

الضبط الإداري البيئي كآلية للرقابة القبلية لحماية البيئة

بلويس إبراهيم: باحث دكتوراه

عضو مخبر المرافق العمومية والتنمية

كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة جيلالي ليابس - سيدي بلعباس -

- تاريخ الإرسال: 2017/08/18 - تاريخ الإيداع لدى المحكم: 2017/08/30 - تاريخ رد المحكم: 2017/09/25

الملخص: انطلاقا من الأهمية البالغة والمكانة التي أصبحت تحتلها البيئة تم إقرار حماية قانونية لهذه الأخيرة والتي تتعدد وتكثر صورها، وبالنظر إلى قرب الإدارة من المجالات البيئية على اختلافها كان لابد من ظهور ضبط إداري في المجال البيئي.

حيث يتصل هذا الضبط بالمهام الكلاسيكية المكفولة للإدارة من أمن وسكينة وصحة عمومية بحيث يعتمد على وسائل قانونية من رخص وحضر وإلزام بغرض ضمان الحقوق البيئية للأجيال الحاضرة والمستقبلية.

الكلمات الافتتاحية: الضبط الإداري - الجزاءات الإدارية - التلوث.

Résumé: En raison de la plus grande importance de notre environnement, sa protection est devenue un acte légalisé sous différentes formes. Et comme les administrations sont toujours liées d'une manière ou d'une autre à l'environnement, il était nécessaire d'établir des réglementations administratives en matière d'environnement.

Ces règlements administratifs sont liés aux tâches typiques des administrations, telles que la sécurité et la santé publique. L'accomplissement de ces obligations est réalisé grâce aux différents instruments juridiques tels que les autorisations, les interdictions et les obligations afin de garantir les droits environnementaux aux générations futures.

Mots clés: contrôle administratif - sanctions administratives - pollution

Abstract: Due to the utmost importance of our environment, its protection became a legalized act with different forms and shapes. And since administrations are always related in one way or another to the environment, it was a necessity to establish administrative regulations with regard to the environment.

These administrative regulations are related to the typical duties of administrations such as ensuring safety and public health. The fulfillment of such duties is realized thanks to the different legal instruments such as permissions, prohibitions and obligations to secure environmental rights to the future generations.

Keywords: administrative control- administrative sanctions - pollution

المقدمة:

تقوم الإدارة بنشاطات إدارية من أجل الحفاظ على النظام العام البيئي ويتجسد ذلك من خلال الوسائل المتاحة والمتمثلة في اللوائح والقرارات من أجل تقويم السلوك الإنساني الذي يعتبر من العوامل المؤثرة بالبيئة بتلوثها أو بالحفاظ عليها، وظهر هذا النوع من الضبط إزاء ما طرأ على المجتمع من تقدم تكنولوجي هائل وما ترتب عليه من أثار سلبية خطيرة أصابت البيئة، فتدخل المشرع لإعطاء صلاحيات لإدارة من أجل حماية المجتمع من التلوث والانتهاكات.

إن تدخل الإدارة في الحد من بعض النشاطات وتقيدها في بداية الأمر واجه بعض الاعتراضات التي ارتكزت على بعض النصوص الدستورية التي تحمي الحريات الأفراد، بل إن هذه الدساتير تذهب إلى تفصيل وبيان هذه الحريات، ولكن من جانب آخر إذا ترك الأفراد وشأنهم عند ممارستهم لهذه الحريات يجعل نوع من التضارب أو التعارض هذا ما يجعل المجتمع في حالة لا ضمان لسلامة المواطن والنظام العام، وهنا أصبح من الضروري أن يكون هناك توازن بين حق الأفراد في ممارستهم لحرياتهم وحق المجتمع في البقاء آمنا اجتماعيا واقتصاديا وبيئيا.

من أجل توفير الأمن والسكينة والصحة العمومية وحماية البيئة أو حق الإنسان في بيئة سليمة، الذي جاء به التعديل الدستوري في مارس 2016 في الفصل الرابع الخاص بالحقوق والحريات في المادة 68¹، كما حقوق الإنسان بحماية البيئة، فأصبح من الضروري المطالبة ببيئة نظيفة من بين الحقوق التي يناضل من أجلها الإنسان، وهذا ما يجب على الجهات الإدارية أن تبحث عن وسائل قانونية من أجل التكفل بهذا المطلب الدستوري والتحكم في نشاط الإنسان اتجاه البيئة بأبرز وسيلة للإدارة، وهنا يطرح التساؤل عن آليات الضبط البيئي التي وضعها المشرع الجزائري على المستويين المركزي واللامركزي في معالجة لموضوع البيئة بمختلف المؤسسات والأجهزة والهيئات التي وضعها لذلك، ويمكن طرح التساؤل التالي: إلى أي مدى ساهم الضبط الإداري البيئي في حماية البيئة في الجزائر؟

ومن أجل الإجابة عن هذا التساؤل نتعرض أولا لمفهوم الضبط الإداري البيئي وثانيا إلى الوسائل الإدارية الوقائية التي تعتمد عليها الإدارة في حماية البيئة.

¹ - قانون 01-16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437، الموافق لـ 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 14 الصادرة بتاريخ 27 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 07 مارس سنة 2016.

المبحث الأول: مفهوم الضبط البيئي

يقصد به النشاط الذي تقوم به الإدارة لمراقبة وتنظيم النشاط البيئي من خلال فرض قيود وضوابط على حقوق وحريات الأفراد كحماية للنظام العام، ولذلك فإن هذا الإجراء أي الضبط الإداري البيئي يتمثل في مجموعة الإجراءات الوقائية التي تهدف إلى منع أسباب تدهور البيئة الذي ينعكس على النظام العام، وهذا من خلال تنظيم النشاطات التي تؤثر على سلامة البيئة وعناصرها ولذلك يعد نظام وقائيا يهدف إلى منع وقوع الجريمة في المجال البيئي ويختلف عن الضبط القضائي الذي يكون بعد وقوع الجريمة ويعتمد على التحقيق وتحليل الوقائع.

يعتبر الضبط الإداري البيئي أفضل الوسائل والأدوات التي بحوزة الإدارة في تنفيذ وتجسيد حماية البيئة من أخطار التلوث، لاسيما أن مهام الضبط الإداري ذات طابع وقائي باعتبارها تهدف إلى المحافظة على النظام العام، باتخاذ ما يلزم من تدابير وإجراءات لتقادي المساس به في مختلف عناصره وهذا ما يتطابق وينسجم مع أهم مبادئ إستراتيجية لحماية البيئة التي تقوم على مبدأ الوقاية، وعلى ذلك فالضبط الإداري " البيئي " يؤدي دورا كبيرا في حماية البيئة ومؤطر ومنظم لمراقبة كل الأنظمة والقوانين التي تجسد إستراتيجية بيئية ووطنية تعمل على تحقيق الأمن البيئي² ومن أجل التوضيح أكثر نتطرق في هذا المبحث إلى التعريف بالضبط الإداري البيئي في المطلب الأول وفي المطلب الثاني إلى خصائص الضبط الإداري البيئي.

المطلب الأول: مفهوم الضبط الإداري البيئي

يختلف النشاط الإداري من مرحلة إلى أخرى فهو مرهون بظروف والواقع التي تطرق على المجتمع، فمثلا الظروف الاستثنائية تقتضي السرعة في التنفيذ من أجل السيطرة على الأوضاع من الانفلات ودفع الضرر بكل سرعة، وهذه الظروف هي التي تبرر شرعية تدخل السلطات الضبط الإداري بعض الصلاحيات وتتجسد في تطبيق مجموعة من القواعد والتنظيمات والقرارات التي يناط بإدارة فرضها على المجتمع أو فئة خاصة أو مجال معين وتصدر هذه القرارات على الأفراد بهدف استقرار المجتمع وحمايته بطريقة وقائية³، وسوف نبين تعريف هذا الضبط في الفرع الأول وتميز هذا الضبط عن غيره بخصائص في الفرع الثاني.

² - عمر أحمد، عليان بوزيان، "سلطات الضبط الإداري في مجال حماية النظام العام البيئي"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، العدد التاسع، جوان 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تيارت، ص 9.

³ - طاهر حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 70.

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري البيئي

هو مجموعة قواعد التي تفرضها السلطة العامة على الأفراد بمناسبة ممارستها لنشاط معين بقصد صيانة النظام وتنظيم المجتمع تنظيمًا وقائيًا⁴، أو الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة، وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني واحترام حقوق والحريات التي يكفلها الدستور⁵، ويعرف الضبط الإداري بصفة عامة على أنه وظيفة إدارية من أهم الوظائف التي تتمثل في المحافظة على النظام العام في الأماكن العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية مع استخدام القوة المادية وضع بعض القيود على الحريات الأفراد بهدف انتظام المجتمع⁶ أما الضبط الإداري البيئي هو مجموعة الإجراءات والقيود التي تفرضها الإدارة على الأشخاص من أجل الحفاظ على البيئة.

وتجسد من خلال ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 31 من قانون البيئة 03-10 على تحديد " المحمية الطبيعية، الحدائق الوطنية، المعالم الطبيعية، مجالات تسيير المواضع والسلالات، المناظر الأرضية والبحرية المحمية، المجالات المحمية للمصادر الطبيعية الميسرة، كما أسس القانون مجموعة من المقتضيات الرئيسية لحماية البيئة وتتمثل في التنوع البيولوجي والهواء والماء والجو والأوساط المائية، الأرض وباطن الأرض، الأوساط الصحراوية والإطار المعيشي⁷.

ويعتبر الضبط الإداري البيئي من الضبط الخاص الذي يقرر لحماية مصلحة عامة معينة ومحدد يرى المشرع حاجتها إلى حماية بصورة مستقلة عن الحماية التي يقرها الضبط الإداري العام وتختلف عنه في النقاط التالية⁸:

- يحدد مجال معين كوضع نظام يحمي المواقع الأثرية أو وضع معايير لتدفق الأصوات.
- يكون في بعض الحالات وضع قانون خاص بمجال معين مثلا قانون الخاص بالمنشآت المصنفة.

⁴ - عبد المنعم بن أحمد " الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر " رسالة دكتوراه في القانون العام كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، 2008-2009، ص82

⁵ - عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1990، ص378.

⁶ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الإسكندرية، سنة 2008، ص42.

⁷ - المادة 31 من القانون 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية العدد 43 لسنة 2003

⁸ - بوقرط ربيعة، "فعالية الضبط الإداري في تحقيق الأمن البيئي في التشريع الجزائري"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 20، جوان 20018، ص245

- الضبط البيئي مرتبط بالاتفاقيات الدولية التي صادق عليها رئيس الجمهورية واستوفت الشروط القانونية.

- ويختلف الضبط الإداري البيئي عن الضبط العام بكون الأول يعتمد على وسائل تقنية ودراسة تعتمد على المتخصصين ومكاتب الدراسات، وهنا تعتمد الإدارة على دراسة توقع الأخطار قبل وقوعها معتمدين على مبدأ الحيطة، ويهدف إلى تحقيق غايات معينة ومحددة لها علاقة بمجال البيئة مرتبطة بمجموعة قيود صادرة عن السلطات المختصة تهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام، الصحة العامة والسكنية العامة، وتدخل عناصر حديثة في الضبط البيئي على خلاف الضبط التقليدي والتي تتمثل في المحافظة على الموارد الطبيعية وتنظيم المدن ومحاربة كل أشكال التلوث وضبط المنشآت الصناعية ومواجهة الأخطار التي تسببها المشاريع على البيئة ويمكن تحديده في النقاط التالية:

أولاً: الأمن البيئي العام: يعني به حماية المحيط وبعث الاطمئنان في المجتمع وتأمينه من الكوارث البيئية التي تكون بفعل الطبيعة أو من عمل الإنسان، فتدخل السلطات باتخاذ جميع التدابير لتوفير الاستقرار وبعث الاطمئنان في المجتمع والحفاظ على أموالهم ونفوسهم، فمثلاً كشفت إحصائيات 2003 أكثر من 100000 بناية في الجزائر مشيدة على أرضي معرضة للخطر الفيضانات، من أجل القضاء على هذه المظاهر التي تزيد في وقوع الكوارث يلعب النظام العام دور في حماية الأسس ومقومات المجتمع في ظل مواكبة التطورات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بإدخال تحت مظلة النظام العام بعض التصرفات والنشاطات لم تكن من قبل فمثلاً عند ملاحظة بداية انقراض حيوان ما يتم حمايته أو ملاحظة ندرة المياه أو كثرة استعمال المبيدات وتأثيرها على الصحة العمومية فتتدخل الإدارة في منعه، وهكذا نجد أن فكرة الأمن البيئي مرتبطة بمكونات البيئة.

ثانياً: الصحة البيئية العامة: المقصود بها حماية الأفراد ووقايتهم من خطر انتشار الأمراض المعدية ونظافة الأغذية وصلاحية المياه⁹ عن طريق اتخاذ التدابير الوقائية التي من شأنها منع حدوث ذلك¹⁰.

فلقد تطرق قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة إلى حماية الإنسان والحيوان والنبات وكل ما في الأرض وباطنها وحماية الإطار المعيشي والحماية من المواد الكيميائية والإشعاع النووي، وتتكفل الهيئات الإدارية بحماية في إطار النظام العام.

⁹ - بن أحمد عبد المنعم، المرجع السابق، ص 84.

¹⁰ - محمد الصغير بعلي "القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2004، ص 260.

ثالثا: السكنية البيئية العامة: إن تطور الحياة والاهتمام بجانب الروحي والنفسي وخروج على المفهوم التقليدي ويجدر بنا التذكير بقرار مجلس الدولة بصدوره لقرار "لا يحق لسلطات الضبط الإداري التدخل لحماية الأخلاق أو الآداب العامة إلا إذا اتخذ إخلال بمظهر الخارجي يهدد النظام العام المادي، وكان هذا في حكمه لعرض الفيلم الذي كان منافيا للأخلاق أو الآداب العامة إذا لم يثبت حول العرض سيؤدي إلى إثارة المظاهرات أو أعمال العنف ومن ثم لم يكن ينظر إلى الأخلاق والآداب العامة كعنصر مميز لنظام العام، ولكن بعد تطور الأحداث ونمو الوعي وإحساس بوجوب حماية الآداب العامة قضي مجلس الدولة الفرنسي بسماع لسلطات الضبط الإداري بالتدخل في حماية الآداب العامة حتى ولو لم يترتب على الإخلال بها بمساس بالنظام العام في مظهره المادي وحضر عرض الأفلام السينمائية إذا كانت تحمل في بثها ضيفات غير أخلاقية.

الضبط الإداري البيئي يعني به المحافظة على هدوء وسكون الطرق والأماكن العامة لوقاية الناس من الضوضاء والإزعاج والصخب والمضايقات السمعية خاصة في أوقات راحتهم من ذلك مكبرات الصوت وآلات التنبيه في السيارات وأصوات الباعة المتجولين..... الخ فالهيئات الإدارية التي تملك سلطات الضبط تتخذ الإجراءات التي توفر للسكان والراحة والاستقرار.

والسكنية العامة لها علاقة بقانون البيئة في إطار التنمية المستدامة (03-10) في الفصل الثاني من الباب الرابع حيث ضمّن السكنية العامة البيئية ضمن مقتضيات الحماية من الأضرار السمعية للحدّ والوقاية من انبعاث وانتشار الأصوات أو الذبذبات وانتقال الضوضاء التي قد تشكل أخطارا تضرّ بصحة الإنسان أو تمسّ بالبيئة¹¹.

الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري البيئي

الضبط الإداري البيئي مثله مثل الضبط الإداري يتمتع بجملة من الخصائص تميّزه عن غيره من نشاطات الإدارة الأخرى حيث يمكن حصرها في:

أولا: الصفة الانفرادية: إنّ الضبط الإداري في جميع الحالات إجراء تباشر السلطة الإدارية بمفردها وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام وما على الفرد إلا الخضوع والامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارة وهذا طبعا وفق ما يحدده القانون.

والضبط الإداري البيئي لا يخرج عن هذه الخاصية حيث أعطى المشرع الجزائري للإدارة سلطة الضبط في مراقبة التوازن البيئي وذلك بمنحها وسائل التدخل عن طريق استعمال امتيازات السلطة العامة،

¹¹ - المواد من 72 إلى 75، من القانون 10-03 المتعلق بالبيئة في إطار التنمية المستدامة، المرجع السابق.

فمثلا تلجأ الإدارة إلى وسيلة الحظر لمنع إتيان بعض التصرفات بسبب الخطورة التي تتجم عن ممارستها عن طريق إصدار قرارات إدارية، فهو يعتبر من الأعمال الإدارية الانفرادية مثلا حظر ممارسة نشاط يضر بالبيئة.

ثانيا: الصفة الوقائية: يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي فهو يدرأ المخاطر عن الأفراد وخاصة الوقائية هي المبدأ الأساسي للضبط الإداري البيئي، فالإدارة مثلا عندما تقرض تراخيص واعتماد لممارسة بعض الأنشطة التجارية " استغلال المناجم أو المحاجر " فإن ذلك بغرض حماية أمن الأشخاص ووقايتهم من كل خطر قد يلحق بهم ويكون ناتجا عن هذا الاستغلال، فالحكمة تكمن من وراء فرض نظام الترخيص في تمكين سلطات الضبط الإداري من التدخل مقدما في الأنشطة الفردية واتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الأخطار التي قد تتجم عن ممارسة النشاط الفردي بشكل غير آمن والذي يقدر المشرع خطورته على البيئة.

ثالثا: الصفة التقديرية: المقصود بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، أي عندما تقدر السلطات الإدارية أن عملا ما سينتج عنه خطر يتعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام يقابله مبدأ الحيطة في المبادئ العامة لحماية البيئة، فالضبط الإداري البيئي يتميز بخاصية الحيطة وتقدير المخاطر، فعدم توفر التقنيات لا يجب أن يكون سببا في تأخير اتخاذ التدابير الفعلية والمتناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضرّة بالبيئة¹²، كما أن السلطة الإدارية إن قدرت عدم منح رخصة لنشاط معين فإنها لا شك رأت أن هناك مخاطر تنتج عن هذا النشاط.

المبحث الثاني: آليات الضبط البيئي

المشرع الجزائري في وضعه للقواعد القانونية المتعلقة بالحماية الإدارية للبيئة الطابع الازدواجي في الصياغة، فهو يحدد الإجراءات الوقائية التي تحول دون وقوع الاعتداء على البيئة من جهة، ومن جهة أخرى يحدد الجزاءات الإدارية المترتبة عن مخالفتها، وحين نتكلم عن الإجراءات الوقائية التي يضعها المشرع بصفة عامة فإننا نقصد بذلك تلك القواعد القانونية التي تمنع وقوع السلوك المخالف لإرادة المشرع وهي تعد بذلك بمثابة الوقاية السابقة المخولة لسلطات الضبط الإداري لضبط كافة الاعتداءات التي تنتهك القواعد القانونية ونذكر هذه الوسائل كا التالي:

¹² - المادة 03 من القانون 10-03 المتعلق بالبيئة، المرجع السابق.

المطلب الأول: الآليات الوقائية ذات الطابع الانفرادي

لقد وضع المشرع الجزائري مجموعة من الإجراءات الوقائية لحماية البيئة في مختلف جوانبها، وهذا من خلال الوسائل القانونية التي تعتمد على بعض الأنظمة الانفرادية تخضع إلى إجراءات التي يفرضها الضبط الإداري في مجال حماية البيئة والمستمدة من قانون حماية البيئة والقوانين المتفرقة المنظمة لمجالات مختلفة كقانون التعمير وقطاع المياه والغابات والمراسيم الرئاسية والتنفيذية وعلى رأسهم تصنيف المنشآت، التي ألزمت وفرضت في بعض النشاطات وتعددت من حيث مصدرها وحسب كل صنف ما يتطلبه من الحماية ومن بينها:

الفرع الأول: نظام الترخيص: يقصد بالترخيص الإذن الصادر عن الإدارة المختصة لممارسة نشاط معين وهذا الإجراء ما هو إلا وسيلة من الوسائل الضبط الإداري شرعها المشرع بصد حماية البيئة، وهو عبارة عن قرار إداري صادر عن السلطة عامة وهدفه التقييد حقوق وحريات الأفراد بما يحقق النظام العام داخل المجتمع ولهذا أسلوب تطبيق واسع في مجال حماية البيئة، وظهر هذا النوع عام 1810 في قرار نابليون الذي ينص على ضرورة الحصول على ترخيص من أجل بناء المؤسسات ويعتبر بالترخيص باعتباره عملا من الأعمال القانونية، ذلك الإذن الصادر عن الإدارة لممارسة نشاط معين وبالتالي فإن ممارسة النشاط الإداري هنا مرهون بمنح الترخيص، إذ لا بد من الحصول على الإذن المسبق من طرف السلطات المعنية.

كما أن التراخيص الخاصة بالأنشطة ذات الخطورة المحتملة على البيئة لها طبيعة عينية وليست شخصية ذلك على اعتبار أن محل الاعتبار في القانون هو النشاط المرخص به وظروف مزاولته وهو الأمر الذي يسمح بنقل التراخيص من المرخص له الأصلي إلى غيره عن طريق التنازل أو الوفاة غير أنه يجب على المتنازل إليه أن يقدم طلبا إلى الإدارة المختصة لنقل الترخيص باسمه خلال مدة معينة يحددها القانون¹³، ويمكن أن بعض النماذج من التراخيص التي تتداول بكثرة نذكر منها رخصتين على سبيل المثال وليس الحصر وهي:

1- رخصة البناء وعلاقتها بحماية البيئة: عند تفحصنا قانون (90-29) المتعلق بالتهيئة والتعمير بعلاقة وطيدة بين حماية البيئة ورخصة البناء، وأن هذه الأخيرة تلعب دورا كبيرا في الرقابة على المحيط البيئي والوسط الطبيعي فهي تشكل جانبا هاما من جوانب الرقابة الممارسة على الاستهلاك العشوائي للمحيط، فلقد أشتط ضرورة الحصول على ترخيص قبل الشروع في عملية البناء أو الصيانة

¹³ - نواف كنعان " دور الضبط الإداري في حماية البيئة " دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، جامعة الشارقة، المجلد 03، عدد 01، سنة 2006، ص90.

هذا في حالة البناء في المناطق المسموح بها أم إذا كان في المناطق المحمية هنا ضرورة الحصول الموافقة من الوزارة المكلف بالتسيير أو الإشراف على الأمكنة المراد البناء فيها وعلى سبيل المثال البناء في المناطق السياحية ومناطق التوسع السياحي طبقا لقانون (03-03) الخاص بالمناطق السياحية والتوسع السياحي¹⁴، ولعل السبب وراء اشتراط المشرع الجزائري إجبارية الحصول على رخصة البناء لإقامة هذه المشاريع يرجع لارتباط هذه الأخيرة بالنظام العام.

أما فيما يخص الشروط القانونية لرخصة البناء فقد وردت في المرسوم التنفيذي 91-176 المتعلق بتحديد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم، كما يمكن رفض رخصة البناء لاسيما إذا كانت تقديمها سيؤدي إلى المساس بالمحيط والبيئة والمنظر الجمالي والتنسيق العمراني¹⁵.

2- رخصة استغلال المنشآت المصنفة وعلاقتها بحماية البيئة: فقد عرف المشرع الجزائري المنشآت المصنفة في قانون حماية البيئة في المادة الثامنة عشر منه "هي تلك المصانع والواشات والمشاغل ومقالع الحجارة والمناجم وبصفة عامة المنشآت التي يملكها أو يستغلها كل شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص والتي قد تتسبب في أخطار على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية أو تتسبب بمساس في راحة الجوار"¹⁶ وقبل هذه المادة كانت نصوص تنظيمية تضبط التنظيم الخاص بالمنشآت المصنفة ووضع قائمة حدد فيها تصنيف هذه المنشآت من خلال المرسمين التنفيذيين الأول 98-339 والثاني 99-253 الخاص بتشكيله حراسة ومراقبة المنشآت المصنفة، وحدد لنا في المادة التاسع عشر من قانون 03-10 الجهة المكلفة بتسليم رخصة استغلال المنشآت المصنفة وذلك بحسب أهميتها ودرجة الأخطار أو المضار التي تضر بالبيئة والتي تتجر عن استغلالها وهي كالتالي: الصنف الأول يسلمها الوزير المكلف بالبيئة أما الصنف الثاني يسلمها الوالي المختص إقليميا والصنف الثالث يسلمها رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا¹⁷.

¹⁴ - إيتسام بولقواس " الإجراءات الإدارية الكفيلة بحماية البيئة " مداخلة في الملتقى الوطني حول " دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين " يومي 3، 4 ديسمبر 2012، مخبر الدراسات القانونية البيئية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، ص 04.

¹⁵ - المادة 16 من القانون 07-06 المؤرخ في 13 ماي 2007 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها ج ر، عدد 31 المؤرخة في

13 ماي 2007

¹⁶ - المادة 18 من القانون 03-10 حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق

¹⁷ - المادة 19 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع نفسه.

الفرع الثاني: الحظر والإلزام

نتطرق في هذا الفرع إلى مجال تطبيق قانون حماية البيئة في شقه الذي يتكون من قواعد آمرة لا يمكن مخالفتها وتسهر الإدارة على متابعة ومعاقبة مخترقيها، ومن بين هذه الوسائل التي تعتبر مجال خصب لقواعد القانونية الأمرة هي الحظر والإلزام.

أولاً: نظام الحظر: ويقصد به تلك الوسيلة التي تلجأ إليها سلطات الضبط الإداري من أجل منع وإتيان بعض التصرفات بالنظر للخطورة التي تنجم عن ممارستها¹⁸.

ولكي يكون أسلوب الحظر قانونياً لا بد أن يكون نهائياً ومطلقاً وألاً تتعسف جهة الإدارة فيه إلى درجة المساس بحقوق الأفراد وحرّياتهم الأساسية، وألاً يتحوّل إلى عمل غير مشروع فيصبح مجرد اعتداء مادي أو عمل من أعمال الغصب كما يسمّيه رجال القانون الإداري، فكثيراً ما يلجأ القانون في حمايته للبيئة إلى حظر الإتيان ببعض التصرفات التي يقدّر خطورتها وضررها على البيئة وقد يكون هذا الحظر مطلقاً أو نسبياً¹⁹:

1- الحظر المطلق: ويعتبر الحظر أبرز وسيلة قانونية تفرضها الإدارة عن طريق إصدار قرارات إدارية يكون مبتغاه المنع من إتيان بعض التصرف، ونص قانون حماية البيئة على هذا النوع بحيث يتم حظر في إطار التنوع البيولوجي منع المشرع إتلاف الأعشاش والبيض وتشويه الحيوانات الغير أليفة ووالفصائل النباتية وكذا نقلها أو استعمالها أو عرضها للبيع²⁰، كما يمنع أيضاً كل صب أو غمر المواد المضرة بالصحة العمومية داخل المياه البحر أو من شأنها إفساد نوعية المياه أو عرقلة الأنشطة البحرية.

2- الحظر النسبي: أو المؤقت والجزئي فإنه يكون مشروعاً لأنه يكون مجدداً من حيث الزمان والمكان والغرض²¹ ويتجسّد هذا الحظر النسبي في منع القيام بأعمال معينة - يمكن أن تلحق أثراً ضارة بالبيئة في أي عنصر من عناصرها - إلاّ بعد الحصول على ترخيص بذلك من السلطات المختصة ووفقاً للشروط والضوابط التي تحدّدتها القوانين واللوائح لحماية البيئة .

ومن أمثلة هذه الأعمال الواردة ضمن الحظر النسبي نجد المادتان 70 و 71 من القانون 03-10 حيث يخضع عرض المواد الكيماوية في السوق إلى شروط وضوابط وكيفيات محددة، فبالنظر إلى الأخطار التي قد تشكّلها المواد الكيماوية يمكن للسلطة المختصة أن تعلّق وضع هذه المواد في السوق على شرط تقديم المنتج أو المستورد للعناصر الآتية:

18 - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 407.

19 - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 129.

20 - المادة 40 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

21 - نواف كنعان مرجع سابق، ص 90.

- مكونات المستحضرات المعروضة في السوق.
- عينات من المادة أو المستحضرات التي تدخل في المادة.
- المعطيات المرقمة الدقيقة حول الكميات من المواد الخالصة أو الممزوجة التي تم عرضها في السوق أو نشرها أو توزيعها حسب مختلف الاستعمالات.
- كل المعلومة الإضافية حول تأثيرها على الإنسان والبيئة.
- فالحظر هنا معلق على تقديم المعطيات السابقة²².

ثانيا: نظام الإلزام: هو عكس الحظر لأن هذا الأخير هو إجراء قانوني إداري يتم من خلاله منع إتيان النشاط، فهو إجراء سلبي في حين أن الإلزام هو ضرورة إتيان التصرف، فهو إيجابي في مجال حماية البيئة نعني بالإجراء الضبطي إلزام الأفراد والجهات والمنشآت بالقيام بعمل إيجابي معين لمنع تلويث عناصر البيئة المختلفة أو لحمايتها أو إلزام من تسبب بخطئه في تلويث البيئة بإزالة آثار التلوث²³، ومن أمثلة القيام بعمل إيجابي في مجال حماية البيئة نجد أن المشرع الجزائري ألزم الأفراد عندما يكون الانبعاث الملوث للجو يشكل تهديدا للأشخاص والبيئة أو الأملاك باتخاذ التدابير الضرورية لإزالتها وتقليصها، كما ألزم أصحاب الوحدات الصناعية باتخاذ كل التدابير اللازمة للتقليص أو الكف عن استغلال المواد المتسببة في إفقار طبقة الأوزون²⁴، كما جاء القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها بالعديد من صور الإلزام بغرض حماية البيئة والمحيط.

الفرع الثالث: نظام التقارير

يعد هذا الأسلوب جديد للرقابة البعدية ومكمل لأسلوب الترخيص بحيث يفرض على صاحبه تقديم تقارير دورية لم ينص عليها قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة 03-10 بصراحة ولكن أشار إليه بطريقة ضمنية بحث جاء في مضمون المادة الثامنة منه ما يلي "يتعين على كل شخص طبيعي أو معنوي بحوزته معلومات بالعناصر البيئية التي يمكنها التأثير بصفة مباشرة أو غير مباشرة على الصحة العمومية تبليغ هذه المعلومات إلى السلطات المحلية و/أو السلطات المكلفة بالبيئة"²⁵، ومن خلال نص هذه المادة ندرك أن المشرع الجزائري اعتمد على طريقة جديدة لفرض رقابة على المنشآت والحفاظ على البيئة بتبليغ جميع المعلومات التي من شأنها تقوم بحماية البيئة وهذه طريقة من طرق الرقابة القبلية التي تساهم في حفاظ على النظام العام وبعث الأمن والاستقرار، وأعطى هذه الصلاحية لكل أشخاص دون

²² - المواد 70، 71 بالتفصيل من القانون 03-10، المرجع السابق.

²³ - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 92.

²⁴ - المادة 46 من القانون 03-10، المرجع السابق.

²⁵ المادة 08 من قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

النظر إلى طبيعتها وتقديم تقارير حول تأثير الوسط أو تغير في المكونات المحيط البيئي من تلوث أو استنزاف للموارد.

الفرع الرابع: نظام دراسة مدى التأثير

لقد ارتبط هذا النظام بمبدأ الحيطة وكانت بداية ظهور كنظام يحافظ يحمي البيئة في التشريع الأمريكي سنة 1970 قد تبنى المشرع الجزائري هذا الإجراء بموجب قانون حماية البيئة لسنة 1983 بحيث اعتبر دراسة مدى التأثير وسيلة أساسية للنهوض بحماية البيئة وأنها تهدف إلى معرفة وتقدير الانعكاسات المباشرة أو غير المباشرة للمشاريع على التوازن البيئي وكذا على إطار ونوعية معيشة السكان.

ولقد عرّفته المادة 02 من المرسوم التنفيذي 90-78 المتعلق بدراسات التأثير في البيئة بأنه إجراء قبلي تخضع إليه جميع أشغال وأعمال التهيئة أو المنشآت الكبرى التي يمكن بسبب أهميتها وأبعادها وآثارها أن تلحق ضررا مباشرا أو غير مباشرا بالبيئة ولاسيما الصحة العمومية والفلاحة والمساحات الطبيعية والحيوان والنبات والمحافظة على الأماكن والآثار وحسن الجوار²⁶.

كما أن قانون حماية البيئة والتنمية المستدامة 03-10 قد نصّ على دراسة التأثير تحت عنوان نظام تقييم الآثار البيئية لمشاريع التنمية بدون أن يعرفه تعريفا مباشرا بل اكتفى بذكر المشاريع التي تخضع لدراسة التأثير وهي مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى وكل الأعمال وبرامج البناء التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة على البيئة لاسيما على الأنواع والموارد والأوساط والفضاءات الطبيعية والتوازن الإيكولوجي وكذلك على إطار ونوعية المعيشة²⁷ وكذلك تناولها قانون المناجم بأن دراسة التأثير على البيئة هو تحليل آثار استغلال كل موقع منجمي على مكونات البيئة بما فيها الموارد المائية، جودة الهواء والجو، سطح الأرض وباطنها، الطبيعة، النبات، الحيوان وكذا التجمعات البشرية القريبة من الموقع المنجمي بسبب الضوضاء والغبار والروائح والاهتزازات وتأثيرها على الصحة العمومية للسكان المجاورين

لقد حدد المشرع الجزائري في المادة 15 من القانون 03-10 المشاريع التي تتطلب دراسة التأثير وهي " مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى وكل الأعمال وبرامج

²⁶ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي 90-78 المؤرخ في 27 فبراير 1990 المتعلق بدراسات مدى التأثير في البيئة، الجريدة الرسمية، عدد 10، الملغى بالمرسم التنفيذي 07-145 المؤرخ في 2 جمادى الأولى عام 1428 الموافق 19 مايو سنة 2007، الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجزة التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية 34 لسنة 2007.

²⁷ - المادة 15 من القانون 03-10، المرجع السابق.

البناء والتهيئة"، وما يمكن استنتاجه من خلال النص أن المشرع الجزائري ربط المشاريع الخاضعة لدراسة التأثير بمعياريين:

- المعيار الأول: معيار الأبعاد والتأثيرات على البيئة من خلال العمليات التي يمكن أن تؤثر على البيئة الطبيعية أو أحد مكوناتها أو البيئة البشرية.

- المعيار الثاني: أنه جعل دراسة التأثير تتعلق بحجم وأهمية الأشغال والمنشآت الكبرى كبرامج البناء والتهيئة.

لكن الذي يؤخذ على المشرع الجزائري أنه ترك المجال مفتوح وعلى عموميته ولم يحدد المشاريع الخاضعة لدراسة التأثير فهو لم يعط الوصف الدقيق لذلك وهذا من خلال استقراءنا للمادة 15 من القانون 10-03، إلا أنه وفي المقابل وبالعودة إلى المرسومين 145-07 المتعلق بتحديد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة²⁸ و 144-07 الذي أرفق بملحق حدد المشرع من خلاله قائمة المشاريع الخاضعة لدراسة التأثير وهي محددة على سبيل الحصر²⁹.

إضافة إلى قانون حماية البيئة هناك قوانين أخرى أخضعت بعض المشاريع لدراسة التأثير لاسيما القانون 20-01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، والقانون 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها حيث تخضع شروط اختيار مواقع إقامة منشآت معالجة النفايات وتهيئتها وإنجازها وتعديل عملها وتوسعتها إلى التنظيم المتعلق بدراسة التأثير³⁰.

المطلب الثاني: الوسائل القانونية لحماية البيئة ذات الطابع التشاركية

إن الوسائل الإدارية الضبطية الانفرادية التي تفرضها السلطات الضبط البيئي تكون ملزمة وهي نابعة من فرض قرارات إدارية ووسائل احترازية غير كافية لهذا فرضت التطورات الحديثة عن البحث عن وسائل تكون مرجعيتها تشارك فيها الإدارة مع أطراف تعمل جنباً إلى جنب مع الإدارة من أجل الوصول إلى الهدف المنشود، وأصبح من الضروري على الإدارة الاعتماد على المتعاملين الاقتصاديين التابعين

²⁸ - المرسوم التنفيذي 145-07 مؤرخ في 19 ماي 2007 يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير، المرجع السابق.

²⁹ - المرسوم التنفيذي 144-07 مؤرخ في 19 ماي 2007 يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة المؤرخ في 2 جمادي الأولى عام 1428 الموافق 19 ماي سنة 2007، الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجزة التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية 34 لسنة 2007.

³⁰ - المادة 41 من القانون 01-19 المؤرخ في 27 رمضان عام 1422 الموافق لـ 12 ديسمبر لسنة 2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية رقم 77 الصادرة في 30 رمضان عام 1422 الموافق لـ 15 ديسمبر 2001.

لقطاع العام والقطاع الخاص، وتتمثل هذه التشاركية في مجموعة من العقود تبرمها الإدارة مع المتعاملين الاقتصاديين وهي:

الفرع الأول: العقود حسن الأداء البيئي

هي طريقة حديثة ذات طبيعة علمية وتقنية في مجالات متخصصة، وهذه العقود اعتمدت عليها الإدارة من أجل تعويض وسد النقائص التي كانت تعاني منها الإدارة في مواجهة المشاكل البيئية التي تفاقمت، ونجحت هذه العقود في كثير من الدول المتقدمة، بحيث عملت هذه الدول بتكليف الإدارة البيئية والمؤسسات التي تخلف خلال عملية الإنتاجية كمية كبيرة من النفايات وخاصة النفايات الصناعية، وطبقت السلطات الجزائرية هذه الطرق بحيث وقعت وزارة المكلفة بالبيئة مع وزارة التهيئة العمرانية مجموعة من العقود، وكانت هناك علاقة بين الوزارتين تمثلت في أن وزارة البيئة تقدم دعما وتحفيزا، وتم توقيع أربعين عقدا بين وزارة تهيئة الإقليم والبيئة وبعض المؤسسات ومن بينها مؤسسة اسميدال والمجمع الصناعي للورق وكذلك شركة الوطنية للبطاريات.

- تعد وزارة التهيئة العمرانية برنامج زمني محدد من أجل الوقاية من الأخطار الكبرى

- تلتزم بتعيين مندوبين بيئيين داخل المؤسسات من أجل مراقبة النفايات ودرجة التلوث وهذا حسب قانون البيئة في إطار التنمية المستدامة³¹.

- التزام بوضع آليات مراقبة النفايات والعمل على التحكم فيها والتقليل منها.

الفرع الثاني: عقود تسير النفايات³²

تصنف هذه العقود في العقود الإدارية لأنها تبرم مع الإدارة والمتعاملين الخواص واتجهت الإدارة إلى هذه الآلية نظر إلى تطوير نشاطات فرز النفايات وجمعها ومعالجتها وتثمينها وإزالتها، ومن هنا كان من الضروري أن على الإدارة البحث عن متعاملين في هذا المجال حسب القوانين التي تنص على ذلك ونجد أنه تطرق قانون 01-19 في مضمونه أنه على الدولة أن تمنح امتيازات لمتعاملين وأرجعت التفاصيل إلى تنظيم خاص في هذا الميدان³³، كما لجأ المشرع في اعتماده في تسيير النفايات إلى برنامج وطني للتسيير المندمج للنفايات الحضرية والصلبة للمدن الكبرى، ويكون المتعامل خص طبيعي أو

³¹ - المادة 29 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة 03-10، مرجع سابق.

³² - النفايات هي كل البقايا الناتجة عن عمليات الإنتاج أو التحويل أو الاستعمال وبصفة أعم كل مادة أو منتج وكل منقول -يقوم المالك أو الحائز بالتخلص منه أو قصد التخلص منه أو يلزم بالتخلص منه أو بإزالتها.

³³ - المادة 52 من قانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، مرجع سابق.

معنوي بحيث يمثل الإدارة في هذا العقد الجماعات المحلية ولذلك لأنها هي أقرب إلى الواقع بحيث أن تعاملها مع المواطن مباشرة وترقية الأحياء كما ينص قانون الجماعات المحلية ذلك ويرجع هذا الاختصاص إلى المجالس الشعبية.

الفرع الثالث: عقود التنمية

تعرف عقود التنمية³⁴ على أنها الإشراك كلا من الدولة أو المجموعة الإقليمية أو متعامل أو عدة متعاملين أو شريك أو عدة شركاء اقتصاديين للقيام بأعمال وبرامج تحدد انطلاقا من المخططات التوجيهية لمدة معينة تكون محدودة بفترة زمنية، لقد عمدت الدولة إلى تفعيل هذه العقود بعد ما ثبت هناك عجز في تسير وما يسجل من إيجابيات في هذه العقود أنها تكون برغبة المتعامل دون وسائل ضغط عليه، كما أنه يستفيد من إعانات من الدولة وهذا يعتبر من التحفيزات التي تدفع بعود التنمية إلى فتح طريق جديد نحو حماية المجال البيئي والقضاء على المشاكل التي تتخبط فيها الجماعات الإقليمية وتتميز عن الوسائل الانفرادية بأنها نابعة من إرادة المتعامل وهذا ما يعطي دفعا كبيرا في نجاحها وحتى الدول المتقدمة أصبحت تتعامل بهذا الأسلوب الناجح في ميدان حماية البيئة.

الخاتمة:

بعد التطرق إلى مفهوم الضبط البيئي والوسائل القانونية التي يعتمد عليها، ومن خلال ما وضعه التشريع والتنظيم وما خوله من صلاحيات ومهام مختلفة تتعلق بحماية البيئة، برغم من جود هذه الوسائل ألا أننا نلاحظ على راض الواقع انتهاك واسع في مجال حماية البيئة مما يسبب أثر كبير على استقرار والأمن الذي ينعكس على المجتمع سلبا.

كما يجب البحث عن سبل ومجالات واسعة لمشاركة المواطنين وجميع الفئات المكونة للمجتمع من خلال الاستجابة الإدارة إلى المشاكل الحقيقية لانتهاك البيئة.

ونجد في بعض الحالات بعض المسؤولين بقراراتهم ارتجالية تؤثر على المجال البيئي وعلى سبيل المثال بناء بعض المجمعات السكانية فوق أراضي زراعية، وهذه المجمعات لا تتوفر على المعايير الحقيقية والمرافق الضرورية التي تنعكس على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية.

ونجد كذلك إقامة بعض المنشآت دون مراعاة المعايير البيئية بحجة دفع وتدعيم الاقتصاد الوطني وشراء الأمن الاجتماعي على عاتق المجال البيئي.

³⁴ - المادة 59 من قانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، الجريدة الرسمية العدد 77 لسنة 2001.

يجب مواكبة التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال ما جاء به في مادة رقم 68 والتي تنص أن للمواطن الحق في بيئة سليمة وهذا ما يستدعي إلى تحول ينبغي مواصلة البحث في تفعيله وإسقاطه على الواقع من خلال القوة القانونية المستمدة من الدستور، مراعاة توازن الضروري بين مقتضيات التنمية ومتطلبات حماية البيئة والمحافظة على محيط معيشة السكان.

يعمل الضبط البيئي على الحفاظ على النظام العام من خلال إعطاء الحق للإدارة في تقييد حريات الأفراد باتخاذ تدابير احترازية والتي تعتبر رقابة قبلية ولكن هذه التدابير يجب أن تتبع بجزء الذي يعتبر بمثابة الرقابة البعدية وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري.

كل هذه الهيئات غير كافية ما لم يكن هناك وعي اجتماعي تترجع في إشراك المجتمع المدني وجميع الفاعلين وتحسس بخطر التدهور البيئي الذي لا وجود لحدود ولا قيود