

المؤسسات المصنفة في الجزائر وعلاقتها بحماية البيئة والعمران

ليلى بوكحيل

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة باجي مختار - عنابة

ملخص

في إطار تطبيق الأحكام الدستورية المتعلقة بحرية التجارة والصناعة فقد تم إنشاء العديد من المؤسسات التي تضمن سير عجلة التنمية. لكن وعلى الرغم من أهمية هذه المؤسسات فإن لها آثارا سلبية على البيئة من خلال الأضرار التي ترتبها ولاسيما التلوث بمختلف أنواعه. من أجل ذلك، فقد كان تدخل المشرع ضروريا لضمان تحقيق التوازن بين حماية البيئة من جهة، وسير عجلة التنمية من جهة أخرى، من خلال إنشاء نظام المؤسسات المصنفة. تتعلق المؤسسات المصنفة بكل منشأة يمكن أن يسبب نشاطها خطرا على الصحة أو النظافة أو الأمن أو يمس بالجوار، ومثالها المصانع والورشات. ولقد أخضع القانون هذا النوع من المؤسسات لجملة من القواعد والإجراءات، سأحاول من خلال هذا المقال دراستها للوقوف على مدى نجاح المشرع الجزائري في إحكام رقابة الإدارة على هذه المؤسسات لتحقيق التوازن بين البيئة والتنمية؟

الكلمات المفتاحية: بيئة، عمران، بلدية، ولاية، وزارة، مؤسسة مصنفة، ترخيص.

L'Établissement classé en Algérie et sa relation avec la protection de l'environnement et de l'urbanisme

Résumé

Dans le cadre de l'application des dispositions constitutionnelles portant la liberté du commerce et de l'industrie, plusieurs entreprises et établissements ont été créés pour promouvoir le processus de développement, qui malgré leur importance, ils ne cessent de créer des effets négatifs sur l'environnement notamment les différents types de pollution. L'intervention du législateur est donc devenue nécessaire pour réaliser l'équilibre entre les impératifs du développement et de la protection de l'environnement à travers la mise en place du système des établissements classés. Les mesures prises par le législateur algérien dans les établissements classés ont permis de réaliser un équilibre entre les nécessités du développement et la protection de l'environnement. Dans cette perspective, nous allons essayer de répondre à cette question à travers cette étude.

Mots-clés: Environnement, urbanisme, commune, wilaya, ministère, établissement classé, autorisation.

The classified establishment in Algeria and its relation with the protection of environment and urbanism

Abstract

The aim of this article is to examine the legislator's necessary role in keeping a balance between the protection of environment and development process. For this reason, classified establishments system is created to limit damages such as pollution caused by these manufactures and factories. In addition these establishments must abide by both rules and procedures.

Key words: Environment, urbanism, commune, wilaya, ministry, classified establishment, authorization.

مقدمة

منذ وجود الإنسان وهو يستعين في حياته بالطبيعة سواء في مأواه أو غذائه أو تنقله... فإذا كانت الحياة الإنسانية قد عرفت تطورا كبيرا من حيث زيادة عدد السكان وتحسن مستوى معيشتهم خاصة بعد ظهور التكنولوجيا وتطور العلوم، فإن ذلك كان له تأثيره على تلك الطبيعة والبيئة التي يعيش فيها الإنسان والعمران الذي يقيمه.

ففي إطار تحقيق تنمية اقتصادية وعمرانية سريعة سعت مختلف الدول - بما في ذلك الجزائر- إلى انتهاج سياسات اقتصادية لم يراع في أغلبها حق الإنسان في بيئة سليمة ونظيفة، فكان لذلك تأثيره السلبي. نتيجة لكل ذلك تقطن العالم إلى المشاكل البيئية اليوم فانعقدت العديد من المؤتمرات المحلية والدولية كما اهتم بالموضوع علماء ومفكرون من مختلف التخصصات والجنسيات.

الجزائر كغيرها من الدول سعت وتسعى للاهتمام بالبيئة والعمران، وقد وفرت في سبيل ذلك العديد من الآليات المادية والمالية إضافة إلى ترسانة من النصوص القانونية... لاسيما منها القانون رقم 03-10 الذي جاء بعدة أنظمة وقواعد من أجل حماية البيئة وتحقيق توازنها مع إقامة العمران؛ من بينها نظام المؤسسات المصنفة. فما المقصود بالمؤسسة المصنفة؟ وكيف حاول المشرع ضمان التوازن بين تحقيق التنمية الاقتصادية والعمرانية وحماية البيئة من خلال هذا النظام؟

للإجابة سأحاول تناول الموضوع - رغم حداثة وعدم توفر مراجع بشأنه- من خلال ثلاثة مطالب يتضمن الأول: تحديد مفهوم المؤسسة المصنفة ويتعلق الثاني بمظاهر حماية البيئة والعمران قبل اعتماد المؤسسة المصنفة، أما الثالث فيتعرض لمظاهر حماية البيئة والعمران بعد اعتماد المؤسسة المصنفة.

المطلب الأول: مفهوم المؤسسة المصنفة⁽¹⁾

تنص المادة 05 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على أن أدوات تسيير البيئة تشمل:

- هيئة للإعلام البيئي.
- تحديد المقاييس البيئية.
- تخطيط الأنشطة البيئية التي تقوم بها الدولة.
- نظام تقييم الآثار البيئية لمشاريع التنمية.
- الأنظمة القانونية الخاصة والهيئات الرقابية.
- تدخل الأفراد والجمعيات في مجال حماية البيئة.

يندرج موضوع المؤسسات المصنفة- إلى جانب المجالات المحمية كالمحميات الطبيعية والحدائق الوطنية...- ضمن الأنظمة القانونية الخاصة. وهو نظام تخضع له حسب المادة 18 من القانون رقم 03-10: المصانع، والورشات والمشاكل، ومقالع الحجارة، والمناجم... وكل منشأة يستغلها أو يملكها شخص طبيعي أو معنوي خاضعا للقانون العام أو الخاص، يمكن أن يسبب نشاطها خطرا على الصحة العمومية، والنظافة، والأمن والصلاحية، والأنظمة البيئية... أو قد تتسبب في الإضرار أو المساس براحة الجوار.

حتى يتسنى تحديد مفهوم المؤسسة المصنّفة بشكل أكثر دقة سأحاول التعرض: للتعريف بالمؤسسة المصنّفة في الفرع الأول ثم أنواع المؤسسات المصنّفة في الفرع الثاني ثم في الفرع الثالث سأتناول: بعض الأضرار التي تسببها المؤسسات المصنّفة.

الفرع الأول: التعريف بالمؤسسات المصنّفة

نظرا لأهميتها ودقتها فقد تدخل المشرع⁽²⁾ وعرف المؤسسة المصنّفة من خلال المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31/05/2006 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنّفة لحماية البيئة⁽³⁾ كالتالي: "هي مجموع منطقة الإقامة والتي تتضمن منشأة واحدة أو عدة منشآت مصنّفة تخضع لمسؤولية شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، يحوز المؤسسة والمنشآت المصنّفة التي تتكون منها أو يستغلها أو أوكل استغلالها إلى شخص آخر".

لفهم أو لتعريف المؤسسة المصنّفة لابد من تعريف المنشأة المصنّفة⁽⁴⁾.

عرفتها المادة نفسها من المرسوم المذكور أعلاه بأنّها: كل وحدة تقنية ثابتة يمارس فيها نشاط أو عدة أنشطة تتعلق بالمواد أو المستحضرات بحيث يمكن أن تكون هذه الأنشطة سامة أو شديدة السُمومية، أو ملهية أو قابلة للانفجار أو للاشتعال أو أكالة⁽⁵⁾.

توضيحا لفكرة المنشآت المصنّفة فقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 07-144 المؤرخ في 19/05/2007 الذي حدد قائمتها وشرح وعرف بعض المصطلحات المرتبطة بها كالمقصود بالمواد، والمستحضرات، ومتى تكون سامة، وشديدة السُمومية، وأكالة.... كما بين متى تكون خاضعة لرخصة وزارية أو ولائية أو بلدية. ومتى يكفي فيها مجرد تصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي ومتى تتطلب دراسة للتأثير و/أو دراسة للخطر....

الفرع الثاني: أنواع المؤسسات المصنّفة

تقسّم المؤسسات المصنّفة حسب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 سالف الذكر إلى أربع فئات:

أ- مؤسسة مصنّفة من الفئة الأولى: المؤسسة المصنّفة من الفئة الأولى: هي التي تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة وزارية مثال ذلك: مستودع للمبيدات تفوق القدرة الإجمالية له: 150 طنًا.

ب- مؤسسة مصنّفة من الفئة الثانية: المؤسسة المصنّفة من الفئة الثانية: هي التي تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة الوالي المختص إقليميا، مثال ذلك: مستودع للمبيدات قدرته الإجمالية أقل أو تساوي: 150 طنًا.

ج- مؤسسة مصنّفة من الفئة الثالثة: المؤسسة المصنّفة من الفئة الثالثة، هي التي تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا، مثال ذلك: منشأة لتخزين واستعمال الأكسجين تقل الكمية الإجمالية الممكن تواجدها فيها عن: 200 طنًا.

د- مؤسسة مصنّفة من الفئة الرابعة: المؤسسة المصنّفة من الفئة الرابعة هي: التي تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لنظام التصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا مثال: مخبزة صناعية - صناعة الخبز والحلويات الرطبة - قدرة الإنتاج فيها تفوق 0.5 طن لليوم وأقل أو تساوي 5 أطنان⁽⁶⁾.

الفرع الثالث: الأضرار التي تسببها المؤسسات المصنّفة

يمكن أن تتسبب المؤسسات المصنّفة في عدة أضرار قد تلحق بالبيئة أو العمران أو بهما معا، أهمّها: التلوث، والتوسع العمراني على حساب الأراضي الخصبة واستنفاد الثروات الطبيعية.

أولاً: التلوث

يعد التلوث من أخطر المشكلات التي تهدد البيئة وقد وضعت بشأنه عدة تعاريف⁽⁷⁾ أكتفي بالتعريف الذي اعتمده المشرع الجزائري.

يقصد بالتلوث حسب القانون رقم 03-10⁽⁸⁾: "كل تغير مباشر أو غير مباشر للبيئة ويتسبب فيه كل فعل يحدث أو قد يحدث وضعية مضرّة بالصحة وسلامة الإنسان والنبات والحيوان والهواء والجو والماء والأرض والممتلكات الجماعية والفردية".

يشمل التلوث بذلك عدة صور: التلوث الأرضي والتلوث المائي، والتلوث الهوائي، والتلوث السمعي والتلوث البصري، والتلوث الكيميائي، والتلوث البيولوجي، والتلوث الإشعاعي....

ثانياً: التوسع العمراني على حساب الأراضي الخصبة

تعد المؤسسات المصنّفة شكلاً من أشكال التوسع العمراني الذي له تأثيره على البيئة سواء في شكله المنظم المحترم للشروط والإجراءات القانونية لاسيما إجراءات رخصة البناء. أو في شكله غير المنظم الذي يتم دون رخصة.

فمع زيادة عدد السكان وزيادة حاجاتهم إلى المسكن والعمل والترفيه... يزداد العمران فيكون لذلك تأثيره السلبي على الأراضي الخصبة وعلى المنظر الجمالي للمنطقة.

ثالثاً: استنفاد الثروات

يعد استنفاد الثروات نتيجة حتمية لزيادة عدد السكان وحاجاتهم ومن ثمة زيادة نشاط المؤسسات المصنّفة. فإضافة إلى استنفاد الأراضي نجد زيادة استغلال الثروات المائية والمعدنية والخشبية...

المطلب الثاني: مظاهر حماية البيئة والعمران قبل اعتماد المؤسسة المصنّفة

تقطن المشرع الجزائري - على غرار مشرعي العالم- إلى خطورة المشاريع الاقتصادية والعمرانية وتأثيرها السلبي على البيئة، فحاول إقامة التوازن بينها بهدف تحقيق تنمية مستدامة تراعي حقوق الأجيال القادمة في بيئة سليمة ونظيفة. لذلك فقد وضع جملة من الضمانات - إن صح التعبير- لا بد من مراعاتها قبل اعتماد المؤسسات المصنّفة وقبل شروعا في نشاطها الضار؛ يتعلق الأمر بإجراءات استغلال المؤسسات المصنّفة والتي تختلف بحسب طبيعة النشاط وما إذا كان يتطلب رخصة إدارية أم يكفي فيه التصريح لدى الجهة المختصة.

الفرع الأول: إجراءات استغلال المؤسسات المصنّفة بناء على رخصة إدارية

رخصة استغلال المؤسسات المصنّفة⁽⁹⁾ هي: وثيقة إدارية تثبت أن المنشأة المصنّفة المعنية تطابق الأحكام والشروط المتعلقة بحماية وصحة وأمن البيئة. بمعنى، أنها وثيقة تهدف لدراسة تأثير النشاطات الاقتصادية على البيئة وكيفية التحكم في ذلك.

تمر إجراءات منح هذه الرخصة بمراحل أساسية تتمثل في:

أولاً: المرحلة التحضيرية السابقة لإيداع الملف.

ثانياً: مرحلة إيداع ملف طلب الرخصة ودراسته.

ثالثاً: مرحلة تسليم الرخصة.

أولاً: المرحلة التحضيرية السابقة لإيداع ملف طلب رخصة استغلال المؤسسات المصنّفة

- استناداً للمادة 05 من المرسوم التنفيذي برقم 06-198، يسبق كل طلب رخصة استغلال مؤسسة مصنفة - حسب الحالة - وطبقاً لقائمة المنشآت المصنّفة (المحددة بالمرسوم التنفيذي رقم 07-144 سالف الذكر) ما يأتي:
- أ- دراسة أو موجز التأثير على البيئة.
 - ب- دراسة الخطر.
 - ج- تحقيق عمومي.

هذا إضافة إلى تحضير الوثائق المطلوبة في كل ملف كما حددها المرسوم التنفيذي رقم 06-198⁽¹⁰⁾.

أ- دراسة وموجز التأثير على البيئة:

تعد دراسة وموجز التأثير على البيئة من أدوات تسيير البيئة التي نصت عليها المادة 05 من القانون البيئي رقم 03-10.

تأتي هذه الدراسة تطبيقاً لمبادئ الحيطة والوقاية وضمان التحقيق التوازن بين حماية البيئة من جهة وتطور العمران وسير عملية التنمية من جهة أخرى.

تفصيلاً للمادة الخامسة أعلاه وللمواد: 15، 16 و 22 من القانون رقم 03-10 فقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المؤرخ في 19/05/2007 المحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة.

سأتناول دراسة وموجز التأثير على البيئة من خلال التعرض لـ:

1- مجال تطبيقهما.**2- محتواهما.****3- إجراءات المصادقة عليهما.****1- مجال تطبيق دراسة وموجز التأثير على البيئة:**

تهدف دراسة أو موجز التأثير على البيئة إلى تحديد مدى ملاءمة المشروع مع بيئته مع تقييم الآثار المباشرة أو غير المباشرة أو بهما معا والتحقق من مدى التكفل بالتعليمات المتعلقة بحماية البيئة في هذا المشروع المقدم. لذلك تخضع - حسب المادة 15 من القانون رقم 03-10 - لدراسة وموجز التأثير على البيئة كل مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع وكل الأعمال وبرامج البناء والتهيئة⁽¹¹⁾ التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فوراً أو لاحقاً على البيئة.

وقد أرفق المرسوم التنفيذي رقم 07-145 بملحقين يتضمن الأول قائمة المشاريع التي تخضع لدراسة التأثير

(29 مشروعاً) منها:

* مشاريع بناء مدن جديدة يفوق عدد سكانها مئة ألف ساكن.

* مشاريع تهيئة وإنجاز طرق سريعة.

* مشاريع إنجاز مركبات فندقية تتوفر على أكثر من 800 سرير.

يتضمن الملحق الثاني: قائمة المشاريع التي تخضع لموجز التأثير (14 مشروعاً) منها:

* مشاريع تهيئة حظائر لتوقف السيارات تتسع لمئة (100) إلى ثلاثمائة (300) سيارة.

* مشاريع بناء وتهيئة ملاعب تحتوي على منصات ثابتة تتسع لخمسة آلاف (5000) إلى عشرين ألف (20000) متفرج.

هذا إضافة إلى المشاريع التي يرد بشأنها نص خاص، كذلك المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 07-144(12).

عموما تشترط دراسة وموجز التأثير على البيئة في كل مشروع قبل بدايته وعند أي تغيير في أبعاده أو قدرته أو طرق إنتاجه(13)...

2- محتوى دراسة وموجز التأثير على البيئة:

حسب المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 يجب أن تتضمن دراسة وموجز التأثير عدة بيانات منها على الخصوص:

* التعريف بصاحب المشروع: لقبه، ومقر شركته وخبرته في المشروع - إن وجدت - وفي مشاريع أخرى.
* مكتب الدراسات الذي أنجزه.

* الوصف الدقيق للحالة الأصلية للموقع وبيئته... ومدى تأثيرها بالمشروع.

* تقدير أصناف وكميات الرواسب والانبعثات والأضرار التي قد تتولد خلال مختلف مراحل إنجاز المشروع واستغلاله (لاسيما: النفايات، والحرارة، والضجيج، والإشعاع، والروائح، والدخان...)

* تقييم التأثيرات المتوقعة المباشرة وغير المباشرة على المدى القصير، والمتوسط والطويل للمشروع على البيئة.

* وصف التدابير المزمع اتخاذها من طرف صاحب المشروع للقضاء على الأضرار المترتبة على إنجاز مختلف مراحل المشروع أو تقليصها أو تعويضها أو بهما معا....

3- إجراءات الإعداد والمصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة:

تعدّ دراسة وموجز التأثير على البيئة من طرف مكاتب دراسات معتمدة من طرف الوزارة المكلفة بالبيئة على نفقة صاحب المشروع.

تودع دراسة وموجز التأثير على البيئة من طرف صاحب المشروع في عشر نسخ لدى الوالي المختص إقليميا الذي يكلف مصالح البيئة بفحصها (تودع عادة على مستوى مديرية التنظيم والشؤون العامة بالولاية DRAG). يجوز للمصالح المكلفة بالبيئة أن تطلب من صاحب المشروع أي معلومة أو دراسة تكميلية لازمة يقدمها في أجل شهر واحد.

بعد الفحص الأولي، يقرّر الوالي فتح تحقيق عمومي، وهو ما سأحاول التعرض له لاحقا.

4- الموافقة على دراسة وموجز التأثير:

بعد استكمال الإجراءات، يوافق على دراسة التأثير من قبل الوزير ويوافق على موجز التأثير من قبل الوالي المختص إقليميا. وفي حالة الرفض لابد أن يكون القرار مسببا.

وفي كل الأحوال يبلغ صاحب المشروع بالموافقة أو الرفض من قبل الوالي المختص.

نلاحظ إذن كيف أن المشرع سعى إلى حماية البيئة بشكل سابق وقائي من خلال اشتراطه وثائق دراسة أو موجز التأثير.

فهي وثائق تعمل على ضمان حق الإنسان في بيئة سليمة من جهة، ومن جهة أخرى لا تحرمه من حقه في إقامة العمران والنمو والتطور والتنمية من خلال تلك المشاريع في مختلف المجالات.

ب- التحقيق العمومي⁽¹⁴⁾:

يهدف التحقيق العمومي إلى دعوة الغير وكل شخص طبيعي أو معنوي لإبداء رأيه في المشروع وآثاره على البيئة.

يتخذ إجراء التحقيق بموجب قرار يعلق للجمهور يحدد: موضوع التحقيق، ومدته، والأوقات والأماكن التي تحدد للجمهور حتى يبدي ملاحظاته في سجل مخصص لهذا الغرض. يعين الوالي محافظا محققا ليجري التحقيق ويشرف عليه. عند نهاية التحقيق العمومي، يرسل ملف دراسة وموجز التأثير المتضمن آراء المصالح التقنية ونتائج التحقيق العمومي مرفقا بمحضر المحافظ المحقق والمذكرة الجوابية التي يقدمها صاحب المشروع - كرد عن مختلف الآراء المقدمة - حسب الحالة إلى:

- الوزير المكلف بالبيئة بالنسبة لدراسة التأثير.

- المصالح المكلفة بالبيئة المختصة إقليميا بالنسبة لموجز التأثير.

تجدر الملاحظة في هذا المجال أيضا، أن المشرع يراعي حماية البيئة قبل اعتماد هذه المؤسسات من خلال إجراء التحقيق والذي يمكن اعتباره أيضا من مظاهر الحوكمة (الحكم الراشد) البيئية باشتراك المواطنين فيه.

ج- دراسة الخطر⁽¹⁵⁾:

هي دراسات تتعلق بالمشاريع الخطيرة، تهدف إلى تحديد المخاطر المباشرة وغير المباشرة التي تُعرض الأشخاص والممتلكات والبيئة للخطر جراء نشاط المؤسسة سواء كان السبب داخليا أو خارجيا. تضبط دراسة الخطر التدابير التقنية للتقليل من احتمال وقوع الحوادث وتخفيف آثارها وكذا تدابير التنظيم للوقاية من الحوادث و تسييرها.

تنجز دراسة الخطر من طرف مكاتب دراسات ومكاتب خبرة أو استشارات مختصة معتمدة لدى وزارة البيئة على نفقة صاحب المشروع.

الملاحظة ذاتها تكرر من حيث سهر المشرع على مراعاة البيئة في مواجهة المؤسسة المصنفة لاسيما إذا كان نشاطها لا يهدد فقط البيئة إنما يشكل خطرا عليها.

ثانيا: مرحلة إيداع ملف طلب الرخصة ودراسته⁽¹⁶⁾

يودع طلب رخصة استغلال المؤسسات المصنفة مرفقا بالوثائق المطلوبة لتتم دراسته من طرف لجنة مراقبة المؤسسات المصنفة المختصة التي تنشأ على مستوى كل ولاية (تضم الوالي رئيس المجلس الشعبي البلدي، وعدداً من المديرين، وخبراء...).

هذه اللجنة تضم ممثلين عن مختلف مصالح الدولة، وفي ذلك ضمان أكثر لتحقيق التوازن بين حماية البيئة والعمران وسير عجلة التنمية. في حالة الاستشارات الجديدة يجب أن تكون عناصر تقييم المشروع موضوع تشاور بين إدارات البيئة، والصناعة والمساهمات وترقية الاستثمار. يمنح مقرر بالموافقة المسبقة لإنشاء المؤسسة المصنفة في أجل لا يتعدى ثلاثة أشهر من إيداع الملف. يجب أن يشير هذا المقرر إلى الأحكام الناتجة عن دراسة الملف حتى يتم التكفل بها خلال إنجاز المؤسسة.

ثالثا: المرحلة النهائية؛ مرحلة تسليم الرخصة⁽¹⁷⁾

بعد إتمام إنجاز المؤسسة المصنّفة تقوم اللجنة المختصة بزيارة الموقع للتحقق من مطابقتها للوثائق المدرجة في الملف.

في حالة ثبوت المطابقة تعد اللجنة مشروع قرار رخصة استغلال المؤسسة المصنّفة وترسله إلى السلطة المختصة للتوقيع (وزير البيئة + الوزير المعني بالنسبة للمؤسسة من الفئة الأولى، والوالي بالنسبة للمؤسسة من الفئة الثانية، ورئيس البلدية بالنسبة للمؤسسة من الفئة الثالثة).

تسلم الرخصة في أجل ثلاثة (03) أشهر من تاريخ تقديم الطلب بعد نهاية الأشغال، لكن السؤال الذي يطرح نفسه: هل أن هذا الأجل كاف لدراسة المشاريع خاصة مع تعدد الملفات المقدمة وتقنياتها وخصوصيتها سيما تلك الأكثر خطورة . ثم إذا لم يتم احترام هذا الأجل فماذا يترتب على ذلك؟
يحدّد قرار الرخصة، الأحكام التقنية التي من شأنها الوقاية من التلوث والأضرار والأخطار التي تسببها المؤسسة وكيفية تخفيفها أو إزالتها أو بهما معا.

يمكن أن نخلص من خلال هذه الإجراءات أيضا، أن نظام المؤسسات المصنّفة رغم أنه شكل من أشكال العمران فهو يعمل على حماية البيئة قبل إنجاز المؤسسة و قبل شروعها في ممارسة النشاط.

الفرع الثاني: إجراءات استغلال المؤسسات المصنّفة بناء على تصريح

هي إجراءات تتعلق بالمؤسسات المصنّفة من الفئة الرابعة، قبل بداية الاستغلال وقبل أي تعديل هيكلية أو ظرفية في الاستغلال والعمل أو الإنتاج (تصريح أولي أو تكميلي).

يرسل التصريح باستغلال هذه المؤسسات إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا قبل ستين (60) يوما على الأقل من بداية الاستغلال⁽¹⁸⁾.

يجب أن يبيّن هذا التصريح⁽¹⁹⁾:

- اسم المستغل، ولقبه، وعنوانه إذا كان شخصا طبيعيا.
- اسم الشركة، وشكلها القانوني، والعنوان، وصفة موقع التصريح إذا تعلق الأمر بشخص معنوي.
- طبيعة النشاطات المقترحة ممارستها وحجمها..
- فئة أو فئات قائمة المنشآت المصنّفة التي يجب أن تصنف المؤسسة ضمنها.
- يرفق التصريح وجوبا بمجموعة من الوثائق حدّدتها المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 منها:
- مخطط الكتلة يوضح مجالات التخزين والإنتاج، وتقرير حول مناهج الصنع...
- تقرير عن طريقة وشروط إعادة استعمال وتصفية وتفرغ المياه القدرة، والانبعاثات من كل نوع وكذا إزالة النفايات وبقايا الاستغلال...

في حالة رفض التصريح باستغلال المؤسسة المصنّفة من الفئة الرابعة، فلا بد أن يكون الرفض مبررا ومصدقا عليه من طرف اللجنة وأن يبلغ للمصرّح⁽²⁰⁾.

إذن، حتى بالنسبة لهذا النوع من المؤسسات التي تعد أقل خطورة، فالمشرع لم يهمل حماية البيئة وفرض -كما رأينا- تدابير وقائية لاسيما اشتراطه للمخططات.

المطلب الثالث: مظاهر حماية البيئة بعد اعتماد المؤسسة

تقتضي دراسة مظاهر حماية البيئة بعد اعتماد المؤسسة، التعرض لمظاهر هذه الحماية خلال ممارسة النشاط ثم مظاهر الحماية بعد التوقف عن النشاط. لذلك سأتناول: الفرع الأول: مظاهر حماية البيئة خلال ممارسة المؤسسة المصنفة للنشاط.

ثم الفرع الثاني: مظاهر حماية البيئة بعد توقف استغلال المؤسسة المصنفة.

الفرع الأول: مظاهر حماية البيئة خلال ممارسة المؤسسة المصنفة للنشاط

فرض المشرع جملة من القواعد والأحكام التي تجعل المؤسسة المصنفة ملزمة بحماية البيئة طيلة مدة ممارسة نشاطها. تتعلق هذه القواعد على الخصوص بـ:

أولاً: ضرورة وجود مندوب للبيئة على مستوى المؤسسة المصنفة.

ثانياً: خضوع المؤسسة لزيارات ومعاينات من الجهات الرقابية.

ثالثاً: ضرورة احترام المخططات البيئية.

أولاً: ضرورة وجود مندوب للبيئة على مستوى المؤسسة المصنفة

يلزم القانون رقم 03-10 في المادة 28 منه كل مستغل لمنشأة مصنفة خاضعة لنظام الترخيص بأن يعين مندوباً للبيئة، وهذا تأكيد من المشرع على ضرورة حماية البيئة خلال ممارسة المؤسسة لنشاطها⁽²¹⁾.

يطرح سؤال: لماذا أعفيت المؤسسات من الدرجة الرابعة (الخاضعة لنظام التصريح) من هذا الإجراء؟

أ- تعيين مندوب البيئة:

لم يشترط المرسوم التنفيذي رقم 05-240 شروطاً خاصة في هذا المندوب واكتفى بالنص على أنه يختلف باختلاف نوع المؤسسة.

* يكون مندوب البيئة في المؤسسات من الصنف الأول والثاني التي تحتوي على هياكل لحماية البيئة هو مسؤول تلك الهياكل.

* إذا كانت المؤسسة لا تتضمن هياكل في مجال حماية البيئة فيعين المستغل مندوباً للبيئة على أن يخضع هذا التعيين لاعتماد من وزير البيئة في حالة المؤسسات من الصنف الأول ويعلم فقط بهذا التعيين الوالي في حالة المؤسسات من الصنف الثاني.

* أما بالنسبة للمؤسسات من الفئة الثالثة فهذه يمكن أن يكون المندوب فيها هو المستغل ذاته أو يعين شخصاً آخر، على أن يعلم رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي بذلك.

ب- مهام مندوب البيئة:

يكلف مندوب البيئة تحت مسؤولية المستغل باستقبال وإعلام كل سلطة مراقبة في مجال البيئة فيقوم بـ:

- ♦ إعداد وتعيين جرد التلوث بمختلف أنواعه.
- ♦ يساهم في تنفيذ الالتزامات البيئية المنصوص عليها في مختلف القوانين المعمول بها.
- ♦ يسهر على ضمان تحسيس العمال في مجال حماية البيئة.
- وفي هذا الإطار ينبغي تزويد المندوب بجميع الوسائل التي تمكنه من أداء مهامه.

ثانياً: خضوع المؤسسة المصنفة لزيارات ومعاينات من الجهات الرقابية

تخضع المؤسسة لرقابة الهيئات المختصة قانوناً لاسيما اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة والتي تضم ممثلين عن مختلف مصالح الدولة على المستوى المحلي بما فيها ممثل عن البلدية⁽²²⁾. من مظاهر الرقابة، أن تخضع المؤسسة المصنفة لمعاينات، وزيارات من طرف الهيئات المختصة لاسيما أعوان مصالح البيئة.

كما تلزم المؤسسة بالتبليغ عن أي حادث وآثاره: كحريق أو انفجار...

يُقدّم التقرير المتضمن التبليغ عن الحادث إلى اللجنة. ويتضمن ما يأتي⁽²³⁾:

- ♦ ظروف وأسباب الحادث.
- ♦ آثاره على الأشخاص والممتلكات والبيئة.
- ♦ التدابير المتخذة أو المزمع اتخاذها لتفادي واقعة أو حادث مماثل والتخفيف من آثار ذلك على المدى المتوسط والبعيد.

- تلزم المؤسسة أيضاً عند كل تحويل لنشاطها أو تغيير في المنهج أو تحويل المعدات أو توسيع النشاطات أو تحويل إلى موقع جديد بالحصول على ترخيص جديد من الجهة المختصة بإصدار الترخيص الأول⁽²⁴⁾.

- في حالة تغيير المستغل⁽²⁵⁾، يلزم المستغل الجديد في الشهر الذي يلي ذلك، بالتصريح إلى:

- ♦ الوالي إذا تعلق الأمر باستغلال مؤسسة مصنفة خاضعة لنظام الرخصة.
 - ♦ رئيس البلدية إذا تعلق الأمر باستغلال مؤسسة مصنفة خاضعة لنظام التصريح.
- يأتي التزام المؤسسة المصنفة بالتبليغ عن كل ذلك استناداً لما جاء في القانون رقم 03-10 الذي نص على واجب كل شخص طبيعي أو معنوي في إعلام السلطات المحلية أو المكلفة أو هما معا بالبيئة عن المعلومات المتعلقة بالعناصر البيئية التي يمكنها التأثير بصفة مباشرة أو غير مباشرة على الصحة العمومية⁽²⁶⁾. إذن، تبقى المؤسسة خاضعة للرقابة خلال مدة نشاطها.

في حالة معاينة مخالفة - وفقاً لنص المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198- يحرر محضر يبين الأفعال المجرمة ويحدد أجلاً لتسوية الوضعية.

إذا انقضى الأجل دون التكفل بالوضعية غير المطابقة يتم تعليق رخصة استغلال المؤسسة. فإذا لم تتم مطابقة المؤسسة للأحكام المعمول بها في أجل ستة (06) أشهر بعد التعليق تسحب رخصة استغلال المؤسسة المصنفة ولا يتم استغلالها من جديد إلا وفق رخصة جديدة.

ثالثاً: ضرورة احترام المؤسسة المصنفة للمخططات البيئية

على كل مؤسسة أن تلتزم بالقواعد المحددة قانوناً، لاسيما موافقة القواعد الواردة في مخططات تهيئة الإقليم، ومخططات التنمية ومخططات تسيير النفايات... باعتبارها قواعد موضوعة مسبقاً وفق دراسات مختصة.

رغم ما ذكر أعلاه، إلا أن الإدارة العامة قد تستغني عن أسلوب الضبط وتلجأ للتشاور مع المنشآت الملوثة في سبيل الحفاظ على البيئة كأسلوب ديمقراطي يخدم حتى المؤسسات الملوثة (بحقق مصلحة الطرفين).

إضافة لما ذكر أعلاه تقع على المؤسسات المصنفة عدة التزامات أخرى كدفع الرسوم البيئية استناداً لمبدأ الملوث-الدافع وقواعد المسؤولية البيئية...

الفرع الثاني: مظاهر حماية البيئة بعد توقف استغلال المؤسسة المصنّفة

بعد حصول مستغل المؤسسة المصنّفة على الرخصة المتطلبة قانونا أو عدم رفض التصريح الذي تقدم به - حسب الحالة- يشرع في ممارسة النشاط تحت رقابة الهيئات المختصة قانونا (بما فيها اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنّفة).

إذا ما توقفت المؤسسة المصنّفة عن ممارسة نشاطها نهائيا يتعين على المستغل أن يترك الموقع في حالة لا تشكل أي خطر أو ضرر على البيئة. لهذا الغرض يلزم المرسوم التنفيذي رقم 06-198 في المادة 42 منه كل مستغل باحترام ما يأتي:

* إعلام الوالي المختص إقليميا إذا تعلق الأمر بالمؤسسات الخاضعة لنظام الرخص أو رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا تعلق الأمر بالمؤسسات من الفئة الرابعة.

* أن يتم هذا الإعلام قبل ثلاثة (03) أشهر من التوقف الحقيقي.

* أن يرسل المستغل إلى الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص ملفا يتضمن مخطط إزالة تلوث الموقع يحدد: كيفية إزالة المواد الخطرة والنفايات الموجودة في الموقع وإزالة تلوث الأرض والمياه الجوفية المحتمل تلوثها.

* وعند الحاجة بيان كيفية الحراسة.

تتولى لجنة مراقبة المؤسسات المصنّفة متابعة تنفيذ هذا المخطط.

يعمل نظام المؤسسات المصنّفة أيضا على حماية البيئة بعد التوقف عن النشاط، لكن الإشكال: كيف نضمن حماية البيئة وإعادة حالة الموقع إلى ما كانت عليه لو كان توقف المؤسسة فجائيا، أو في حالة الإفلاس، وعلى نفقة من؟...

خاتمة

بعد التعرّض للمؤسسات المصنّفة، يمكن القول إن هذا النظام يعد من أدوات تسيير البيئة، ويعمل على تحقيق التوازن بين الحق في ممارسة الصناعة والتجارة وإقامة العمران من جهة وحماية البيئة من جهة أخرى. وهو نظام على الرغم من أهميته خاصة بالنظر إلى دوره في محاولة القضاء على الآثار البيئية السيئة التي تخلفها تلك المؤسسات إلا أنه منتقد خاصة من حيث ضعف عملية الرقابة على هذه المؤسسات ويمكن إرجاع ذلك لعدة أسباب أهمها:

- أن عملية الرقابة تقتضي وجود إطارات قادرة على أداء مهامها كما وكيفا الأمر الذي تفتقده الإدارة الجزائرية خاصة البلدية.

- كذلك قد تلقى عملية الرقابة هذه عراقيل خاصة في حالة التوقف الفجائي الذي لا تضمن خلاله كفاءات المحافظة على البيئة.

وعليه أذكر بعض الاقتراحات منها:

- العمل على تطوير الإدارة العامة كما وكيفا بشكل يسمح بممارسة الرقابة خاصة من خلال توفير الوسائل المادية والبشرية والتقنية.

- ضرورة إشراك البلدية عند الترخيص باستغلال المؤسسات المصنّفة من الفئة الأولى والثانية باعتبارها الأقرب والأدرى بالمنطقة. وفي ذلك تكريس أكثر لمبادئ الحكم الراشد على الأقل برأيي.

- ضرورة إعلام رئيس البلدية قبل توقف المؤسسات من الفئة الثالثة عن النشاط لأنه هو المختص الذي سلّم رخصة الاستغلال تطبيقاً واحتراماً لقاعدة توازي الأشكال.
- التحسيس ورفع مستوى الوعي البيئي لدى الجميع؛ مواطن، وإدارة، وأجهزة مجتمع مدني لأن حماية البيئة تقتضي تفاعل وتضافر جهود الجميع.
- التأكيد على ضرورة تفعيل فكرة التأمين البيئي والعمراني لتفادي الأضرار الناتجة عن نشاط المؤسسة المصنفة لاسيما في حالة التوقف الفجائي.

الهوامش:

- 1- راجع بخصوص المؤسسات المصنفة في فرنسا: Michel Prieur, PRECIS Droit de l'environnement, 5^{eme} édition, Dalloz, 200, p 487 et suivant, p 786 et suivant.
- 2- على خلاف القاعدة العامة، التي توكل مهمة التعريف للفقهاء، فقد تدخل المشرع الجزائري للتعريف بعدة مصطلحات نظراً لأهميتها ولجانها التقني.
- راجع بخصوص التعريف الفقهي: د. موسى مصطفى شحاده، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، العدد الأول، 2004، ص 15.
- 3- راجع البند الثاني من المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 04 جمادى الأولى عام 1427 الموافق 31 ماي 2006 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 37 مؤرخة في 08 جمادى الأولى عام 1427 هـ الموافق 04 جوان 2006م.
- 4- راجع: البند الأول من المادة نفسها من المرسوم التنفيذي أعلاه.
- 5- أكالة: بمعنى مخربة بمجرد اتصالها بالأنسجة الحية مثل: الزئبق والحمض...
- 6- لأمثلة أخرى راجع الملحق، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 34 مؤرخة في 05 جمادى الأولى عام 1428 هـ الموافق 22 ماي 2007م.
- 7- راجع بخصوص تعريف التلوث: د. سمير حامد الجمال، الحماية القانونية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 35-38.
- د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 45-53.
- 8- راجع المادة: 04 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 43 مؤرخة في 20 جمادى الأولى عام 1424 هـ الموافق 20 جويلية 2007م.
- 9- راجع: المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، سابق الذكر.
- 10- راجع: المادة 08 من المرسوم التنفيذي نفسه.
- 11- هذه الدراسة تستلزم حتى بالنسبة لرخصة البناء باعتبار المؤسسة المصنفة تنشأ عادة في مبني. فإذا كانت هذه البناية جديدة أو تم إحداث تغييرات فيها فإنها تستلزم رخصة بناء وفق الشروط التي يحددها القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة العمرانية و نصوصه التطبيقية.
- 12- راجع: الملحق المتضمن قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 34 مؤرخة في 05 جمادى الأولى عام 1428 هـ الموافق 22 ماي 2007م.
- 13- راجع: المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المؤرخ في 19/05/2007 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 34 مؤرخة في 05 جمادى الأولى عام 1428 هـ الموافق 22 ماي 2007م.
- 14- راجع المواد من 10 إلى 15 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 نفسه.

- 15- راجع المادة 12 من المرسوم التنفيذي 06-198، سابق الذكر.
- 16- راجع المادة 06 البند 01 من المرسوم التنفيذي نفسه.
- 17- راجع المادة 06 البند 02 من المرسوم التنفيذي نفسه.
- 18- راجع المادة 1/24 من المرسوم التنفيذي نفسه.
- 19- راجع المادة 2/24 من المرسوم التنفيذي نفسه.
- 20- راجع المادة 26 المرسوم التنفيذي نفسه.
- 21- تطبيقا للنص أعلاه فقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 05-240 المؤرخ في 21 جمادى الأولى 1426هـ الموافق 28 جوان 2005 الذي حدد شروط وكيفيات تعيين مندوبي البيئة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 46 مؤرخة في 26 جمادى الأولى عام 1426هـ الموافق 03 جويلية 2005م.
- 22- راجع المادتين 29 و 35 من المرسوم التنفيذي 06-198، سابق الذكر.
- 23- راجع: المادة 37 من المرسوم نفسه.
- 24- راجع المادتين: 38، 39 من المرسوم ذاته.
- 25- راجع: المادة 40 من المرسوم ذاته.
- 26- راجع: المادة 08 من القانون رقم 03-10، سابق الذكر.