العقوبات الإدارية لمواجهة خطر المنشآت المصنّفة على البيئة في التّشريع الجزائري

أ: فـــاضل إلـــهام
جامعة 08 ماي 1945 قالمة (الجزائر)

الملخص:

يتناول موضوع البحث دراسة العقوبات الإدارية التي توقعهـــا الإدارة علـــى المنشـــات المصـــنفة المخالفـــة للتشريعات الناظمة لها لتفادي وقوع كوارث بيئية دون اللجوء إلى القضاء الذي تتسم إجراءاته بالبطء والتعقيد و الطابع المؤجل للعقوبات

لقد تم تحديد صور العقوبات الإدارية و المخالفات البيئية التي تقابلها في تقنين البيئة و المرسوم المنظم للمنشات المصنفة مما يعني أن الإدارة مقيدة في ممارسة سلطتها بحيث لا يجوز لها أن توقع عقوبات لم تقرر بـــنص و لا أن تعاقب على أفعال غير مجرمة قانونا . ومن جهة أخرى على الإدارة أن تراعي العديد من القواعد الشكلية قبل توقيع العقوبات على المنشات المخالفة تحت رقابة القضاء الإداري.

Résumé :

Il s'agit, dans ce sujet de recherche, d'étudier les sanctions administratives appliquées par l'administration sur les installations classées qui transgressent les législations qui les organisent, afin d'éviter la production des catastrophes naturelles sans avoir recours a la justice dont la procédure est caractérisée par la lenteur et la complexité et le report de toute sanction.

Il a été précisé pour les types de sanction administrative et l'atteinte à l'écosystème en envisageant des lois et des décrets concernant les installations classées. Ceci signifie que l'administration est limitée dans l'exercice de son pouvoir, elle ne peut sanctionner sans s'appuyer sur des textes et des lois. Et d'un autre coté, l'administration doit suivre un certain nombre de règles formelles avant d'appliquer les sanctions sur les installations classées sous le contrôle juridictionnel administratif.

المقدمة:

تعتبر حماية البيئة والمحافظة عليها من مختلف أنواع التلوث واحدة من أهم القضايا التي تحظى بعناية بالغة في عالمنا المعاصر، خاصة من ناحية التلوث الصناعي بعد ارتفاع معدلاته وازدياد المخاطر الناجمة عنه، بسبب النفايات الخطرة الناجمة عن المواد الكيميائية التي تتسبب فيها المنشآت الصناعية والتي لها تأثير سلبي سواء على البيئة أو على صحة وأمن وسلامة السكان .

غير أن خطورة المنشآت الصناعية لا تنحصر في آثار نشاطاتها العادية ، بل تتعداها لتصبح هي ذاتها مصدرا للخطر كحالة تعرضها إلى انفجار أو حريق، فالمجتمع الدولي بما فيه الجزائر قد شهد العديد من الكوارث والحوادث الصناعية ، التي خلّفت عنها أضرارا بيئية هائلة أدت إلى الإخلال بالنظام البيئي على سطح الأرض بصفة عامة وعلى حياة الإنسان بصفة خاصة .

ولإزالة أو التقليل من خطر الأضرار المسببة من قبل المنشآت الصناعية ، تدّخل المشرّع الجزائري بموجب الأمر رقم 10/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وتطبيقا لأحكام المواد 19،23،24 منه جاء المرسوم التنفيذي رقم 198/06 المؤرخ في 31 ماي 2006 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنّفة لحماية البيئة، ومن خلالهما تم سن مجموعة من التدابير والآليات القانونية بهدف إيجاد بيئة نقية ملائمة لصحة الإنسان من الأخطار التي تسبّبها المنشآت المصنفة ومن بين هذه الآليات **العقوبات الإدارية**. وهذا ما دفعنا إلى طرح الإشكال الإشكالية التالي: ما مدى فاعلية العقوبات الإدارية للحد من الأضرار التي تلحقها المنشآت المصنّفة بالبيئة ؟

لقد تم إتباع المنهج الوصفي والتحليلي في دراسة العقوبات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة . لذا تم تقسيم هذا الموضوع وفق الخطة التالية:

المبحث الأول: مخالفات المنشآت المصنّفة للتشريعات الناظمة لها.

المبحث الثاني: سلطات الإدارة القمعية لردع المنشآت المصنّفة الضارة بالبيئة.

المبحث الأول: مخالفات المنشآت المصنّفة للتشريعات الناظمة لها.

حتى تعمل الإدارة سلطتها في توقيع العقوبات على المنشآت المصنّفة لابدّ أن ترتكب هذه الأخيرة الأفعال المكونة للمخالفات البيئية، وقد تم تحديد هذه المخالفات سواء في قانون البيئة أو المرسوم المنظم للمنشآت المصنفة.

والملاحظ أن الركن المادي يعد أهم أركان المخالفة البيئية التي تتميز بضعف ركنها المعنوي، فطبيعة النصوص البيئية التنظيمية تجعل من مجرد الامتناع عن تنفيذ أحكامها جريمة قائمة في حد ذاتها فقد تكون مخالفات بيئية بالامتناع بحيث يتمثل السلوك الإجرامي في عدم احترام الالتزامات الإدارية أو الأحكام التقنية والتنظيمية، كممارسة نشاط بدون ترخيص، وهذا بغض النظر عن حدوث ضرر بيئي.

وقد تكون أحيانا عبارة عن مخالفات بيئية بالنتيجة، تقع بمجرد حدوث ضرر بيئي على إحدى المجالات البيئية.

المطلب الأول: المقصود بالمنشآت المصنفة وأنواعها في التشريع الجزائري:

استحدثت الجزائر اللجنة الوطنية للبيئة سنة 1974 وكانت أول جهاز إداري مختص في حماية البيئة [1]، ولكن لم تصدر قوانين خاصة بالبيئة تمارس على ضوئها اللجنة صلاحياتها واختصاصاتها. وبإنهاء مهام اللجنة سنة 1977 [2]، تم ضم الاختصاصات البيئية بوزارات أخرى كالغابات والري والداخلية والبحث والتكنولوجيا والتربية إلى أن تم إنشاء كتابة الدولة المكلفة بالبيئة سنة 1996 ومنذ سنة2001 نجد على رأس الهيكل الإداري المنظم للبيئة وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، التي تعتبر السلطة الوصية على القطاع عن طريق تسييره بالرقابة السلمية التي تفرضها على مختلف المديريات الولائية للبيئة. وتجدر الإشارة إلى أنه لم يظهر الاهتمام بمشكل المؤسسات الصناعية التي تسبب مساوئ للجوار وأخطار على البيئة بصورة واضحة إلا منذ سنة 1983 من خلال صدور القانون رقم 03/83 المتعلق بحماية البيئة [3]. والسبب راجع إلى أن الجزائر في مرحلة الاشتراكية كان همها الأول هو تحريك عجلة التنمية بالتركيز على إنشاء المؤسسات الصناعية دون الاكتراث بانشغالات البيئة وخدمة أهدافها مما انجر عنه انتشار الجرائم والمخالفات البيئية. ولقد نظّم القانون رقم 03/83 هذه المؤسسات الخطرة في الباب الرابع منه تحت عنوان : الحماية من المضار والذي أطلق على هذه المؤسسات اسم المنشآت المصنفة ، وألغي بعد ذلك بموجب الأمر رقم10/03[4] كما صدرت نصوصا تنظيمية تضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة منها: المرسوم التنفيذي رقم 339/98 الذي يضبط المنشأة المصنفة ويحدد قائمتها. وألغي بموجب المرسوم التنفيذي رقم198/06 وهو التنظيم المعمول به حاليا في مجال المنشأة المصنفة[5].

الفرع الأول: المقصود بالمنشآت المصنفة:

لقد عرّف المشرّع المنشآت المصنفة في المادة 18 من الأمر 10/03 كما يلي: « **تخضع لأحكام هذا القانون المصانع والورشات والمشاغل ومقالع الحجارة والمناجم وبصفة عامة المنشآت التي يستغلها أو يملكها كل شخص طبيعي أو معنوي ، عمومي أو خاص والتي قد تتسبب في أخطار على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية أو قد تتسبب في المساس براحة الجوار** » .

كما عرّفها المرسوم التنفيذي رقم 198/06 في المادة الثانية منه على أنها:"**كل وحدة تقنية ثابتة يمارس فيها نشاط أو عدة أنشطة من النشاطات المذكورة في قائمة المنشآت** المصنفة **المحددة في التنظيم المعمول به** ".

** واستنادا إلى ما سبق يمكن تعريف المنشأة المصنفة بأنها كل منشأة صناعية أو تجارية تسبب مخاطر أو مضايقات فيما يتعلق بالأمن العام والصحة والنظافة العمومية أو البيئة مما يستدعي

خضوعها لرقابة خاصة بهدف منع مخاطرها أو مضايقاتها والتي أهمها خطر الانفجار والحريق والدخان والروائح وإفساد المياه ...[6] وعليه فإن المنشآت المصنفة تعد مصادر ثابتة للتلوث فهي تشكل خطورة على البيئة والإنسان معا.

الفرع الثاني: أنواعها (تصنيفاتها):

حسب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06 فإنه تم تقسيم المؤسسات المصنفة إلى أربع فئات:

أولا: مؤسسة مصنّفة من الفئة الأولى: تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة وزارية.

ثانيا: مؤسسة مصنّفة من الفئة الثانية: تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة الوالي المختص إقليميا.

ثالثا:مؤسسة مصنّفة من الفئة الثالثة: تتضمن عل الأقل منشأة خاضعة لرخصة رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا.

رابعا: مؤسسة مصنّفة من الفئة الرابعة: تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لتصريح بلدي.

نستنتج من ذلك أن المشرّع قد قسّم المنشآت المصنفة حسب درجة الأخطار والمساوئ التي تنجم عن أنشطتها إلى درجتين : منشآت خاضعة للترخيص ومنشآت خاضعة للتصريح ، بحيث تمثل المنشآت الخاضعة للترخيص الصنف الأكثر خطورة على المصالح المذكورة في المادة 18 السالفة الذكر من تلك الخاضعة للتصريح.

المطلب الثاني: تحديد المخالفات البيئية المرتكبة من قبل المنشآت المصنّفة:

استنادا إلى الأمر رقم 10/03 والمرسوم التنفيذي رقم 198/06 يمكن أن نميّز بين نوعين من المخالفات أو الأفعال المجرمة من خلال ما يلي:

الفرع الأول: المخالفات المنصوص عليها في المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم198/06.

حسب المادة 23 من هذا المرسوم ، فإنه من حق الإدارة المختصة (والي الولاية) توقيع العقوبات الإدارية على المنشآت المصنفة في حالة معاينة اللجنة الولائية لمراقبة هذه المنشآت وضعية غير مطابقة :إمَا للتنظيم المطبق على المنشآت المصنفة في مجال حماية البيئة أو للأحكام التقنية الخاصة المنصوص عليها في رخصة الاستغلال .

ويشمل مصطلح **التنظيم** الوارد في المادة 23 السالفة الذكر: جميع التعليمات والأحكام و القواعد التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم198/06.

أما المقصود **بمخالفة الأحكام التقنية** المنصوص عليها في رخصة الاستغلال : هي مخالفة المستغل لشروط تشغيل المنشآت المصنفة الواردة في رخصة الاستغلال والتي من شأنها الوقاية من التلوث والأضرار والأخطار ، وعليه فإن رخصة الاستغلال تعد من بين الآليات القانونية الفعالة التي تقوم من خلالها الإدارة بتجسيد مضمون القواعد التقنية الجديدة لحماية البيئة [7].

الفرع الثاني: المخالفات المنصوص عليها في قانون البيئة والمرسوم المنظم للمنشآت المصنفة:

لقد اشترط المشرع في المادة 102 من قانون البيئة ضرورة الحصول على الترخيص قبل ممارسة النشاط وإلا اعتبر ذلك مخالفة في حد ذاته تستوجب فرض عقوبات على المنشآت التي تعمل دون ترخيص أي دون سند قانوني.

كما أن المادتين 44 و47 من المرسوم التنفيذي 198/06 ألزمت المنشآت المصنفة التي تعمل برخص تم الحصول عليها في ظل القانون القديم – أي لا تستجيب رخصة استغلالها للفئات المحددة في المادة 3 من المرسوم المذكور أعلاه وفئات قائمة المنشآت المصنفة المحددة في التنظيم المعمول به– بضرورة تعديلها أي تحيينها وذلك بإنجاز مراجعة بيئية أو دراسة خطر حسب الحالة وذلك في أجل لا يتعدى سنتين ابتداء من تاريخ صدور هذا المرسوم، وإلا عدت باطلة ولا أثر لها بعد ذلك.

المبحث الثاني: سلطات الإدارة القمعية لردع المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة:

إن ازدياد وتفاقم المخاطر البيئية الناجمة عن أنشطة المنشآت المصنفة أدى إلى تخويل الإدارة سلطة توقيع عقوبات على المنشآت المخالفة لقواعد حماية البيئة دون اللّجوء إلى القضاء الذي تتسم إجراءاته بالبطء والتعقيد والطابع المؤجل للعقوبات.

وقد تم تحديد صور العقوبات الإدارية سواء في تقنين البيئة أو التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة استنادا إلى درجة خطورة المخالفات المرتكبة. ومن جهة أخرى على الإدارة قبل أن تمارس سلطتها في فرض العقوبات أن تراعي العديد من القواعد الشكلية.

المطلب الأول: أنواع العقوبات الإدارية المطبقة على المنشآت المصنفة:

إن المقصود بالعقوبات الإدارية في هذا الصدد هي تلك العقوبات ذات الطبيعة الجزائية التي توقعها سلطات إدارية مختصة وهي بصدد ممارستها لسلطتها إزاء الأفراد أو المؤسسات باعتبارها إجراء أصيلا لردع من يخالف بعض القوانين و التنظيمات.

وقد تأخذ العقوبات الإدارية في نطاق المنشات المصنفة شكل وقف مؤقت للنشاط إلى غاية مطابقته للقواعد القانونية، أو سحب الترخيص أو شكل آخر كغلق المنشأة نهائيا.

الفرع الأول:الوقف المؤقت للنشاط:

قد تلجأ الإدارة المختصة (والي الولاية) إلى وقف العمل أو النشاط المخالف والذي بسببه تكون المنشأة ارتكبت جريمة مخالفة التشريعات الناظمة لها ويكون الوقف مؤقتا محددا لمدة معلومة ، ولاشك أن وقف النشاط يؤدي إلى خسارة مادية اقتصادية فضلا عن الخسارة الأخرى المتمثلة في تقدم المشروعات المنافسة وفقد الأسواق المستهلكة وهو الأمر الذي يدفع بأصحاب المشاريع إلى حث الخطى في تلافي أسبابها باتخاذ السبل الكفيلة بمنع تسرب الملوثات من المشروع في المستقبل[8]، فهو جزاء إيجابي يتّسم بالسّرعة في الحد من التلوث والإضرار بالبيئة ، لكونه يبيح لجهة الإدارة الحق في

استخدامه فوران يتبين لها أي حالة تلوث، وذلك دون انتظار لما سيسفر عنه إجراءات المحاكمة في حال اللجوء إلى القضاء[9].

ولقد وردت هذه العقوبة في المادة 2/25 من قانون البيئة بنصها:".....إذا لم يمتثل المستغل في الأجل المحدد **يوقف** سير المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة....."

كما نصت أيضا المادة 4/23 من المرسوم التنفيذي على هذه العقوبة بنصها:"....عند نهاية هذا الأجل وفي حالة عدم التكفل بالوضعية الغير المطابقة، **تعلّق رخصة استغلال** المؤسسة المصنفة....."

الفرع الثاني: سحب الترخيص

عملا بقاعدة توازي الأشكال، فإن الإدارة المختصة (وزير البيئة، والي الولاية....) تقوم بتجريد المستغل الذي لم يجعل من نشاطه مطابقا للمقاييس القانونية – أي عدم الامتثال للشرط والتدابير القانونية المتعلقة بحماية البيئة –من الرخصة وذلك عن طريق سحبها بقرار إداري ويعد من أخطر العقوبات الإدارية[10].

ولقد وردت هذه العقوبة في المادة 6/23 من المرسوم التنفيذي رقم198/06بنصها:".....إذا لم يقم المستغل بمطابقة مؤسسته في أجل ستة (6)أشهر بعد تبليغ التعليق، **تسحب** رخصة استغلال المؤسسة المصنفة ".

الفرع الثالث:غلق المنشأة المصنفة نهائيا

يعني غلق المنشأة المنع من استمرار استغلال تلك المنشأة عندما تخالف القانون دون انتظار للمحاكمة الجنائية ويصدر بذلك قرار إداري بالغلق [11] ورغم أن غلق المنشأة يصيب المخالف في ذمته المالية إذ تنقطع إيراداته إلا أنّ قرار غلق المنشأة ينصب في جانبه الأكبر على تقييد أو منع حق الفرد في استغلال المنشأة التي يملكها أو يستأجرها لتحقيق الأهداف التي يسعى إليها[12].

ويختلف غلق المنشأة عن سحب الترخيص، إذ يعد هذا الأخير أوسع مجالا من غلق المنشأة لأنه يمتنع على المحكوم عليه بمزاولة عمله ليس فقط بالنسبة للمنشأة التي تقرر إغلاقها بل وفي أي منشأة أخرى من طبيعتها[13].

ولقد خوّلت المادة 2/48 من المرسوم التنفيذي للوالي المختص إقليميا ، الأمر بغلق المنشأة المصنفة في حالتين:

- ✓ إذا لم يقم مستغل المنشأة بعد اعذاره إما بإيداع طلب التصريح أو طلب الرخصة.
- ✓ عدم القيام بإنجاز مراجعة بيئية أو دراسة خطر في الآجال المحددة في المادتين 47/44 من هذا المرسوم.

والملاحظ أن هذه المادة لم تحدّد التدابير والإجراءات التي ينبغي أن يتّخذها صاحب المنشأة عند صدور قرار الغلق النهائي ، غير أنه يمكن الاعتماد في هذا الإطار على المادة 42 من هذا المرسوم لأنها تتعلق كذلك بحالة توقّف المؤسسة المصنّفة عن النشاط نهائيا ولكن **اختياريا**(أي دون صدور

قرار بالغلق من طرف الإدارة) ومن ثمّة فان الإجراءات والأعمال المطلوب القيام بها من قبل مستغل المنشأة المصنفة هي :

- التزام المستغل بإرسال ملف مخطط إزالة تلوث الموقع يحدد ما يأتي:
  - ✓ إفراغ أو إزالة المواد الخطرة وكذا النفايات الموجودة في الموقع.
  - ✓ إزالة تلوث الأرض والمياه الجوفية المحتمل تلوثها.
  - ✓ كيفيات حراسة الموقع.

إن النتيجة التي نتوصل إليها من خلال عرض المواد السابقة ، أنها جاءت **بصياغة غامضة** من حيث منحها **سلطة تقديرية واسعة** للإدارة في توقيع الجزاءات على المنشات المصنفة ، مما يؤثر سلبا على ممارسة صلاحياتها سواء على أساس الامتناع عن توقيع العقوبات كأن يمتنع الوالي عن غلق مؤسسة ملوثة أو عدم كفايتها كان تتخذ عقوبة لا تتناسب مع خطورة المخالفة المرتكبة. بقي أن نشير إلى أن تطبيق العقوبات الإدارية باختلاف صورها على المنشآت المصنفة ، لا يمنع من تطبيق العقوبات الجزائية المنصوص عليها في المواد102الى106 من تقنين البيئة ، لأن مبدأ عدم الجمع بين العقوبات الإدارية أو بين العقوبات الجزائية لا يطبّق في حالة الجمع بين العقوبة الإدارية والعقوبة الجزائية ، بمعنى أنه يجوز أن يقرّر على المخالفة الواحدة عقوبة جزائية وأخرى إدارية ولكن لا يجوز أن يكون كلاهما إداريا أو جزائيا محضا.[14]

المطلب الثاني: القواعد الشكلية لصحة توقيع العقوبات الإدارية

لضمان صحة توقيع العقوبات الإدارية على المنشآت المصنفة على الإدارة المختصة أن تراعي مجموعة من القواعد أو الشروط الشكلية والتي تمثّل ضمانات هامة لهذه المنشآت و التي تتمثل في: ضرورة توجيه إعذار أو إخطار لصاحب الشأن ، تقرير مسبق تعده اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنّفة ، وتسبيب العقوبة الإدارية.

الفرع الأول : إعذار صاحب الشأن:

يقصد به تنبيه الإدارة مستغل المنشأة المصنفة الملوثة بإلزام معالجة الوضع واتخاذ التدابير الكفيلة لجعل من نشاطه مطابقا للمقاييس القانونية المعمول بها ، وهو في هذه الحالة يكون بمثابة إنذار يقيه إنزال العقوبة به ، مما يعني ذلك ضرورة أن تحيط الإدارة المخالف علما بما تنوي اتخاذه في مواجهته قبل حدوثه.[15]

ولقد نصّ المشرّع على هذا الإجراء في المادة 1/25 من الأمر 10/03 والتي تنص على أنه:"..... وبناء على تقرير من مصالح البيئة يعذر الوالي المستغل ويحدّد له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة.....".

كما نصت على ذلك أيضا المادة 48(1) من المرسوم التنفيذي .

نستنتج من ذلك أنه يتوجب على الوالي توجيه إعذار إلى مستغل المؤسسة المصنفة قبل توقيع أي عقوبة إدارية وإعطاء المخالف مهلة قانونية معنية لتصحيح الوضع فيكون الإعذار بهذه المثابة وبهذا المعنى إجراء شكليا لصحة العقوبة الإدارية ، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي حينما اعتبر الإخطار أو الإعذار مقدمة ضرورية وجوهرية قبل توقيع الجزاءات الإدارية الواردة في تقنين البيئة.[16]

والملاحظ أن المشرّع لم يتطلب شكلا معنيا لصحة الإعذار لذا فإنه يجرى بأي وسيلة تمكّن صاحب الشأن من العلم عما تريد أو تقدم عليه الإدارة ، ومن جهة أخرى لم يحدّد حالات إعفاء الإدارة من الإلزام بإخطار صاحب الشأن قبل توقيع العقوبة على خلاف المشرع الفرنسي الذي حصرها في حالات معينة كحالات الاستعجال.[17]

كما يلتزم الوالي بتضمين الإعذار الموجه إلى مستغل المنشاة المخالفة مهلة معقولة ،وذلك لمراعاة قدرات المؤسسة الملوثة للعودة إلى الوضع القانوني وإلزامها بذلك من تاريخ الإخطار.

الفرع الثاني: التقرير المسبق

استنادا إلى قانون البيئة والمرسوم المنظم للمنشآت المصنفة فإن توقيع العقوبات الإدارية على المنشآت المخالفة لقواعد حماية البيئة يكون بناء على تقرير مسبق تعده اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة والتي تنشأ على مستوى كل ولاية ويرأسها الوالي المختص إقليميا من بين صلاحياتها مراقبة مطابقة المؤسسات المصنفة لتنظيم الذي يطبق عليها ، ولأجل ذلك تعد برنامج مراقبة المؤسسات الواقعة في الولاية المعنية، فتقوم بإجراء معاينات ميدانية وعمليات تفتيش بموجب أمر بمهمة يعده الوالي لهذا الغرض فتقوم بناء على ذلك بإعداد تقارير توجهها إلى الوالي الذي يرسل نسخة منها في مدة أقصاها خمسة عشر (15) يوما إلى الوزير المكلف بالبيئة.وفي حالة عدم احترام المؤسسة للأحكام المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما[18]، تقترح اللجنة على الوالي اتخاذ التدابير اللازمة وبناء على ذلك يتم توقيع العقوبات الإدارية على المنشآت المصنفة .

الفرع الثالث: تسبيب العقوبة الإدارية:

يعني تسبيب العقوبة الإدارية ذكر الإدارة في صلب القرار الصادر مجموعة الأسباب والعلل التي بررت إصداره ليحاط المخاطبين به لدوافع التي لأجلها عوقبوا به .[19]

وبما أن العقوبات الإدارية ذات طبيعة جزائية ومن شأنها المساس بحقوق الأفراد وحرّياتهم، فإن تسبيب القرار الصادر بها غدا شكلا جوهريا واجب الاحترام يبطل تخلّفه ذلك القرار باعتباره من الشكليات الجوهرية .[20]

واستنادا إلى ذلك فإنه على الإدارة المختصة تسبيب ما توقعه من عقوبات إدارية على المنشآت المصنفة وإلا عد قرارها باطلا.

غير أن الأمر 10/03 المتعلق بحماية البيئة وكذا المرسوم التنفيذي رقم198/06 لم يشيرا إلى إلزام الجهة الإدارية بتسبب العقوبات التي تفرضها على المنشآت المصنفة ولكن هذا لا يعني أنها غير ملزمة بالتسبيب طالما هذه العقوبات ذات طبيعة جزائية ومن شأنها المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم خاصة حق الملكية وحرية التجارة والصناعة وهذا ما أكده مجلس الدولة الجزائري في قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر ، فرغم أن قانون النقد والقرض لا يحتوي على أي نص يلزم اللجنة المصرفية بتسبب قراراتها لكن قضى المجلس "إن المقرر المعد المتضمن وقف الاعتماد جاء غير مسبب مخالفا بذلك المبادئ العامة للقانون التي تشترط في هذه الحالة تسبيب القرار الذي يضر بحقوق الطرف الأخر". (21)

** وعليه فان التسبيب يعد من بين الشكليات الجوهرية الذي يترتب على تخلفه القضاء بعدم مشروعية العقوبة.

وفي جميع الأحوال يمكن لمستغل المنشأة أن ينازع في مشروعية العقوبات الإدارية بمختلف صورها أمام القضاء الإداري طالما أنها قرارات إدارية من حيث الشكل. (22)

الخاتمة:

إن أهم النتائج المتوصل إليها من خلال معالجة موضوع البحث :

- أن العقوبات الإدارية تمثل أهمية بالغة في نطاق المنشآت المصنفة المخالفة للتشريعات الناظمة لها ،لكونها تنطوي على طبيعة وقائية تساعد بشكل فعال في الحد من الأضرار التي تلحقها هذه المنشآت بالبيئة ، وتتحقق هذه الفاعلية بسرعة توقيع العقوبة الإدارية بمعنى أن إجراءات توقيعها سهلة ويسيرة ، كما أنها تتميز بالمرونة في تطبيقها بالإضافة إلى التدرج في توقيعها ، مما يناسب مجال البيئة باعتباره مجالا حيويا تحتاج حمايته إلى السرعة وعدم التباطؤ.
- العقوبات الإدارية على الرغم من فاعليتها ، ليست بديلة عن العقوبات الجنائية ، بل جاءت لتطبق إلى جانبها لمواجهة كل خروج أو خرق للقوانين واللوائح .
- على الإدارة المختصة وهي تمارس سلطتها في توقيع العقوبة، أن تراعي مجموعة من القواعد الشكلية تحت رقابة القضاء الإداري.

ولتفعيل دور العقوبات الإدارية لحماية البيئة نقترح:

- إعادة صياغة النصوص القانونية المتعلقة بالمنشأة المصنفة من خلال تحديد المخالفات البيئة بدقة و ما ينبغي على الإدارة القيام به ، أي تقييد سلطة الإدارة من ناحية الآجال و التدابير الموضوعية المحددة لإزالة الأخطار والمضار، فيتم بذلك تحديد مضمون القرار الذي تتخذه في هذا المجال .
- عدم التراخي في توقيع العقوبات الإدارية على المؤسسات المسؤولة عن المخالفات البيئية دون الأخذ بالاعتبارات الأخرى سوى حماية البيئة.

الهوامش:

[1] – مرسوم رقم 156/74 مؤرخ في 12جويلية 1974يتضمن إحداث لجنة وطنية للبيئة،ج رعدد 59 ، لسنة 1974.

[2]– مرسوم رقم 119/77 المؤرخ في 15 أوت 1977 الخاص بإنهاء مهام اللجنة الوطنية للبيئة ، ج ر عدد 68 لسنة 1977.

[3]– القانون رقم 03/83 المؤرخ في 05 فيفري لسنة 1983 المتضمن حماية البيئة، الجريدة الرسمية: العدد 06 سنة 1983.

[4] – القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 جويلية لسنة 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، الجريدة الرسمية :العدد 43 سنة 2003.

[5] – المرسوم التنفيذي رقم 198/06 المؤرخ في 31 ماي 2006 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة ، الجريدة الرسمية : العدد 37 سنة 2006.

[6] – ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 2004 ص91.

[7] – وناس يحي ، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر رسالة دكتوراه في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، سنة 2007، ص380.

[8] – عارف صالح مخلف، الحماية الإدارية ،دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع،عمان،ص314.

[9] – رائف محمد لبيب، الحماية الإجرائية للبيئة من المراقبة إلى المحاكمة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2009، ص258.

[10] – محمد سعد فوده، النظرية العامة للعقوبات الإدارية(دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2008، الإسكندرية، ص75.

[11] – أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارية (ظاهرة الحد من العقاب)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 1996، ص120.

[12] – محمد سعد فودة ، المرجع السابق ، ص76.

[13] – أمين مصطفى محمد، المرجع السابق، ص121.

[14]- Teitgen colley(c) -Delmas Marty (m) et punir sans juger ?, de la répression administrative au droit administrative pénal economica, paris, 1991, p102

[15] – محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ،دار الجامعة الجديدة للنشر القاهرة ، سنة 2000 ، ص07 .

[16] – موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها ، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية ، جامعة الإسكندرية، العدد الأول ،سنة2004 ص32.

[17] – المرجع نفسه ص 33.

[18] – انظر المواد : من 25 إلى 36 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06.

[19] – عمار بوضياف ،القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر،2007،ص140.

[20]– ناصر حسين محسن أبو جمه العجمي ، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الإداري في غير مجال العقود والتأديب (دراسة مقارنة) ،رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة كلية الحقوق ، سنة 2010 ص312.

[21]– مجلس الدولة قرار رقم 13 صادر في 09 فيفري قضية اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة (يونين بنك) ضد محافظ بنك الجزائر ، مجلة إدارة عدد01، سنة 1999.

[22] – ناصر حسين محسن أبو جمه العجمي ، المرجع السابق ص422.