غير مسبب مخالفا بذلك المبادئ العامة للقانون التي تشترط في هذه الحالة تسبيب القرار الذي يضر بحقوق الطرف الآخر"[1].

فالوجود المادي للتسبيب في صلب القرار الإداري غير كافي لوحده ، بل يجب أن يكون التعليل واضحا محددا بواقعة بذاتها أو بشخص بعينه معاصرا لصدوره مبررا منتجا لأثره فيما إنتهى إليه القرار ، و التسبيب على خلاف ذلك يعد من الشكليات التي يرتب تخلفها القضاء بعدم مشروعية العقوبة الإدارية[2] .

و تنقسم الجزاءات الإدارية في هذا الباب إلى عقوبات إدارية غير مالية كالغلق و وقف العمل المؤقت و سحب الترخيص(الفرع الأول) و إلى عقوبات إدارية مالية كالغرامة و الجباية البيئية و المصادرة الإدارية (الفرع الثاني) .

الفـرع الأول : الجزاءات الإدارية غير الماليـة

تعد العقوبات الإدارية في المجال البيئي غير المالية ، من أشد الجزاءات الإدارية كونها مقيدة و مانعة للحقوق ، فلا بد من الحيطة و الحذر عند توقيعها بضرورة تناسب العقوبة المقررة للمخالفة المرتكبة من جهة ، و أن تحترم مبدأ شخصية و وحدة العقوبة من جهة أخرى[3] ، و تأخذ العقوبة إحدى الصور التالية :

أولا الغلق الإداري أو إيقاف النشاط المؤقت

غلق المنشأة هو جزاء عيني ، يتمحور في منعها من مزاولة نشاطها طيلة مدة الغلق ، نتيجة إخلالها بالقوانين و اللوائح[4] ، ما يجعلها تتكبد خسائر مالية تردعها من تكرار المخالفة ، و نقصد بالغلق هنا الوقف المؤقت للنشاط الذي لا تتجاوز مدته ستة أشهر ، ذلك أن الغلق النهائي من إختصاص القضاء وحده[5] .

أما وقف النشاط فنعني به إيقاف السلطة الإدارية للنشاط المخالف للقانون بشكل كلي أو جزئي و لمدة محددة دون العمل بالمنشأة ، فتبقى المنشأة تعمل عدى النشاط المعني بالمخالفة .

1فاضل الهام – مقال حول العقوبات الادارية لمواجهة خطر المنشآت المصنفة على البيئة في التشريع الجزائري دفاتر السياسة و القانون العدد التاسع سنة 2013 .
2عبد العزيز عبد المنعم – ضمانات مشروعية العقوبات– مرجع سابق ص 48.
3نسيغة فيصل أطروحة دكتوراه بعنوان الرقابة على الجزاءات الادارية العامة في النظام القانوني الجزائري جامعة بسكرة سنة 2010 ص148-147.
4خنتاش عبد الحق مذكرة ماجستير بعنوان مجال تدخل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة جامعة ورقلة سنة 2011 ص 103.
5 قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 006915 المؤرخ في 2002/09/23 مجلة الدولة العدد 03 لعام 2003 ص 96 .

و يختلف غلق أو إيقاف المنشأة عن سحب رخصة الإستغلال ، فيكون هذا الأخير أوسع مجالا من غلقها ، لأنه يمنع على المخاطب به من مزاولة عمله ليس فقط بالنسبة للمنشأة التي تقرر غلقها بل في أي منشأة أخرى[1] ، و من أمثلة الغلق وقف النشاط المؤقت في القانون الجزائري ما تضمنته المادة 25 من قانون البيئة بقولها "إذا لم يمتثل المستغل في الأجل المحدد ، توقف المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة مع إتخاذ التدابير المؤقتة الضرورية..." و ما نصت عليه أيضا المادة 2/48 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06 بقولها "إذا لم يقم المستغل بتسوية وضعيته في الآجال المحددة في المادتين 44 و47 أعلاه ، يمكن للوالي المختص إقليميا أن يأمر بغلق المؤسسة ."و قد يكون وقف النشاط بصفة كلية أو جزئية و بطريقة مؤقتة و هو ما تضمنته الفقرة الثانية من المادة 48 من القانون 19/01 المتعلق بتسيير النفايات[2] بنصها " و في حالة عدم إمتثال المعني بالأمر ، تتخذ السلطة المذكورة تلقائيا الإجراءات التحفظية الضرورية على حساب المسؤول ، و أو توقف كل النشاط المجرم أو جزءا منه ."

ثانيا سحب الرخصة و إلغائها

في سبيل حفظ النظام العام حرصت القوانين على منح هيئات الضبط سلطة سحب رخص إستغلال المؤسسات المصنفة ، عند إخلال مسير المنشأة بمتطلبات ممارسة النشاط المرخص ، و نظرا لكون سحب رخصة الإستغلال من أخطر الجزاءات الإدارية ذلك أنه يهدد و يمس بحرية ممارسة الصناعة و التجارة المكفول دستوريا ، و تدخل المشرع ثانية بتقليص السلطة التقديرية للإدارة عند ممارستها لسلطة منح و منع الرخص بوضع شروط و ضوابط محددة سلفا و تحت رقابة القضاء [3] .

و يترتب عن السحب إعدام للقرار الإداري موضوع الرخصة و بأثر رجعي من تاريخ صدوره[4] ، كأنه لم يوجد أصلا ، و تباشر الإدارة سلطتها في سحب الرخصة في حالات محددة أولها إذا كان إستغلال المنشأة المصنفة يؤدي إلى خطر داهم يمس بالنظام العام ، أو إذا لم يستوفي مشروع المنشأة جميع الشروط القانونية و التقنية للإستغلال ، أو في حالة ما صدر حكم قضائي بغلق للمنشأة و إزالتها ، و أخيرا إذا توقف العمل بها لأكثر من مدة .

1 ملعب مريم مذكرة ماجستير بعنوان المسؤولية الجزائية للمنشآت المصنفة عن تلوث البيئة في القانون الجزائري جامعة سطيف سنة 2016 ص 72.

2 القانون رقم 01-19 المؤرخ في 2001/12/12 المتعلق بتسيير النفايات و مراقبة ازالتها- سابق الذكر- ص16.

3مدين أمال – مرجع سابق- ص 130

4 عمار بوضياف – القرار الاداري – دار جسور للنشر و التوزيع – الطبعة الاولى سنة 2007 ص 231 .

و نجد لآلية سحب الرخصة عدة تطبيقات في القانون الجزائري خاصة في المادة 107 من المرسوم الرئاسي رقم 117/05 المتعلق بتدابير الحماية من الإشعاعات المؤينة حيث نصت على أنه "...في حالة إستعمال مصدر إشعاعات مؤينة خرقا لأحكام هذا المرسوم سحب الرخصة و إخطار المصالح المختصة من أجل إصدار تعليق النشاط....."[1]

و من تطبيقات القضاء في هذا الشأن نجد حكما لمحكمة القضاء الإداري المصري بتاريخ 1954/04/21 حيث قضت"...أنه لجهة الإدارة القائمة على تطبيق القانون رقم 453 الخاص بالمحال الصناعية و التجارية....أن تسحب الترخيص بالطريق الإداري إذا تبين لها أن في إستمرار إدارة محل ما ، خطر داهم على الصحة العامة أو على الأمن العام يتعذر تداركه .... و يستوى في ذلك أن يكون الخطر الداهم ناشئا عن إدارة المصنع أو عن السلعة التي ينتجها إذا بلغ سوء صنعها حدا يهدد الصحة العامة و الأمن العام ...."[2] .

أما الإلغاء فنقصد به إصدار الإدارة لقرار لاحق يزيل و يقضي على وجود القرار السابق المتعلق بالرخصة من حيث عدم ترتيب هذا الأخير لآثاره في المستقبل[3] ، بحيث تظل آثاره بالنسبة لمرحلة التنفيذ و قبل صدور قرار الإلغاء سليمة فلا يشملها الإلغاء ، إذ يتميز بأثره الفوري تماشيا مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، و هو مبدأ متفرع عن أصل عام هو عدم رجعية القوانين ، و يجب أن ينبني قرار الإلغاء كغيره من القرارات على الأركان الخمس: السبب ، الإختصاص ، الغاية ، المحل ، الشكل ، إذ ينحصر نطاق ممارسة سلطة الإلغاء الإداري للقرار في دائرة القرارات المشروعة ، في حين تلجأ الإدارة للسحب حيال القرارات غير المشروعة إذا أرادت إعدام أثرها بالنسبة للماضي[4]. و نظرا لإرتباط رخص ممارسة النشاط بالمراكز القانونية للأفراد ، فلا يجوز كأصل عام للإدارة إلغائها لأن ذلك سيؤدي بالنتيجة إلى المساس بفكرة الحقوق المكتسبة ، و على هذا أنكر غالب الفقه على السلطة الإدارية حق إلغاء القرارات الفردية المشروعية ، و في حال بادرت الإدارة إلى إلغائه جاز مقاضاتها في هذه الحالة لأنها تكون في وضعية الإعتداء على الحق المكتسب[5] .

1المرسوم الرئاسي رقم 117/05 المؤرخ في 2005/04/11 المتعلق بتدابير الحماية من الإشعاعات المؤينة ج ر العدد 27 لسنة 2005 ص 19.

2 حسام الدين محمد مرسي مرعى- المرجع السابق – ص 277

[3] محمد الصغير بعلي –القرارات الادارية – مرجع سابق ص 130.

4 عمار بوضياف –المرجع السابق – ص 248

5 عمار بوضياف – المرجع السابق –ص 249

الفرع الثاني : الجـزاءات الإداريـة المالية

هي تلك العقوبات التي تطال الذمة المالية لمرتكب المخالفة البيئية ، إذ تعد من أهم الجزاءات الإدارية التي تلجأ إليها السلطة الضبطية لمواجهة خرق القواعد القانونية و اللوائح الضبطية و من أبرز صورها :

أولا الغرامة الإدارية

تعرف الغرامة الإدارية على أنها جزاء إداري ، عبارة عن مبلغ نقدي تفرضه الإدارة على المخالف لصالح الخزينة العمومية توقيا للملاحقة الجنائية[1] ، و لها أن تضاعف قيمته في حالة العود .

و تتخذ الغرامة الإدارية عدة صور[2] ،كأن تكون في صورة مبلغ من المال تفرضه الإدارة بإرادتها المنفردة على المخالف ، أو في صورة مصالحة بين المخالف و الإدارة لمنع الملاحقة الجزائية ، و قد تأخذ شكلا ثابتا كتعريفة محددة على كل مخالفة ، و صورتها الأخيرة أن تأخذ مضمون الغرامة دون إسمها كالزيادة التي تفرض في الرسوم و الضرائب .

و يتميز الجزاء الإداري المالي بسهولة إقراره و مرونة تطبيقه من جهة ، و بتخفيفه الضغط على الجهات القضائية بالتقليل من الدعاوى المرفوعة من جهة أخرى ، كما لا نغفل فعاليتها في ردع الأشخاص المعنوية المخالفة للقانون خاصة في ظل التشريعات التي لا تقر بمبدأ المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي[3] .

و تختلف الغرامة الإدارية عن الغرامة الجزائية[4] ، في أن هذه الأخيرة تقرر إلا عن طريق القضاء ، في حين تصدرها الإدارة و تحدد مقدارها وفقا للقانون ، و لا تراعي في ذلك ظروف المخاطب بها أو سوابقه فتهتم بعنصر الردع أكثر من إهتمامها بتحقيق تفريد المعاملة العقابية عند تطبيق العقوبات القضائية .

ثانيا الجباية البيئية

هي مجموع الضرائب و الرسوم التي تفرضها الدولة على الأشخاص المتسببين في الإضرار بالبيئة ،كما تعرف على أنها إحدى السياسات الوطنية و الدولية ، التي تهدف إلى تصحيح النقائص عن طريق وضع تسعيرة أو رسم أو

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة – ضمانات مشروعية العقوبات الادارية –المرجع السابق– ص 13.
2 خنتاش عبد الحق – مرجع سابق – ص 109.
3 عادل ماهر الالفي – المرجع السابق – ص407.
4 نسيغة فيصل – المرجع السابق– ص 63.

ضريبة للتلوث بهدف تشجيع البحث عن التكنولوجيات نظيفة ، و بالتالي فالجباية البيئة تضمن إيراد للدولة لمواجهة التلوث أو الحد منه ، كما تساهم ماليا في التكاليف المرصودة للتقليل من الأضرار البيئية [1]. وتضم الجباية البيئية ثلاث أصناف نوردها تباعا :

أ-الضرائب البيئية

و تسمى الجباية الخضراء تفرض على الملوثين بسبب نشاطاتهم الصناعية المختلفة و إستخدامهم المفرط لأساليب الإنتاج التقليدية المضرة للبيئة .

ب-الرسوم البيئية

جراء التغير الجوهري الذي عرفته الجزائر في سياستها البيئية ، تم إقرار مبدأ الملوث الدافع بإعتماده في قانون المالية لسنة 1992 بموجب القانون رقم 25/91 في المادة 117 منه ، و المتضمن إجبار من تسبب في التلوث الى تحمل الرسوم الإيكولوجية من أجل الموازنة بين المصالح الخاصة و المحافظة على الصحة العامة و من أهم الرسوم المفروضة على المؤسسات المصنفة :

1-الرسوم المفروضة على الإنبعاثات الملوثة

و تشمل الرسوم التالية :

1-1 الرسم على الأنشطة الملوثة الخطرة

يفرض الرسم على الأنشطة الملوثة إعتمادا على معيار التصنيف الرباعي[2] ، و عدد العمال المشغلين حسب القيم التالية[3] :

120000دج للمنشآت المصنفة الخاضعة لرخصة وزير البيئة ، و يخفض الى 24000 دج إذا تشغل أقل من عاملين .

90000دج للمنشآت الخاضعة لرخصة الوالي ،تخفض الى18000 دج إذا تشغل أقل من عاملين .

20000 دج للمنشآت الخاضعة لرخصة ر م ش ب ، يخفض الى 3000دج إذا شغل أقل من عاملين .

1 كمال رزيق مقال منشور بعنوان دور الدولة في حماية البيئة -مجلة الباحث العدد 05 لسنة 2007 ص 79 .

2 التصنيف المبين في المادة 03 من المرسوم 198/06 سالف الذكر .

3 المادة 54 من القانون رقم 11/99 المتضمن قانون المالية لسنة 2000 المؤرخ في 1999/12/23 ج ر العدد 92 ص 23 .

9000 دج للمنشآت الخاضعة للتصريح ، يخفض إلى 2000دج إذا شغل أقل من عاملين .

1-2 الرسم التكميلي على التلوث الجوي

تضمنته المادة 205 من القانون رقم 21/01[1] بنصها "يؤسس رسم تكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي على الكميات المنبعثة التي تتجاوز حدود القيم ، و يحدد هذا الرسم بالرجوع الى المعدل الأساسي السنوي الذي حدد بموجب أحكام المادة 54 من القانون رقم 11/99 المؤرخ في 1999/12/23 و المتضمن قانون المالية لسنة 2000 و من معامل مضاعف مشمول بين 1 و 5حسب نسبة تجاوز القيم و يخصص حاصل هذا الرسم كما ياتي :

10% لفائدة البلديات 15 %لفائدة الخزينة العمومية 75% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث"

1-3 الرسم التكميلي على المياه المستعملة صناعيا

كرسته المادة 94 من القانون 11/02 المتضمن قانون المالية لسنة 2003[2] ، و فقا لحجم المياه المنتجة و عبء التلوث الناجم عن النشاط بالرجوع للمعدل الأساسي السنوى المحدد في المادة 54 المبينة أعلاه ، مع تطبيق معامل مضاعف مشمول بين 1 و 5 تبعا لمعدل تجاوز القيم و تؤول نسبة 50 % من حاصل الرسم للصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث ، و 20% لفائدة ميزانية الدولة و 20% لفائدة البلديات .

2- الرسم على المنتجات و تشمل الرسوم التالية :

2-1 الرسم على الأكياس البلاستيكية

أستحدث بموجب المادة 53 من القانون 22/03 المتضمن قانون المالية لسنة 2004 بقولها "يأسس رسم قدره 10.50 دج للكيلو غرام الواحد ، يطبق على الأكياس البلاستيكية المستوردة و/ أو المصنوعة محليا ."[3]

1 القانون رقم 21/01 المتضمن قانون المالية لسنة 2002 المؤرخ في 2001/12/23 العدد 79 ص 57

2 أنظر المادة 94 من القانون 11/02 المتضمن قانون المالية لسنة 2003 المؤرخ في 2002/12/24 ج رالعدد 86 لسنة 2002 ص 35.

3 القانون رقم 22/03 المتضمن قانون المالية لسنة 2004 المؤرخ في 2003/12/28 ج ر العدد 83 لسنة 2003 ص 24.

2-2 الرسم على الزيوت و الشحوم

بموجب المادة 61 من قانون رقم 16/05 المؤرخ في 2005/12/31 [1] تقرر الرسم على الزيوت و الشحوم إذ قررت في مضمون النص يؤسس رسم على الزيوت و الشحوم و تحضيرها قيمته 12.5دج عن كل طن مستورد أو مصنوع وطنيا و الذي ينجم عنه زيوت مستعملة .

ج- الحوافز و الإعفاءات

إستثناءا على مبدأ الملوث الدافع , أقرت منظمة التعاون و التنمية مبدأ المصفى بموجب التوصية الصادرة في 1972 – 1974[2] ، و المتضمن منح إعفاءات جبائية أو علاوات مالية لكل من يتحمل تكاليف مكافحة التلوث تشجيعا للصناعات الصديقة للبيئة ، و يأخذ الإعفاء شكل الإعفاء الدائم من الضرائب للصناعات و الأنشطة الصديقة أو الإعفاء المحدود أو المؤقت للمنشأة حديثة الإستغلال لتحفيزها على إستجلاب التكنولوجيات الخضراء ، أو في صورة إعفاء التجهيزات و المعدات الصديقة للبيئة من الضرائب الجمركية .

و أقرته الجزائر في نص المادة 76 من القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بنصها "يستفيد من حوافز مالية و جمركية تحدد بموجب قانون المالية ، المؤسسات الصناعية التي تستورد التجهيزات التي تسمح في سياق صناعتها أو منتوجاتها بإزالة أو تخفيف ظاهرة الإحتباس الحراري و التقليص من التلوث في كل أشكاله " كما أكدت المادة 77 من نفس القانون "يستفيد كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم بأنشطة ترقية البيئة من تخفيض في الربح الخاضع للضريبة ".

ثالثا المصادرة الإدارية

تعد تدبيرا إستثنائيا من تدابير الضبط الإداري ، و تتمثل المصادرة في نقل ملكية مال معين من ملكية المخالف إلى ملكية الدولة دون مقابل إذ تشكل المصادرة ردعا عاما أو خاصا يحول دون إقتراف المخالفة البيئية ثانية ، فهي جزاء عيني ينصب على أي أداة تساعد على إرتكاب المخالفة و تدخل ضمن الذمة المالية للمخالف وقت صدور قرار المصادرة و تشكل محلا للمخالفة البيئية ، و نظرا لخطورة إجراء المصادرة فلا تقرر إلا بنص قانوني صريح ، و إذا شكل محل المصادرة خطرا ، أو أن يستعمل في أفعال تشكل مخالفة إدارية ، مع ضرورة تقدير

1 المتضمن قانون المالية لسنة 2006 ج ر العدد 85 ص 23.

2 ملعب مريم – مرجع سابق – ص 68 .

السلطة الإدارية المصدرة للتدبير الضبطي ، مدى التناسب بين العقوبة المقررة و خطورة الفعل المخالف و إلا أعتبر قرار المصادرة غير مشروعا[1] .

و حسب المادة 40 من القانون 02/04 المتعلق بالممارسات التجارية تأخذ المصادرة الإدارية أحد الصورتين إما الحجز العيني وهو الحجز مادي للسلع ، أو الحجز الإعتباري الذي هو كل حجز يتعلق بسلع لا يمكن لمرتكب المخالفة أن يقدمها لسبب ما [2]، و لذلك تحدد قيمة المواد المحجوزة على أساس سعر البيع المطبق من مرتكب المخالفة أو سعر السوق ، و يدفع المبلغ إلى الخزينة العامة[3] ، و من الأمثلة على المصادرة الإدارية في القانون الجزائري ما تضمنته المادة 71 من قانون البيئة بقولها "بالنظر إلى الأخطار التي قد تشكلها المواد الكيمياوية ، يمكن للسلطة المختصة أن تعلق وضع هذه المواد في السوق سواء كانت المواد الكيمياوية مسجلة أو غير مسجلة في القائمة المنصوص عليها في المادة 70 أعلاه ...".

و كخلاصة للمبحث السابق نتوصل الى أن القانون أوكل مهمة الحماية الإدارية اللاحقة على رخص المنشأة المصنفة للجنة الولائية ، بإعتبارها هيئة ضبط خاصة بها تعمل على ربط حلقة الوصل بين المنشآت و الإدارة , من خلال قيامها بمهمة المراقبة و الإشراف القانوني و التقني ، و في سبيل ضمان حفظ النظام العام في جميع مظاهرة التقليدية و الحديثة ، أمد المشرع السلطة الإدارية بجملة من التدابير القانونية الوقائية و الردعية ، و ما يلاحظ في هذا الشأن أن الجزاء الإداري بشقيه يعتبر وسيلة للضبط الإداري ، و ليس بدلا عن العقوبات الجزائية بل جاء لتطبيقه بالتوازي من أجل حماية البيئة من أخطار المنشآت المصنفة و لمواجهة كل خرق للقوانين و التنظيمات ، موازنة في ذلك بين دفتي الحقوق و الحريات و متطلبات النظام العام ، فإذا إختل التوفيق بينهما تدخل القضاء لضبط التوازن العملي و الفعلي .

المبحث الثاني : الحماية القضائية لرخص المؤسسات المصنفة

في سبيل تحقيق أهداف الضبط الإداري ، توازن الإدارة بين مقتضيات النظام العام الإقتصادي و حرية ممارسة النشاطات الصناعية و التجارية ، على أن مشروعية هذه الموازنة سيكون على حسب مقدار مراجعتها قضائيا ، فالأحكام القضائية وحدها تضمن عدم تجاوز العمل الإداري لحدود سلطاته عن طريق دعوى لفحص

[1] كتون بومدين – رسالة ماجستير بعنوان العقوبة الادارية و ضمانات مشروعيتها – جامعة تلمسان 2011 ص 39-41.

2 انظر المواد من 39 الى 41 من القانون 02/04 المؤرخ في 2006/06/23 المتعلق بالقواعد المطبقة على الممارسات التجارية ج ر العدد 41 ص7 و 8 .

3 المادة 42 من القانون 02/04 ص 08 سالف الذكر .

مشروعيتها ، و في ذات الوقت تكفل للأفراد جدية ممارسة الحريات الدستورية من خلال تجسيد مبدأ سيادة القانون لقيام التوازن الفعلي و الواقعي بين سمو السلطة و ممارسة الحرية .

و من خلال هذا المبحث سنحاول توضيح دور القاضي الإداري في حماية رخص بالمؤسسات المصنفة من القرارات التعسفية للسلطات الإدارية ضمن المطلب الأول ، بعدها نتطرق إلى الحماية الجنائية التي يكفلها القاضي الجزائي لمضمون رخص المؤسسات المصنفة ، و إلى مسائلة مسيريها في حال إرتكاب ما يخالف متطلباتها المطلب الثاني

المطلب الأول : حماية القاضي الإداري لرخص المؤسسات المصنفة

تلتزم السلطة الإدارية بمبدأ المشروعية فيما تصدر من أعمال قانونية ، بحيث تخضع له جميع تصرفاتها الإيجابية و السلبية ، و على العكس من ذلك يرتبط العمل الإداري بمتناقضين ، أولهما إمتيازات السلطة العامة و ثانيهما بتقييد الحقوق و الحريات الفردية كل ذلك بغاية تحقيق المصلحة العامة ، و من أجل تفادي التعسف الإداري أقرت التشريعات مبدأ خضوع الأعمال الإدارية الضبطية للرقابة القضائية من خلال تفعيل آلية دعوى الإلغاء ، و التي تمارس من خلال ثلاث أوجه[1]، فإما عن طريق دعوى مباشرة بمخاصمة الإدارة في قرارها غير المشروع أمام المحكمة الإدارية ، أو عن طريق الدفع أمام القاضي الإداري الذي ينظر في الدعوى الأصلية بتقدير مشروعية العمل الضبطي ، و أخيرا بواسطة الدفع الفرعي أمام القاضي العادي (المدني أو الجزائي) إذ أثيرت مسألة أولية بتقدير العمل الضبطي ، فإذا ثبت للقاضي أن الإدارة تجاوزت حدود سلطتها ، و أن مقتضيات النظام العام غير متوفرة في القضية المعروضة أصدر حكم الإلغاء ، و إن إقتضى الأمر حكم بالتعويض للطرف المضرور , فالرقابة القضائية على هذا النحو تشكل ضمانة أساسية في ضبط الموازنة بين مقتضيات السلطة العامة و ممارسة الحرية الفردية .

و من أجل دراسة الموضوع بطريقة مستفيضة سنتناول في هذا المطلب دعوى الإلغاء كآلية للرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية الضبطية المتعلقة بالمؤسسات المصنفة (الفرع الأول) ، و دعوى التعويض كآلية لجبر الضرر الناجم عن أعمال السلطة الضبطية (الفرع الثاني) .

1 حلمي الدقدوقي- رقابة القضاء على المشروعة الداخلية لأعمال الضبط الاداري- دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية سنة 2004 ص 265

الفرع الأول : دعــوى الإلغــاء

تتجلى مظاهر دولة القانون في حماية حقوق و حريات الأفراد من تعسف الإدارة ، بإحداث هيئات قضائية متخصصة للفصل في المنازعة الإدارية ، تعمل على حماية النظام القانوني بتطبيق مبدأ الشرعية ، بإخضاع الإدارة العامة للقانون بما يحقق التوازن الفعال بين المصلحة العامة و حقوق و حريات الأفراد[1] ، وتعد دعوى الإلغاء آلية قضائية يملكها صاحب المصلحة لمجابهة قرارات الإدارة غير المشروعة ، فيجوز له اللجوء إلى القضاء الإداري للمطالبة بفحص مشروعيتها ، و كرست المادة 161 من الدستور الجزائري[2] مشروعيتها بنصها " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطة الإدارية " ، و منحت المادة 800 من ق إ م إ المحاكم الإدارية الولاية العامة في النظر في المنازعة الإدارية كما تضمنت المادة 801 من القانون نفسه إختصاصها النوعي بقولها " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية و الدعاوى التفسيرية و دعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية و المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية ، البلدية و المصالح الإدارية الأخرى للبلدية ، المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية ، القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة " ،كما يختص مجلس الدولة بالفصل إبتدائيا و نهائيا في الطعون بالإلغاء ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية ، و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية ، و ينظر أيضا في الطعون الخاصة بتفسير و مدى مشروعية القرارات التي تكون نزاعاتها من إختصاص مجلس الدولة[3] ، و أكدت الإختصاص النوعي لمجلس الدولة المادة 901 من قانون إ م إ بقولها " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة ، بالفصل في دعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية ،كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

و من خلال النصوص القانونية سالفة الذكر فإن منازعات المنشآت المصنفة ينعقد الإختصاص النوعي فيها الى المحاكم الإدارية بالفصل في المنازعات :

أ-المتعلقة بإلغاء ، و فحص مشروعية ، و تفسير قرارات الرخص و دراسات التأثير بالإستغلال للمنشآت و كذا قرارات تدابير الضبط الصادرة في هذا الخصوص عن السلطات المحلية (الوالي – رئيس البلدية) .

1 لعشب محفوظ – المسؤولية في القانون الاداري –ديوان المطبوعات الجامعية لسنة 1994 ص 128.

2 المادة 161 من دستور 1996 المؤرخ في 1996/12/08 ج ر 56 المعدل و المتمم بالقانون 01/16 المؤرخ في 2016/03/06 ج رالعدد 14.

2حسب المادة 09 من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ج ر العدد 37 ص4

ب- المنازعات المتعلقة بالتعويض ضد السلطات المحلية و المركزية (وزير البيئة) في مجال إستغلال المنشآت .

ولاية مجلس الدولة بالفصل في منازعات الطعن في قرارات السلطة المركزية و المتعلقة برفض أو قبول دراسات التأثير و قرارات الرخص أو رفض الترخيص بالإستغلال .

و يخضع الإختصاص الاقليمي للمحاكم الناظرة في منازعات المؤسسات المصنفة ضمن القاعدة العامة المبينة في المادتين 37 و 38 من قانون الإجراءات المدنية و الادارية[1] ، و نعني موطن المدعى عليه و الذي غالبا ما يكون مقر الإدارة المصدرة للقرار غير المشروع أو التي تسببت في ضرر للغير ، مع مراعاة الحالات المستثناة في صلب المادة 804 منه[2] .

ولكي تقوم الخصومة القضائية الإدارية بالشكل القانوني الصحيح ، يجب أن تتوافر جملة من الشروط الشكلية و الإجرائية أولا ,كالمتعلقة بشخص الطاعن بأهليته في التقاضي أو التفويض القانوني للشخص المعنوي حسب المادة 65 من قانون إ م إ ، و صفة و مصلحة حالة أو محتملة[3] ، و يقدم الطلب القضائي في شكل عريضة إفتتاح دعوى متضمنة البيانات و الإجراءات المنصوص عليها في الفصل الثاني من الباب الأول للكتاب الرابع تحت عنوان الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية من قانون إ م إ ضمن المواد من 815 الى 828 مع مراعاة المادة 15 منه .و يقيد رفع الدعوى الإدارية بالإلغاء شرط الميعاد الرباعي المذكور في المادة 829 من قانون إ م إ و المادة 830 في حالة التظلم الاداري المسبق[4]. مع الأخذ بعين الإعتبار للإستثناءات القانونية بقطع الميعاد و تمديده الواردة في المواد 404, 405 , 832 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية .

فبعد أن يقوم القاضي الإداري بفحص الطعن من الناحية الشكلية و الإجرائية ، و يتأكد من تطابق جميع العناصر سالفة الذكر للقانون ، ينتقل الى فحص تأسيس الطعن من الناحية الموضوعية و هذا من خلال الرقابة على المشروعية الخارجية للقرار الضبطي (أولا) و فحص المشروعية الداخلية له (ثانيا) .

1 احالت م 803 المتعلقة بالاختصاص الاقليمي للمحاكم الادارية للمادتين 37 و 38 المتضمنتين أحكام الاختصاص الاقليمي لمحاكم القضاء العادي .

2 أنظر للفقرة 7 من المادة 804 المتعلقة بالضرر الناجم عن جناية أو جنحة او فعل تقصيري فيعقد الاختصاص للمحكمة مكان وقوع الفعل الضار.

3 طبقا للمادة 13 من القانون 09/08 سابق الذكر .

4 لتفاصيل اكثر انظر محمد الصغير بعلي الوسيط في المنازعة الادارية –دار العلوم للنشر و التوزيع – سنة 2009 ص 171

أولا فحص المشروعية الخارجية

ينبني فحص المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية الضبطية على شقين رقابة الإختصاص في إصدار القرار و على رقابة إجراءات و شكليات إصدار القرار ذاته .

أ–رقابة الإختصاص في إصدار القرار

يعرف الأستاذ محمد الصغير بعلي الإختصاص على أنه " القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة للشخص أو الجهة الإدارية على القيام بعمل معين على الوجه قانوني "[1] .

و عرفت محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها الصادر بتاريخ 1957/01/28 عدم الإختصاص بأنه "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين ، جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر "[2] ، و نعني به إلزامية صدور القرار الإداري من السلطة الإدارية المختصة مثلما بيناه سابقا ، و إلا كان مشوبا بعيب عدم الإختصاص و هذا نزولا لمبدأ شخصية الإختصاص[3] ، فبما أن مهمة توزيع الإختصاص منوطة بالمشرع فإن عهد لأي جهة إدارية بإختصاص معين فيجب عليها أن تزاوله بنفسها و لا يمكنها النزول عنه أو تفويضه إلا إذا رخص لها القانون بذلك ، فالقانون يحدد قواعد الإختصاص و يوزع الوظائف بين الهيئات داخل الدولة إذ تعتبر قواعده تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات و ضمانة للحريات العامة و للحقوق الفردية و يترتب على ذلك إعتبار قواعده من النظام العام[4] ، و عليه يجوز للطاعن إثارة الدفع بعد الإختصاص في أي مرحلة تكون عليها الدعوى ، كما يثيره القاضي من تلقاء نفسه ، و على ذلك لا يمكن للإدارة التنازل عن إختصاصها أو إحالته لإدارة أخرى ، و لا يصحح هذا العيب بإجراء لاحق كالمصادقة ، و يأخذ عيب عدم الاختصاص درجتين :

1–عيب عدم الإختصاص الجسيم (إغتصاب السلطة)

و صورته أن يصدر القرار الإداري من شخص عادي ليس بموظف العام ، إذ يعد القرار الإداري المشوب بعيب عدم الإختصاص الجسيم "معدوما " و يفقد بذلك الصفة القانونية [5]، بحيث يصبح عملا ماديا لا يحتج به و لا

1 محمد الصغير بعلي – الوسيط في المنازعة الادارية – المرجع السابق– ص 179

2 عمور سلامي – الوجيز في قانون المنازعات الادارية – طبعة معدلة و منقحة –جامعة الجزائر كلية الحقوق – سنة 2009 ص 111

3 محمد باهي أبو يونس – مرجع سابق – ص 161 .

1عمار بوضياف – القرار الاداري مرجع سابق –ص 90.

5 علي شفيق –الرقابة القضائية على اعمال الادارة – مركز البحوث معهد الادارة العامة – المملكة السعودية لسنة 2002 ص 139.

تنشأ عنه حقوق ، و لا يتقيد بالمواعيد في رفع دعوى الإلغاء الخاصة به و لا يمكن تصحيحه لا بالإجازة و لا بالإقرار. و تخفيفا لهذه الآثار إبتكر مجلس الدولة الفرنسي نظرية الموظف الفعلي[1] ، و أسسها على فكرة الظاهر في الظروف العادية حماية للأشخاص حسني النية الذين تعاملوا مع المغتصب للسلطة ، بسبب تمظهره في صفة الموظف الفعلي ، و على أساس الضرورة في حالة مباشرة أفراد عاديين لإدارة مرافق عامة ، نتيجة إختفاء موظفيها بسبب الحالة الإستثنائية كالحرب أو الكوارث الطبيعية .

2- عيب عدم الإختصاص البسيط

هو العيب الأكثر حدوثا و الأقل خطورة و يكون في أحد صور التالية[2] :

*عيب عدم الإختصاص الموضوعي ، و يكون بإصدار الجهة الإدارية لقرار يدخل ضمن إختصاص جهة إدارية موازية أو كأن يقوم موظف بإصدار قرار من إختصاص موظف آخر .

*عيب عدم الإختصاص المكاني ، يكون بتجاوز السلطة الإدارية لإختصاصها الإقليمي حيث يترتب عليه البطلان و مثال ذلك إصدار رئيس البلدية لقرار يمتد أثره إلى إختصاص بلدية أخرى .

* عيب عدم الإختصاص الزماني ، يكون القرار مشوبا إما لأنه صدر من موظف فقد صفة القيام بذلك كإحالته على التقاعد ، الفصل من العمل أو بسبب فوات المدة الزمنية المحددة قانونا للقيام به ، ما يحتم إلغائه نظرا لبطلان زمانه .

ب- رقابة إجراءات و شكليات إصدار القرار

نقصد بها جملة الإجراءات و الشكليات التي فرضها القانون لصدور القرار الإداري و مخالفتها يترتب عليها إلغاء القرار قضائيا ، و من أمثلة الإجراءات المشروطة الإستشارة المبينة في نص المادة 21 من قانون البيئة "...يسبق تسليم الرخصة المذكورة في المادة 19 أعلاه تقديم دراسة التأثير أو موجز التأثير....بعد أخذ رأي الوزارات و الجماعات المحلية المعنية لا تمنح هذه الرخصة إلا بعد إستيفاء الإجراءات المذكورة في الفقرة أعلاه".

1 ناصر لباد – الوجيز في القانون الاداري – مرجع سابق –ص 260 .

2 يوسف حسين محمد البشير –مبدأ المشروعية و المنازعة الادارية –كلية القانون جامعة النيلين السودان سنة 2009 ص 145.

أو كشرط تسبيب القرار الإداري المتعلق برفض التصريح بالإستغلال و المنصوص عليه ضمن المادة 2/26 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06 سالف الذكر "يمكن أن يرفض تصريح الإستغلال ...يجب أن يكون الرفض مبررا و مصدقا عليه من طرف اللجنة ...". و تجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع غالبا ما يرتب الإلغاء في حالة تخلف الإجراءات و الشكليات التي ضمنها القانون ، أما إذا لم يحدد القانون الجزاء فيرجع الأمر هنا إلى إعمال السلطة التقديرية للقاضي في التمييز بين الشكليات الأساسية المأثرة على محتوى القرار و الشكليات الثانوية التي لا تأثر على صحته و مشروعيته و لا يترتب عنها إلغاء القرار[1].

ثانيا فحص المشروعية الداخلية

نعني بذلك أن يقوم القاضي بفحص مشروعية محل القرار الإداري من خلال دراسة السبب الذي أدى السلطة الإدارية لإصداره من جهة ، و إلى الغاية المتوخاة من إصداره من جهة أخرى .

أ-عيب السبب

و نعني بها الحالة القانونية أو الواقعية المؤدية الى تدخل السلطة الإدارية لإتخاذ قرارها[2] ، فهي إذن الباعث الذي يدفع بالإدارة إلى التدخل بإصدارها لقرارات الضبط حفاظا على النظام العام ، و يمارس القاضي رقابته على الوجود المادي للوقائع التي إستندت إليها الإدارة عند إصدارها للقرار الضبطي و أن يتأكد من مدى صحتها[3] ، و وصفها القانوني ، بالبحث فيما إذا كانت تلك الأسباب تؤدي منطقيا إلى القرار المتخذ و إلا قضى بإلغائها ، و وسع القضاء في بسط رقابته علي العناصر الواقعية لركن السبب ، حتى شملت رقابة الملائمة بالبحث في مدى تناسب الوقائع مع القرار الصادر رغم أن تقديرها و تحديد خطورتها مسألة تدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة إلا أن أحكام مجلس الدولة في مصر وفرنسا أخذت تراقب الملائمة بين السبب و القرار المبني عليه خاصة في القرارات المتعلقة بالحريات العامة[4].

1عمور سلامي – مرجع سابق- ص 116.

2 ناصر لباد – مرجع سابق - 262

3 جلطي أعمر – المرجع سابق - ص 335

4 مازن ليلو راضي – القضاء الاداري- مرجع سابق ص 196.

ب- عيب الغايـة

و نعني بها الهدف الذي تتوخاه السلطة الإدارية من القرار الإداري الصادر ، و يكون القرار معيبا بعيب إساءة إستعمال السلطة [1] ، إذا تجلى للقاضي من خلال فحصه لمشروعية الهدف ، أن الإدارة وظفت آليات القانون العام لأغراض شخصية و ذاتية فان الأثر المترتب عن ذلك هو البطلان[2] ،كما قد يحصل أن لا يقصد مصدر القرار الإبتعاد عن المصلحة العامة إلا أنه يخرج على قاعدة تخصيص الأهداف ، فيكون القرار مشوبا بعيب الإنحراف أيضاً ، و نظرا لإرتباطه بشكل وثيق بنية مصدر القرار و بالبواعث الخفية لجهة الإدارة و يشكل إثباته صعوبة عملية ، لذلك درج القضاء الإداري في الإستدلال على كل ما من شأنه أن يثبت الإساءة أو الإنحراف ، من نص القرار أو من خلال وثائق ملف الدعوى أو من الظروف المحيطة بإصداره و طريقة إصداره وتنفيذه ، و على ذلك يجوز للقاضي أن يحكم من تلقاء نفسه بإلغاء القرار دون أن يحمل طالب الإلغاء إقامة الدليل و عليه فان أي قرار تتخذه الإدارة و حادت غايته ، لصالح المنافع الشخصية أو غيرها ، تكون قد عرضت بذلك أعمالها للطعن و البطلان [3] .

3- عيب مخالفة القانون

هو العيب الذي يصيب ركن المحل أو موضوع القرار ، و المشكل لمجموع الحقوق و الإلتزامات المتولدة عن التصرف الإداري ، و يقصد به أن يكون المركز القانوني المتولد عن القرار غير ممكنا أو مخالفا للقانون[4] ، و يتخذ عيب مخالفة القانون صورتين أولهما المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية بتجاهلها و العمل بخلافها ، إما عمدا أو للجهل بوجودها ، و سواء كانت المخالفة سلبية أو إيجابية ، و ثانيها بالخطأ غير المباشر عند تفسير القانون سواء بمد التفسير ليشمل حالات لا تدخل في نطاق القاعدة ، أو بأن تضيف حكما جديدا يضيق من مجال تطبيق القاعدة القانونية ، و نتيجة ذلك أن يصدر القرار مخالفا لمضمون النص القانوني بناء على تفسير و تأويل خاطئ[5] .

1 J.M.auby- droit administratif spécial 2ieme édition imprimerie Jouve paris Sirey 1966 P147

2 عمار بوضياف -القرار الاداري –مرجع سابق ص 169.

3 مازن ليلو راضي– مرجع سابق –ص 202.

4 عمار بوضياف القرار الاداري – مرجع سابق ص 152.

5 محمد الصغير بعلي – الوسيط في المنازعة الادارية - المرجع السابق – ص 188

و مثال ذلك أن تعتقد الإدارة أنها بصدد ممارسة إختصاص مقيد ، في حين أنها تحوز على سلطة تقديرية أو العكس ، و لا صعوبة في إثبات مخالفة الإدارة للقانون ، فتتم بتقديم الطاعن لنسخة من القرار المطعون فيه للقضاء ، و يتولى بعدها القاضي التأكد من المخالفة المباشرة و غير المباشرة للقواعد القانونية سارية المفعول ، و متى تحقق من ذلك ، حكم بإلغائه .

و من خلال ما تقدم يتبين لنا أن سلطة القاضي في مواجهة عيوب المشروعية الخارجية ، وهي المخالفات القانونية المتعلقة بالإختصاص و بالجانب الشكلي و كذا بالإجراءات السابقة لصدور القرار الخاص بالمؤسسات المصنفة ، مقيدة بفحص مشروعيتها ذلك أنها محددة قانونا ، يمكن إثارتها من الخصوم أو من القاضي في أي مرحلة من الدعوى نظرا لإرتباطها بالنظام العام ، فيحكم تبعا لذلك القاضي بالإلغاء .

أما عدم المشروعية الداخلية المتعلقة بمخالفة القانون وعيوب السبب و الهدف من القرار ، فهي غير متعلقة بالنظام العام لا يثيرها القاضي من تلقاء نفسه بل يثيرها المدعي ، و سلطات القاضي الإداري في مواجهتها تختلف حسب طبيعة العيب المثار ، فيمارس رقابة المشروعية في عيب مخالفة القانون و يقضي بالإلغاء متى تأكد من عدم مطابقة القرار له ، في حين يجد القاضي صعوبة في رقابته لعيب الإنحراف بالسلطة نظرا لإرتباطه بالدوافع الشخصية لمصدره ، لذلك لجأ القضاء للتخفيف في وسائل الإثبات لتشمل الظروف المحيطة بإصداره بغاية مطابقة الهدف المرجو منه مع الهدف الذي يفرض القانون تحقيقه ، فإذا ثبت التطابق بين الأهداف عد القرار مشروعا ، أما إذا ثبت العكس تقرر الإلغاء ، و في تطور ملحوظ وسع القضاء رقابته على أعمال الإدارة لتطال عنصري الملائمة و التناسب بعدما كانت مقصورة في رقابة القانون و الوقائع ، عند رقابة الباعث الذي يدفع بالإدارة إلى إصدار قراراتها ، بالبحث فيما إذا كانت الأسباب تؤدي منطقيا إلى القرار المتخذ و إلا حكم بالإلغاء .

و مما سبق قوله يتضح أن الدور الذي يضطلع به القاضي في حماية الرخص الإدارية في مجال المنشآت المصنفة لا يتعدى حدود الحكم بإلغاء القرارات غير المشروعة ، وبما أن رفع دعوى الإلغاء لا يوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، ما ينجم عنه إلحاق الضرر بالغير ، لذلك أقر القانون للمضرور حق المطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر نتيجة قرارات السلطة الإدارية ، عن طريق إستعماله للآلية القضائية الثانية و هي دعوى التعويض بإلزام الإدارة جبر الأضرار المتسببة فيها ، و هو ما سنحاول التطرق له بالتفصيل في الفرع الموالي .

الفرع الثاني : دعوى التعويض

إن الإدارة و في إطار ممارسة مهامها الضبطية ، تباشر مجموعة من التصرفات القانونية و الأعمال المادية ، و التي غالبا ما يتولد عنها أضرارا للغير ، و عليه أقر القانون للمضرور الحق في المطالبة بالتعويض أمام الجهات القضائية ، عن تلك الأضرار التي لحقت به سواء كانت مادية أو معنوية ، عن طريق إستعماله للآلية القانونية القضائية و هي دعوى التعويض بهدف إلزام الجهة الإدارية المتسببة في الضرر بتعويضه عما لحقة جراء أعمالها الإدارية سواء المشروعة أو غير المشروعة على أساس مسؤوليتها في ذلك .

و يجمع فقهاء القانون على أن حكم "بلانكو" الشهير الصادر في 1873/02/08[1] ، يعد أول من وضع القواعد الأساسية لمسؤولية الإدارة عن أعمالها ، بعد ما طغى مبدأ عدم مسؤولية الدولة ، إلا أن إختلاف الفقهاء ظل يشوب الأساس الذي تبنى عليه هذه المسؤولية ، و في هذا الإطار فإن المسؤولية الإدارة عن أعمال الضبط الإداري تقوم على أحد الأساسين إما على أساس الخطأ أو بغير خطأ . و سنحاول فيما يلي تناول كل منهما بالشرح و التفصيل .

أولا مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ

يعد التعويض عن الأضرار الملحقة بالغير من المسلمات في القانون المدني ، غير أنه لا يستساغ الحديث فيه في إطار القانون الإداري في مجال المسؤولية الإدارية ، حيث يثور الخلاف حول طبيعة الخطأ الموجب للمسؤولية الإدارية , و تتخدد أوجه المسؤولية الإدارية في مجال المؤسسات المصنفة أحد الصور التالية :

أ–مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة

إن القضاء بالتعويض ليس نتيجة حتمية لقضاء الإلغاء إذ لكل من القضائيين أساسه الخاص الذي يرتكز عليه ، فلتثبت مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة يجب أن يكون العيب على درجة من الجسامة ، فالعيوب الشكلية الثانوية لا تصح أن ترتب مسؤولية الإدارة ما دام القرار صحيحا ، و هو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بالتفرقة بين أسباب بطلان القرارات الإدارية عند النظر في دعوى التعويض ، بإعتبار أن البطلان لأسباب شكلية لا يوجب التعويض في كل الأحوال ، في حين أن بطلان القرار لأسباب موضوعية يثبت تلك النتيجة

[1] لتفاصيل اكثر انظر كتاب الوجيز في المنازعات الادارية –للدكتور عمور سلامي مرجع سابق ص 135.

دائما[1] . إذ أن عيوب المشروعية الداخلية كالعيوب الواردة على السبب و الهدف أو مخالفة القانون تحيد بالقرار الإداري الى إعتباره عملا غير مشروع بثبوت الخطأ فيه ، فزيادة عن حكم القضاء بإلغائه يحكم بالتعويض بصرف النظر عن جسامة الضرر حيث يكون تأثيره على موضوع القرار مؤكدا .

ب– مسؤولية الإدارة التقصيرية

أمد القانون هيئات الضبط الإداري بإمتيازات السلطة العامة ، من أجل حماية الحقوق و الحريات و ضمانا للنفع العام ، و هي بذلك ليست حرة مخيرة في إستعمالها فكل إمتناع أو تأخر أو سوء في توظيفها يعد تقصيرا موجبا للمسؤولية[2] ، و على ذلك فالإدارة بما لها من سلطة في منح أو منع التراخيص ، لها بالمقابل سلطة الإشراف و المراقبة و التفتيش[3] ، إذ يجب أن تقف هيئات الضبط بالمرصاد أمام كل تجاوز صادر عن المنشآت ، و إمتناعها أو تماطلها في أداء واجبها الضبطي ضد النشاطات الملوثة المنبعثة من المنشآت المصنفة يعد تقصيرا موجبا للمسؤولية ، نظرا لأضراره الوخيمة .

ثانيا المسؤولية بـدون خطا

يعد الضرر ركنا أصيلا لقيام المسؤولية الإدارية ، و هو كل خلل يصيب مصلحة مشروعة إذ تقوم مسؤولية الادارة حتى و لو انتفى وصف الخطأ عن أفعالها بسبب إنعدامه أو إستحالة إثباته ، متى تسبب الفعل الإداري بأضرار للغير ، و على ذلك يعد الضرر أساس تعويض المضرور سواء كنا بصدد مسؤولية على أساس الخطأ أو بدون خطأ ، و تطبيقا لمبادئ العدالة التي تفرض رفع الأضرار عن المضرور مهما كان مصدرها فعلا مشروعا أو غير مشروع و بناء على خطأ أو بدونه طالما لم يكن سببا فيه ، إلا أن قيام أي ضرر لا يؤدي حتما للتعويض[4] ، ما لم يكن الضرر خاصا و المتضرر فيه فردا بعينه أو مجموعة أفراد محددين بذواتهم[5] ، و أن يكون الضرر محققا بوقوعه فعلا ، و أن يمس بمركز قانوني مشروع .

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة دعوى التعويض الاداري منشاة المعارف سنة 2009 ص 190 .

2 لتفاصيل اكثر انظر ماجد راغب الحلو –مرجع سابق –ص 131 بخصوص حكم مجلس الدولة الفرنسي بتعويض البلدية للسيد doublet لما اصابه من ضرر نتيجة امتناع العمدة عن استخدام ما يتمتع به من سلطة ضبط للمحافظة على السكينة العامة .

3 مدين امال – مرجع سابق– ص 262 .

4 لتفاصيل اكثر انظر عمار عوابدي– نظرية المسؤولية الادارية – ديوان المطبوعات الجامعية طبعة 1998 ص206 .

5 إذا كان الضرر عاما يمس كل المجتمع لا يكون محلا للتعويض اذ يعد من الاعباء العامة و يتحملها المضرورون تحقيقا للصالح العام.

فاذا تحقق كل ما سبق يقع عبء إثبات العلاقة السببية بين الضرر الحاصل و العمل الإداري على المدعي و هي الرابطة المباشرة بين الفعل و الضرر , و تأخذ المسؤولية بدون خطأ صورتين نوردهما تباعا :

أ– المسؤولية على أساس المخاطر

تقوم المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر ، بإقرار مسؤولية الإدارة بقطع النظر عن إرتكابها لأي خطأ ثابت أو مفترض[1] ، إذ يشترط أن يكون الضرر الناجم غير عادي و ذو طابع إستثنائي ، و تطبق هذه النظرية أساسا على الأخطار المتعلقة بمجال الأشغال العامة ، و تجدر الإشارة هنا على بيان التفرقة في صفة المضرور و التي تعتمدها نظرية المخاطر ، إذ تميز بين المشارك في الأشغال فمسؤولية الإدارة تكون مبنية على أساس الخطأ ، و المستعمل للمنشأة أو المنتفع منها فالمسؤولية تكون على أساس الخطأ المفترض ، و إلى الغير المعفي من إثبات الخطأ و ترتبط منها 03 منازعات في باب المنشآت المصنفة نذكرها على التوالي[2] .

1–منازعات المخاطر الناجمة عن الأشغال العامة الخاصة بالمنشآت المصنفة لصالح الشخص العام .

2–المنازعات الناجمة عن النشاطات الخطرة الضرورية كالمنشآت النووية و البترولية نقل المواد الكيمياوية و المتفجرة.

3–منازعات مضار الجوار غير المألوفة أو المخاطر الاستثنائية للجوار.

ب–الإخلال بمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة

نعني بالمساواة القانونية منح الحريات و الحقوق للأفراد بقدر متساوي و بالمقابل من ذلك فرض أعباء و تكاليف بنفس القدر ، و المقصود بمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة كأساس لمسؤولية الإدارة ضمن نظرية المخاطر ، حدوث أضرار خاصة و إستثنائية لبعض الأفراد يجاوز ما توجب تحمله الحياة العامة بحيث تفرض على المضرورين تضحيات تزيد عن التي يتحملها الآخرين[3] ، أي عندما تقوم الإدارة بإتخاذ إجراء فمن العادي أن يتحمله المواطنون بصفة متساوية في أعبائه ، و لكن في بعض الحالات و دون نية من الإدارة قد تتسبب في أضرار لبعض المواطنين تحملهم أعباء إضافية ما يرتب مسؤوليتها و إلزامها بالتعويض[4] ، و تدفع الإدارة للمتضرر

1 محمد رضا جنيح –القانون الاداري – مركز النشر الجامعي الطبعة 2 لسنة 2008 سوسة تونس ص 358 .
2 لتفاصيل اكثر انظر مدين امال –مرجع سابق– ص 256 .
3 عمار عوابدي نظرية المسؤولية – مرجع سابق ص 198.
4 لعشب محفوظ – المسؤولية في القانون الاداري – مرجع سابق ص 56.

التعويض المناسب عندما تؤول أعمالها إلى تحميل شخص معين أو مجموعة من الأفراد معينين أعباء إستثنائية , من أجل أن يتحقق التوازن بين كافة أعضاء المجموعة الوطنية[1] .

فاذا تأكد القاضي من قيام المسؤولية الإدارية حسب ما سبق تفصيله حكم بالتعويض ، و الأصل فيه أن يكون نقديا ، و للقاضي وحده بيان كيفية أدائه و تقدير قيمته بناء على جسامة الضرر[2] ، كما قد يحكم بالتعويض العيني خروجا على القاعدة العامة ، بهدف إزالة أسباب الضرر بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار ، إلا أنه يثير مشكلة في تنفيذه ، نظرا لأن توجيه القضاء أوامر للإدارة يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ذلك أن القاضي يفصل في النزاع و لا يجوز له أن يدير الإدارة[3] ، و يمكن أن يجد التعويض العيني سبيلا لتنفيذه ، في حالتين[4] أولهما إذا خير القاضي الإدارة في أداء أحد صورتي التعويض ، و إختارت التعويض العيني فتكون بذلك ملزمة بتنفيذه ، و الحالة الثانية إذا تعلق الأمر بالضرر المستمر الناجم عن حالة غير قانونية فتلاحق الإدارة بجملة من أحكام التعويض ، ما لم تسارع بإزالة الفعل الضار ، و نظرا لخصوصية الأضرار التي تلحقها المنشأة المصنفة بالبيئة فإن التعويض العيني يظل السبيل الأنجع في وقف مضار الأنشطة الخطرة .

و نخلص مما سبق أن للقضاء الإداري الفرنسي الفضل في إقرار المسؤولية الإدارية ، شريطة إخضاعها لقواعد خاصة و مميزة عن الشريعة العامة ، و تنتج دعوى التعويض ثمارها عند تأسيس إدعاء الطرف المضرور بقيام المسؤولية الإدارية بالشكل الصحيح على أحد الأساسين إما بإثبات الخطأ الإداري في صورة التصرف القانوني غير المشروع أو بالتقصير في أداء مهامها الضبطية . أما إذا كانت المؤسسة المصنفة تابعة للقطاع العام فلا حاجة هنا لإثبات الخطأ و يكفي تحقق الضرر و علاقته السببية ، و إثبات خصوصيته و مشروعية مركزه القانوني نظرا لارتباطه بالشغل العام و الأعمال ذات الخطورة العالية ، أو في حالة ما تعرض إلى تحمل أعباء و تكاليف استثنائية خالفت ما توجب الحياة العامة تحمله . و نظرا للخطورة اللامتناهية لنشاط المحال الخطرة سواء داخل المنشأة أو بجوارها فإن التعويض العيني بات ضرورة حتمية بالنظر لعواقبه التي لا يدرئها التعويض المالي.

---

1 محمد رضا جنيح - مرجع سابق-ص 364

2عبد العزيز عبد المنعم خليفة – دعوى التعويض المرجع السابق – ص 33 .

3 نقلا عن الدكتور عبد العزيز عبد المنعم - دعوى التعويض-مرجع سابق - حيث اكدت محكمة القضاء الاداري في مصر على ان المحكمة لا تملك الحلول محل الادارة في اصدار قرار ما , أو أن تامرها بالامتناع عنه إذ يجب ان تظل للإدارة حريتها الكاملة في اتخاذ ما تراه من قرارات بمقتضى وظيفتها الادارية , و تكون تلك القرارات خاضعة لرقابة المحكمة قضائيا إذا وقعت مخالفة القانون . ص 35

4عبد العزيز عبد المنعم خليفة – دعوى التعويض الاداري- مرجع سابق ص 37 .

المطلب الثاني : حماية القاضي الجزائي لرخص المؤسسات المصنفة

إن التوسع في الأنشطة الصناعية مستمر في الضغط على الأنظمة البيئية ، الأمر الذي يتطلب تدخل القانون الجنائي بآلياته العقابية ، للتصدي و بحزم لآثارها السلبية المتفاقمة حماية للبيئة من أخطار التلوث ، وعرفت المسؤولية الجنائية في التشريع الجزائري تطورا كبيرا ، إذ انتقلت من مجرد المساءلة للشخص الطبيعي ، إلى المساءلة الشخصية لممثلي الشخص المعنوي ، و تبعتها المساءلة الجنائية للشخص المعنوي ذاته بهدف تجريم النشاطات الملوثة للمنشآت الخاصة ، و تطرق المشرع الجزائري للمسؤولية المزدوجة ، بهدف تحقيق الردع الجزائي ، في نص المادة 51 مكرر من قانون العقوبات[1] بقولها " ...يكون الشخص المعنوي مسؤولا جزئيا عن الجرائم التي ترتكب لحسابه من طرف أجهزته أو ممثليه الشرعيين عندما ينص القانون على ذلك . إن المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي لا تمنع مساءلة الشخص الطبيعي كفاعل أصلي أو كشريك في نفس الأفعال "، وسنحاول من خلال هذا المطلب توضيح حدود المسؤوليات و تحديدها من خلال تقسيمه إلى فرعين نتناول في الفرع الأول المسؤولية الجنائية لمسير المؤسسة المصنفة و نفرد الفرع الثاني للمسؤولية الجنائية للمنشأة المصنفة بعرض العقوبات الموقعة عليها ، و نظرا لخصوصية الأفعال المضرة بالبيئة و التي غالبا ما تكون خارجة عن سيطرة و إرادة مسؤول المنشأة نحاول أن نعرج لبعض صور الإعفاء من المسائلة الجنائية .

الفرع الأول : المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسات المصنفة

يقصد بالمسير كل شخص طبيعي مكلف بمهمة تسيير المؤسسة أو المنشأة في رخصة الإستغلال ، و له بذلك السلطة الكاملة في إتخاذ القرار الخاص بتسييرها ، و يتغير وصفه القانوني تبعا للشكل القانوني للمنشأة فقد يكون المدير أو رئيس مجلس الإدارة أو الرئيس العام وفقا للقانون الخاص بها ، أو أن يكون موظفا أو منتخبا إذا كانت المنشأة خاضعة للقانون العام مسيرة عن طريق المؤسسات العمومية الإقتصادية أو التسيير المباشر[2].فهو الذي يقوم بتسيير شؤون الشخص المعنوي ، و يقع على عاتقه ضمان إحترام و تطبيق القانون و بنود رخصة الإستغلال ، و بذلك يكون المسئول جنائيا و بصفة شخصية على كل الأفعال التي تتم داخل المنشأة بصفته المكلف بالتسيير و التنظيم [3].

1 القانون رقم 156/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم بالقانون رقم 16-02 المؤرخ في 2016/06/19 ج ر العدد 37 .

2 وناس يحي – المرجع السابق – ص 346 و 364 .

3 نصت م 92 /3 من القانون 10/03 المتعلق بالبيئة على :"عندما يكون المالك أو المستغل شخصا معنويا , تلقى المسؤولية المنصوص عليها في الفقرتين أعلاه على عاتق الشخص أو الأشخاص من الممثلين الشرعيين أو المسيرين الفعليين الذين يتولون الإشراف أو الإدارة , أو كل شخص أخر مفوض من طرفهم " .

و نظرا لخصوصية أحكام القانون الإداري عن القواعد العامة ، تختلف المسؤولية الجنائية للمسير في القانون العام عن الخاص ما يستوجب تقسيم الدراسة إلى جزئيين أولا المسؤولية الجنائية لمسير المنشأة الخاصة و إلى المسؤولية الجنائية لمسير المنشأة المصنفة العامة ثانيا

أولا :المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسات المصنفة الخاصة

من خلال الإطلاع على جملة القوانين البيئية لم نلمس خصوصية المسائلة الجنائية لمسيري المنشأة و إحالتها في كل مرة للقواعد العامة المضمنة في التقنين العقابي و بالرجوع للفقرة الثانية من المادة 51 مكرر من قانون العقوبات فإن مسؤولية المسير للشخص المعنوي الخاص تأخذ إحدى الصورتين :

أ–المسؤولية الشخصية

تبنى المسؤولية الشخصية على أساس الخطأ الشخصي ، الذي يرتكبه الجاني دون مساهمة من الغير بإسم و لحساب المنشأة[1] ، و تقوم المسؤولية بإرتكابه الأفعال المجرمة أو التقصير في التدابير التي توجبها القوانين و اللوائح البيئية ، كتجهيز المنشأة بوسائل السلامة و إستخدام التكنولوجيات الحديثة ، و الإلتزام بالشروط التقنية لرخصة الإستغلال ، و لا يختلف الأمر في حالة تعدد مسيري المنشأة في شركات الأشخاص ، تطبيقا لنظرية المساهمة في الجريمة بتعدد الفاعلين و وحدة الفعل ، مادام القرار يكون بالإجماع بقيام الوحدة المادية و المعنوية بينهم على الجرم حتى ولو أبدي بعضهم عدم الموافقة ، ذلك أن سياسة التجريم تنصب على الفعل المجرم و ليس على دور كل مسير في إحداث الجريمة فيسأل كل واحد منهم بصفته فاعلا أصليا[2].

ب– مسؤولية تابعيه

توسعت القوانين الجزائية في الأخذ بالمسؤولية الجنائية عن فعل الغير في مجال التلوث البيئي خاصة ، من خلال استعماله للصياغة المرنة لنصوص المجرمة خاصة في تحديد السلوك الإجرامي بغرض تجريم كل صور الاعتداء[3] ، بإقرار مسؤولية المسير على الأعمال التي قام بها عماله ذلك أنه المسؤول على تقسيم المهام و إسداء الأوامر داخل المنشأة ، إذ قضت محكمة النقض الفرنسية بمسؤولية رئيس مجلس الإدارة عن جريمة تلوث مياه البحر ، بسبب

1 نصت عليها المادة 41 من قانون العقوبات .

2 بامون لقمان –رسالة ماجستير بعنوان المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي عن جريمة التلوث – جامعة ورقلة سنة 2011 ص 128 .

3عادل ماهر الالفي – الحماية الجنائية للبيئة –مرجع سابق ص 373 .

إهمال العمال صيانة مخرج المياه الملوثة ، رغم غيابه عن العمل في تلك الفترة ، على أساس إهماله لواجب الرقابة و عدم اتخاذ التدابير اللازمة لمنع التلوث[1] ، و أكدت المادة 100 /1 من قانون البيئة 10/03 مسائلة المسير عن الجرائم غير المباشرة بقولها ".....كل من رمى أو أفرغ أو ترك تسربا في المياه السطحية أو الجوفية أو في مياه البحر الخاضعة للقضاء الجزائري ، بصفة مباشرة أو غير مباشرة ..." .

ثانيا المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسات المصنفة العامة

إن تسيير الهيئات العمومية المرتبطة بحماية البيئة في الجزائر يعد نظاما مستحدثا[2] ، و من أجل تحديد صفة المسير و مسائلته وجب أن نميز بينها على أساس أساليب تسييرها ، فأما أن تكون في شكل هيئة عامة و يكون مسيرها موظفا عاما ، أو أن تتكلف البلدية بتسييرها المباشر فيكون رئيسها المنتخب مسيرا لها .

أ–المسؤولية الجنائية للموظف العام عن تسييره للمنشأة العامة

إن عدم مسائلة الشخص المعنوي العام جنائيا[3] ، لا تعفي في كل الأحوال من المتابعة الشخصية للموظف الذي قد يشكل خطأه خرقا للقانون أو للشروط التقنية المضمنة في رخصة الإستغلال ، كما يمكن مساءلته لتقصيره في إتخاذ الإجراءات المناسبة لحماية الوسط البيئي ، و مسائلة الموظف عن الجرائم البيئية تكون طبق للقواعد العامة فيدان لتواطئه مع مرتكب جريمة التلوث طبق للمادة 112 من قانون العقوبات أو لثبوت الرشوة في حقه أو لإستغلال النفوذ .

و نظرا لصعوبة إثبات تورطه في الجرائم سالفة الذكر ما يجعل المسائلة الجنائية صعبة الحدوث ، و إن تمت على هذا الوجه فغايتها صون السلوك السوي للموظف العام أكثر منه تجريم لفعل التلوث .

ب– المسؤولية الجنائية للمنتخب عن تسييره للمنشأة المصنفة العامة

أساس المسؤولية الجنائية الشخصية للناخب المحلي ممثلة في شخص رئيس البلدية تنشأ عن مهامه الخاصة بالضبطية القضائية أولا، و التي تترجم في الإلتزام بمبدأ الحيطة و الحذر للوقاية من كل أشكال التلوث و المنصوص

1 بامون لقمان المرجع السابق ص 133 .

2 تعد الهيئة العامة المكلفة بترقية و جمع النفايات و فرزها و نقلها و معالجتها وتثمينها و إزالتها التطبيق الوحيد لهذه المؤسسات في الجزائر و المنشأة بموجب المادة 67 من القانون 19/01 المتعلق بتسيير النفايات و مراقبة إزالتها –سابق الذكر – ص 17.

3 حسب مابينته المادة 51 مكرر/1 من قانون العقوبات : باستثناء الدولة و الجماعات المحلية و الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام, يكون الشخص المعنوي مسئولا جزائيا عن الجرائم ..."

عليه في المادة 3 من قانون البيئة [1] ، أو في صورة ممارسته لسلطته الضبطية الإدارية بصفته مانحا لرخص المؤسسات المصنفة حسب ما بيناه سابقا ، بسبب عدم مراعاته للشروط القانونية أو العمليات التحضيرية للمسار المقرر قانونا لمنح رخص الإستغلال كالتحقيق العمومي و دراسة الخطر ، و من خلال إستقراء النصوص القانونية الخاصة بقانون البيئة و المرسوم التنفيذي 198/06 المتعلق بالمؤسسات المصنفة عدم النص على المسائلة الجنائية لمانح الرخصة ، إلا أن هذا الإغفال التشريعي لا يترتب عنه عدم المسائلة إذ يمكن متابعته شخصيا بالرجوع للقواعد العامة إذا لم يحترم المسار التقريري لمنح الرخص و ترتب عنه أضرار بيئية جسيمة طبقا لنص المواد 143 ،119 ،126 ، 113 من قانون العقوبات . أما عند تقرير مسؤولية رئيس البلدية الشخصية الجنائية بصفته مسؤول مباشر للمنشأة المصنفة ، فقد أوقفها الفقه الفرنسي على مدى إستمرارية مصدر التلوث من عدمه ، فإذا كان مصدر الإنبعاث مستمرا بدون انقطاع مهما كان سببه فتثبت المسائلة بصفته المسؤول المباشر ، أما اذا كان التلوث متقطع و غير مستمر فيعفى من المتابعة [2].

الفرع الثاني : المسؤولية الجنائية للمؤسسات المصنفة الخاصة

في ظل تنامي ظاهرة الإجرام الإقتصادي ، أقر المشرع الجزائري بالمسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية الخاصة بصفة صريحة ، على الجرائم التي ترتكب بإسمها ولحسابها من طرف أجهزتها أو ممثليها الشرعيين ، و حصرها في حالات محددة نص عليها قانون العقوبات و القوانين الخاصة ، كما أن مسؤوليته لا تستبعد بأي حال مسؤولية الشخص الطبيعي سواء كان فاعلا أصليا أو شريكا عن الأفعال نفسها [3] ، و حذى المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي في عدم النص صراحة في قانون العقوبات على الجرائم البيئية لكن بالرغم من ذلك توجد إشارات إلى حماية البيئة ، حيث يمكن رفع دعاوى ضد المنشآت المصنفة أمام القضاء الجزائري إستنادا إلى المواد 260 و 288 منه .

و على خلاف ذلك نصت القوانين البيئية على مخالفات المنشأة المصنفة الخاصة إذ تأخذ أحد الصورتين[4] فإما أن تنجر عن عدم إحترام الإلتزامات القانونية المضمنة في رخصة الإستغلال (الجرائم الشكلية). أو بالإعتداء

1 إذ تنص على "يتأسس هذا القانون على المبادئ العامة الآتية : مبدأ الحيطة , الذي يجب بمقتضاه ألا يكون عدم توفر التقنيات نظرا للمعارف العلمية و التقنية الحالية , سببا في تأخير اتخاذ التدابير الفعلية و المتناسبة , للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضرة بالبيئة و يكون ذلك بتكلفة اقتصادية مقبولة ....."

2 وناس يحي – مرجع سابق- ص 345.

3 ويزة بلعسلي– أطروحة دكتوراه بعنوان المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي عن الجريمة الاقتصادية – جامعة تيزي وزو سنة 2014ص 180.

4 ملعب مريم – مرجع سابق –ص 113.

المادي على أحد المجالات البيئية الركن المادي في الجريمة البيئية (الجرائم الموضوعية) و في جميع الحالات تنجر عنها الجزاءات التالية :

أولا الجزاءات المقررة لمخالفات المؤسسات المصنفة لمضمون الرخصة :

تنقسم الجزاءات الموقعة على مخالفات المؤسسات المصنفة إلى تدابير إحترازية و إلى عقوبات أصلية و تكميلية .

أ–التدابير الإحترازية

إن التدابير الأمنية تحقق هدفا وقائيا ، إذ تتوافق مع الجرائم الشكلية التي ترتكب من طرف المنشأة المصنفة ، وبالرجوع الى نص المادة 65 مكرر4 من أحكام قانون الإجراءات الجزائية [1]، حيث يجوز للقاضي أن يخضع الشخص المعنوي لتدبير أو عدة تدابير ، فقد يأمره بإبداع كفالـة أو بتقديم تأمينات عينية لضمان حقوق الضحية أو بالمنع من إصدار شيكات أو استعمال بطاقات الدفع ، كما يمكن أن تصل الى درجة حظر ممارسة بعض النشاطات المهنية أو الإجتماعية المرتبطة بالجريمة .

كما يجوز لقاضي التحقيق أن يأمر بوضع المنشأة المصنفة تحت الرقابة القضائية ، طبقا لنص المادة 125 مكرر1 من القانون نفسه ، حيث يلزم مسير المنشأة المصنفة بتسليم كافة الوثائق المتعلقة بالإستغلال ، و نماذج الصكوك إلى أمانة الضبط أو مصلحة أمن يعينها قاضي التحقيق ، و بغض النظر على التدابير السابقة يمكن له منع المنشأة من مزاولة بعض النشاطات المهنية ، عندما ترتكب الجريمة البيئية إثر ممارسة أو بمناسبة ممارسة هذه النشاطات خشية إرتكاب جريمة بيئية جديدة .

ب–العقوبات الأصلية

تتمثل أساسا في الغرامة المالية و التي تمس بالذمة المالية للمنشأة ، إذ هي الأنسب لطبيعة الشخص المعنوي و الأسهل تطبيقا و تحقق بالمقابل إثراء للخزينة العامة ، تضمنتها المادة 18 مكرر1 من قانون العقوبات و المادة 56 من القانون 19/01 بقولها " يعاقب بغرامة مالية من 10.000دج الى 50.000دج كل شخص طبيعي أو معنوي يمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو أي نشاط آخر ، قام برمي أو إهمال النفايات المنزلية و ما شابهها أو رفض استعمال نظام جمع النفايات و فرزها ....."

1 الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 معدل والمتمم بالقانون رقم 07/17 المؤرخ في2017/03/27 ج ر العدد 20

ج–العقوبات التكميلية

للقاضي إمكانية المفاضلة بين واحد أو أكثر من العقوبات التالية:

1–المصادرة :

يقصد بها أيلولة الأموال ذات الصلة بالجريمة إلى خزينة الدولة دون مقابل ، المصادرة قد تكون عقوبة تكميلية جوازية أو وجوبية أو كتدبير احترازي و تبنى قانون البيئة الوطني مبدأ المصادرة الجوازية في كل الجرائم البيئة فيتعين الأمر بمصادرة الأشياء التي تشكل صناعتها أو استعمالها أو حملها أو حيازتها أو بيعها و كذا الأشياء التي تعد في نظر القانون أو التنظيم خطيرة أو مضرة . وتحقق المصادرة الردع الخاص لأنها تجرد الجاني من الأدوات التي تساعده على اقتراف الجرائم البيئية أخري و هي بذلك تدبير إحترازي ، و إلى جانب المفهوم التقليدي للمصادرة فقد تبنت التشريعات البيئية الحديثة نظام مصادرة الأرباح و الفوائد التي هي إلزام الفاعل بدفع الربح الزائد لصالح الخزينة العامة مقابل الضرر العام[1] .

2–نشر حكم الإدانة

يتم نشر الإدانة بإعلام الجمهور بالحكم الصادر في حق المنشأة ، إذ يهدف الى المساس بثقة المنشأة أمام العامة بكشف صورتها السيئة [2].

وعقوبة التشهير عقوبة تكميلية لا تقوم بذاتها كعقوبة أصلية ، يقضى بها في حالات معينة إلى جانب العقوبة الأصلية ، إذ تكمن أهميتها في تحقيقها لقدر كبير من الردع بتأثيرها في إعتبار المحكوم عليه ، لدى المتعاملين معه بما يؤدي الى فقدان الثقة فيه و العزوف عن التعامل معه .

و من خلال استقراء القوانين الخاصة بحماية البيئة لا نجد نصا عليها من قبل المشرع الجزائري , لأن فيه تجسيدا لمبدأ الإعلام و المشاركة البيئية المذكور في المادة 8/3 من القانون 10/03 الذي يكون بمقتضاه لكل شخص الحق في العلم بالحالة البيئية .

1 ملعب مريم – مرجع سابق – ص 216-217 .

2عادل ماهر الالفي – مرجع سابق- ص518

3–الغرامة البيئية

تتجلى أهمية الغرامة في ردع الجرائم الإقتصادية لمساسها بالذمة المالية للشخص المعنوي و إضعافها ، و يعتبر أول إقرار بعقوبة الغرامة بإجازة توقيعها على الشخص المعنوي ، في المؤتمر الدولي السابع لقانون العقوبات المنعقد في عام 1957 بتركيز القانون الجنائي الإقتصادي على عقوبة الغرامة أكثر من عقوبة السجن ، ذلك أن الدافع من إرتكاب الجريمة هي الرغبة في الحصول على الربح المادي غير المشروع ، و تجمع أغلب التشريعات على إخضاع الشخص المعنوي لعقوبة الغرامة و مضاعفتها مقارنة بعقوبة الشخص الطبيعي، الأمر الذي جعل بعض الفقهاء يتساءلون عن طبيعة هذه المسؤولية فيما إذا كانت مسؤولية جزائية أم مسؤولية مالية [1] .

4– الغلق المؤقت للمنشأة

يعتبر غلق المؤسسة المخالفة من العقوبات التكميلية الماسة بالنشاط المهني للشخص المعنوي ، بمنعه من الممارسة بهدف عدم السماح للشخص المعنوي المحكوم عليه من إرتكاب جرائم جديدة موازنة في ذلك بالإبقاء على منافعها و المحافظة على البيئة من خلال ردعها بالغلق المؤقت ، و لقد نصت عليها المادة 86 من قانون البيئة بقولها "و يمكنها أيضا الأمر بحظر استعمال المنشآت المتسببة في التلوث إلى حين إنجاز الأشغال..." . في حين يعتبرها المشرع الفرنسي كعقوبة أصلية عينية توقع على الأشخاص المعنوية في العديد من الجنايات و الجنح .

5–الحل النهائي

هي أقصى عقوبة ضد الشخص المعنوي فهي تقابل عقوبة الإعدام للشخص الطبيعي ، بإنهائها لشخصيته القانونية و زوال المنشأة نهائيا ، نصت عليها المادة 18 مكرر من قانون العقوبات و الملاحظ أن الأحكام القضائية الجزائية تستبعد الحكم بها و الإكتفاء بالحظر المؤقت للمنشأة ، و ترك صلاحية الغلق النهائي للإختصاص الاستئثاري للإدارة ، تمارسه بعد إستنفاذ جميع سبل الأسلوب التشاوري مع المؤسسات المصنفة . و عدم النص على هذه العقوبة ضمن قانون البيئة يبين رغبة المشرع في الإبقاء القانوني على المنشأة رغم مخالفتها القانون ، و في ذلك تغليب للتنمية الإقتصادية على حساب البيئة ما يستدعي ضرورة إعادة النظر في التشريع العقابي الخاص بها .

1 دريس سهام – رسالة ماجستير بعنوان المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية عن جريمة تبيض الاموال جامعة تيزي وزو 2011 ص 60.

6- الوضع تحت الحراسة

يعد الوضع تحت الحراسة القضائية من أهم العقوبات التكميلية على الشخص المعنوي إلى جانب العقوبة الأصلية (الغرامة) ، و نعني به وضع الشخص المعنوي تحت إشراف القضاء ، فهو شبيه بنظام الرقابة القضائية بالنسبة بالشخص الطبيعي ، و ينجم عن وضع المنشأة تحت الحراسة القضائية تقيد حريتها لمنعها من العودة لإرتكاب الجرم ثانية ، إذ تنصب الحراسة على ممارسة النشاط الذي أدى إلى الجريمة أو الذي ارتكبت الجريمة بمناسبته ، و تتم الحراسة بصفة مؤقتة لا تتجاوز مدتها 05 سنوات حسب ما تضمنته المادة 18 مكرر من القانون العقوبات ، و يترتب عليه تعيين حارس قضائي يرفع تقريره للمحكمة كل 06 أشهر .

7-الإقصاء من الصفقات العمومية

هو منع المنشأة المصنفة من التعاقد مع الشخص المعنوي العام بشأن الصفقات العمومية ، و لمدة 5 سنوات إذ يجب أن تسجل العقوبة في فهرس الشركات التجارية و المدنية لدى وزارة العدل ، و يبلغ بيان البطاقة الخاصة بالشركة إلى النيابة العامة و قضاة التحقيق و إلى وزير الداخلية و الإدارات المالية ، و الى باقي المصالح العامة للدولة التي تكلف بتلقي طلبات العروض ، و هذا حسب ما نصت عليه المواد من 646 الى 653 من ق إ ج فإذا كان نشر الحكم المتعلق بالإدانة لا يمس بمبدأ السرية ، فمن باب أولى منح حق الإطلاع على بيان البطاقة الخاصة بالشركات المحكوم عليهم للجمهور لنفس غاية نشر الحكم . و هو زعزعة صمعتها و ثقة الجمهور بها .

ثانيا موانع المسؤولية الجزائية للمؤسسات المصنفة

نقصد بها جملة الأسباب و الموانع التي تخفف أو توقف المسؤولية الجنائية ، رغم وقوع الفعل المجرم و لكنها لا تمنع في كل الأحوال من قيام المسؤولية المدنية و المطالبة بالتعويض بسبب وقوع الضرر ، و الموانع تنقسم الى تقليدية وفقا للقواعد العامة و مستحدثة خاصة بالمؤسسات المصنفة نحاول تناولها فيما يلي :

أ–موانع المسؤولية الجنائية و فقا للقواعد العامة

1–حالة الضرورة

يقصد بها –بصفة عامة– الحالة المحيطة بالشخص و التي غالبا ما تكون نتيجة العوامل الطبيعة فتهدده بالخطر ، لا يري سبيلا للخلاص منه إلا بارتكاب جريمة ، و بمعنى أدق حالة الشخص الذي يجد نفسه أمام خطر جسيم و شيك الوقوع و لا مناص له من تفاديه إلا بارتكاب فعل محظور .

و يلزم لقيام حالة الضرورة توافر عدة شروط أولها يتعلق بالخطر الذي ينبغي أن يكون جسيما و حالا وواقعا على النفس ، و ألا يكون لإرادة الفاعل دخل في حلوله ، فهي لازمة لتجنب الخطر و متناسبة معه ، بمعنى ألا تفوق جسامة الخطر ما يقع من ضرر نتيجة بجريمة الضرورة ، من خلال تحقيق التناسب بين الخطر المراد تفاديه و الضرر الواقع .

فهي إذن الحالة التي يجد الشخص نفسه أمام خطر داهم و جسيم لا يمكنه درئه إلا بارتكابه لفعل مجرم و هو ما نصت عليه المادة 97 من قانون البيئة " ... لا يعاقب بمقتضى هذه المادة عن التدفق الذي بررته تدابير إقتضتها ضرورة تفادي خطر جسيم و عاجل يهدد أمن السفن أو حياة البشر أو البيئة ."

2–حالة القوة القاهرة

نقصد بها قوى الطبيعة كالعواصف و الزلازل و الفيضانات التي يرضخ لها الإنسان و لا يمكنه دفعها أو مقاومتها و تجبره على الإمتناع عن عمل أو القيام بعمل مجرم ، حيث أنها تعطل إرادة الفاعل فتمحو الفعل ذاته ، و ذلك لتخلف إمكانية توجيه الإرادة بحرية نحو التصرف المجرم ، فإن كان الشخص مدركا و له إرادة إلا أنه يعد فاقدا لحرية الإختيار أثناء إرتكاب الفعل[1] . و حتى يمكن التمسك بالقوة القاهرة لمنع قيام المسائلة يجب أن يكون الحادث مفاجئا لا يمكن توقعه ، مع استحالة تفاديه بالرغم من اتخاذ مسير المنشأة لجميع التدابير الإحتياطية ، و ألا يكون للشخص دخل في وقوعه .

1 عادل ماهر الالفي – مرجع سابق –ص 451 .

و على ذلك تعد القوة القاهرة مانعا من موانع المسؤولية في جرائم التلوث البيئي ، فكثيرا ما يستند إليها المتهمون لتبرير أنشطتهم المخالفة للقانون و لتفادي ذلك نصت المواد 11، 12 ،14 من المرسوم 198/06 على ضرورة وضع مخطط يضمن التدابير التقنية للتقليص من إحتمال وقوع الحوادث و التخفيف من آثارها .

3-الإعفاء التشريعي

و نعني به الإجازة الصريحة للمشرع لبعض الأفعال المجرمة خلال مدد زمنية معينة مراعاة للظروف الإقتصادية و التقنية و المالية ، فيعمد إلى منح المنشأة مهلة زمنية من أجل مطابقة وضعيتها للقانون ، و من الأمثلة على ذلك ما تضمنته المادة 03 من المرسوم 138/06 [1] بقولها" ..غير أنه و في إنتظار تسوية وضعية المنشآت الصناعية القديمة في أجل 5 سنوات ...يحدد الأجل بالنسبة للمنشآت البترولية بـ7 سنوات ..." كما يستعمل المشرع في بعض الحالات الأسلوب المرن في التعاطي مع بعض الأفعال المجرمة ، و كمثال على ذلك ما نصت عليه المادة 08 من المرسوم 19/01 سالف الذكر ، في مضمونها على أنه في حالة عدم مقدرة منتج النفايات أو الحائز عليها على تفادي إنتاجها أو تثمينها ، فيلزم بضمان إزالتها بطريقة عقلانية بيئيا و على نفقته .

ب-الموانع المستحدثة

بغيت التوفيق بين حاجة الإقتصاد الوطني للتنمية بتشجيعه الإستثمار في القطاعات الاستراتيجية ، و بين إلتزاماتها الدولية في حماية البيئة من المؤثرات الصناعية ، يدعو جانب من الفقه الحديث إلى ضرورة الأخذ بأنظمة جديدة لمنع المسائلة الجنائية من أهمها :

1-الجهل أو الغلط في القانون

نصت المادة 60 من الدستور على مبدأ عدم جواز الإعتذار بجهل القانون و على ذلك لا يمكن إثارة الجهل به كسبب معفي من المتابعة ، و بسبب كثرة التنظيمات و التشريعات البيئية و صعوبة الإلمام بها ، و كذا الفروقات الجلية في التمييز بين الغلط في النص الجزائي المضمن في التقنين العقابي ، و بين الغلط في النص العقابي الوارد في

1المرسوم التنفيذي رقم 138/06 المؤرخ في 2006/04/15 المتعلق بانبعاث الغاز و الدخان و البخار و الجزيئات السائلة أو الصلبة في الجو وكذا الشروط التي تتم فيها مراقبتها الجريدة الرسمية العدد 24 لسنة 2006 ص 13 .

التشريعات البيئية المتباينة ، يتضح الميز في أن الغلط الأول لا يمكن التحجج و لا الإعتداد به في جميع الحالات ، أما الثاني فيرى الفقه الفرنسي إمكانية قبوله في حالتين[1]:

فالحالة الأولى إذا كان الخطأ الناجم عن تسيير أو إستغلال المنشأة مبنيا على معلومة إدارية خاطئة ، مضمنة في شكل تعليمة إدارية أو منشور وزاري أو في صورة رد كتابي من الإدارة على إستفسار مسير المنشأة .

أما الحالة الثانية فتتمثل في عدم نشر السلطة الإدارية للنص القانوني أو أحد ملاحقه المنظم لعملية التسيير و الإستغلال الخاص بالمنشأة المصنفة . و على ذلك يجب على المحتج بالجهل إثبات خطأ الجهة الإدارية في أحد الصورتين السابقتين .

إلا أن الدكتور عادل ماهر الألفي يري أن مستخدمي المؤسسات الصناعية يفترض بهم العلم بأحكام التشريعات البيئية ، خاصة و أنها تلزم مسيريها على تدريب العمال بكيفية التعامل مع المواد الملوثة و كيفية التخلص منها ، و بوضع مخططات مجابهة الكوارث و الأخطار المفاجئة , ما يؤدي إلى عدم قبول الإحتجاج منهم بالجهل أو الغلط في القانون ، على غير الشخص العادي الذي يمكن قبول جهله بالتشريعات البيئية كمانع لمسائلته الجنائية متى أثبت إستحالة تجنبه أو تفاديه للجريمة [2].

أما تمسك المؤسسات المصنفة بالغلط في طرق الإنتاج أو المواد المنتجة (الوقائع) من الصعب تصوره كسبب معفي أو مخفف للمسؤولية أمام جملة الإجراءات الوقائية المفروضة على المنشأة ، إلا ضمن حالة الإعفاء من تطبيق مبدأ الإحتياط[3] ، أو ما يعرف بخطر التنمية[4] ، و لذلك تعد الآثار السلبية الناجمة عن النشاطات الجديدة تندرج ضمن الإعفاء نظرا لعدم إمكانية إثبات سلامتها مقدما ، و عليه يجوز لمبتكر المشروع التمسك بمبدأ خطر التنمية للإعفاء من المسائلة و إلا عد تطبيق مبدأ الإحتياط بصفة متشددة معرقلا للنشاط الإبداعي[5] .

1 ملعب مريم –المرجع السابق – ص 193 .

2 لتفاصيل اكثر انظر عادل ماهر الالفي – مرجع سابق –ص 464

3 تطرقنا اليه سابقا ضمن الفرع الاول المطلب 2 للمبحث 2 في الفصل الثاني و المنصوص عليه في المادة 03 من قانون البيئة

4 و نقصد به أنه في حالة وجود خلل في المنتوج مبتكر لم يستطع منتجه أن يكتشفه أو يتحاشاه بسبب حالة المعارف العلمية و التقنية المتزامنة مع فترة توزيعه لم تسمح له بالتعرف على العيب الموجود فيه .

5 وناس يحي –مرجع سابق – ص 371-372

2-الرخصة الإدارية المسبقة

لتعد الرخصة الإدارية مانعة للمسائلة الجنائية يجب أن يكون حصول عليها سابقا على ممارسة النشاط الملوث ، حسب ما تقضي به المادة 102 من قانون البيئة بنصها "يعاقب بالحبس لمدة سنة واحدة و بغرامة قدرها 500.000دج كل من إستغل منشأة دون الحصول على الترخيص ...". و على ذلك ترتب الرخصة أثر إعفائي من المسؤولية شريطة أسبقيته على النشاط و إحترام بنوده القانونية و التقنية المضمنة فيه من جهة ، وعدم إنتهاء صلاحيته من ناحية أخرى ، ذلك أن الرخصة لا تسلم على وجه التأبيد إذ يمكن أن تنقضي سواء من خلال صدور نص قانوني يلغي الترخيص القديم، أو ينص على ضرورة تجديده ، أو بسحب الرخصة من السلطة المانحة أو بإلغائها من القضاء الإداري حسب ما بيناه سابقا .

خاتمة

إن موضوع الرخص الإدارية الخاصة بالمؤسسات المصنفة يكتسي أهمية بالغة ، إذ حاولنا من خلال هذه الدراسة أن نسلط الضوء على أبرز جوانبه ، بداية بالتطرق لخصوصية النظام القانوني للرخصة الإدارية المسبقة ، بإعتبارها أحد أهم الصور التي تظهر فيها القرارات الإدارية كوسيلة رقابية ، على حرية ممارسة الأفراد لنشاطاتهم ذات الأثر الإقتصادي و الإجتماعي ، من خلال توجيهها و تنظيم ممارستها ، كل ذلك بهدف تحقيق الغايات التشريعية الضابطة لقوانين الحياة المجتمعية ، و الكامنة في صون النظام العام بمدلوله التقليدي و الحديث ، إذ يعد الأساس لوظيفة الضبط الإداري البيئي ، التي تضطلع بدور إيجابي في تحقيق الموازنة بين متطلبات التنمية الإقتصادية بتنظيم إستغلال المؤسسات المصنفة و بين حماية البيئة من أخطار التلوث الوخيمة .

فرغم أن إختصاص المشرع في تنظيم الحريات العامة يعد إختصاصًا أصيلا ، إلا أن هذا الأخير قد يسند للسلطة التنفيذية دور متمم لدوره و بإحالة منه ، بغاية استكمال القصور في التشريع ، نظرا لما تحوزه من سلطات و آليات قانونية ، فيعترف للسلطة الإدارية بدور في تنظيم و إعادة تنظيم الحقوق و الحريات ، فمهما بلغت درجة قدسيتها تظل نسبية ليعد التنظيم شرط لازما لممارستها ، فتتدخل الإدارة لتفرض القيود التي تراها ضرورية لحفظ النظام العام ، موازنة بين مقتضيات الصالح العام و ممارسة الحريات .

و نظرا للأخطار التي تحدثها المؤسسات المصنفة على البيئة و المحيط جراء عملية الإستغلال ، تدخل المشرع من أجل ضبط التأطير التشريعي و التنظيمي لهذه المنشآت للتقليل من مخاطرها و أضرارها ، بإخضاعها للنظام القانوني لترخيص المسبق ، الذي يتطلب إعداد الدراسات التقنية الخاصة بالخطر و بمدى و موجز التاثير على البيئة ، لذلك عدد المشرع مظاهر حماية الرخص ، فأوكل للجنة الولائية للمنشآت المصنفة مهمة الحماية الإدارية من خلال عمليات الرقابة و التفتيش الدورية ، و في حالة ضبط مخالفة لأحد الشروط القانونية أو التقنية لرخصة إستغلال المنشأة تعد محضرا بذلك تستند إليه السلطة الإدارية المختصة لتوقيع الجزاء المتناسب معها .

إذ تكفل جهات القضاء العادي و الإداري الحماية القضائية للرخص , لتعد السلطة القضائية كضمانة للأفراد من تعسف السلطة الإدارية ، و على ذلك تكون قراراتها عرضة للإلغاء موجبة للتعويض إن رأى القاضي ضرورة لذلك ، و من جهة أخرى تسهر على حماية رخص المؤسسات من التجاوز و التعدي لمسيري المنشآت تحت طائلة العقوبات الجزائية .

و بناء على ما تقدم, سنحاول عرض النتائج القانونية المـتوصل إليها:

– تعد الرخصة الإدارية إستثناء من الأصل العام و هو حرية ممارسة التجارة و الصناعة ، و لكنه قيد منظم يمارس بمعرفة السلطة العامة ، فتعمل على تنظيم ممارسة الحرية أو النشاط ، و لكن قد يقع و أن تحيد الإدارة عن غايات الضبط الإداري التي شرعت الرخصة الإدارية من أجلها ، فتستعملها كوسيلة لتحقيق أغراض شخصية أو إقتصادية و من ثم يمكن أن تتحول الرخصة الإدارية من وسيلة للرقابة على النشاط الفردي و تنظيم ممارسته إلى أداة للمنح و المنع .

– أن نظام الإخطار أو التصريح أقل حدة في التضييق على الحرية من سابقه ، إذ يرتبط تطبيقه بمدى إحترام أفراد المجتمع للقانون المنظم للسلوك الإجتماعي ، و على ذلك يتم الأمر بالتصريح و بصفة تلقائية لدى الجهة المختصة دون حاجة إلى تدخل للسلطة الإدارية بصفتها سلطة ضبط ، إلا أن منح المشرع للإدارة سلطة رفض التصريح ألغى بذلك كل فرق بينه و بين الرخصة ، مما جعل التصريح يتحول إلى رخصة ، إذ لا يعتمد المشرع في الأصل إلا نظام وحيدا هو الرخصة المسبقة .

– إن تحديد المنشآت المصنفة ، لم يرد بالإعتماد على معيار معين بل جمع بين عدة معايير بإستعمال مصطلحات فنية وتقنية ، و رموزا يصعب فهمها من الشخص العادي الذي يسعى لإستصدار الرخصة ، في حين أن مضمون القاعدة القانونية يجب أن يكون في متناول فهم الشخص العادي .

– إنعدام الملاحظات خلال فترة التحقيق العمومي حول التأثير على البيئة رغم نشره على مستوى المصالح البلدية الجوارية ، و مرد ذلك لغياب الوعي البيئي لدى الأفراد ، مما يؤدي إلى ضعف الإهتمام بالمواضيع البيئية .

– تناسب العقوبات الإدارية و موضوع حماية البيئة ، بإعتباره مجالا حيويا تتطلب حمايته سرعة إجراءات إتخاذ القرار ، التي يجب أن تكون متناسبة مع المخالفة و متدرجة عند توقيعها ، لكون الجزاءات البيئية تنطوي على طبيعة وقائية تساعد و بشكل فعال في الحد من الأضرار التي تلحقها المنشآت المصنفة على البيئة . كما خطى المشرع خطوة إيجابية ، بإقراره ضمن قانون البيئة إمكانية المتابعة الجزائية لهذه المنشآت و ممثليها بعدما كانت محجوبة عنها .

و رغم كل ما سبق ، ظلت الحماية الجنائية للبيئة محتشمة نتيجة لعدم تناسب التكييف القانوني للجرائم البيئية و الجزاءات المقررة لها ، إذا قورنت بخطورة آثارها على البيئة و الجوار ، إذ لا ترقى إلى درجة الجنايات بل إقتصر تكيف جلها على وصف جنح و مخالفات ، و ما يزيد في صعوبة المهمة على القاضي هو إنعدام السوابق قضائية في مجال المنازعات البيئية التي يمكن أن يستعين بها عند النظر في الدعوى .

أما القاضي الإداري ، فينحصر دوره في منازعات المنشآت المصنفة في الإطار نفسه لمعالجة المنازعات الإدارية بالإلغاء أو التعويض ، و لا مجال لأحكام خاصة بمنازعاتها ، على خلاف القضاء الإداري الفرنسي الذي يعرف منازعات القضاء الكامل الخاصة بالمنشآت المصنفة .

و في ختـام الدراسـة نتقدم بالتوصيات التالية :

-العمل على نشر الثقافة و التربية البيئية لتدعيم الوعي البيئي ، في النشء و بين المواطنين ذلك أن الإصلاحات التشريعية أو الإدارية لن تأتي ثمارها ما لم يستوعبها المجتمع بكل أطيافه .

-إعادة النظر في التشريع و التنظيم المتعلق بالمنشآت المصنفة الخاصة ما تعلق بمواعيد المحددة للإدارة للرد على طلبات الرخص و التصريح لتصبح أكثر واقعية مع مراعاة خصوصية العمل التجاري و الإقتصادي .

-إعادة النظر في النصوص الجزائية المتعلقة بالجرائم البيئية ، بتشديد التكييف القانوني لها ، و رفع سقف العقوبات المقررة بما يتناسب و خطورة آثارها .

قائمة المراجع

أولا– النصوص القانونية

أ–الدستور

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، لسنة 1996 ، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 56 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 ، المعدل و المتمم بالقانون 16–01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016 .

ب–القوانين

1–القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ج ر العدد 37

2–القانون رقم 11/99 المتضمن قانون المالية لسنة 2000 المؤرخ في 1999/12/23 ج ر العدد 92 .

3–القانون رقم 19/01 المؤرخ في 2001/12/12 المتعلق بتسيير النفايات و مراقبة ازالتها ج ر العدد77 .

4–القانون رقم 21/01 المتضمن قانون المالية لسنة 2002 المؤرخ في 2001/12/23 ج ر العدد 79 .

5–القانون رقم 02/02 المؤرخ في 2002/02/05 المتعلق بحماية الساحل و تثمينه ج ر العدد 10 .

6–القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 /07/ 2003 المتعلق بحماية البيئة في التنمية المستدامة ج ر العدد 34.

7–القانون رقم 02/04 المؤرخ في 2006/06/23 المتعلق بقواعد الممارسات التجارية ج ر العدد41.

8–القانون رقم 20/04 المؤرخ في 2004/12/25 المتعلق بالوقاية من الاخطار الكبرى و تسيير الكوارث في اطار التنمية المستدامة ج ر العدد 84.

9–القانون رقم 12/05 المؤرخ في 2005/08/04 المتعلق بالمياه ج ر العدد 60 .

10–القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون ا م إ ج ر العدد 21.

11-القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

12-القانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية ج ر العدد 12.

ج- الأوامر الرئاسية

1-الامر رقم 155/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون الاجراءات الجزائية ج ر العدد 48. المعدل و المتمم بالقانون رقم 07/17 المؤرخ في 2017/03/27 ج ر العدد 20.

2- الامر رقم 156/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات ج ر العدد 49 المعدل و المتمم بالقانون رقم 16-02 المؤرخ في 2016/06/19 الجريدة الرسمية العدد 37 .

د-التنظيمات

1-المرسوم الرئاسي رقم 117/05 المؤرخ في 2005/04/11 المتعلق بالحماية من الإشعاعات المؤينة ج ر27 .

2-المرسوم التنفيذي رقم 149/88 المؤرخ في 1988/07/26 المتعلق بضبط التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة و يحدد قائمتها ج ر العدد 30 .

3-المرسوم التنفيذي رقم 59/96 المؤرخ في 1996/01/27 المتضمن مهام المفتشية العامة للبيئة و تنظيم عملها ج ر العدد7 .

4-المرسوم التنفيذي رقم 254/97 المؤرخ في 08 يوليو 1997 المتعلق بالرخص المسبقة لانتاج المواد السامة أو التي تشكل خطرا من نوع خاص و إستيرادها , ج ر العدد 46.

5-المرسوم التنفيذي رقم 372/02 المؤرخ في 2002/11/11 المتعلق بنفايات التغليف ج ر العدد 74

6- المرسوم التنفيذي رقم 409/04 المؤرخ في 2004/12/14 المحدد لكيفيات نقل النفايات الخاصة الخطرة ج ر العدد 81 .

7-المرسوم التنفيذي رقم 315/05 المؤرخ في 2005/09/10 المحدد لكيفيات التصريح بالنفايات الخطرة ج ر العدد 62.

8-المرسوم التنفيذي رقم 138/06 المؤرخ في 2006/04/15 المتعلق بانبعاث الغاز و الدخان و البخار و الجزيئات السائلة أو الصلبة في الجو وكذا الشروط التي تتم فيها مراقبتها ج ر العدد 24 .

9-المرسوم التنفيذي رقم 198/06 المؤرخ في 2006/05/31 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة ج ر العدد 37.

10-المرسوم التنفيذي رقم 144/07 المؤرخ في 2007/05/19 المتعلق بتحديد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة ج ر العدد 34 .

11-المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المؤرخ في 2007/05/19 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة ج ر العدد 34 .

12-المرسوم التنفيذي رقم 258/10 المؤرخ في 2010/10/21 المحدد لصلاحيات وزير التهيئة العمرانية و البيئة ج ر العدد 64 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 12 -437 المؤرخ في 26 ديسمبر ج ر العدد71.

13- المرسوم التنفيذي رقم 259/10 المؤرخ في 2010/10/21 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة تهيئة العمرانية و البيئة ج ر العدد 64, المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 433/12 المؤرخ في 2012/12/25 ج ر العدد71.

14-المرسوم التنفيذي رقم 438/12 المؤرخ في 2012/12/26 المتعلق بتنظيم المفتشية العامة لوزارة التهيئة العمرانية و البيئة و سيرها ج ر العدد 71 , المعدل و المتمم للمرسوم 260/10 الصادر في 2010/10/21 ج ر العدد 64.

15-المرسوم التنفيذي رقم 234/15 المؤرخ في 29 غشت 2015 المتعلق بشروط و كيفيات ممارسة الانشطة و المهن المنظمة الخاضعة للتسجيل في السجل التجاري ج ر العدد 48 .

ثانيا الفقه

أ–باللغة العربية

1- حلمي الدقدوقي , رقابة القضاء على المشروعة الداخلية لأعمال الضبط الاداري دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية سنة 2004 .

2–سعيد بوعلي , نسرين شريقي , مريم عمارة –القانون الاداري سلسلة مباحث في القانون دار بلقيس الجزائر الطبعة الثانية سنة 2016

3- عادل السعيد محمد ابو الخير , البوليس الاداري دار الفكر الجامعي الطبعة الاولى سنة 2008 الاسكندرية.

5- عادل ماهر الالفي , الحماية الجنائية للبيئة دار الجامعة الجديدة للنشر الاسكندرية سنة 2009 .

6- عبد العزيز عبد المنعم خليفة , ضمانات مشروعية العقوبات الادارية العامة –منشاة المعارف سنة 2008 .

7- عبد العزيز عبد المنعم خليفة , دعوى التعويض الاداري منشاة المعارف سنة 2009.

8- علي شفيق , الرقابة القضائية على اعمال الادارة مركز البحوث–معهد الادارة العامة المملكة السعودية2002.

9- عمار بوضياف , القرار الاداري دار جسور للنشر و التوزيع الطبعة الاولى سنة 2007 .

10- عمار عوابدي , نظرية المسؤولية الادارية ديوان المطبوعات الجامعية طبعة 1998

11- عمور سلامي, الوجيز في قانون المنازعات الادارية طبعة منقحة جامعة الجزائر كلية الحقوق 2009

12–لعشب محفوظ , المسؤولية في القانون الاداري ديوان المطبوعات الجامعية لسنة 1994.

13–ماجد راغب الحلو ,قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة –دار المنشاة للمعارف سنة 2002.

14- محمد باهي أبو يونس, الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الادارية العامة دار الجامعة الجديدة 2000 .

15-محمد الشافعي ابو راس , القانون الاداري جامعة بنها مصر.

16-محمد الصغير بعلي , القرارات الادارية ,دار العلوم سنة 2005.

17- محمد الصغير بعلي , الوسيط في المنازعة الادارية ,دار العلوم للنشر و التوزيع سنة 2009 .

18-مازن راضي ليلو , القانون الإداري منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك سنة 2008.

19-محمد رضا جنيح , القانون الاداري , مركز النشر الجامعي الطبعة 2 لسنة 2008 سوسة تونس

20-منور اوسرير و أ محمد حمو, الاقتصاد البيئي دار الخلدونية طبعة الاولى سنة 2010 الجزائر.

21-ناصر لباد ,الوجيز في القانون الإداري ,دار المجدد الطبعة الرابعة سطيف الجزائر سنة 2010 .

22-يوسف حسين محمد البشير ,مبدأ المشروعية و المنازعة الادارية كلية القانون جامعة النيلين السودان2009.

ب- باللغة الاجنبية

-1Andre de laubadère droit administratif 4 ème édition L G D J paris 1967.p522

-2J.M.auby- droit administratif spécial 2ième édition imprimerie Jouve paris Sirey 1966 P147.

ثالثا الرسائل الجامعية

أ-رسائل الدكتوراه:

1-بن احمد عبد المنعم , اطروحة دكتوراه بعنوان الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر جامعة الجزائر سنة 2009 .

2-جلطي عمر , اطروحة دكتوراه بعنوان الاهداف الحديثة للضبط الاداري – جامعة تلمسان 2016

3-حسام الدين محمد مرسي مرعي , رسالة دكتوراه بعنوان السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية – جامعة الإسكندرية سنة 2009 .

4-حسونة عبد الغني , اطروحة دكتوراه بعنوان الحماية القانونية للبيئة ف اطار التنمية المستدامة –جامعة بسكرة سنة 2013.

5-دايم بلقاسم , أطروحة دكتوراه بعنوان النظام العام الوضعي و الشرعي و حماية البيئة جامعة تلمسان سنة 2004 .

6-عزاوي عبد الرحمان , أطروحة دكتوراه بعنوان الرخص الادارية في التشريع الجزائري –جامعة الجزائر سنة 2007

7-محمد محمد مصطفى الوكيل , أطروحة دكتوراه بعنوان حالة الطوارئ و سلطات الضبط الاداري دراسة مقارنة جامعة عين شمس بدون سنة.

8-وناس يحي , أطروحة دكتوراه بعنوان الاليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر -جامعة تلمسان سنة 2007

9- نسيغة فيصل , أطروحة دكتوراه بعنوان الرقابة على الجزاءات الادارية العامة في النظام القانوني الجزائري جامعة بسكرة سنة 2010.

10-ويزة بلعسلي , أطروحة دكتوراه بعنوان المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي عن الجريمة الاقتصادية – جامعة تيزي وزو سنة 2014 .

ب-مذكرات ماجستير

1-بامون لقمان , مذكرة ماجستير بعنوان المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي عن جريمة التلوث – جامعة ورقلة سنة 2011 .

2-بوسطيلة سمرة , مذكرة ماجستير بعنوان الأمن البيئي مقاربة الأمن الانساني –جامعة الجزائر سنة 2013.

3-حجاوي احمد , مذكرة ماجستير بعنوان اشكالية تطوير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و علاقتها بالتنمية المستدامة –جامعة تلمسان سنة 2011 .

4-خنتاش عبد الحق , مذكرة ماجستير بعنوان مجال تدخل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة جامعة ورقلة سنة 2011 .

5-دريس سهام , مذكرة ماجستير بعنوان المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية عن جريمة تبيض الاموال جامعة تيزي وزو 2011.

6-غربي محمد , مذكرة ماجستير بعنوان الضبط البيئي في الجزائر- جامعة الجزائر 1 سنة 2014.

7-قروف جمال , مذكرة ماجستير بعنوان الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري -جامعة عنابة 2006.

8-كتون بومدين, مذكرة ماجستير بعنوان العقوبة الادارية و ضمانات مشروعيتها – جامعة تلمسان 2011.

9-مدين امال , مذكرة ماجستير بعنوان المنشآت المصنفة لحماية البيئة دراسة مقارنة- جامعة تلمسان سنة 2013.

10-ملعب مريم, مذكرة ماجستير بعنوان المسؤولية الجزائية للمنشآت المصنفة عن تلوث البيئة في القانون الجزائري جامعة سطيف سنة 2016

رابعا المقالات و المحاضرات

1-أحمد خورشيد و رائدة ياسين , مقال بعنوان الاساليب القانونية للحماية من الضوضاء –دراسة مقارنة مجلة الكلية للعلوم القانونية و السياسة.

2-بن علي زهيرة مقال بعنوان دور الجماعات المحلية في حماية البيئة مجلة التنظيم و العمل المجلد 5 العدد 4 لسنة 2016.

3-حوراء حيدر إبراهيم حمد الشدود مقال بعنوان الاليات القانونية لحماية البيئة من التلوث في القانون العراقي مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية العدد الثاني السنة السادسة العراق.

4-خرشي الهام ,محاضرات في الضبط الاداري القيت على طلبة الثالثة حقوق – جامعة سطيف سنة 2016

5-كمال رزيق , مقال منشور بعنوان دور الدولة في حماية البيئة -مجلة الباحث العدد 05 لسنة 2007 .

6-فاضل الهام , مقال منشور بعنوان العقوبات الادارية لمواجهة خطر المنشآت المصنفة على البيئة في التشريع الجزائري دفاتر السياسة و القانون العدد التاسع سنة 2013 .

7- ليندة شرابشة , مقال منشور بعنوان دور الجماعات المحلية في الحفاظ على البيئة في التشريع الجزائري جامعة سوق اهراس مجلة الفقه و القانون .

خامسا القرارات القضائية

1-قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 006915 المؤرخ في 2002/09/23 مجلة مجلس الدولة العدد 03 لعام 2003.

سادسا المواقع الالكترونية

1-www.un.org موقع القضايا العالمية للأمم المتحدة

2-www.platform al manhal.com

.

املاد حق

الفهرس

العنوان	الصفحة
إهداء	-
إهداء	-
شكر و عرفان	-
مقدمة	01
الفصل الأول: خصوصية النظام القانوني لرخص المؤسسات المصنفة	04
المبحث الأول: أساس الضبط البيئي في مجال المؤسسات المصنفة	05
المطلب الأول : الأبعاد الحديثة للنظام العام و أثرها على نشاط المؤسسات المصنفة.	06
الفرع الأول: البعد الاقتصادي البيئي للنظام العام الحديث	09
أولا : النظام العام الجمالي للبيئة	09
ثانيا : النظام العام الاقتصادي	10
الفرع الثاني :خطر أنشطة المؤسسات المصنفة على مظاهر النظام العام	11
أولا : مفهوم المؤسسة المصنفة	11
ثانيا : الأخطار الناجمة على أنشطة المؤسسات المصنفة	13
المطلب الثاني : التنمية الاقتصادية بين الحرية و الضبط	16
الفرع الأول : دور المؤسسات المصنفة في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية (كالية مؤسساتية)	17
أولا : إسهامات المؤسسة المصنفة في الاقتصاد الوطني	17
ثانيا : البعد الاجتماعي لنشاط المؤسسة المصنفة	18
الفرع الثاني : تأثير الضبط البيئي في العملية التنموية(بين التقييد و التنظيم).	18
أولا : الضبط البيئي مقيد للعملية التنموية	19
ثانيا : الضبط البيئي منظم للعملية التنموية	20
المبحث الثاني :هيئات و آليات الضبط البيئي الناظمة لنشاط المؤسسات المصنفة	22
المطلب الأول : الهيئات المانحة لرخصة استغلال المؤسسات المصنفة	22
الفرع الأول: هيئات الضبط البيئي على المستوى المركزي .	22
أولا : إختصاص الوزير المكلف بالبيئة في إصدار رخص إستغلال المؤسسات المصنفة	23
ثانيا : الهيئات المساعدة للوزير	24
الفرع الثاني: هيئات الضبط البيئي على المستوى المحلي .	26

أولا : الوالي كهيئة مختصة بمنح رخص المؤسسات المصنفة	26
ثانيا : إختصاص رئيس المجلس البلدي بمنح رخص المؤسسات المصنفة	27
المطلب الثاني :الآليات التقنية و القانونية الضابطة لنشاط المؤسسات المصنفة	29
الفرع الأول : الآليات التقنية .	29
أولا : دراسة و موجز التأثير على البيئة	30
ثانيا : دراسة الخطر	32
الفرع الثاني :الأنظمة القانونية الضابطة لممارسة نشاط المؤسسات المصنفة	34
أولا : نظام الرخصة الإدارية	35
ثانيا : نظام التصريح الاداري	39
الفصل الثاني : تعدد مظاهر الحماية الخاصة برخص المؤسسات المصنفة	44
المبحث الأول :الحماية الادارية لرخص المؤسسات المصنفة	45
المطلب الأول : اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة	45
الفرع الأول : مراقبة اللجنة الولائية للمؤسسات المصنفة في حالة النشاط	46
الفرع الثاني : مراقبة اللجنة الولائية للمؤسسات المصنفة في حالتي التعديل و التوقف	47
أولا : في حالة التعديل	47
ثانيا :في حالة توقف المنشأة على الاستغلال	47
المطلب الثاني : الجزاءات الإدارية على مخالفات المؤسسات المصنفة	48
الفرع الأول : الجزاءات الإدارية غير المالية	52
أولا : الغلق الاداري أو إيقاف النشاط المؤقت	52
ثانيا : سحب الرخصة و إلغائها	53
الفرع الثاني : الجزاءات الإدارية المالية	55
أولا : الغرامة الادارية	55
ثانيا : الجباية البيئية	55
ثالثا : المصادرة الادارية	58
المبحث الثاني : الحماية القضائية لرخص المؤسسات المصنفة	59
المطلب الأول: حماية القاضي الإداري لرخص المؤسسات المصنفة	60
الفرع الأول : دعـوى الالغاء	61
أولا : فحص عدم المشروعية الخارجية	63

ثانيا: فحص المشروعية الداخلية	65
الفرع الثاني :دعوى التعويض	68
أولا : مسؤولية الادارة على أساس الخطأ	68
ثانيا : المسؤولية على أساس المخاطر	69
المطلب الثاني: حماية القاضي الجزائي لرخص المؤسسات المصنفة	72
الفرع الأول : المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسات المصنفة	72
أولا : المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسات المصنفة الخاصة	73
ثانيا : المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسات المصنفة العامة	74
الفرع الثاني : المسؤولية الجنائية للمؤسسات المصنفة الخاصة	75
أولا : الجزاءات المقررة لمخالفات المؤسسات المصنفة لمضمون الرخصة	76
ثانيا : موانع المسؤولية الجزائية للمؤسسات المصنفة	79
خاتمة	84
المراجع	88
الملاحق	97
الفهرس	98

ملخص

يتناول موضوع بحثنا تحت عنوان الرخص الإدارية الخاصة بالمؤسسات المصنفة ، دراسة خصوصية الرخصة الإدارية الخاصة بهذه المؤسسات من مرحلة الإنشاء إلى الانقضاء , بإلقاء الضوء على جملة الآليات القانونية و التقنية لممارسة الرقابة الإدارية عليها من جهة و من جهة أخرى الجزاءات الإدارية و القضائية المترتبة عن مخالفة مضمون الرخصة المسبقة .

لنخلص في الاخير إلى أن الرخصة الإدارية لممارسة النشاطات التجارية و الصناعية بإنشاء المؤسسات المصنفة يعد نظاماً رقابياً وقائياً بكونه استثناءً من أصل عام هي الحرية بتقييدها بضوابط محددة لحماية المصلحة العامة.

الكلمات المفتاحية:

الرخص الإدارية , الضبط البيئي ، المؤسسات المصنفة , دراسة التأثير على البيئة , دراسة الخطر , الحماية الإدارية , الحماية القضائية.

Résumé :

Ce sujet de recherche intitulé : les autorisations administratives des institutions classées, traite la particularité des autorisations administratives , liées a ces institutions, depuis la phase de création jusqu'à l'expiration, et clarifie les mécanismes juridiques et techniques pour l'application du contrôle administratif sur ces institutions, d'une part . Et d'autre part les sanctions administratives et judiciaires résultants de la violation du contenu de l'autorisation.

En concluant que l'autorisation administrative préalable, pour l'exercice des activités commerciales et industrielles, par la création des institutions classées, est un système réglementaire et préventif, étant une exception de la liberté, en la limitant avec des réglementations spécifiques, pour l'intérêt public.

Mots-clés :

les autorisations administratives –le contrôle environnemental -les institutions classées - l'étude d'impact sur l'environnement - l'étude de risque - la protection administrative - la protection juridictionnelle.

Abstract:

This research theme entitled: Administrative authorizations for classified institutions, addresses the distinctive nature of the Administrative authorizations related to these institutions, from the creation stage to the expiry, and clarifies legal and technical mechanisms for the application of the administrative control on these institutions in the one hand; and on the other, the administrative or judicial sanctions resulting in violation of the authorization content.

Concluding that the prior administrative authorization, for the exercise of commercial and industrial activities, by creating classified institutions, is a regulatory and preventive system, being an exception to the freedom as a norm; by limiting it with specific regulations, to the public interest.

Key words:

The Administrative authorizations - the administrative control - the classified institutions – the environmental impact study - the study of risk – administrative protection – juridictionnel protection.