

الآليات التقنية للرقابة الإدارية على المنشآت المصنفة

كآلية وقائية لحماية البيئة

الدكتور: مزيان محمد الأمين (جامعة مستعانم)

الأستاذ: محفوظ عبد القادر (جامعة وهران)¹

مقدمة

المنشآت المصنفة لحماية البيئة في التشريع الجزائري هي: " كل وحدة تقنية ثابتة يمارس فيها نشاط أو عدة أنشطة من النشاطات المذكورة في قائمة المنشآت المصنفة المحددة في التنظيم المعمول به"²، وهي فقها " كل منشأة مذكورة في قائمة المنشآت المصنفة، يسبب إنشاءها واستغلالها خطرا وتأثيرا على المصالح المحمية قانونا وعلى رأسها البيئة والصحة العامة والأمن والمواقع الأثرية والتاريخية، مما يفرض ضرورة إخضاعها لمجموعة قيود تشريعية وتنظيمية وكذا رقابة إدارية وقضائية بهدف الحد من أخطارها والتقليل من آثارها".

تعد الرقابة الإدارية على هذه المنشآت صمام الأمان للحيلولة دون إنشاء أية منشأة يمكن أن تشكل خطرا أو تهديدا للبيئة، إلا بالاستجابة للمقتضيات القانونية والتقنية التي تكفل الحد من آثارها السلبية. وتعتمد هذه الرقابة على عدة وسائل تقنية تعزز فعاليتها، فرجال الإدارة ليست لهم الدراية الكافية بالمعلومات العلمية والمعطيات الفنية التي تسمح لهم بإدراك مدى الأخطار التي قد تسببها المنشآت المصنفة للبيئة والصحة والسلامة العامة. هذه الآليات هي مجموعة دراسات تركز على القواعد الصحية والاستغلال الأمثل للبيئة المستقبلية للمشروع يضعها أشخاص متخصصين وذوو خبرة علمية، يعملون في شكل مكاتب دراسات متخصصة معتمدة من طرف الدولة³، تسبق ميلاد أي مشروع سواء تعلق الأمر بأشغال إنجاز برامج سكنية، مؤسسات تربية، قاعات علاج، مشاريع مختلف الشبكات مثل الطرق، قنوات المياه الصالحة للشرب، قنوات الصرف الصحي... الخ. أهم هذه الدراسات: دراسة مدى التأثير في البيئة (المطلب الأول) ودراسة الخطر (المطلب الثاني).

المطلب الأول: دراسة مدى التأثير في البيئة

تستمد دراسة مدى التأثير مصدرها من مبدأ الحيطة الذي يندرج ضمن المبادئ العامة لحماية البيئة، ويفرض ضرورة اتخاذ كل التدابير المناسبة للوقاية من الأضرار قبل القيام بأي مشروع. ولقد تم تكريس دراسة مدى التأثير عالميا، إقليميا، وداخليا.

على المستوى العالمي تمت الإشارة إليها ضمينا في إعلان استوكهلم لسنة 1972⁴، كما تم النص عليه في اتفاقية قانون البحار لسنة 1982¹ وكذلك اتفاقية التنوع البيولوجي لسنة 1992².

¹ - باحث في الدكتوراه؛ أستاذ مؤقت بكلية الحقوق والعلوم السياسية-جامعة وهران؛ عضو بالمخبر الأورومتوسطي للدراسات القانونية بجامعة تلمسان؛ ومحام لدى مجلس قضاء وهران.

² م. 2 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 يضبط التنظيم المطبق على المنشآت المصنفة لحماية البيئة و يحدد قائمتها، ج.ر.ع. 37 لسنة 2006.

³ شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية-دراسة حالة البلدية-، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، س. 2010-2011، ص. 115.

⁴ مبدأ 14 " إن التخطيط العقلاني هو أداة أساسية إذا أردنا التوفيق بين متطلبات التنمية و ضرورة الحفاظ على البيئة و ترقيتها"

أما على المستوى الإقليمي فهناك العديد من الاتفاقيات التي كرسست دراسة التأثير في البيئة، منها على سبيل المثال اتفاقية الكويت لسنة 1978 حول التعاون في ميدان الوسط البحري ضد تلوث الخليج العربي،³ اتفاقية آسبو المعتمدة ضمن اللجنة الاقتصادية لأوروبا لسنة 1991 المتعلقة بتقدير الآثار على البيئة العابرة للحدود، وكذا بروتوكول مدريد لسنة 1991 الخاص بمعاهدة المحيط الأطلسي حول حماية البيئة، وكذلك تعليمات الاتحاد الأوروبي لسنة 1997 المتعلقة بتقييم آثار بعض المشاريع العامة والخاصة على البيئة وغيرها.⁴

في حين تكريس دراسة مدى التأثير على المستوى الداخلي كان قبل هذا بكثير، حيث كان أول نص مكرس لها القانون القومي الأمريكي لحماية البيئة لسنة 1969، ونظرا للنتائج الإيجابية التي حققتها هذه الآلية في الولايات المتحدة الأمريكية، فقد تبنتها عدة دول أخرى من بينها فرنسا بموجب قانون 1976 المتعلق بحماية الطبيعة، وكذلك المشرع الكندي بموجب قانون حماية البيئة لسنة 1979.⁵ أما في الجزائر فقد تم تبني نظام دراسة مدى التأثير بموجب قانون حماية البيئة لسنة 1983⁶ ثم صدر مرسوم يتعلق بدراسة التهيئة العمرانية ليحدد كفاءات دراسة تأثير أعمال وأشغال التهيئة العمرانية على البيئة⁷، ثم المرسوم التنفيذي المتعلق بدراسة التأثير في البيئة⁸، ليصدر بعدها قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ليؤكد على آلية دراسة التأثير في البيئة،⁹ ويصدر تطبيقاً له مرسوم تنفيذي يتضمن تحديد مجال تطبيق، محتوى وكفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة.¹⁰

Principe 14 : «Une planification rationnelle est un instrument essentiel si l'on veut concilier les impératifs du développement et la nécessité de préserver et d'améliorer l'environnement. »

المبدأ 15 " أثناء التخطيط للمؤسسات البشرية و العمرانية يجب الحرص على تجنب المساس بالبيئة و على الحصول على الحد الأقصى من المنافع الاجتماعية و الاقتصادية و الإيكولوجية للكل. في هذا الصدد المشاريع التي تهدف إلى الإبقاء على هيمنة الاستعمار و العنصرية يجب التخلي عنها"

Principe 15

« En planifiant les établissements humains et l'urbanisation, il faut veiller à éviter les atteintes à l'environnement et à obtenir le maximum d'avantages sociaux, économiques et écologiques pour tous. A cet égard, les projets conçus pour maintenir la domination du colonialisme et du racisme doivent être abandonnés ». De la déclaration finale de la conférence des Nations Unies sur l'environnement à Stockholm du 5 au 16 juin 1972.

¹ م.206 من اتفاقية قانون البحار لسنة 1982.

² م.14 : تقييم الأثر و تقليل الآثار المعاكسة إلى الحد الأدنى :1- يقوم كل طرف متعاقد قدر الإمكان و حسب الاقتضاء بما يلي: أ- إدخال إجراءات مناسبة تقتضي تقييم الآثار البيئية للمشاريع المقترحة المرجح أن تؤدي إلى آثار معاكسة كبيرة على التنوع البيولوجي بغية تفادي أو تقليل هذه الآثار إلى الحد الأدنى لإفساح المجال للمشاركة الجماهيرية في هذه الإجراءات ، عند الاقتضاء... " اتفاقية الأمم المتحدة بشأن التنوع البيولوجي لسنة 1992، صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 95-163، ج.ر، ع.32، س.1995.

³ مقتبس عن عبد المنعم محمد داوود، مشكلات الملاحة البحرية في المضائق العربية، در المعارف، مصر، س.1998، ص.89.

⁴ فريدة تكارلي، مبدأ الحيطة في القانون الدولي، مذكرة ماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، س.2005، ص.49.

⁵ طه طيار، دراسة التأثير في البيئة-نظرة في القانون الجزائري-، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، مطبعة دحلب، الجزائر، ع.1، س.1991، ص.4.

⁶ المواد من 130 إلى 133 من ق.83-03 مؤرخ في 5 فبراير 1983 يتعلق بحماية البيئة، ج.ر.ع.6، مؤرخة في 8 فبراير 1983، ص.6.

⁷ مرسوم رقم 87-91 مؤرخ في 21 أبريل 1987 يتعلق بدراسة تأثير التهيئة العمرانية، ج.ر.ع.17، س.1987، ص.638.

⁸ المرسوم التنفيذي رقم 90-78 مؤرخ في 27 فبراير 1990 يتعلق بدراسة التأثير في البيئة، ج.ر.ع.10، س.1990، ص.362.

⁹ م.15-16 من ق.03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

¹⁰ المرسوم التنفيذي رقم 07-145 مؤرخ في 19 ماي 2007 يحدد مجال تطبيق و محتوى و كفاءات المصادقة على دراسة و موجز التأثير على البيئة، ج.ر.ع.34 مؤرخة في 22 ماي 2007.

إن الأهمية التي تحتلها دراسة مدى التأثير في البيئة تتطلب التعمق أكثر في دراستها من خلال تعريفها (فرع أول) ومجالها (فرع ثاني) ثم مضمونها (فرع ثالث)، وكذا الأساليب المتبعة في إجرائها (فرع رابع).

الفرع الأول: تعريف دراسة مدى التأثير على البيئة

سنتطرق لتعريفها لغة واصطلاحاً (أولاً)، ثم فقها (ثانياً)، فتشريعاً (ثالثاً).

أولاً: دراسة مدى التأثير لغة واصطلاحاً

لغة: التأثير من أثر، يؤثر، تأثيراً، ويقال "أحدث تأثيراً بالغا في نفوس الحاضرين" أي أحدث وقعا، وكذلك "اقتفى له أثراً" أي خبرا، ويقال أيضا "ما زال أثر الجرح باقيا" أي علامته.¹

اصطلاحاً: يطلق على العلاقة بين الاستثمارات والتنمية "تقييم الأثر البيئي للمشروعات" وذلك بهدف تحديد منافع ومضار المشروع بدقة، عن طريق حساب المخاطر المحتملة من إقامة المشروع والآثار البيئية المترتبة عليه.²

ثانياً: التعريفات الفقهية لدراسة مدى التأثير

حاول الكثير من الفقهاء تعريف دراسات التأثير، فعرفها البعض بأنها "قاعدة الحس السليم « règle de bon sens » وأرجعها في مصدرها إلى قاعدة "التفكير قبل العمل réfléchir avant d'agir" في جانب الدراسات الاقتصادية والمالية لكل مشروع لا بد من إجراء دراسة بيئية للمشروع، ذلك أن "أي نشاط عام أو خاص ليس آمنا بالنسبة للبيئة" ولذلك صار من اللازم التحديد المسبق للآثار الجماعية للنشاط، وليس في هذا إلغاء للحرية الصناعية والتجارية بل هو تقييد لها من أجل تحقيق التوازن بين المصالح الفردية والمصالح البيئية التي تشكل مصالح جماعية. كما عبر عنها بأنها "دراسة علمية وتقنية مسبقة وإجراء إداري متطور".³

كما عرفها البعض الآخر بأنها "عملية تنبئية وتقييمية لتأثير نشاط ما على البيئة المحيطة به، وبناء على هذا التأثير المدمج فيه التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية بما فيها التأثيرات الصحية والتأثيرات المختلفة على عناصر البيئة الطبيعية يتم إعداد تقرير الدراسة الذي يعرض على متخذي القرار للعمل على التخطيط السليم وتنفيذ المشروعات بما يحقق تلافيا للآثار السلبية وتعظيما للآثار الإيجابية وهي عملية تساعد الدول على تحقيق التنمية المستدامة بأقل أضرار على مواردها البيئية والبشرية".⁴

وتعرف كذلك بأنها "عملية دراسة التأثير المتبادل بين مشروعات برامج التنمية والبيئة بهدف تقليص أو منع التأثيرات السلبية وتعظيم التأثيرات الإيجابية بشكل يحقق أهداف التنمية ولا يضر بالبيئة وصحة الإنسان. وتعتبر عملية التقييم بمثابة دراسة للتأثيرات المستقبلية بمعنى ضرورة وجود نسبة متفاوتة من عدم اليقين، فبعض التأثيرات

¹ قاموس المعاني عربي-عربي <http://www.almaany.com>

² منى قاسم، التلوث البيئي والتنمية الاقتصادية، الدر المصرية اللبنانية، مصر، ط.4، س.2000، ص.137.

³ Michel Prieur, droit de l'environnement, Dalloz, Paris, 3^o éd, A.1996, p.59-60.

⁴ سامية جلال سعد، الإدارة البيئية المتكاملة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، س.2005، ص.87.

غير متوقعة كما هناك تأثيرات غير يقينية وليس هذا عيبا في دراسات التأثير. وهي بهذا المعنى تستند إلى مجموعة مبادئ رئيسية: المشاركة، الشفافية، المرونة، المصادقية، والمنهج العلمي".¹

ثالثا: التعريف التشريعي لدراسة مدى التأثير

تعرضت بعض التشريعات البيئية لتعريف دراسات التأثير في البيئة، حيث عرفها المشرع المغربي بموجب قانون حماية واستصلاح البيئة: "في حالة ما إذا كان إنجاز تهيئات أو منشآت أو مشاريع يشكل تهديدا للبيئة بسبب حجمها أو وقتها على الوسط الطبيعي فإن صاحب المشروع أو طالب الرخصة يكون ملزما بإجراء دراسة تمكن من تقييم التأثير البيئي للمشروع ومدى موافقته لمتطلبات حماية البيئة".²

أما المشرع الجزائري فقد عرف دراسات التأثير من خلال عدة نصوص كان أو لها قانون البيئة لسنة 1983 الذي جاء فيه: "تعتبر دراسة مدى التأثير وسيلة أساسية للنهوض بحماية البيئة، إنها تهدف إلى معرفة وتقدير الانعكاسات المباشرة و/أو غير المباشرة للمشاريع على التوازن البيئي وكذا على إطار ونوعية معيشة السكان" وواصل بالقول: "يجب أن تتضمن الدراسات السابقة لإنجاز استصلاح أو منشآت قد تلحق بحكم أهمية حجمها وانعكاساتها على الوسط الطبيعي الضرر به، دراسة لمدى التأثير تسمح بتقدير عواقبها. ويحدد مرسوم يتخذ بناء على تقرير الدائرة الوزارية المكلفة بالبيئة والوزارات المعنية كيفية تطبيق هذه المادة..."³ وبالفعل صدر مرسوم 1990 المتعلق بدراسة التأثير ليعرف هذه الأخيرة بالنص: "إن نظام دراسة مدى التأثير هو إجراء قبلي تخضع إليه جميع أشغال وأعمال التهيئة والمنشآت الكبرى التي يمكن بسبب أهميتها وأبعادها وآثارها أن تلحق ضررا مباشرا أو غير مباشر للبيئة، لاسيما للصحة العامة والفلاحة والمساحات الطبيعية والحيوان والنبات والمحافظة على الأماكن والآثار وحسن الجوار".⁴

وعرفها قانون المناجم بأنها "يقصد في مفهوم هذا القانون :-التقييم البيئي هو العملية التي تهدف إلى معرفة وضعية مؤسسة أو موقع أو استغلالهما بالنظر إلى:

-قياس التأثير الذي يحدثه النشاط وتحليله وطرق الاستغلال المستعملة على أي مظهر من مظاهر البيئة.

-تقدير مدى مطابقة طرق الاستغلال للمعايير التي يفرضها التشريع والتنظيم والالتزامات التعاقدية.

-إعداد حوصلة حول تأثير النشاط الممارس سابقا على الموقع ثم اتخاذ الإجراءات الكفيلة بإعادة إصلاح

الموقع أو التحقق من مطابقة الإجراءات المتخذة أو المزمع اتخاذها بالنظر إلى المعايير القانونية والتنظيمية والتعاقدية".⁵

¹ خالد مصطفى قاسم، إدارة لبيئة والتنمية المستدامة في ظل العولمة المعاصرة، الدار الجامعية، مصر، س.2007، ص.185.

² م.49 من قانون 03-11 مؤرخ في 12 ماي 2003، يتعلق بحماية البيئة و استصلاح البيئة، الجريدة الرسمية المغربية، ع.5118، مؤرخة في 19 جوان 2003، <http://adala.justice.gov.ma>

³ م.130-131 من ق.83-03 المتعلق بالبيئة.

⁴ م.2 من المرسوم تنفيذي رقم 90-78 يتعلق بدراسة التأثير في البيئة.

⁵ م.24 من ق.01-01 مؤرخ في 3 يوليو 2001، متعلق بقانون المناجم، ج.ر.ع.35، س.2001، و م.31 من المرسوم التنفيذي رقم 02-65 مؤرخ في 6 فبراير 2002، ج.ر.ع.11، س.2002.

كما عرفها قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بنصه "تخضع مسبقا وحسب الحالة لدراسة أو موجز التأثير على البيئة، مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال وبرامج البناء التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فورا أو لاحقا على البيئة لاسيما على الأنواع والموارد والأوساط والفضاءات الطبيعية والتوازنات الإيكولوجية وكذلك نوعية وإطار المعيشة"¹ ميز هذا القانون بين دراسة وموجز التأثير ويكمن الفرق بينهما في طبيعة الأشغال المتوقعة ودرجة خطورتها وتأثيرها على البيئة، فموجز التأثير أقل صرامة من دراسة التأثير. يترتب على هذا التمييز اختلاف الجهة مانحة الترخيص، فالجهة مانحة الترخيص في حالة موجز التأثير هي أقل درجة من الجهة المختصة في حالة دراسة التأثير.²

إذن فدراسة التأثير بهذا المفهوم تسعى لتحقيق مجموعة أغراض:

-دراسة التأثيرات البيئية المختلفة للمنشآت لضمان الوصول إلى تنمية مستدامة.

-أخذ الأبعاد البيئية في الاعتبار عند اتخاذ القرار، حتى تكشف عن أي أضرار قبل وقوعها والتعامل معها.

-تقليل أو منع أي معوقات يمكن أن تنتج عن المشاكل البيئية غير المتوقعة أثناء مرحلة الإنشاء أو التشغيل.

-دراسة كل البدائل المقترحة للمشروع.

-توفير الوقت والجهد والمال من خلال تضمين الأبعاد البيئية في اتخاذ القرار.³

عموما إن دراسات التأثير في البيئة تهدف إلى التعرف في الوقت المناسب على التأثيرات المباشرة وغير المباشرة لعمليات الاستثمار على الإنسان والبيئة والمحيط الذي يعيش فيه.⁴ بعد معرفة معنى دراسة التأثير، لا بد من معرفة مجالها.

الفرع الثاني: مجال تطبيق دراسة التأثير

لم يوضح مرسوم 1990 المتعلق بدراسة التأثير في البيئة، الأنشطة والمنشآت الخاضعة لدراسة مدى التأثير، بل أحال إلى ملحقه المتضمن المشاريع التي لا تخضع لدراسة مدى التأثير والتي عددها على سبيل الحصر،⁵ وبالتالي فهو بهذا قد اتبع في تحديد المنشآت الخاضعة لدراسة التأثير منهج التحديد السلبي.

بينما اتجه المرسوم التنفيذي 07-145 عكس الاتجاه الأول واتبع منهج التحديد المزدوج، حيث حدد قائمة المنشآت الخاضعة لدراسة التأثير، كما حدد قائمة المنشآت الخاضعة لموجز التأثير.

أولا: المنشآت الخاضعة لدراسة التأثير

¹ م.15 ق.03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

² ويناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان، س.2007، ص.185.

³ خالد مصطفى قاسم، مرجع سابق، ص.187.

⁴ طه طيار، مرجع سابق، ص.3.

⁵ م03 من المرسوم التنفيذي رقم 90-78 يتعلق بدراسة التأثير في البيئة.

إذا كان المشرع لم يحدد في السابق المنشآت الخاضعة لدراسة التأثير، مما يترك الحرية لمراجعة المعايير التي تفرق بين المشروع الذي يستلزم لإقامته دراسة التأثير والمشروع الذي لا يتطلبها،¹ إلا أنه غير موقفه وحدد قائمة المنشآت الخاضعة لدراسة التأثير في الملحق الأول التابع للمرسوم التنفيذي 07-145 ومنها:

مشاريع عمومية كبرى كبناء أو جرف السدود، وإنجاز محولات في منطقة حضرية، إنجاز خط سكك حديدية أو خط حافلات كهربائية في وسط حضري ومشاريع تهيئة وإنجاز طرق سريعة ومطارات ومحطات وموانئ بمختلف أغراضها، وكذا مشاريع أشغال ومنشآت الحد من تقدم مياه البحر يفوق طولها 55 متر.

كما تخضع لدراسة التأثير مشاريع بناء مدن جديدة يفوق عدد سكانها 100000 ساكن أو البناء في المناطق السياحية ذات مساحة تفوق عشر هكتارات وأيضا مشاريع التهيئة والبناء في المناطق الرطبة.

كذلك تخضع المشاريع المخصصة لاستقبال الجمهور لدراسة مدى التأثير في حالة إنشاء منشآت ثقافية أو رياضية أو ترفيهية بإمكانها استقبال أكثر من 5000 شخص وأيضا إنجاز وتهيئة حدائق عامة تتسع لأكثر من 4000 شخص بالإضافة إلى حضائر لتوقف السيارات تتسع لأكثر من 300 سيارة.²

بالإضافة للمشاريع التي عددها هذا الملحق، تخضع لدراسة التأثير المنشآت التي يحددها المرسوم التنفيذي 07-144 ومن أمثلتها: منشآت صناعة المواد والمستحضرات شديدة السمية.

كما هناك بعض النصوص الخاصة التي تخضع بعض المشاريع لدراسة التأثير، على غرار قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة الذي أخضع الاستثمارات أو التجهيزات أو المنشآت التي لم تنص عليها أدوات تهيئة الإقليم إلى دراسة التأثير.³ كما أخضع قانون تسيير النفايات شروط اختيار مواقع إقامة منشآت معالجة النفايات وتجهيئتها وإنجازها وتعديل عملها أو توسيعها لدراسة مدى التأثير.⁴

ثانيا: المنشآت الخاضعة لموجز التأثير

عددها الملحق الثاني للمرسوم التنفيذي 07-145 وهي 14 نوعا نذكر منها:

- مشاريع التنقيب عن حقول البترول والغاز لمدة سنتين- مشاريع تهيئة الحضائر لتوقف السيارات تتسع لما بين 100 و 300 سيارة- مشاريع بناء ملاعب وتجهيئتها تحتوي على منصات ثابتة تتسع ل 5000 إلى 20000 متفرج- مشاريع بناء خط كهربائي تتجاوز طاقته ما بين 20 و 69 كيلوفولط- مشاريع تهيئة حواجز مائية- مشاريع إنجاز مقابر- مشاريع جر المياه ل 500 إلى 10000 ساكن وغيرها.⁵

¹ طه طيار، مرجع سابق، ص.3.

² الملحق الأول للمرسوم التنفيذي رقم 07-145 الذي يحدد مجال تطبيق و محتوى و كفاءات المصادقة على دراسة و موجز التأثير على البيئة.

³ م.42 من القانون رقم 01-20 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق تهيئة الإقليم و تنميته المستدامة، ج.ر.ع.77 مؤرخ في 15 ديسمبر 2001، ص.18.

⁴ م.41 من القانون رقم 01-19 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات و مراقبتها و تسييرها ، ج.ر.ع.77 مؤرخ في 15 ديسمبر 2001، ص.9

⁵ الملحق الثاني للمرسوم التنفيذي 07-145 الذي يحدد مجال تطبيق و محتوى و كفاءات المصادقة على دراسة و موجز التأثير على البيئة.

فيما عدا المنشآت المصنفة المحددة بموجب قانون حماية البيئة والمراسيم التنفيذية المطبقة له أو القوانين الخاصة التي يتم إخضاعها لدراسة أو موجز التأثير، فكل المنشآت الأخرى تعفى من دراسة أو موجز التأثير. بإجراء مقارنة بين قائمة المنشآت التي كانت مستبعدة من مجال دراسة التأثير بموجب المرسوم التنفيذي 90-78 وبين النصوص الحالية التي تحدد المنشآت الخاضعة لدراسة التأثير يتضح أن الكثير من المنشآت التي كانت معفاة من دراسة التأثير أصبحت ملزمة بها أو على الأقل تم تحديد حد أقصى لحجمها أو استيعابها تخضع متى وصلته أو جاوزته لدراسة التأثير، فإن لم تصله كانت معفاة من دراسة أو موجز التأثير.

الفرع الثالث: مضمون دراسة أو موجز التأثير في البيئة

إذا كان قانون البيئة لسنة 1983 لم يحدد مضمون دراسة التأثير بدقة، فإن قانون البيئة لسنة 2003 قد نص على الحد الأدنى الذي يجب أن تتضمنه دراسة التأثير في البيئة¹ وهو نفس المحتوى الذي يحدده المرسوم التنفيذي الملغى رقم 90-78 وهو: عرض عن النشاط المزمع القيام به- وصف الحالة الأصلية للموقع وبيئته الذين قد يتأثران بالنشاط المزمع القيام به- وصف التأثير المحتمل على البيئة وعلى صحة الإنسان بفعل النشاط المزمع القيام به والحلول البديلة المقترحة- عرض عن آثار النشاط المزمع القيام به على التراث الثقافي وكذا تأثيراته على الظروف الاجتماعية والاقتصادية- عرض عن تدابير التخفيف التي تسمح بالحد أو بإزالة أو إذا أمكن تعويض الآثار المضرة بالصحة والبيئة. ولقد نص المرسوم التنفيذي 07-145 بالإضافة للعناصر سالفة الذكر على بيانات أخرى تتمثل في: تقديم صاحب المشروع لقبه وشركته وخبرته المحتملة في مجال المشروع المزمع إنشاؤه وفي المجالات الأخرى- تقديم مكتب الدراسات- تحديد منطقة الدراسة- الوصف الدقيق لمختلف مراحل المشروع لاسيما البناء والاستغلال وما بعد الاستغلال- تقدير أصناف وكميات الرواسب والانبعاثات والأضرار التي تتولد خلال مختلف مراحل إنجاز المشروع واستغلاله- الآثار المتراكمة التي يمكن أن تتولد خلال مختلف مراحل المشروع- مخطط تسيير البيئة الذي يعتبر برنامج متابعة تدابير التحقيق أو التعويض من المستغل- الآثار المالية الممنوحة لتنفيذ التدابير الموصى بها- كل عمل أو معلومة قدمتها مكاتب الدراسات لتدعيم أو تأسيس محتوى دراسة أو موجز التأثير. سنحاول التطرق لأهم العناصر التي يجب أن تتضمنها دراسة أو موجز التأثير.

أولا: وصف الحالة الأصلية للموقع وبيئته المحيطة

يعتبر وصف البيئة المحيطة بالمشروع المقترح من الخطوات الهامة لتحديد الوضع الراهن لموقع المشروع ومحيطه، ويجب أن يشمل الوصف كل عناصر البيئة الطبيعية (هواء، ماء، تربة...) والحيوية (نباتات، حيوانات...) وصولا إلى البيئة الاجتماعية والثقافية لمنطقة المشروع مع تحليل العلاقات بين الأنشطة والالتزان البيئي وقدرته على التحمل.²

ثانيا: وصف الآثار العكسية على البيئة

¹ م.16 ق.03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

² خالد مصطفى قاسم، مرجع سابق، ص.216.

وذلك بالتنبؤ بالواقع البيئي المستقبلي نتيجة تأثير المشروع أو بدائله المقترحة من أجل اختيار البديل الأقل تأثيراً سلبياً على البيئة المحيطة بكل جوانبها الطبيعية والبيولوجية والاجتماعية، إذ يتم التقييم فيما يخص الإنسان وكافة الكائنات الحية التي تؤثر هي الأخرى في سلامة بيئته.¹

ثالثاً: أسباب اعتماد المشروع

يذكر صاحب المشروع المزايا التي يحققها المشروع للبيئة مقارنة بغيره من المشاريع ويبرر سبب اختيار هذا المشروع دون غيره، كما يحدد الحاجة إلى المشروع من الناحية الاقتصادية والاجتماعية وذلك في ضوء الأهداف العامة المسطرة من قبل الحكومة، المتبلورة في الخطط الاقتصادية والبرامج الاجتماعية والسياسات التنموية.² ويهدف هذا الإجراء إلى إلزام صاحب المشروع بأن يزن مزايا المشروع الذي تم اختياره من وجهة النظر البيئية مقارنة بمشاريع أخرى.³

رابعاً: إزالة أو تخفيف الآثار السلبية للمشروع

لابد من إدراج الطرق البديلة للتنفيذ للحد أو لتلافي أو منع حدوث التأثيرات السلبية أو التعويض عن الضرر منها للمضرورين،⁴ بحيث يجب أن تتضمن دراسة مدى التأثير على البيئة التداير أو البدائل التي ينوي صاحب المشروع اتخاذها لإزالة الآثار السلبية المترتبة عن منشأته كاستخدام التكنولوجيات الحديثة وغير المضرة بالبيئة في إدارة نفايات الإنتاج الصناعي.⁵ ومن أمثلة إجراءات التخفيف المقترحة مثلاً : دراسة مدى التأثير الخاصة بمشروع مد الغاز الطبيعي للمنازل في القاهرة الكبرى، الذي تضمن إمكانية التأثير على المواقع الأثرية والمباني ذات القيمة التاريخية والمعمارية التي تزخر بها منطقة القاهرة، تم اقتراح:

- تحديد مواقع المناطق الأثرية بالتنسيق مع المجلس الأعلى للآثار كما يحضر خبير من المجلس عمليات الحفر بجوار المواقع الأثرية للتأكد من عدم العثور على مقتنيات أثرية أو من حيازتها بشكل سليم في حال العثور عليها.
- كما يتم مراعاة شروط المجلس بخصوص الذبذبات الصادرة من ماكينات الحفر.
- كما يتم مراعاة تجنب وضع تركيبات الغاز والمصاعد في الواجهات ذات القيمة الجمالية والمعمارية.⁶

الفرع الرابع: التقنيات المتبعة لدراسة مدى التأثير

تنوع الأساليب المستخدمة في تقييم الآثار البيئية، بين أساليب وصفية وأخرى كمية، وليس من السهل اعتماد أسلوب دون غيره نظراً لتعقيد النظم البيئية لذلك فالغالب إعمال أكثر من أسلوب لمعالجة حالة واحدة، وقد يتم تطوير عدة طرق لتقييم الأثر البيئي،⁷ نذكر بعضها فيما يلي:

1 سامية جلال سعد، مرجع سابق، ص.90.

2 خالد مصطفى قاسم، مرجع سابق، ص.214.

3 طه طيار، مرجع سابق، ص.13.

4 سامية جلال سعد، مرجع سابق، ص.90.

5 محمد العربي ساكر وميلود تومي، مشكلة نفايات الإنتاج الصناعي في الجزائر-واقع و آفاق-، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، ع.22، س.2001، ص.128.

6 دراسة تقييم الآثار البيئية والاجتماعية الإطارية لمقترح مشروع امتداد الغاز الطبيعي للمنازل في القاهرة الكبرى

<http://www.egas.com.eg>

7 خالد مصطفى قاسم، مرجع سابق، ص.217.

أولاً: الأسلوب المباشر

هو أسلوب يمتاز بالسهولة، فمن خلاله يتم تحديد العناصر البيئية وتحديد الآثار البيئية المحتملة بطبيعتها، كما يتم تحديد الآثار وتفسيرها إما بالأسلوب النوعي أو الكمي. وتخضع هذه النتائج عموماً للحدس الشخصي، فهذه الطريقة تتميز بالسهولة والسرعة وقلة التكاليف، وتعتمد على الخبرة الشخصية. من سلبياتها أنها تنقصها الدقة. ويمكن بواسطة الأسلوب المباشر تحضير جدول بسيط يسرد الآثار البيئية المتوقعة ويصنفها من حيث مدى تأثيرها الإيجابي والسلبي وقصير الأمد أم طويل الأمد، كل ذلك بالاعتماد على الخبرات الذاتية لفريق البيئة.¹

ثانياً: طريقة الخرائط المركبة

طريقة هندسية تعتمد في تمثيل العناصر البيئية لمنطقة المشروع على استخدام خرائط وهندسة المناظر تتضمن الطبيعة الاجتماعية والجمالية، وتركب هذه الخرائط فوق بعضها بصورة مركبة تظهر بصورة خريطة واحدة، ويمكن تحديد الآثار من خلال ملاحظة الخصائص البيئية في المنطقة التي من الممكن أن تتأثر بالمشروع، وتوضح بالخرائط أنواع الآثار البيئية وموقعها الجغرافي وفقاً للتقنية الحديثة لنظام المعلومات الجغرافية (GPS).²

ثالثاً: تقنية القوائم

هذه التقنية قريبة من الأسلوب المباشر تركز على جدولة التأثيرات البيئية من باب تحديد الأثر والتقييم من خلال استخدام الوصف أو المصطلحات الوصفية مثل: لا يوجد أثر، يوجد أثر إيجابي، وجد أثر سلبي، أثر طويل الأمد، أثر قصير الأجل... ومن مزايا هذه الطريقة أخذ جميع الجوانب البيئية المهمة في الاعتبار كما تصلح لتقييم مشروع تم البدء في تنفيذه فعلياً.³ تنقسم هذه الطريقة إلى:

- مراقبة بسيطة: استخدمت في الماضي، تفحص الآثار و مسبباتها وتقييمها وهي تتميز بالاحتمالية في الخطوط العريضة الأولية للمعلومات.

- المراقبة الوصفية: هي طريقة واسعة الانتشار وهي تركز على الأفكار والمشاريع والأعمال بالإضافة إلى دراسة مشاريع مصادر المياه والنقل وتطوير استصلاح الأراضي. وهي تتناول أيضاً الوضع الاقتصادي، الاجتماعي والفيزيائي للمشروع ويكثر إعمالها في دراسات السواحل.⁴

رابعاً: تقنية المصفوفات

يتم إعداد قائمة بالمنشآت والمشروعات وقائمة أخرى بالعناصر أو الخصائص البيئية التي يمكن أن تتأثر بتلك المشروعات ويتم ترتيب المشروعات في المصفوفة أفقياً وترتيب العناصر البيئية في المصفوفة رأسياً، ويمكن التعبير عن العلاقات السببية وأثرها بين المشروعات المقترحة والعناصر الطبيعية إما بصيغة نوعية أو كمية وذلك من خلال إعطاء قيمة رقمية للقوة "للعنصر البيئي" وأثره.⁵ ويمكن التمييز بين ثلاث مصفوفات: مصفوفة ليوبولد

¹ رياض حامد يوسف عامر، تطوير منهجية لتقييم الأثر البيئي بما يتلاءم مع حاجة المجتمع الفلسطيني التنموية والبيئية، مذكرة ماجستير في قانون البيئة، جامعة النجاح، فلسطين، س.2001، ص.21.

² تقييم الأثر البيئي، <http://www.world.bank.com>

³ خالد مصطفى قاسم، مرجع سابق، ص.218.

⁴ رياض حامد يوسف عامر، مرجع سابق، ص.23.

⁵ خالد مصطفى قاسم، مرجع سابق، ص.219.

« leopold matrix » ومصفوفة سفير « sphere matrix » ومصفوفة تفاعل المكونات « intraction component matrix »¹.

المطلب الثاني: دراسة الخطر

تجد دراسة الخطر أساسها في التشريع الفرنسي في م.5-3 من مرسوم 1133-77 المؤرخ في 21 سبتمبر 1977 الذي صدر تطبيقا لقانون 19 جويلية 1976، ترفق بملف طلب رخصة استغلال منشأة مصنفة². أما في التشريع الجزائري فتجد دراسة الخطر أساسها في العديد من النصوص التشريعية والتنظيمية، وألها قانون البيئة لسنة 2003 الذي يوجب أن تسبق تسليم رخصة الاستغلال بدراسة تتعلق بالأخطار والانعكاسات المحتملة للمشروع على الصحة والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم السياسية وراحة الجوار³. وكذا في القانون المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة الذي يخضع وجوبا كل منشأة صناعية لدراسة الخطورة قبل الشروع في استغلالها⁴. وكذلك الحال بالنسبة لقانون المحروقات الذي أكد المشرع بمناسبة على ضرورة إعداد دراسة عن تدابير الوقاية وتسيير المخاطر البيئية قبل القيام بنشاط يرتبط بقانون المحروقات⁵. غير أن المرسوم التنفيذي رقم 06-198 يبقى أهم نص تستند عليه دراسات الخطر، إذ أنه النص الوحيد الذي يعرف دراسات الخطر ويبين مضمونها من خلال عدة مواد⁶. للوقوف على حقيقة دراسات الخطر لابد من تعريفها (فرع أول) معرفة مضمونها (فرع ثاني) ثم أهميتها (فرع ثالث).

الفرع الأول: تعريف دراسات الخطر

إن الخطر هو خاصية جوهرية لمادة أو جسم أو حالة مادية، في ظروف معينة يمكن أن تسبب الضرر للصحة، الإنسان، البيئة أو الممتلكات المادية. الخطر ينتج عن خاصية خطرة مثل السمية أو القابلية للاشتعال المرتبطة بالكميات المستخدمة (كمية أكبر من مادة قابلة للاشتعال تشكل خطرا أكبر) وقد تشكل حالة واحدة عدة أخطار يمكن أن تحدث في وقت واحد، أو في ظروف مختلفة⁷.

أما دراسات الخطر فمن أجل تعريفها لابد من البحث أولا عن تعريف تشريعي لها والذي يمكن إيجاده في النصوص المتعلقة بالبيئة التي تؤسس لهذا النوع من الدراسات، والتي بالرجوع إليها نجد أن كلا من قانون البيئة 03-10 وكذا قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث لم يعرفا دراسات الخطر⁸، بينما عبر عنها قانون

¹ تقييم الأثر البيئي، <http://www.world.bank.com>

² Eric Toutain, installations classées et prévention des risques technologiques majeurs, mémoire de DEA de droit de l'environnement, université Paris 1 et Paris 2, A.1999-2000,p.7.

³ م.21 ق.10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

⁴ م.60 من القانون رقم 04-20 مؤرخ في 25 ديسمبر 2004 يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ع.84، س.2004، ص.13.

⁵ م.18 من القانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أبريل 2005، يتعلق بالمحروقات، ج.ر.ع.50، س.2005، ص.3.

⁶ م.5/ف.3، م.12-15+ م.47 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 يتعلق بالمنشآت المصنفة لحماية البيئة.

⁷ Philippe Essing, les cahier de la sécurité industrielle, la concertation-études de dangers et ouverture au public-ICSI, France,2/2009 ;p.5.

⁸ م.21 من ق.10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، و م.60 من ق.04-20 يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

المحروقات بالنص "مخطط تسيير بيئي يتضمن إجباريا وصفا لتدابير الوقاية وتسيير المخاطر البيئية المرتبطة بالنشاطات المذكورة...".¹ غير أن النص المرجعي الأهم يبقى هو المرسوم المتعلق بالمنشآت المصنفة الذي عرف دراسات الخطر بأنها "تهدف دراسات الخطر إلى تحديد المخاطر المباشرة وغير المباشرة التي تعرض الأشخاص والممتلكات والبيئة للخطر من جراء نشاط المؤسسة سواء كان السبب داخليا أو خارجيا. يجب أن تسمح دراسة الخطر بضبط التدابير التقنية للتقليل من احتمال وقوع الحوادث وتخفيف آثارها وكذا تدابير التنظيم للوقاية من الحوادث وتسييرها"². يتضح من المادة أن المرسوم عرف دراسات الخطر من خلال الهدف الذي أقرت لأجله.

أما بالبحث عن تعريفات فقهية لدراسات الخطر فنجد أنها نادرة وإن وجدت فهي متباينة نظرا لاختلاف الناحية التي ينظر منها إليها، فالبعض يعرفها بأنها: "دراسات الخطر وسيلة لضمان الحوار وتطوير ممارسات الأطراف"، وهذا التعريف يستند على الاختلاف الدائم في وجهات النظر بين المستثمرين أو أصحاب المنشآت وبين أفراد المجتمع الآخرين ممثلين في الجماعات المحلية، والأفراد والجمعيات البيئية حول الآثار السلبية والإيجابية للمنشآت. ووفقا لهذا التعريف فإن المستغلين للمواقع الصناعية يعملون آليات تحليل الأخطار من أجل تحديد، تقييم والتخفيف من أخطار منشآتهم. وتتعلق هذه الدراسات بالأخطار المرتبطة بالمواد المستعملة والعمليات والتقنيات المطبقة، أو قريبا من مخاطر أخرى داخلية في المنشأة أو خارجية عنها. نتائج هذا التحليل يتم تسجيلها في دراسة خطر، وهي "وثيقة تشرح المخاطر التي يمكن أن يتعرض لها الجيران من جراء هذا النشاط، وهي تشكل جزء من الملف المقدم للإدارة من طرف المستغل لطلب الترخيص باستغلال المنشأة"³.

وفي تعريف آخر، "دراسات الخطر المعدة على مسؤولية المستغل والمدرسة من قبل الإدارة، تهدف إلى عرض العمل الذي قام به المستغل لـ:

- تحديد وتحليل المخاطر وأسبابها الداخلية أو الخارجية في المنشأة.
- تقييم مدى خطورة النتائج أو الآثار المترتبة على الحوادث الكبرى المحددة.
- تبرير المعايير التقنية والمعدات المركبة أو محل الإعداد من أجل الأمن داخل المنشأة الذي يسمح بتقليل مستوى الأخطار على الناس والبيئة.
- عرض الاقتراحات الممكنة لتحسين الوقاية من الحوادث الكبرى.
- المساهمة في إعلام وتعليم الجمهور والموظفين أو العاملين.
- تقديم العناصر اللازمة والضرورية لإعداد مخططات العمليات الداخلية ومخططات التدخل الخاصة.

¹ م.18 من ق.05-07 يتعلق بالمحروقات.

² م.12 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 يتعلق بالمنشآت المصنفة لحماية البيئة.

³ Philippe Essing, op.cit, p.1..

-السماح بالمزيد من التشاور بين الفاعلين المحليين من أجل تحديد المناطق التي لا بد فيها من التخطيط العمراني لاستخدام الأراضي المحيطة بالمنشأة من أجل الحد من العواقب المترتبة عن الحوادث".¹ يتضح أن هذا التعريف لدراسات الخطر يركز على طبيعة المعلومات التي يمكن أن تقدمها والفائدة المرجوة منها. في الأخير يمكن تعريف دراسات الخطر بأنها "دراسات تقنية تعدها مكاتب دراسات معتمدة بطلب على نفقة صاحب المنشأة، تهدف إلى تحديد المخاطر الناتجة عن استغلال المنشأة والتدابير والآليات الواجب اتخاذها للتقليل منها، وهي إحدى الوثائق التقنية المطلوبة في ملف طلب الترخيص باستغلال منشأة مصنفة". إن دراسات الخطر، لتحقيق هذه الأهداف المرجوة منها يجب أن تتضمن مجموعة محاور أو معلومات، وهي التي نتعرض لها في مضمون دراسات الخطر.

الفرع الثاني: مضمون دراسات الخطر

يصنف البعض دراسات الخطر من حيث المضمون، بالنظر إلى أهمية الأخطار التي يشكلها كل مشروع إلى دراسات خطر قياسية أو عادية « standard » ودراسات خطر أكثر تدقيقاً أو دراسات سلامة « étude de sureté ». تتضمن الفئة الأولى من دراسات الخطر -المطلوبة في كل منشأة جديدة- محورين أساسيين: + المحور الأول يتضمن مجموعة من التحليلات المتعلقة بالخطر في حد ذاته، من خلال عرض الحوادث المحتملة وطبيعتها الداخلية أو الخارجية، ووصف آثار هذه الأخطار على البيئة والناس في حال تحققها. ويمكن للمستغل في هذه الحالة استعمال المخططات أو الرسوم البيانية مثل "شجرة الأسباب" أو "شجرة الأخطار" كما يمكنه اللجوء إلى المقارنة بين منشأته ومنشآت أخرى باستخدام أفضل التقنيات المتاحة. + المحور الثاني يشمل عدة عناصر ضرورية لتوقّي المخاطر، لا يتعلق الأمر بتدابير الحد من احتمالات و آثار الحادث فقط، بل كذلك الخطوط العريضة لمخطط العمليات الداخلية في المنشأة التي تحدد وتنظم مجموع الوسائل الخاصة بالإغاثة التي تتدخل في المنشأة في حالة الكارثة. بالإضافة إلى العناصر الأساسية التي يمكن أن تشكل خطة خاصة لتدخل السلطات العمومية.

أما الفئة الثانية من دراسات الخطر « l'étude de sureté »، فهي تطبيق لمبدأ التناسب بين دقة الدراسات وخطورة المنشآت، من أجل إخضاع المنشآت الأكثر خطورة لتحقيقات واسعة النطاق وأكثر تدقيقاً. هذه الدراسة تنقسم إلى شقين:

* فمن جهة تتضمن تقرير عن السلامة الذي هو في الحقيقة دراسة خطر جد عميقة تركز على تقييم استباقي لأسباب الحوادث في ظل التحقيقات التي أجريت من أجل أنظمة تتطلب درجة عالية من الموثوقية والأمان مثل الصناعات النووية، صناعات الأسلحة، الصناعات الكيماوية.

* ومن جهة أخرى يجب أن تحتوي الدراسة على تحليل نقدي لتقرير السلامة، يقوم به مكتب دراسات أو خبراء آخرين يتم اختيارهم من طرف صاحب المنشأة بالاتفاق مع الإدارة.²

¹ Les feuillets de la sécurité, feuillet n°19 -Qu'est ce qu'une étude de danger?-, direction de la sécurité, France , Avril 2006,p.1.

²Eric Toutain, op.cit, p. 12-13

إن هذا التصنيف لمضمون دراسات الخطر بالنظر لخطورة المنشأة وإن كان قد يكون عادلا بالنسبة للمنشآت، إلا أنه لا يخلو من الغموض أحيانا كما أنه قد يثير إشكالات عويصة في تحديد المنشآت الخطيرة والأكثر خطورة. لذلك فالأفضل هو التحديد التشريعي الدقيق لمضمون دراسة الخطر وهو الأمر الذي قام به المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي المتعلق بالمنشآت المصنفة الذي حدد العناصر التي يجب أن تتضمنها دراسة الخطر في : عرض عام للمشروع والمحيط الذي قد يتضرر في حالة وقوع حادث- وصف المشروع ومختلف منشآته باستخدام الخرائط والمخططات- تحديد جميع عوامل المخاطر الناجمة عن استغلال المنشأة الداخلية والخارجية- تحليل المخاطر والعواقب على مستوى المؤسسة المصنفة لتحديد الأحداث الطارئة الممكن حدوثها ومنحها تقيما يعبر عن درجة خطورتها واحتمال وقوعها- تحليل الآثار المحتملة على السكان في حالة وقوع حوادث والبيئة وكذا الآثار الاقتصادية والمالية المتوقعة- كفاءات تنظيم أمن الموقع وكفاءات الوقاية من الحوادث الكبرى ونظام تسيير الأمن ووسائل النجدة.¹ وستناول هذه العناصر بالشرح فيما يلي:

أولا: عرض المشروع والبيئة المحيطة به

إن العرض العام للمشروع يجب أن يتضمن التعريف بالمشروع والأسباب الاقتصادية والاجتماعية للنشاط الذي يتم في المنشأة وكيفية ممارسته عموما وكذا الأسباب الاقتصادية والاجتماعية للمشروع ويمكن الحديث عن: استعمال المنتجات في الحياة اليومية، عدد فرص العمل التي توفرها المنشأة، الاندماج في النسيج الصناعي المحلي، التعاون مع الصناعات الأخرى كتوفير الموارد الأولية لها والتشارك في استخدام الموارد المتاحة مثل محطات الطاقة...، سبب اختيار هذا الموقع بالذات (تسهيل النقل، القرب من منشآت أخرى، القرب من مصادر المواد الأولية...) مبلغ الضرائب المدفوعة من المنشأة.²

أما عن وصف الأماكن المحيطة بالمشروع والمجاورة له فيجب أن يكون وصفا فيزيائيا، أي وصف الطبيعة الجيولوجية والجغرافية والمناخية والطوبوغرافية والطبيعية للمحيط، بالإضافة إلى الوصف الاقتصادي والاجتماعي والثقافي أي المناطق السكنية وإعدادها وكثافتها والنشاطات الاقتصادية الممارسة فيها وطرق المواصلات والاتصالات، ويمكن إدراج كل هذه الأوصاف والمعلومات في شكل خريطة.

ثانيا: وصف المشروع ومختلف منشآته

إن وصف المؤسسة وموقعها والمنشآت التي تتضمنها وكذا العناصر الخطرة على البيئة، يجب أن يمكن من تحديد الأخطار المرتبطة بالنشاطات والمنشآت التي تم وصفها، وكذا الأخطار التي يمكن أن تنتج عن البيئة ذاتها المتمثلة في الظواهر الطبيعية كالزلازل والفيضانات والصواعق التي قد تؤدي إلى وقوع حوادث في المنشآت، تقع كلها على عاتق المستغل. لا يقتصر الوصف على المنشآت في حد ذاتها كوحدات التصنيع والتخزين فقط بل كذلك البنية التحتية أو أنشطة نفس المستغل المشتركة أو ذات الصلة.³ إن هذا الوصف للمشروع يجب أن يشمل

¹ م.14 من المرسوم التنفيذي 06-198 يتعلق بالمنشآت المصنفة لحماية البيئة.

² Philippe Essing, op.cit, p.31

³ Les feuillets de la sécurité, feuillet n°19, op.cit, p.1

الموقع، الحجم، القدرة، المداخل، المنهج المختار للتصنيع وكذلك عمل المشروع والمنتجات والمواد اللازمة لتنفيذه، كل هذا يمكن توضيحه باستخدام الخرائط التي تضم مخطط إجمالي، مخطط الوضعية، مخطط الكتلة، مخطط الحركة وغيرها.

ثالثا: تحديد عوامل المخاطر

يتعلق الأمر بتحديد كل العوامل التي قد تؤدي إلى الأخطار المرتبطة بالمنشأة ويستوي أن تكون هذه العوامل داخلية مثل المنتجات السامة أو القابلة للاشتعال المستخدمة في النشاط، أو عدم التوافق بين المواد، وكذلك العمليات والمناهج المتبعة وظروف التشغيل مثل درجة الحرارة أو الضغط، وكذلك الآلات والمعدات المستخدمة في المنشأة والتي يمكن أن تشكل خطرا على الإنسان أو البيئة في حال الاستخدام الخاطئ لها أو وجود خلل فيها. وكذلك العوامل الخارجية مثل: وقوع المنشأة في منطقة زلزالية، أو بركانية أو منطقة تتعرض لعواصف كبيرة وكثيرة، وغيرها من العوامل الخارجية التي يمكن أن تؤدي إلى وقوع الخطر. إذ أن المخاطر الكبرى في معظم الأحيان تكون نتيجة لمزيج من العوامل والأحداث التي قد لا تكون خطيرة في ذاتها، لكن تزامنها قد يؤدي إلى كارثة، مثل تزامن خللين تقنيين أو تزامن خلل تقني و خطأ بشري. لذلك فدراسة الخطر يجب أن تؤكد أن التزامن بين أحداث بسيطة مأخوذة في الاعتبار ضمن أسباب الحوادث الكبرى.¹

رابعا: تحليل المخاطر الممكن حدوثها

إن تحليل المخاطر الممكن حدوثها يساعد على فهم أكبر للأخطار وبالتالي تحكم أكبر فيها، فمعرفة الأخطار وفهم كيفية عمل إجراءات الوقاية من الأخطار وتحليل مدى فعاليتها² يمكن المستغل من تحديد المعايير، المعدات، آليات العمل، التعليمات، طرق تكوين العاملين التي تسمح بتجنب الأخطار في جميع مراحل الاستغلال.³ تحليل المخاطر بعبارة أخرى يسمح بتغيير المعايير المهنية والصناعية، وهو أحد أسباب أو عوامل التقدم التقني والتكنولوجي لتحسين السلامة، كما أن تحليل المخاطر، عند النظر إليه خلال فترات زمنية طويلة، يحمل في طياته تجربة صناعة بأكملها، يسمح بالتعرف على مدى صحة احتمال وقوع حادث معين من خلال الدراسات السابقة، وكذا التحقق من صحة توقع آثار الحادث على الأشخاص والممتلكات.⁴

على العموم فإن تحليل الأخطار يمكن تقديمه في شكل جداول أو مرصوفات تتضمن كل الأخطار المحتملة، مرقمة أو مرتبة حسب درجة خطورتها، وقوة احتمال وقوعها.

دراسة الخطر يجب أن تصف كذلك احتمالية الآثار التي يمكن أن يسببها الخطر المحتمل وطبيعتها سواء للإنسان أو البيئة.⁵ إن هذا الوصف للآثار يجب أن يشمل الآثار على عمال وموظفي المنشأة وعلى السكان المجاورين للمنشأة، كما أن الآثار على البيئة يجب أن تشمل كل عناصرها، كما يجب أن لا يهمل الوصف الآثار الاقتصادية والمالية المتوقعة.

¹ Les feuillets de la sécurité, feuillet n°19, op.cit, p.2

² Philippe Essing, op.cit, p.35

³ Les feuillets de la sécurité, feuillet n°19, op.cit, p.2

⁴ Philippe Essing, op.cit, p.36

⁵ Les feuillets de la sécurité, feuillet n°19, op.cit, p.2

خامسا: وصف آليات الوقاية والتعامل مع الحوادث

يجب على المستغل أن يشرح أو يقدم الدراسات أو الاقتراحات التي تمت دراستها من أجل محاولة القضاء أو على الأقل الحد من الأخطار، مثل استخدام مواد أقل خطورة، أو التقليل من كمية المواد المخزنة، أو تحسين ظروف تخزينها، وغيرها من الإجراءات والتدابير التي يمكن أن يتخذها المستغل للتقليل من خطورة المنشأة.¹ رغم كل الإجراءات الوقائية فالحوادث قد تقع، لذا يجب على المستغل أن يعتمد نظام لإدارة الأمانة، يدخل ضمن النظام العام لتسيير المؤسسة، يضع هذا النظام خطة للتعامل مع الحوادث وإدارة الطوارئ، وفق إجراءات محددة يمكن أن تكون محلا للتطبيق أو الاختبار المنتظم وإذا لزم الأمر محلا للتعديل والتطوير.

كل هذه المعطيات هي معطيات تقنية محضة يصعب على غير ذوي الخبرة فهمها، وقد كان هذا الحال مقبولا سابقا، حيث كانت الدراسات تم دائرة صغيرة من الخبراء، إذ يعده خبراء أو مكاتب دراسات معتمدة ويوجهونها إلى الخبراء التابعين للإدارة، لكن مع الاهتمام المتزايد لفئات أخرى من المجتمع بالقضايا ذات الصلة بالمخاطر الصناعية، أصبحت هذه الدراسات تقرأ من جمهور أوسع (ممثلي السلطات المحلية، السكان، أعضاء جمعيات الدفاع عن البيئة...) الذين لا يمتلكون في الغالب الخبرة اللازمة حول الجوانب التقنية والفنية التي تمكنهم من فهم هذه الدراسات وتقييمها، لذلك فقد اتجهت التشريعات البيئية وخاصة تلك المتعلقة بدراسات الخطر إلى اشتراط أن تتضمن دراسات الخطر ملخص غير تقني يكون في متناول أكبر عدد ممكن من الجمهور، و يمكنهم فهمه.² وهو الأمر الذي لا نجد المشرع الجزائري ينص عليه.

إن دراسات الخطر بالمفهوم والمضمون الذي سبق بيانه تكتسي أهمية بالغة.

الفرع الثالث: أهمية دراسات الخطر

إن أهمية دراسات الخطر يمكن تلمسها من خلال أهمية المحاور التي تتضمنها والتي سلف ذكرها، لكن بالإضافة لكل ذلك فإن لدراسات الخطر أهمية محورية في نقطتين أساسيتين في حياة المنشأة المصنفة:

أولا: دراسة الخطر شرط واقف لمنح الترخيص باستغلال منشأة مصنفة

إن دراسة الخطر هي إحدى الوثائق التي يجب تقديمها من طرف طالب رخصة استغلال المنشأة، مثلها مثل دراسة مدى التأثير، وهو الأمر الذي أكدته العديد من النصوص القانونية³ وبالتالي فمن البديهي القول أن عدم تقديم دراسة الخطر أو نقصها البين يؤدي بالضرورة إلى رفض الترخيص، وحتى وإن سلمت الإدارة الرخصة فإن القاضي الإداري المختص يقوم بإلغائها لعبب الشكل والإجراءات.⁴

إذن دراسة الخطر عنصر أساسي لوجود منشأة مصنفة، فمن جهة هذه الدراسة هي عنصر أساسي في مشروع المنشأة، بدونها لا يمكنها أن ترى النور، ومن جهة أخرى فإن غياب هذه الدراسة أو نقصها في منشأة

¹ Philippe Essing, op.cit, p..35

² Philippe Essing, op.cit, p.1

³ م. 21. ق. 10-03، م. 60. ق. 20-04، م. 18. ق. 07-05 يتعلق بالمحروقات.
⁴ م. 5. من المرسوم التنفيذي 198-06 يتعلق بالمنشآت المصنفة لحماية البيئة.

مرخص لها من قبل، يمكن أن يؤثر على استمرارية نشاطها.¹ ذلك أن المشرع قد فرض على المؤسسات الموجودة من قبل والتي نصت قائمة المنشآت المصنفة بشأنها على دراسة الخطر أن تنجز هذه الدراسة في أجل سنتين من صدور المرسوم التنفيذي، ويمكن للوالي المختص إقليميا إعداد المستغل بإيداع دراسة الخطر، فإن لم يقم المستغل بتسوية وضعيته في الأجل المحدد يمكن للوالي أن يأمر بغلق المؤسسة.²

إن كل هذه الأحكام تجعل دراسة الخطر آلية تقنية جد هامة، تمكن الإدارة من ممارسة رقابتها المسبقة على المنشآت المصنفة وضمان احترامها للإجراءات والتدابير اللازمة للقضاء أو التخفيف من المخاطر، وبالتالي فهي وسيلة للوقاية من المخاطر ويمكنها أن تكون مصدر إلهام لوسائل وقائية أخرى.

ثانيا: دراسة الخطر مصدر إلهام لآليات وقائية أخرى

دراسة الخطر تمثل إحدى أهم قواعد العمل في إنجاز وسائل وقائية أخرى وذلك نظرا لدقة مضمونها حول المخاطر التي تشكلها المؤسسة، فبناء عليها يتم رسم الخطوط العريضة لمخطط العمليات الداخلي، الذي يجب على المستغل تطبيقه، كما أن دراسة الخطر يجب أن تتضمن في بعض المنشآت العناصر الأساسية لتكوين أو تشكيل مخطط خاص لتدخل السلطات العامة. كما أن دراسة الخطر هي أيضا نوع من ملف تحقيق ابتدائي أو تحقيق أساسي خاص بالمنشأة وأخطارها المحتملة على الإنسان والبيئة، يسمح بتطبيق مجموع الآليات الوقائية الأخرى. إذن فدراسة الخطر المشترطة في بعض المنشآت الخاضعة للترخيص تشكل العنصر المحوري في الوقاية من المخاطر التكنولوجية الكبرى، حيث أنها في تفاعل مستمر مع معظم الأدوات الوقائية.³ إذ تستند عليها مخططات الوقاية ومواجهة الكوارث ويتم بناء عليها اختيار التدابير والإجراءات اللازمة للتخفيف من الأخطار.

خاتمة:

إن الوثائق التقنية والفنية التي تعدها مكاتب الدراسات المؤهلة تخضع لدراسة وافية ومستفيضة من قبل السلطات الإدارية المختصة إما على المستوى المركزي، أو المحلي لينبني عليها إما قرار الترخيص باستغلال المنشأة المصنفة محل الدراسة، أو رفض طلب الترخيص بالنظر لمضمون الدراسات الفنية وحجم الأخطار المتوقعة، والإجراءات التي يمكن تبنيتها للقضاء على هذه الأخطار أو الحد منها على الأقل، لذلك لا يمكن لصاحب المشروع البدء في أشغال البناء والتشييد المتعلقة بالمشاريع الخاضعة لدراسة أو موجز التأثير أو دراسة الأخطار إلا بعد الموافقة على هذه الدراسات.⁴ أثناء دراسة الوثائق التقنية، شكلا ومضمونا يمكن تقديم ملاحظات أو تحفظات يجب إزالتها، عن طريق إعداد دراسة رفع التحفظات التي تلحق بالدراسة الأصلية وذلك في أجل شهر من طلبها.⁵

¹ Eric Toutain, op.cit, p.17

² م.47-48 مرسوم تنفيذي 06-198 يتعلق بالمنشآت المصنفة لحماية البيئة..

³ Eric Toutain, op.cit, p.18

⁴ المواد من 12 إلى 21 من المرسوم التنفيذي 07-145 يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة.

⁵ المادتين 7-8 من المرسوم التنفيذي 07-145 مؤرخ في 19 ماي 2007 يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة و موجز التأثير على البيئة، ج.ر.ع. 34 مؤرخة في 22 ماي 2007، ص.92.