

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق
عنوان الأطروحة

الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في مجال البيئة

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث

تخصص قانون البيئة والتنمية المستدامة

إشراف الدكتور

محمد رضا التميمي

إعداد الطالبة

بلغيث صبرينة

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم و اللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
د. نوار شهرزاد	أستاذ محاضر أ	جامعة أم البواقي	رئيساً
د. التميمي محمد رضا	أستاذ محاضر أ	جامعة أم البواقي	مشرفاً ومقرراً
د. فليغة نور الدين	أستاذ محاضر أ	جامعة عنابة	عضواً مناقشاً
د. وهاب حمزة	أستاذ محاضر أ	جامعة أم البواقي	عضواً مناقشاً
د. عبدلي نزار	أستاذ محاضر أ	جامعة الطارف	عضواً مناقشاً
د. خلاف وردة	أستاذ محاضر أ	جامعة سطيف 02	عضواً مناقشاً

نوقشت بتاريخ 2021/05/26

السنة الجامعية: 2021-2020

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ
بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ) الروم الآية 41.

«البيئة هي ما تصنعه والمصير هو كيف تتفاعل مع
بيئتك؛ سواء كنت تحاول التغلب عليها أو تحتضنها»

نك هواكين

شكر وعرّفان

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف

المرسلين نبينا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين

أما بعد نشكر الله عز وجل أولا وأخيرا

الذي وفقنا في انجاز هذا العمل في يسر وعافية، كما نسأله

سبحانه وتعالى أن ينفعنا مما علمنا وأن يزيدنا علما ويحفزنا على

المزيد، وكما ورد في قول الرسول " صلى الله عليه وسلم "

" من لا يشكر الله لا يشكر الناس "

أتقدم بخالص عبارات الشكر والامتنان للدكتور التميمي محمد رضا لقبوله الإشراف على هذه الرسالة وعلى كل النصائح والتوجيهات والقيمة والتسهيلات، التي قدمها طوال مشوار إعدادها فلکم مني سيدي كل الاحترام والتقدير على رحابة صدرکم وحرصکم الكبير ودعمکم المتواصل لنا الذي كان له أثر وحافز قوي في إتمام الأطروحة.

كما أتقدم بجزيل الشكر والتقدير لأعضاء لجنة المناقشة الأفاضل والفضليات لقبولهم مناقشة هذه الرسالة وعلى كل النصائح والتوجيهات القيمة والمفيدة التي تساهم في إثراء هذا العمل.

دون أن أنسى زملائي الأعزاء

إلى كل من قدم لي يد العون وخصني بالنصيحة الصادقة وشجعني من قريب أو بعيد في مسار البحث العلمي.

بلغيث صبرينة

إهداء

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما

إلى إخوتي وأخواتي الأعزاء

إلى كل من قدم لي يد العون والنصيحة من قريب أو بعيد

وأنا في الطريق للبحث والعلم

إلى كل من يناضل من أجل الحفاظ على بيئة سليمة

ونظيفة خالية من التلوث

أهدي ثمرة هذا العمل...

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

- ج. ر: جريدة رسمية.
- ج: الجزء.
- د. ط: دون طبعة.
- د. د. ن: دون دار نشر
- د. س. ن: دون سنة نشر.
- د. م. ج: ديوان المطبوعات الجامعية.
- ص: صفحة.
- ط: طبعة.
- ف: فقرة.
- ق ا م ا د: قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- ق م: قانون مدني.
- مج: مجلد.
- م. ش. ب: المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا: باللغة الأجنبية

- Art: article.
- CE: Conseil d'état français.
- Ed: édition.
- FAO: Food and Agriculture Organization.
- N: Numéro.
- Op.cit: opus citatum (précité).
- OMS: L'organisation mondiale de la Santé.
- P: page.
- R I D: Revue Internationale de droit.
- R.J.E : Revue Juridique d'Environnement.
- UNECE: United Nations Economic Commission for Europe.
- USEPA: United State Environment Protection Agency.
- UNEP: United Nation Environment program.

مقدمة

تعد المنشآت الصناعية شريان الاقتصاد وركيزة أساسية في تقدم ورقي الدول، إذ تعتمد معظم المجتمعات على الصناعة للتوسع والانتشار، كما تساهم الصناعة في القضاء على الكثير من المشاكل وفي مقدمتها البطالة؛ كونها تستخدم بصفة كبيرة العنصر البشري وتعمل على تلبية الحاجات الأساسية لأفراد المجتمع، فضلا عن ارتباطها الوثيق بالقطاعات الأخرى كالزراعة والسياحة... الخ. ومن هنا تبرز أهمية المنشأة الصناعية؛ في تحقيق الازدهار السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدول والمجتمعات، لكنها لا تخلوا من الآثار السلبية والخطيرة على البيئة والصحة العامة إذا لم تنظم وتضبط بقواعد السلامة والصحة العامة.

فالتطور الهائل والسريع الذي عرفته المجتمعات الحديثة في المجال الصناعي أدى إلى تزايد تدهور الطبيعة، نتيجة للتلوث الهوائي والمائي الذي أثر سلبا على البيئة باعتبار أن هذه الأخيرة تشكل المحيط الحيوي الذي لا غنا لنا عنه.

لهذا أصبح الحديث عن البيئة، ضرورة حتمية لابد منها في وقتنا الحالي كونها تمثل مشكلة حقيقية تزداد تعقيدا مع الوقت، مما دفع إلى التدخل لإجراء الدراسات وتشخيص المشكلات التي تعاني منها البيئة، إضافة إلى البحث الجدي عن الحلول والإجراءات الواجب إتباعها لحل هذه القضايا قصد الوصول إلى التوفيق بين البيئة والتنمية.

ويعد موضوع البيئة من بين الموضوعات، التي أخذت حيزا كبيرا من الاهتمام سواء على الصعيد الوطني أو الدولي، يرجع سبب ذلك لارتباط البيئة بحياة الإنسان والحيوان والنبات، مما جعل الحكومات والمنظمات الدولية تتوجه نحو عقد المؤتمرات والدراسات المتخصصة، قصد البحث بصفة جدية في الإشكالات المتعلقة بها.

ويعتبر مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية المنعقد بمدينة ستوكهولم بالسويد سنة 1972 نقطة تحول لاهتمام العالم بالبيئة، حيث تم مناقشة قضايا هذه الأخيرة لأول مرة وعلاقتها بواقع الفقر وغياب التنمية في العالم، حيث تم الإعلان عن الفقر وغياب التنمية اللذان يعتبران من أكبر أعداء البيئة.¹

1 - عقد المؤتمر بموجب قرار الجمعية العامة رقم 2398 (د-23) المؤرخ في 03 كانون الأول/ ديسمبر 1968، عقد في استوكهولم في الفترة الممتدة من 05 إلى 16 حزيران/ يونيو 1972، أدى إلى إنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة، منشور على الرابط التالي، www.undocs.org

ووجه المؤتمر السابق الذكر، انتقادا للدول والحكومات التي لازالت تتجاهل البيئة عند التخطيط للتنمية، الذي صدر عنه (مؤتمر ستوكهولم) أول وثيقة دولية تضمنت مبادئ العلاقات بين الدول والتوصيات، التي تدعو جميع الحكومات والمنظمات الدولية لاتخاذ كافة الضرورية لحماية البيئة والعمل على إنقاذ البشرية من الكوارث الطبيعية.

ولتعزيز الاهتمام البيئي أكثر، عقد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية بمدينة ريوديجانيرو بالبرازيل سنة 1992، انبثقت عنه جملة من الوثائق القانونية تمثلت في إعلان قمة الأرض (إعلان ريو)، إضافة إلى جدول أعمال القرن 21 ومبادئ حماية الغابات بالإضافة إلى اتفاقية التغيرات المناخية وكذا اتفاقية التنوع البيولوجي. وتجدر الإشارة إلى أن كل هذه الوثائق تضمنت التلميح لفكرة التنمية المستدامة؛ التي تسعى إلى تلبية حاجيات وطموحات الأجيال الحاضرة من الموارد البيئية، دون الإخلال بقدرة الأجيال القادمة على تلبية حاجاتها منها، كما تهدف التنمية المستدامة إلى تحقيق التوازن بين متطلبات التنمية بمختلف أشكالها من جهة ومقتضيات حماية الموارد البيئية والثروات الطبيعية من جهة أخرى.¹

واستجابة لهذه المبادئ حاولت الجزائر، خلق منظومة قانونية تهدف إلى تعزيز الإطار القانوني والمؤسسي للمؤسسات المصنفة، من خلال سن أول تشريع في هذا المجال يتمثل في قانون 03/83 الذي نظم المنشآت المصنفة وصنفها حسب الحجم ودرجة التلوث إلى منشآت تخضع لنظام أكثر صرامة يتمثل في الرخصة الإدارية ومنشآت تخضع لنظام التصريح الذي يمتاز بالبساطة وقلة التعقيد.²

إلا أنه ما يؤخذ على هذا القانون، عدم تحديده لقائمة المنشآت المصنفة والقواعد التي تنظمها بدقة، فعقبه بعد مدة طويلة صدور المرسوم رقم 98-339 المتعلق بالتنظيم الذي يضبط المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها.³ ونتيجة لما شاب هذا المرسوم من قصور، فقد سعى المشرع الجزائري إلى تدارك هذا العجز، فأصدر القانون رقم 10/03 لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الذي تضمن تصنيف المنشآت إلى فئات أربعة تخضع لنظامي الرخصة التي يتم تسليمها من الوزارة

1 - الأمم المتحدة، الجمعية العامة، قرار اتخذته الجمعية العامة في 19 كانون الأول/ ديسمبر 2014، بناء على تقرير اللجنة الثانية (A/69/468/Add.1)، 30 جانفي 2015، ص: 02.

2 - القانون رقم 83-03 المؤرخ في 05 فبراير 1983، يتعلق بحماية البيئة، ج ر عدد 06، صادرة في 08 فبراير 1983 (ملغى).

3 - المرسوم التنفيذي رقم 339-98 المؤرخ في 03 نوفمبر 1998 يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قيمتها، ج ر عدد 82، صادرة في 04 نوفمبر 1998 (ملغى).

المكلفة بالبيئة والوالي المختص إقليميا ورئيس م ش ب و التصريح، حسب درجة الأخطار والانعكاسات المحتملة للمشروع على البيئة.¹

وبعد ثلاث سنوات صدر المرسوم 06-198 الذي فصل في القواعد والأحكام التي تطبق على إنشاء واستغلال المنشآت المصنفة، ليتم في سنة 2007 تحديد قائمة المنشآت المصنفة، الأمر الذي سهل من عملية تنظيم ومراقبة المنشآت المصنفة.²

ثم كرس مبدأ حماية البيئة بصفة واضحة بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 الذي نص صراحة على ما تضمنه دستور 1996 حول حق المواطن في بيئة سليمة ونظيفة وشدد على مسؤولية الدولة، تجاه البيئة بأقسامها البرية والبحرية والجوية وضرورة معاقبة الملوثين.³

وتعزيزا للجانب التنظيمي والرقابي على النشاط الصناعي، فقد قيد المشرع الجزائري منح الترخيص بوجوب إجراء دراسات تقنية قبلية تتمثل في دراسة التأثير وموجز التأثير، الخطر والتحقيق العمومي، يقف مصير الرخصة والمشروع الصناعي على ما تقره هذه الدراسات، التي خصص لها المشرع تنظيمًا مستقلاً، يهدف إلى استحداث وسائل وآليات قانونية تساهم في مبادئ دولية حديثة تواكب الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الحالية، وتدعم الجانب الحمائي والوقائي للبيئة.

وفي الجزائر تقسم الهيئات الإدارية المكلفة بالبيئة، إلى هيئات مركزية تتمثل في الوزارات وأخرى محلية، تعمل وفق نظام قانوني يتضمن سياسة بيئية رسمتها الدولة ترمي إلى المحافظة على سلامة المحيط.

لكن وجود هيئات مختصة بحماية البيئة غير كاف، ما لم تكن هذه الأخيرة متمتعة بقدر من السلطات والصلاحيات اللازمة لحماية البيئة، ففي غياب هذه السلطات تصبح الهيئات عاجزة تماما عن ممارسة وظائفها. وبصورة عامة تتبع هيئات الضبط المختصة بحماية البيئة أساليب قانونية متعددة ومتنوعة، حسب ما نصت عليه التشريعات البيئية. وهذه الأساليب القانونية يمكن إرجاعها

1 - القانون 10-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43، صادرة في 20 يوليو 2003.

2 - المرسوم التنفيذي رقم 07-144 المؤرخ في 19 مايو 2007 يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 34، صادرة في 22 مايو 2007.

3 - المادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في 1 نوفمبر 2020، ج ر عدد 82، صادرة في 2020/12/30.

إلى أساليب وقائية تعمل على وقاية البيئة من التلوث وأساليب علاجية تكمن أساسا في الجزاءات والعقوبات عند مخالفة أحكام القانون وما يهمننا بالدراسة هو الأسلوب الوقائي وتحديد أسلوب منح الرخص الإدارية.

وفي المقابل يمكن القول أن تحقيق فعالية إدارة قضايا البيئة والصحة والسلامة تقتضي تضمين هذه الاعتبارات في خطوات وإجراءات العمل، كما أن التشريع وحده غير كاف لحماية البيئة نظرا لأن مشكلات هذه الأخيرة تتسم بالتشابك والتعقيد، حيث تقع مسؤولية حمايتها على العديد من الأجهزة مثل الجهاز التشريعي والجهاز التنفيذي (الحكومة) والقطاعات المختلفة والمنشآت الصناعية والإنتاجية في حد ذاتها، إضافة إلى الجهات القضائية وفقا لقواعد الاختصاص القضائي.

1- أهمية الموضوع

تعد الرخصة أحد أهم الضمانات الوقائية لحماية البيئة، لأنه ليس لهيئات الضبط المختصة منحه إلا بعد تحققها من توفر كافة الشروط القانونية والصحية اللازمة، التي تتعلق بشخص المتقدم بالطلب سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا أو ما تعلق بالموقع المخصص للمشروع المراد إنشاؤه. وباستقراء نصوص التشريعات البيئية، نجد أن هذا الإجراء واضح في كثير منها، ففي فرنسا نص قانون المنشآت المصنفة لحماية البيئة على الترخيص بالنسبة للمنشآت، التي تشكل خطرا وإزعاجا لراحة الساكنين في المناطق المجاورة أو على الصحة والسلامة العامة.

فموضوع الرخص الإدارية يجمع بين اتجاهين متناقضين؛ الاتجاه الصناعي والاتجاه البيئي يركز الأول على التصنيع واستهلاك الموارد الطبيعية البيئية، بينما يهدف الثاني إلى حماية البيئة ومنع الإضرار بها والحد من تدهورها.

لهذا يمكن القول بأن المشرع الجزائري وفي سعيه لتحقيق التنمية، سن مجموعة من القوانين تكفل حق الإنسان في تلبية مختلف حاجياته من الصناعة، غير أنه في المقابل وجب أن يضمن الحق في التمتع ببيئة صحية ونظيفة. ولا يتأتى ذلك إلا من خلال تنظيم النشاط الصناعي للمنشآت وفقا لمتطلبات حماية البيئة، في ظل التحيين المستمر للنصوص القانونية قصد توفير وسائل قانونية تعمل على حماية البيئة والمحافظة عليها وتحسينها في ظل تزايد حركة النشاط الصناعي وانتشاره.

فرغم أن المشرع الجزائري صاغ الوسائل القانونية لحماية البيئة بطابع ازدواجي وقائي وردعي، إلا أن الجانب الوقائي يعتبر أكثر فعالية ونجاعة لما توفره من وقاية سابقة تحول دون وقوع الأضرار البيئية الناتجة عن النشاط الصناعي، التي يتعذر في معظم الحالات تداركها مستقبلا وهنا تظهر أهمية

الدراسة في إبراز الوسائل القانونية الوقائية وتحديد دورها في تحقيق الحماية الوقائية للبيئة وفقا للنصوص القانونية في المجال الصناعي والبيئي.

2- أهداف الدراسة

يمكن تقسيم أهداف الدراسة إلى أهداف علمية وأهداف عملية.

-**أهداف علمية:** تتمثل في التركيز والتعمق أكثر بالدراسة والتحليل لمختلف الرخص الإدارية التي تصدرها الجهات المختصة قانونا في إطار ممارسة نشاط صناعي معين، سواء كانت الهيئة المختصة الوزارة في حد ذاتها أو على مستوى الجماعات المحلية، نتيجة لتزايد مشاكل التلوث وقلّة الدراسات القانونية المعمقة التي تعنى بهذا المجال.

-**أهداف عملية:** تتمثل في إيجاد حلول للقضاء أو على الأقل التقليل إلى حد ما من ظواهر التلوث البيئي، رمي النفايات، إضافة إلى إبراز فعالية الرخص الإدارية في تحقيق الحماية وتحسيس وتوعية كافة الجهات سواء الإدارة أو أصحاب المشاريع الصناعية بالدرجة الأولى والمجتمع عامة بضرورة المحافظة على الموارد الطبيعية ونظافة المحيط.

3- أسباب اختيار الموضوع

يمكن إدراج الأسباب التي دفعتنا لاختيار الموضوع فيما يلي:

أسباب ذاتية

تتمثل في الميول والرغبة في دراسة مثل هذه المواضيع والحرص على إيجاد الحلول الكفيلة لمشاكل التلوث البيئي، التي تتزايد بشكل مستمر رغم الجهود التي تبذلها الدولة في هذا المجال خاصة أمام تطور وتعقد التكنولوجيات المستخدمة في الصناعة، الأمر الذي صعب مسألة إثبات تورطها في تلويث المحيط وتحديد مسؤوليتها القانونية تجاه ذلك.

أسباب موضوعية

نتيجة لتعسف استعمال صاحب المنشأة الصناعية، حقه في القيام بالأنشطة الإنتاجية المختلفة تزايدت ظاهرة التلوث الهوائي والمائي بسبب تراكم النفايات الخطرة، انتشار الغبار الإزعاج وقلّة الراحة، دفع المشرع إلى التدخل لوضع حد لهذه الظاهرة، عن طريق سن مجموعة من القوانين إلى جانب قانون البيئة. منح بموجبه للإدارة سلطة التدخل لفرض احترام البيئة وإلزام كل من يرغب في

ممارسة نشاط صناعي، الحصول على رخصة إدارية أو تصريح كقيد قانوني إداري حسب حالة ودرجة خطورة تأثير المشروع الصناعي على البيئة، إلا أن ظاهرة التلوث والمشاكل التي تهدد البيئة لا تزال قائمة، مما يفرض ضرورة إعادة النظر في النظام القانوني الذي يضبط المشاريع الصناعية الأمر الذي يفتح المجال للدراسة والبحث للخوض والتعمق أكثر في مختلف جوانب الموضوع.

4- الدراسات السابقة

اتضح على الصعيد العملي، أن موضوع الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في مجال البيئة لم يحظ بدراسات متخصصة على المستوى الوطني، حيث تعتبر هذه دراسة جديدة في تفصيل الأحكام القانونية للرخصة في مجال المصانع، فقلما نجد دراسات وبحوث سابقة يمكن الاعتماد عليها في هذا الموضوع. وإن وجدت فتناولها للموضوع كان بصفة موجزة وغير مفصلة، انصبت في معظمها حول المنشآت المصنفة بصفة عامة وركزت على جميع الآليات الرقابية القبلية والبعديّة دون التركيز على الترخيص بصفة أدق.

ومن هذه الدراسات التي تناولت الموضوع، نذكر رسالة دكتوراه علوم في القانون للدكتور عبد الرحمان عزوي تحت عنوان " الرخص الإدارية في التشريع الجزائري"، تطرقت هذه الدراسة للرخص الإدارية بصفة عامة، أما تراخيص المحال الصناعية فتم الإشارة إليها على سبيل المثال ودون تفصيل.

- رسالة الدكتوراه علوم في القانون للدكتور مجاهد زين العابدين بعنوان " الحماية القانونية للمنشآت المصنفة"، عالج فيها الأستاذ ماهية استغلال الآليات القانونية للرقابة القبلية واللاحقة للهيئات الإدارية على استغلال المنشآت المصنفة، حيث تطرق لنظامي الترخيص والتصريح كآلية إدارية رقابية، ذات بعد وقائي والأجهزة المكلفة بالضبط سواء كان عاما أو خاصا وانتهى إلى حتمية مفادها وجوب مواكبة التطورات الحديثة والتقنيات الجديدة في مجال الرقابة على استغلال المنشأة، مع ضرورة تدارك القصور والعجز الذي تعاني منه الهيئات المكلفة بالرقابة سواء كانت على المستوى المركزي أو المحلي من الناحية المادية والمالية، إضافة إلى نقص التكوين والكفاءة المطلوبة.

- رسالة ماجستير للأستاذ بن خالد السعدي تحت عنوان "قانون المنشآت المصنفة"، تطرق فيها لدراسة الإطار القانوني العام للمنشآت المصنفة وآليات الرقابة القبلية والبعديّة لحماية البيئة في مجال المؤسسات المصنفة، تم الإشارة فيها إلى الترخيص كآلية وقائية بنوع من الاختصار.

- رسالة ماجستير للأستاذ بوكاري الياس "آليات الرقابة الإدارية على المنشآت المصنفة لحماية البيئة" تميزت بدراسة جميع آليات الرقابة الوقائية والردعية لحماية البيئة من خطر المؤسسات المصنفة تميزت هي الأخرى بالإشارة إلى الترخيص بنوع من الإيجاز وعدم التفصيل.

- رسالة ماجستير للأستاذ مدين أمال "المنشآت المصنفة لحماية البيئة"، تناولت فيها الباحثة الإطار العام للمنشآت المصنفة والرقابة عليها من قبل الجهات الإدارية، درست فيها الجانب الوقائي والردعي وأشارت إلى الترخيص بصفة غير مفصلة.

أما على الصعيد العربي فنجد دراسة للدكتور نعيم مغبغب تحت عنوان "قانون الصناعة والترخيص للمؤسسات المصنفة" الذي عالج فيه التنظيم القانوني للصناعة والمنشآت الصناعية كما تطرق لمختلف التراخيص التي تمنح للمصانع حسب الفئات ولرقابة سلطات الإدارة المركزية والمحلية وكذلك لمختلف المخالفات والعقوبات النصوص عليها.

- دراسة للدكتور موريس نخلة بعنوان "الوسيط في المحالات والمؤسسات المصنفة" تطرق فيها لمبادئ وأحكام الترخيص للمؤسسات المصنفة وتقسيمها إلى فئات، كما أشار الكاتب إلى التنظيم القانوني للمؤسسات المصنفة في فرنسا وإلى الآثار القانونية التي ترتبها الرخص، إلا أن هذه الدراسة تميزت بنوع من الإيجاز وعدم التفصيل والاقتصار على ذكر النصوص القانونية.

5- صعوبات الدراسة

تتمثل هذه الصعوبات فيما يلي:

- قلة الأحكام القضائية في مجال الترخيص للمنشآت الصناعية، الأمر الذي حال دون تمكننا من التحليل والدراسة والوقوف على أهم المشكلات والمسائل القانونية التي تثيرها بشيء من التفصيل والإسهاب.

- عدم دعمنا من جانب الإدارة من الناحية العملية، للإطلاع على نماذج التراخيص الممنوحة للمصانع وكذلك الشكاوى المطروحة والاعتراضات في هذا الجانب، حال دون إثراء الموضوع وإعطاء أمثلة من الواقع العملي لتحليله ودراسته بتعمق والوصول إلى استنتاجات مبنية على معلومات صحيحة ودقيقة.

- الصعوبات والأوضاع الصحية التي عاشتها البلاد، حالت دون إمكانية التنقل والسفر بصفة جيدة.

6- إشكالية البحث

أدت الإصلاحات الاقتصادية الواسعة، التي عرفتها الجزائر في الآونة الأخيرة لدعم سياسة التنمية الوطنية، إلى ارتفاع حدة التنافس بين المؤسسات الصناعية في المجال الصناعي والتجاري

الأمر الذي نتج عنه مشاكل بيئية، خلفت العديد من الآثار السلبية على عناصر الطبيعة المختلفة والمتمثلة أساسا في خطر التلوث البيئي، الذي أصبح في تزايد مستمر يهدد الوجود البشري بأكمله، لذا أدركت الجهات الإدارية المكلفة بحماية البيئة ضرورة التركيز على الجانب الوقائي الضبطي للعمل على تفادي وقوع المخاطر، من خلال تقييد حرية ممارسة النشاط الصناعي بالحصول على الترخيص المسبق، قصد احتواء الأضرار والعمل على تخفيف حجمها. وإقرار العقوبات اللازمة للمخالفين لأحكام الترخيص، لتحقيق مطابقة قانونية بين نشاط المؤسسة والبيئة الطبيعية في محاولة للسيطرة وبسط الرقابة عليها (المنشأة الصناعية) في ظل تبني مسؤوليات جديدة يمكن أن تتدرج ضمن كافة وظائفها.

وتتجلى إشكالية البحث في أنه بالرغم من وجود نصوص قانونية وتنظيمية؛ سعى من خلالها المشرع الجزائري إلى توفير حماية حقيقية للبيئة في الجزائر، في إطار احترام المبادئ والقواعد الدولية الخاصة بالمحافظة على البيئة، إلا أن البيئة في الجزائر تعرف تدهورا مستمرا ومتزايدا الأمر الذي يوحي بعجز النظام القانوني القائم على ضبط قواعد الإدارة البيئية ويعمل على تفعيل آليات الإدارة في المجال الوقائي والردعي، يلزم المنشآت الصناعية باحترام النصوص القانونية المتعلقة بحماية البيئة وهو ما يثير تساؤلا جوهريا حول مدى فعالية الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في توفير حماية وقائية قبلية للبيئة من خطر نشاط المنشآت الصناعية؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات التالية:

- ما مدى تقييد سلطة الجهات الإدارية في منح أو رفض منح الرخصة الإدارية للمنشآت الصناعية؟

- ما هي حدود سلطة القضاء في الرقابة على منح الرخص الإدارية في الجزائر؟

7- منهج الدراسة

تقتضي طبيعة الموضوع أن نعتمد في دراسته المنهج الوصفي والمنهج التحليلي القانوني على أساس أن الدراسة تقوم بالتعرض لمفهوم الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية، مع توضيح الإطار القانوني لتسليم هذه الرخص والرقابة عليها، ثم ننتقل إلى تحليل مختلف النصوص القانونية والتنظيمية، باعتبار أن الرخصة تمثل صورة من صور الضبط الإداري تكمن في جملة من الإجراءات المنظمة يفرض القانون إتباعها، فضلا عن ذلك مناقشة الآراء الفقهية التي قيلت في الموضوع للوقوف على مختلف جوانبها النظرية والعملية ومختلف عناصرها والإشكالات التي تثيرها.

للإجابة على كافة التساؤلات التي طرحت آنفاً، حاولنا تقسيم الدراسة إلى قسمين لأن طبيعة الموضوع تفرض علينا دراسة الأحكام العامة للرخص الإدارية للمنشآت الصناعية، ثم التطرق إلى الآثار القانونية التي ترتبها، من خلال بحث العلاقات التي تقوم وتبرز بعد منح الترخيص سواء بالنسبة لصاحب المصنع المرخص له والأشخاص المجاورين للمنشأة، الحماية الإدارية التي تكفلها الجهة الإدارية المانحة كسلطة عامة، لتقادي تأثير النشاط الصناعي على البيئة، إضافة إلى دور القاضي الذي يشكل الحماية القضائية، تتجسد في مراقبة أعمال الإدارة لضمان تطبيق نصوص التشريع البيئي وعدم تعسف وتحيز الإدارة، لهذا قسمنا الدراسة إلى بابين تناولنا في الباب الأول الأحكام العامة للرخص الإدارية للمنشآت الصناعية ضمن ثلاثة فصول، يتطرق الفصل الأول إلى الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في مجال البيئة في الحالات العادية وندرس في الفصل الثاني الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في الحالات الاستثنائية ونبحث في الفصل الثالث الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في الحالات الخاصة، أما الباب الثاني فقد حمل الآثار القانونية للرخص الإدارية للمنشآت الصناعية وتم تقسيمه إلى ثلاثة فصول، الفصل الأول بعنوان الآثار القانونية بالنسبة للمنشأة الصناعية والغير، الفصل الثاني يتناول الآثار القانونية بالنسبة للجهة الإدارية المرخصة والفصل الثالث بعنوان الآثار القانونية بالنسبة للجهة القضائية. وانتهت الدراسة بخاتمة تضمنت مجموعة من النتائج والمقترحات.

الباب الأول

الأحكام العامة للرخص الإدارية
للمنشآت الصناعية في مجال البيئة

الباب الأول
الأحكام العامة للرخص
الإدارية للمنشآت
الصناعية في مجال البيئة

تشكل الأحكام القانونية للرخصة الإدارية للمنشآت الصناعية؛ نقطة تحول جذرية في التشريع الجزائري في المجال البيئي، حيث أخذت الدولة تولي الجوانب الاقتصادية والتقنية والاجتماعية الأهمية والمكانة التي تستحق، فهي لم تهتم بهذه المسائل فيما مضى وكان نشاطها يقتصر فقط على تأمين وتوفير الشروط الصحية والإدارية للمصنع دون التطرق للجانب والاجتماعي والبيئي.

فالمنشأة الصناعية أصبحت اليوم؛ تمثل وحدة إنتاج أساسية في المجتمع، لا يمكن الاستغناء عنها، لهذا عمدت الدولة إلى تنظيمها وحمايتها؛ بأن فرض المشرع على أصحاب المصانع شروطا وإجراءات خاصة ذات طابع إداري وتقني وصحي لدى إقدامهم وزعمهم إنشاء مصانع أو عند تعديل وتغيير مصانع قائمة، فألزمهم الحصول على رخصة حددت أحكامها وشروطها حسب كل حالة من الحالات، سواء في الظروف العادية أو عند حصول ظروف طارئة أو في الحالات الخاصة المنصوص عليها قانونا.

فالإجراءات المتبعة لتسليم الرخصة الإدارية، باعتبارها أداة وقائية تجسد بحق الرقابة القبلية على النشاطات الخطيرة المضرة بالصحة العامة والبيئة، تعرف بعض الغموض من ناحية المدة القانونية المتعلقة بفحص ودراسة الملف وتبليغ المعني بنتائج الدراسة، الآجال القانونية وكيفية تقديم الطعون، إضافة إلى عدم التفصيل بدقة في الحالات الاستثنائية والخاصة في منح الرخصة.

كما أن عدم وجود نظام قانوني واحد يحكم جميع أنواع الصناعات وكثرة النصوص القانونية التي تنظم كل نوع من الصناعة، أدى إلى ظهور العديد من الصعوبات والتناقضات والعيوب في هذا المقام.

وستتم دراسة هذا الباب من خلال تقسيمه إلى ثلاثة فصول؛ يتناول الفصل الأول الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في الحالات العادية ويتطرق الفصل الثاني إلى الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في الحالات الاستثنائية، في حين ندرس في الفصل الثالث الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في الحالات الخاصة.

الفصل الأول

الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في
الحالات العادية

الفصل الأول

الرخص الإدارية للمنشآت
الصناعية في الحالات
العادية

يمكن تقسيم الأحكام القانونية والتنظيمية الخاصة بمنح الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في مجال البيئة في الحالات العادية، إلى نظامين أساسيين وهذا ما اعتمده المشرع الجزائري على غرار باقي التشريعات الأخرى.

حيث أخضع المنشآت الصناعية التي تشكل مخاطر ومضار على صحة وراحة الإنسان وسلامة البيئة والمحيط، إلى نظام الرخصة الإدارية، فقيدها بدراسات قانونية وتقنية تسبق عملية منحها، مع التأكيد على الإجراءات المتبعة في إقامة المنشآت الصناعية حسب كل فئة واستغلالها والشروط التقنية الخاصة بتقييم مدى تأثير النشاط على البيئة والحلول والأساليب التي تم إعدادها لتفادي المخاطر التي تسببها وتنظيم نقل المواد الخطرة المستخدمة في صناعة المواد والمنتجات.

إضافة إلى الوسائل المسطرة في مجال إزالة النفايات وتصريف المياه القذرة الناتجة عن نشاط المنشأة والتركيز على السلطات المختصة بمنح الرخصة والتي قسمها المشرع، وفقا للتقسيم الإداري المتبع في الجزائر، إلى هيئات مركزية وأخرى محلية (المبحث الأول)، في حين أخضع المنشآت الصناعية التي تتطوي على خطورة أقل إلى نظام التصريح الإداري، الذي يستوجب الحصول عليه مسبقا من طرف صاحب المشروع الصناعي قبل البدء في ممارسة النشاط (المبحث الثاني).

لذلك يقتضي الأمر الإلمام بكل ذلك، حتى يمكن فهم السياق الذي تقررت فيه الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في الحالات العادية وتبعاً لذلك نستعرض هذا الفصل في مبحثين اثنين هما:

المبحث الأول: الأحكام القانونية المتعلقة بالرخص الإدارية لفئات المنشآت الصناعية.

المبحث الثاني: نظام التصريح بدل الرخصة للمنشآت الصناعية من الفئة الرابعة.

المبحث الأول

الأحكام القانونية المتعلقة بالرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في مجال البيئة

تعد الرخصة الإدارية أداة وقائية من أدوات الضبط الإداري في مجال حماية البيئة والمحافظة عليها، لهذا وجب تحديد مفهوم رخصة المنشآت الصناعية (المطلب الأول) شروط إنشائها واستغلالها (المطلب الثاني)، إضافة تحديد الجهات المختصة بمنحها (المطلب الثالث).

المطلب الأول

تعريف رخصة المنشآت الصناعية

لتعريف رخصة المنشآت الصناعية، وجب التطرق في بداية الأمر إلى تحديد مفهوم الرخصة الإدارية بصفة عامة (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى تحديد معنى المنشآت الصناعية حسب كل فئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف الرخصة الإدارية وبيان طبيعتها القانونية

يعتبر نظام الرخصة صورة من صور رقابة الإدارة الأقل خطورة وأكثر الأساليب الإدارية استخداما في مجال حماية البيئة وحظر الأنشطة الخطيرة والمضرة بها، لذلك سوف ندرس في هذا الفرع تعريف الرخصة الإدارية (أولا) ثم تحديد طبيعتها القانونية (ثانيا).

أولاً: تعريف الرخصة الإدارية

لتحديد معنى الرخصة الإدارية وجب الرجوع إلى الأصل اللغوي للكلمة (1)، ثم بيان مفهومها من الناحية الاصطلاحية (2).

1- التعريف اللغوي للرخصة الإدارية

الرُخْصَة في اللغة العربية هي الفرصة ورخص له الأمر: أذن له فيه بعد النهي عنه والرخصة ترخيص الله للعبد في أشياء تنهى عنه. والرُخْصَة في الأمر وهو خلاف التشديد أي التيسير

والتسهيل وقد رخص له كذا ترخيصا فترخص هو فيه أي لم يستقص ويقال رخص له في كذا وكذا أي أذن له بعد نهى إياه عنه.¹ فهي إذن تبيح به الحكومة لحامله مزاوله عمل معين.²

2- التعريف الاصطلاحي للرخصة الإدارية

الرخصة أو الترخيص مسميات تحمل نفس المعنى، فماذا نعني بها؟

أورد الفقه عدة تعريفات للرخصة الإدارية، نذكر منها تعريف الدكتور عبد الله الشيخ بأنه " الإجراء الذي بمقتضاه يتم استئذان الإدارة بممارسة نشاط معين وبين عناصره التي تتمثل في ممارسة نشاط أو حرية بعد وجوب الحصول الإذن المسبق".³

وهناك من عرفه على أنه الإذن الصادر من جهة الإدارة المختصة بممارسة نشاط معين لا يجوز ممارسته بغير إذن وذلك بهدف عدم تأثير مثل هذا النشاط على البيئة.⁴

وما يؤخذ على هذا التعريف أنه لم يبين شكل الإذن هل يكون مكتوبا أم شفويا، كما لم يوضح الطبيعة السلبية للنشاط على البيئة.

كما عرفها الدكتور عبد الرحمان عزاوي بأنها " صورة من صور التنظيم والتقييد التي تستخدمها الإدارة في مواجهة الأفراد، وهو وسيلة رقابية سابقة على ممارسة النشاط. فهو أسلوب وقائي لتحقيق الغايات الضابطة المتمثلة في حماية النظام العام، سواء في مفهومه التقليدي أو مفهومه الحديث".⁵

ويلاحظ بأن هذا التعريف قد شمل جميع عناصر وخصائص الرخصة الإدارية وبين الأهداف المرجوة منها بشيء من التفصيل والدقة، مقارنة بالتعريف السابق.

يمكن من خلال ما سبق ذكره أن نعرف الرخصة الإدارية بأنها إذن مكتوب صادر من الجهات والسلطات الإدارية المختصة، بممارسة نشاط معين وفقا لقيود وشروط قانونية معينة لنقادي تأثير هذا النشاط على البيئة.

¹ - أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الإفريقي المصري، لسان العرب، المجلد السادس، ط01، در صادر، بيروت، 2001، ص: 128.

² - مجمع اللغة العربية بالقاهرة، المعجم الوسيط، ط02، القاهرة، 1972، ص: 336.

³ - عبد الله الشيخ، النظام القانوني لإصدار الصحف، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص: 67.

⁴ - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991، ص: 358.

⁵ - عبد الرحمان عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص ص: 156.157.

ثانياً: الطبيعة القانونية للرخصة الإدارية

لا يقتصر فائدة تحديد طبيعة الرخص الإدارية من الناحية النظرية فحسب، بل تتعداها إلى الجانب العملي، حيث يرتبط نوع المنازعة الإدارية بتحديد طبيعة التصرف الإداري وبالتالي فهل تعتبر الرخصة الإدارية قراراً يشمل كافة عناصر القرار الإداري؟

ذهب بعض الفقه إلى اعتبار الترخيص الإداري قرار سابق يتوقف عليه ممارسة نشاط، لا يجوز ممارسته قبل الحصول عليه، أي أنه قرار إداري يصدر قبل البدء في تنفيذ النشاط الذي يخضع له فهو قرار لازم قانوناً قبل كل بداية لممارسة النشاط المشروط به.¹

في حين اعتبره جانب آخر من الفقه بأنه عمل إداري وإجراء من الإجراءات التي تقوم بها الإدارة تسمح بالرقابة الفعالة على الأنشطة التي يحظرها القانون. ووسيلة لمراقبة النشاطات الخطرة والتحكم في مستعملي هذه النشاطات.²

ويرى الدكتور عبد الرحمان عزوي في تحديده للطبيعة القانونية للرخصة الإدارية أنها قرار إداري بكل ما يحمل هذا الأخير من خصائص ومواصفات وما يترتب عليه من آثار ونتائج قانونية في العلاقة الثلاثية؛ بين طالب الرخصة والإدارة المرخصة والغير، من حيث كونه عملاً إدارياً قانونياً صادراً من جانب واحد، يحدث أثراً قانونياً في الوضع أو النظام القانوني القائم ويتمتع بالقوة التنفيذية خاصة في الحالات التي تتدخل فيها الإدارة على نحو ملزم.³

وهو ما أكده الدكتور سعيد نحيلي بقوله "... بمحاولة إسقاط عناصر القرار الإداري على الترخيص الإداري يتبين أن الترخيص الإداري لا يعدو أن يكون عملاً قانونياً فردياً تقوم به سلطة إدارية مختصة بقصد إحداث أثر حقوقي متى كان هذا جائزاً من الناحية القانونية. وكما يلاحظ فهذه هي ذاتها العناصر القانونية للقرار الإداري، إذ يدخل الترخيص الإداري ضمن الأوامر الفردية التي تملكها الإدارة بوصفه وسيلة أساسية من وسائل تحقيق المصلحة العامة الاجتماعية حيث إن منح الترخيص لمزاولة نشاط فردي معين إنما يعد من القرارات الإدارية الفردية التي تصدرها الإدارة عند توافر الشروط التي وضعها المشرع...".⁴

¹ - محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1998، ص: 67.

² - Neil Hawke, introduction to administrative Law, the Glass House, Britain, 1998, p 103.

- عارف مخلف صالح، الإدارة البيئية، الحماية الإدارية للبيئة، دار اليازودي العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص: 290.

³ - عبد الرحمان عزوي، مرجع سابق، ص: 190.

⁴ - سعيد نحيلي، الترخيص الإداري، الموسوعة العربية القانونية، مقال منشور على الموقع التالي: <http://arab-ency.com.sy/law/detail/163410>، تاريخ الدخول للموقع 14/08/2020 على الساعة 22.44.

وما يمكن استنتاجه من الآراء السابقة هو أن الرخصة الإدارية عملاً إدارياً انفرادياً، يتضمن كافة عناصر القرار الإداري الموضوعية والشكلية، يصدر عن الجهة الإدارية المختصة بوصفها سلطة عامة، يكون ملزماً للمرخص له ويسمح له بممارسة نشاط معين وفقاً للقانون.

الفرع الثاني

تعريف المنشأة الصناعية

هناك عدة تسميات للمنشأة الصناعية، تتمثل في المصنع، المؤسسة الصناعية، المنشأة، الاتحاد سواء مدمجة أو غير مدمجة؛ عامة أو خاصة والتي يكون لديها اختصاصاتها وإدارتها الذاتية والكيانات أو المنشآت التي يكون فيها أكثر من وحدة إدارية، يمكن تمييز كل منها على حدى على أنها منشأة قائمة بذاتها.¹ وفيما يلي سوف نتطرق لتعريف المنشأة الصناعية بصفة عامة (أولاً) ثم نعرف كل منشأة حسب الفئات التي صنفها المشرع الجزائري (ثانياً).

أولاً: تعريف المنشأة الصناعية بصفة عامة

تعرف المنشأة بأنها " كافة المنشآت الصناعية أو التجارية التي يعمل بها أكثر من خمسين فرداً أو التي تقدم خدمة على المستوى القومي، أو التي تعتبر مصدر إنتاج حيوي لاحتياجات أو تخزينها أو توزيعها أو هي جميع العقارات أو المحال والمنشآت التجارية أو الصناعية أو السياحية حكومية أو غير حكومية ".²

وما يميز هذا التعريف أنه لم يفصل في معنى المنشأة الصناعية، حيث حدد أنواع المنشآت الصناعية التي قد تكون تابعة للدولة أو الخواص والتي تقوم بعملية الإنتاج والتوزيع والتخزين بهدف تلبية احتياجات أفراد المجتمع.

ويطلق على كل منشأة صناعية مفهوم المنشأة المصنفة، الذي يعني كل مؤسسة خطيرة ومضايقة وغير صحية والمتمثلة في المعامل والمصانع، التي يحوزها أو يستثمرها شخصاً طبيعياً أو

¹ - شرفة أسماء، واقع تبني المسؤولية البيئية في المنظمات الصناعية (دراسة ميدانية على مستوى مؤسسة فرنيال عنابة)، مجلة شؤون اجتماعية، عدد 141، السنة 36، 2019، ص: 154.

² - عبد التواب معوض، التشريعات الجنائية الخاصة بحماية البيئة والأمن الصناعي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1989، ص: 26.

معنويا عاما كان أم خاصا، تشكل خطرا وترتب مساوئ على راحة الجيران وعلى الصحة العامة والنظافة أو الزراعة أو حماية البيئة والمحافظة على المواقع والأبنية.¹

كما يعرفها الدكتور ماجد راغب الحلو بأنها المنشآت الخطرة أي المنشآت الصناعية أو التجارية التي تسبب مخاطر أو مضايقات، فيما يتعلق بالأمن العام أو الصحة العامة أو راحة الجيران أو الزراعة، مما يستدعي خضوعها لرقابة خاصة من جانب ضبط خاص، يهدف إلى ضبط مخاطرها أو مضايقتها التي أهمها خطر الانفجار والحريق والدخان والغبار والروائح والضجيج وإفساد المياه.²

وقد عرف المشرع الجزائري المنشأة المصنفة بأنها " كل وحدة تقنية ثابتة يمارس فيها نشاط أو عدة أنشطة من النشاطات المذكورة في قائمة المنشآت المصنفة المحددة في التنظيم المعمول به".³

وتتكون المؤسسة الصناعية من ثلاثة عناصر أساسية تتمثل في العنصر المادي الذي يقصد به مجموعة القيم المادية والمالية؛ التي تتألف منها المؤسسة أي القيمة المالية للألات والمعدات وهو الذي يميز المؤسسات الصناعية عن غيرها من المؤسسات الاجتماعية والخيرية، التي لا تهدف لتحقيق الربح والعنصر البشري والمتمثل في العاملين الذي يلعب دورا رئيسيا في المؤسسة والعنصر التقني والمعنوي الذي تركز عليه المؤسسة كالاسم والشعار ورخص الاستثمار وبراءة الاختراع.⁴

ثانيا: تعريف المنشأة الصناعية حسب كل فئة

صفة عامة يمكن القول بأن المنشأة الصناعية من الفئة الأولى، هي كل منشأة مصنفة ضمن قائمة المنشآت المحددة بموجب القانون والتنظيم المعمول بها والتي تشكل خطرا على الصحة العامة والنظافة والزراعة وسلامة المحيط، مما يستوجب إخضاعها للرقابة وحصولها على رخصة مسبقة من الوزارة قبل البدء في نشاطها.⁵

ويمكن تعريف المنشأة الصناعية من الفئة الثانية، بأنها المنشأة المصنفة ضمن قائمة المنشآت المحددة بموجب القانون والتنظيم المعمول بها، يكون لها تأثيرات خطيرة على الصحة العامة والنظافة

¹ - جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة القاضي منصور، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد)، 1997، ص:1625، مجاهد زين العابدين، الحماية القانونية للمنشآت المصنفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2016-2017، ص: 27.

² - ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار المطبوعات الجمعية، مصر، 1995، ص: 09.

³ - المادة 02 ف 02 من المرسوم التنفيذي 06-198 المؤرخ في 31 مايو 2006 يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 37، صادرة في 2006/07/04.

⁴ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، الترخيص للمؤسسات المصنفة، (د.د.ن)، 1996، ص: 29-30.

⁵ - المادة 19 من القانون 03-10 مرجع سابق، المادة 03 ف01 المرسوم التنفيذي 06-198.

وسلامة المحيط، مما يستوجب إخضاعها للرقابة وتقييد نشاطها بالحصول على رخصة مسبقة من والي الولاية المختص إقليمياً قبل ممارسة العمل.¹

فمصانع الفئة الثانية، هي المصانع التي لا تفرض بالضرورة إبعادها عن المساكن غير أنه لا يمكن الترخيص في استثمارها، إلا بعد اتخاذ مجموعة من الإجراءات والتدابير التنظيمية اللازمة لتقادي المخاطر والأضرار.²

خلافًا للمنشآت الصناعية من الفئتين الأولى والثانية، تعد المصانع من الفئة الثالثة أقل خطورة بالنسبة للجوار والصحة العامة، لهذا أخضعها المشرع لرخصة من البلدية، يمنحها ممثلها القانوني ألا وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وبالتالي لا تتطلب المنشآت الصناعية من الفئة الثالثة إجراءات معقدة، كما لا تتضمن شرط إبعادها عن المساكن، بل يكفي القيام بالتدابير القانونية اللازمة للحصول على الرخصة على مستوى البلدية.³

الفرع الثالث

تصنيف المنشآت الصناعية

هناك عدة معايير لتصنيف المنشآت الصناعية، كتحديد درجة خطر المنشأة على صحة وراحة الإنسان والبيئة (أولاً)، إضافة إلى تحديد الموقع المراد إنشاء المنشأة فيه (ثانياً) ومدى أهمية المصنع من الناحية الاقتصادية (ثالثاً).

أولاً: معيار درجة الخطورة

لم تفرق مختلف التشريعات القانونية بين المنشآت الصناعية وغيرها من المحلات الخطرة والضارة بالصحة والسكنية العامة، حيث اعتبر مصانع الفئة الأولى هي المصانع التي يجب إبعادها عن

¹ - المادة 03 ف02 من المرسوم التنفيذي 06-198، مرجع سابق. ما نلاحظه أن المادة 19 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة قد نصت على أن المنشآت المصنفة من الفئة الأولى تخضع لترخيص من الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني عندما تكون الرخصة منصوص عليها في التشريع المعمول به، بينما في المادة 03 من المرسوم 06-198 الذي يضبط المؤسسات المصنفة قد اقتصر فقط على أن المؤسسة المصنفة من الفئة الأولى تخضع لرخصة وزارية ولم يبين الجهة التي تمنحها.

² - نعيم مغيب، مرجع سابق، ص: 122.

³ - المادة 03 ف03 من المرسوم التنفيذي 06-198، مرجع سابق.

الأماكن والتجمعات السكانية، نظرا لما ينتج عنها من أخطار يصعب تفاديها أو الحد منها بشكل قاطع ويرجع للسلطة الإدارية تقدير ودراسة هذه المخاطر.¹

وبالنسبة للتشريع الجزائري، فقد صنف المشرع الجزائري في القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة المصانع ضمن المنشآت المصنفة التي نظم أحكامها ضمن الفصل الخامس من ذات القانون تحت عنوان الأنظمة القانونية الخاصة والقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير²، إضافة إلى بعض المراسيم التنفيذية منها المرسوم 06-198 المتضمن ضبط وتنظيم المؤسسات المصنفة والمرسوم 01-19 المتعلق بتسيير ومعالجة النفايات وكذلك المرسوم المتعلق بتنظيم الكوارث الطبيعية.³

وبالرجوع إلى الفقرة الثانية من المادة 19 من القانون (03-10)، يتضح لنا أن المشرع قد اعتمد معيار درجة المخاطر والإضرار بالصحة العامة في تصنيف المؤسسات المصنفة بما فيها المصانع حيث جاء في المادة ما يلي: "... تخضع المنشآت المصنفة حسب أهميتها، حسب الأخطار أو المضار التي تنجر عن استغلالها، لترخيص من الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني...".

وما يمكن استنتاجه هو أن مصانع الفئة الأولى هي التي ينتج عنها خطر جدي للبيئة والمحيط وللصحة العامة، مما يستوجب إبعادها عن المساكن لمنع كل ضرر ينتج عنها.⁴

وبالتالي فالمعيار الأساسي لتعريف المصانع من الفئة الأولى وتمييزها عن غيرها من التصنيفات الأخرى للمصانع، يرتبط أساسا بالمخاطر والأضرار التي تسببها، وبالمسافة الواجب مراعاتها لإبعادها عن الأماكن السكنية وعن الأوساط والمجاري المائية وغيرها من الأماكن التي يمكن أن تتضرر بسببها.

وقد اعتمد المشرع معيار درجة خطورة المنشآت على البيئة، فكلما كانت النشاطات الصناعية خطيرة بدرجة كبيرة، فإن الجهة المختصة بتسليم الرخصة تكون درجة الجهة الإدارية المختصة بمنحها أعلى وأرقى، كون الوزارة المكلفة بالبيئة هي الجهة الأصلية المختصة بحماية البيئة، إلا أن

¹ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 92.

² - القانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52، صادرة في 02 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بموجب القانون 04-05 المؤرخ في 14/08/2004، ج ر عدد 51، صادرة في 15/08/2004.

³ - القانون 04-20 المؤرخ في 25/12/2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 84، مؤرخة في 29/12/2004.

⁴ - نعيم مغيب، الجديد في الترخيص الصناعي والبيئي، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 01، بيروت، لبنان، 2006، ص: 41.

المشروع لم يبين تفاصيل وإجراءات إصدار القرار المشترك بين كل من الوزير المعني والوزير المكلف بالبيئة.

أما بالنسبة للمنشآت الصناعية من الفئة الثانية، على عكس الفئة الأولى فإن إنشاؤها لا يتطلب إبعادها كلياً عن التجمعات والأماكن السكنية، بل يجب اتخاذ مجموعة من التدابير الضرورية للوقاية والسلامة من المخاطر والأضرار التي يمكن أن تسببها ونفس الشيء بالنسبة للمنشآت المصنفة من الفئة الثالثة.¹

ثانياً: معيار تحديد الموقع

ويختلف المعيار المعتمد في تصنيف المصنع كذلك، بالنظر إلى الموقع المراد إنشاؤه فيه سواء كانت أماكن سكنية أو زراعية، أو أماكن تكون مخصصة أصلاً لتقام فيها مصانع وإلى الآلات والمعدات المستخدمة فيها، إضافة إلى حجم المصنع وكمية الإنتاج، ونسوق مثال على ذلك فيما يخص المشروبات الصناعية، فإذا كان تقطير المشروبات يتم بكركات صغيرة لا يزيد إنتاجها عن 100 لتر يومياً، فإن المصانع تعتبر من الفئة الثالثة، أما إذا كانت الكمية المنتجة تتم بواسطة كركة واحدة تزيد عن 100 لتر يومياً، فإن المنشأة تصنف من الفئة الثانية، أما إذا زادت الكمية عن 100 لتر بنسبة كبيرة، فإن المصنع يعتبر من الفئة الأولى .

والشيء نفسه بالنسبة للمخزون، فإذا كان حجم المخزون يقل عن 500 لتر تصنف المنشأة من الفئة الثالثة، أما إذا تراوحت الكمية بين 500 و1000 لتر تكون من الفئة الثانية وإذا زادت عن (2000) ألفي لتر تكون من الفئة الأولى.²

وبالتالي نستنتج بأن المعيار المعتمد في تصنيف المنشآت الصناعية، يكون حسب درجة الأضرار والمخاطر التي تمس بالبيئة وتؤدي إلى تدهورها وصحة الإنسان، إضافة إلى حجم وضخامة المصنع وكميات الإنتاج والمخزون.

ثالثاً: حجم المنشأة

لم يتطرق المشروع الجزائري إلى تعريف الرخصة الإدارية للمنشآت الصناعية من الفئة الأولى وإنما اقتصر على بيان الجهة التي تصدرها والمتمثلة في الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني. واكتفى

¹ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 92.

² - نعيم مغيب، قانون الصناعة، المرجع نفسه، ص: 93.

بالإشارة في المرسوم التنفيذي رقم (06-198) المتضمن ضبط المؤسسات المصنفة إلى أن المؤسسة المصنفة من الفئة الأولى هي المؤسسة التي تخضع على الأقل لرخصة وزارية.¹

أما المؤسسات المصنفة من الفئة الثانية، فهي المؤسسة التي تخضع على الأقل لرخصة محلية تصدر عن والي الولاية المختص إقليميا، في حين تخضع المؤسسة المصنفة من الفئة الثالثة، على الأقل لرخصة محلية يمنحها رئيس المجلس الشعبي البلدي.²

المطلب الثاني

الشروط المتعلقة برخص المنشآت الصناعية في مجال البيئة

يفترض في إنشاء المصانع توافر مجموعة من الشروط التقنية (الفرع الأول) والشروط الإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الشروط التقنية

تتمثل الشروط التقنية في الدراسات ذات الطابع التقني التي فرضها المشرع قبل إنشاء المصانع لمعرفة مدى تأثير هذا النشاط على البيئة (أولا) وتقييم الأخطار التي يحتمل وقوعها عند مباشرتها لنشاطها، بغرض تحديد الآثار السلبية ومدى خطورتها على الإنسان والبيئة (ثانيا).

أولا: دراسة التأثير كآلية لدعم الطابع الوقائي البيئي

لم يعط المشرع الجزائري تعريفا واضحا ودقيقا لدراسة التأثير في المرسوم الذي يحدد مجال ومحتوى وكيفيات دراسة وموجز التأثير على البيئة واكتفى بقوله بأنها الدراسة التي تخضع لها مسبقا وحسب الحالة، سواء كانت دراسة تأثير أو موجز تأثير مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى وكل الأعمال وبرامج البناء والتهيئة التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فورا أو لاحقا على البيئة.³

¹ - المادة 03 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31 مايو 2006 يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 37، صادرة في 2006/07/04.

² - فتحي بن جديد، الترخيص الإداري كإجراء لحماية البيئة من التلوث (رخصتي البناء واستغلال المنشآت المصنفة)، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، عدد 06، 2016، ص: 25.

³ - المادة 05 من القانون 03-10، مرجع سابق.

1- تعريف دراسة التأثير

عرف المشرع الجزائري دراسة التأثير في قانون المناجم، بأنها تحليل آثار استغلال كل موقع منجمي على مكونات البيئة، بما فيها الموارد المائية، جودة الهواء والجو، سطح الأرض وباطنها طبيعة النبات والحيوان وكذا على التجمعات البشرية من الموقع المنجمي بسبب الضوضاء والغبار والروائح والاهتزازات وتأثيرها على الصحة العمومية للسكان المجاورين.¹

وقد أورد الفقه عدة تعريفات لدراسة التأثير، تركزت في مجملها على الهدف من الإجراء الوقائي في حماية البيئة وصحة الإنسان، نذكر منها تعريف الفقيه **MAX FALQUE** الذي يرى بأن دراسة مدى التأثير تتمثل في تجديد وتنظيم وتقييم التأثيرات الفيزيائية والإيكولوجية والجمالية والاجتماعية والثقافية للتجهيز أو لقرار ذي صبغة فنية أو اقتصادية أو سياسية، هذه التأثيرات مباشرة كانت أو غير مباشرة، يجب أن يقع اعتبارها على المدى القصير والمتوسط والطويل.²

ومن خلال التعريفات السابقة، يمكن أن نستنتج تعريفا لدراسة التأثير في البيئة بأنه إجراء وقائي ذو طبيعة تقنية، تقوم به الجهات الإدارية المختصة بغرض تحديد الآثار السلبية والإيجابية المباشرة وغير المباشرة لنشاط المنشأة الصناعية على البيئة وصحة الإنسان والعمل على نقادي وقوع الأضرار في الحاضر والمستقبل.

2- دراسة موجز التأثير

يعتبر إجراء موجز التأثير آلية وقائية حديثة النشأة، إذ تم استحداثه بموجب القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة³، يمكن تعريفه بأنه تقرير مختصر يحدد بمقتضاه مدى احترام المشروع أو المنشأة المراد إقامتها لمقتضيات حماية البيئة، فهو عبارة على دراسة تأثير مختصرة أو موجزة.⁴

وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 07-145، نجد بأن المشرع قد حدد المشاريع الصناعية التي تخضع وجوبا لموجز التأثير في الملحق الثاني وهي المشاريع المتعلقة بالتقيب عن حقول البترول

¹-المادة 24 فقرة 02 من القانون 01-10 المؤرخ في 03 يوليو 2001 يتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 35، صادرة في 04 يوليو 2001. وقد عرف دليل دراسة التأثير الذي أعدته وزارة البيئة بالتعاون الألماني بأنه: >> L'étude d'impact sur l'environnement (EIE) est un instrument réglementaire, technique et scientifique, de planification, de gestion et l'aide à la prise de decision...>>, Guide des études d'impact sur l'environnement EIE, Ministère de et des Energies Renouvelables, Giz, p23.

²-REDDAF AHMED, Politique et droit de l'environnement en Algerie, Revue Idara, N 01, 2000, p98.

³ - المادة 16 من القانون 03-10، مرجع سابق.

⁴ -PRIEUR MICHEL, « vers un droit de l'environnement renouvelé », cahiers du Conseil constitutionnel N°= 15 (Dossier : constitution et Environnement) .

والغاز لمدة لا تقل عن سنتين، إضافة إلى جملة من المشاريع الأخرى في مجالات مختلفة، كما أخضع دراسة موجز التأثير لرقابة الجهات الإدارية المحلية المتمثلة في والي الولاية المختص إقليمياً.

3- إجراءات فحص دراسات وموجزات التأثير على البيئة وفقاً للتعديلات الواردة في المرسوم 18-255

طبقاً لمواد المرسوم 07-145 يمكن ترتيب إجراءات دراسة تأثير المشروعات الصناعية على البيئة كالتالي:

أ- إيداع دراسة أو موجز التأثير على البيئة مع زيادة في عدد النسخ

يودع صاحب المشروع دراسة أو موجز التأثير على البيئة في عشر (10) نسخ إلى الجهة الإدارية المختصة بموجب القانون والمتمثلة في والي الولاية المختص إقليمياً، لكن لم يحدد المشرع المدة القانونية اللازمة للدفع.¹

في حين نجد أن المرسوم 90-78 نص على أن يودع طلب دراسة التأثير سواء من صاحب المشروع أو مقدم الطلب، في ثلاثة نسخ على الأقل²، أي لم يحدد عدد النسخ بصفة دقيقة على عكس المرسوم 07-145 وقد تم زيادة عددها لتصل إلى 14 نسخة ونسختين مرقمتين ومؤشر عليها من طرف مكتب الدراسات المختص بموجب تعديل³ 2018، لذا يمكن التساؤل عن ما مدى أهمية زيادة عدد نسخ الطلب ولعل الإجابة تكمن في الجانب التنظيمي لنشاط الإدارة .

كما تضمن إجراء أغفله المشرع في المرسوم (07-145) وهو تحويل الطلب إلى الوزير المكلف بالبيئة قصد أخذها بعين الاعتبار والموافقة عليها.

ومن هنا نستنتج بأن التعديلات التي أجراها المشرع على إجراء إيداع طلب دراسة التأثير منذ 1990، تمثلت في زيادة عدد نسخ الطلب من جهة، ومن جهة أخرى اشترط أن يتم الإيداع من طرف صاحب المشروع بعدما كان يمكن تقديمه من شخص آخر بدليل عبارة " أو مقدم الطلب " الذي يمكن أن يشير إلى موكله أو من ينوب عنه، إضافة إلى شرط التأشير على نسختين من طرف مكتب الدراسات المكلف، إلا أنه لم يحدد المدة القانونية لإيداع الطلب.

1 - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، مرجع سابق.

2 - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 90-78، مرجع سابق.

3 - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 18-255، مرجع سابق.

ب- الفحص الأولي للطلب من طرف الجهات المختصة

تقوم الجهات والمصالح المكلفة بالبيئة المختصة إقليميا بموجب تكليف من الوالي، بفحص محتوى دراسة طلب التأثير أو موجز التأثير، للتأكد من صحة المعلومات التي وردت في الدراسة كما أجاز لها القانون طلب توضيحات ومعلومات من صاحب المشروع تراها ضرورية في الفحص خلال شهر واحد، لكن أهم النقاط التي يمكن طرحها في هذا المجال هي: هل مدة شهر كافية لتقديم الطلبات الضرورية؟ وفي حالة عدم تقيد صاحب المشروع بالمدة ما مصير الطلب هل يرفض الفحص أم لا؟

للإجابة على النقاط المثارة نقول بأن المشرع لم يجب على هذه التساؤلات في المرسوم 07-145 لكنه استدرك الأمر في المرسوم 18-255، حيث حدد مدة تقديم المعلومات التكميلية المطلوبة في أجل شهرين وفي حالة عدم الالتزام بالمدة المحددة وعدم قيام صاحب المشروع بطلب مبرر لتمديد المدة، ترفض المصالح المكلفة طلب دراسة التأثير وتبلغ المعني بالرفض.¹

ما يؤخذ على إجراءات فحص دراسة أو موجز التأثير، أن المشرع الجزائري لم يحدد تاريخ بدء تقديم المعلومات اللازمة والخاصة بطلب الدراسة واكتفى فقط بتحديد المدة التي عرفت زيادة من شهر إلى شهرين خلال تعديل سنة 2018.

أيضا لم يتطرق إلى إجراءات دراسة طلب التأثير في حالة إنشاء منشأة في عدة ولايات، كذلك لم يتطرق للمبررات القانونية التي تقبل في حالة تجاوز صاحب المشروع الأجل ويتم رفض طلبه فله الحق في اللجوء إلى القضاء، إضافة إلى التظلم أمام الوزير المكلف بالبيئة، لكنه لم يحدد مدة التظلم الأمر الذي يفهم منه أن المشرع قد ترك أمر تقدير المدة للسلطة التقديرية للإدارة.

كما لم يبين حق صاحب المشروع في الطعن في الرفض الصادر عن المصالح المكلفة في حالة تجاوز الأجل، إضافة إلى عدم توضيح الوسيلة التي يتم بها تبليغ الرفض لطالب الدراسة شخصية كانت أو عن طريق البريد أو الإعلانات، كذلك نقطة أخرى تستوجب الوقوف عندها أن المشرع قد تدارك بعض النقاط في مدة زمنية طويلة امتدت من سنة 2007 إلى سنة 2018 وهذا ما يؤثر في تنظيم إجراء دراسة التأثير كآلية تقنية لمراقبة المنشآت المصنفة وتجنب الآثار البيئية السلبية خلال هذه الفترة.

¹ - المادة 04 من المرسوم 18-255 التي عدلت وتمت أحكام المرسوم التنفيذي رقم 07-145، مرجع سابق.

ج- التحقيق العمومي صورة للمشاركة الشعبية في صنع القرار البيئي

بعد الفحص الأولي من طرف المصالح المختصة يعلن الوالي بموجب قرار عن فتح تحقيق عمومي لدعوة للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المقيمين في منطقة الدراسة لإبداء آرائهم حول المشروع المراد إنجازه وفي آثاره المتوقعة على البيئة.¹

وتطبق هذه الأحكام على جميع المشاريع باستثناء التي تقع في المناطق الصناعية ومناطق النشاطات وداخل الموانئ والمناطق الخاضعة للرقابة الجمركية والمشاريع المنجزة في عرض مياه البحر والتي خضعت لإجراء تحقيق عمومي سابق.²

ونلاحظ بأن المرسوم التنفيذي 90-78 كان أكثر دقة، فيما يخص إعلام الغير لإبداء الرأي حيث ألزم الولاية المعنيون أن يتخذوا بقرار تدابير الإشهار ودعوة الغير، شخصا طبيعيا أو معنويا لإبداء الرأي في الأشغال وأعمال التهيئة، أو في المنشآت المزمع إقامتها و إعلام الجمهور بنفس الكيفية أي عن طريق قرار بإشهار دراسة التأثير في البيئة في مقر الولاية والبلديات المعنية وفي موقع المنشأة المراد إنجازها.³

ويتم إعلام الجمهور بقرار فتح التحقيق العمومي عن طريق التعليق في مقر الولاية والبلديات المعنية وفي موقع المشروع وعن طريق النشر في جريدتين وطنيتين على حساب صاحب المشروع الذي يحدد مجموعة من البيانات تتمثل في:

- موضوع التحقيق العمومي بالتفصيل.

- مدة التحقيق التي لا يجب أن تتجاوز 15 يوما ابتداء من تاريخ تعليق قرار التحقيق.⁴

- الأوقات والأماكن التي يمكن للجمهور أن يبدي ملاحظاته فيها على سجل مرقم ومؤشر عليه مفتوح لهذا الغرض.

ويعين الوالي في إطار التحقيق العمومي محافظا محققا، يكلف باحترام التعليمات المتعلقة بإعلام التحقيق العمومي للجمهور الذي تطرقنا إليه آنفا، إضافة إلى إجراء جمع التحقيقات اللازمة لتوضيح

¹ - المادة 06 من المرسوم 18-255 التي عدلت أحكام المادة 09 من المرسوم 07-145، مرجع سابق، معيفي كمال، الضبط الإداري وحماية البيئة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016، ص: 135.

² - المادة 06 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 18-255، المرجع نفسه.

³ - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 90-78، مرجع سابق.

⁴ - هنا نلاحظ أن المرسوم التنفيذي رقم 18-255 قد أنقص من مدة التحقيق التي كانت في ظل المرسوم 07-145 شهرا واحدا.

الأثار المحتملة للمشروع على البيئة ويحرر عند انتهاء مهمته محضرا يحتوي على التوضيحات والمعلومات التي جمعها ويقوم بإرساله إلى الوالي¹.

وعند انتهاء التحقيق العمومي، يقوم الوالي بتحرير نسخة عن الآراء المتحصل عليها وعند الاقتضاء استنتاجات المحافظ المحقق ويدعو صاحب المشروع، إلى تقديم مذكرة جوابية في أجل لا يتعدى عشرة أيام (10)، لكن لم يشر المشرع إلى حالة عدم تقديم صاحب المشروع المذكرة الجوابية أو أنه يقدمها خارج هذه الآجال فهل يتم رفض دراسة التأثير؟.

لهذا نهيب بالمشرع بتحديد الآجال بدقة، فيما تعلق بتقديم الطلبات والتحقق وإجراء الطعون حتى لا تتعطل مصالح ومشاريع قد تكون مهمة من الناحية الاقتصادية ولإحداث توازن بين متطلبات حماية البيئة والتنمية.

د - تحديد مدة فحص طلبات دراسة التأثير

حدد المشرع مدة فحص طلب دراسة التأثير بأربعة (04) أشهر، كأقصى حد من تاريخ إقفال التحقيق العمومي، بانتهاء هذه المدة يجب على الوزير المكلف بالبيئة أن يصدر قراره سواء بالموافقة على دراسة التأثير وهذا ما أكدته المادة 18 من المرسوم التنفيذي على " يوافق الوزير المكلف بالبيئة على دراسة التأثير على البيئة ".

هـ - الموافقة على قرار دراسة التأثير

عند انتهاء مرحلة التحقيق يرسل ملف دراسة التأثير المتضمن آراء المصالح التقنية ونتائج التحقيق العمومي، مرفقا بمحضر المحافظ المحقق والمذكرة الجوابية لصاحب المشروع عن الآراء الصادرة حسب الحالة، إلى الوزير المكلف بالبيئة لدراسته، الذي يمكنه الاتصال بالقطاعات الوزارية المعنية الأخرى والاستعانة بالخبرة إذا تطلب الأمر ذلك أو إلى والي الولاية المختص إقليميا حسب الحالة.²

وفي حالة رفض دراسة التأثير، منح المشرع لصاحب المشروع حق التظلم وتقديم الطعن الإداري يكون مرفقا بجميع المبررات والمعلومات المتعلقة بتوضيح الأساليب التكنولوجية والبيئية، التي تم

¹ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، مرجع سابق.

² - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، المرجع نفسه.

اختيارها من قبل صاحب المشروع، تتعلق بالحصول على دراسة تأثير جديدة يتبع فيها نفس الإجراءات المتعلقة بطلب الحصول على دراسة التأثير.¹

ثانياً: دراسة الخطر كقيد لإنشاء المنشآت الصناعية

مصطلح الخطر يحتوي على عدة معان تدل على احتمال وقوع الضرر ويقال أمر خطير أي مشرف صاحبه على الهلاك، أي بمعنى الهلاك.²

ويعرف كذلك بخطر الحوادث أي حدثت واعتضت، كما يعني الخطر الإشراف على الهلاك ويقال خاطر بنفسه، الخطر المسبق الذي يرتهن عليه.³

وقد أحال المشرع مسألة تنظيم دراسات الخطر والموافقة عليها لقرار مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة والوزير المكلف بالداخلية.⁴

1- فحص دراسة الخطر من قبل لجنة مختصة

تنشأ لدى الوزارة المكلفة بالبيئة لجنة وزارية مشتركة، تتولى فحص دراسات الخطر الخاصة بالمؤسسات المصنفة من الفئة الأولى والمصادقة عليها، تتكون من ممثلي الوزير المكلف بالحماية المدنية ووزير البيئة، يعين أعضاء اللجنة بناء على اقتراح من السلطة التي ينتمون إليها لمدة ثلاث (03) سنوات قابلة للتجديد بموجب قرار من الوزير المكلف بالبيئة.⁵

حيث تعد اللجنة نظامها الداخلي، الذي يحدد كفاءات سيرها وتتم الموافقة عليه بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة ووزير الداخلية.⁶

¹ - المادة 19 من المرسوم التنفيذي 07-145، مرجع سابق

² - الرازي محمد بن أبي بكر عبد القادر، مختار الصحاح، مكتبة لبنان دائرة المعاجم، لبنان، 1986، ص:76، Paolo.F.Ricci، Environment and health Risk assesment and Management, Environmental pollution, Springer, 2006, p13.

³ - معجم منجد الطلاب، دار المشرق، لبنان، 1986، ص: 175.

وفيما يخص تحديد درجة الخطورة ضمن الملحق في جدول يتضمن أربعة خانات المرسوم التنفيذي رقم 07-144، يحدد قائمة المنشآت المصنفة، حيث حدد أصناف الخطر بالنسبة للمواد المستخدمة في التصنيع كالتالي: شديد السمية، سامة، قابلة للانفجار، ملهبة، قابلة للاشتعال، أكالة، ويعد هذا الجدول مرجعاً أساسياً، تستند إليه الإدارة في تصنيف خطر المواد التي يتم تصنيعها وتخزينها في المنشأة الصناعية.

⁴ - المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، مرجع سابق.

⁵ - المادة 03 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2014/09/14 يحدد كفاءات فحص دراسات الخطر والمصادقة عليها.

⁶ - المادة 08 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2014 /09/14، المرجع نفسه.

في حين تنشأ على مستوى الولاية لجنة، تختص بفحص دراسة الخطر الخاصة بالمنشآت الصناعية من الفئة الثانية والمصادقة عليها وتدعى في صلب النص "اللجنة".¹

وتودع دراسة الخطر على سبيل الوجوب من قبل صاحب المشروع في ثمانية (08) نسخ إلى والي الولاية المختص إقليمياً، حيث يرسلها هذا الأخير إلى اللجنة الوزارية المشتركة في مدة لا تتجاوز خمسة (05) أيام أو إلى اللجنة الولائية حسب الحالة ودرجة المنشأة، حيث تقوم اللجنة بفحص طلب دراسات الخطر الخاصة بالمنشآت المصنفة طبقاً لأحكام المرسوم 198-06، كما يمكنها أن تطلب من أصحاب المشاريع المعلومات التوضيحية أو كل دراسة تكميلية في مدة لا تتجاوز 45 يوماً ابتداءً من إخطارهم من طرف والي ويمنح صاحب المشروع مهلة 15 يوماً لتقديم الدراسة وفي حالة تجاوز الأجل يؤجل الفحص في طلب دراسة الخطر.²

2- مضمون دراسة الخطر

حدد المرسوم التنفيذي 198-06 عناصر دراسة خطر نشاط المنشأة الصناعية التي تتم على نفقة صاحب المشروع³ كالتالي:

أ- وصف المشروع

تهدف دراسة الأخطار إلى تقادي وقوع الأضرار التي يسببها النشاط الصناعي في البيئة، لهذا وجب على صاحب المشروع، تقديم عرض مفصل عن المشروع الصناعي المراد إنجازها، من خلال بيان أسبابه الاقتصادية والاجتماعية وتقديم كافة الوثائق والخرائط والبيانات، التي تتعلق بالمنشأة المراد إنجازها والأساليب المتخذة للتحكم في الآثار، التي يمكن للمنشأة أن تسببها أثناء ممارسة نشاطها وتحديد مختلف تقنيات الوقاية والإجراءات اللازمة، إلى الحد من قابلية الإنسان والممتلكات للإصابة بالمخاطر الطبيعية والتكنولوجية، لتحسين معرفة الأخطار وتعزيز مراقبتها في حال تعرضها للحريق أو الانفجار أو تسرب مادة سامة، إضافة إلى سبب اختيار الموقع، عدد العمال وتكاليف المنشأة،... الخ.

ب- وصف المواقع المحيطة بالمشروع

إضافة إلى وصف المشروع يجب أن تتضمن دراسة الخطر، وصف للأماكن المجاورة للمشروع والتي يحتمل تضررها في حالة وقوع حادث، فالأخطار ومشاكل التلوث تكمن أساساً في اختيار موقع

¹ - المادة 04 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 14/09/2014، مرجع سابق.

² - المواد 11 و 12 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 14/09/2014، المرجع نفسه.

³ - المادة 13 من المرسوم 198-06، مرجع سابق.

الصناعة والتأثيرات البيئية المحيطة به، الذي يؤثر سلباً في عملية التوطين الصناعي في حالة الاختيار العشوائي للموقع و يعرض المشروع للفشل وعدم استغلال الموارد الاقتصادية المتاحة في عدة مناطق في الدول، إضافة إلى التأثيرات السلبية التي يخلفها على البيئة¹.

ويشمل هذا الوصف تحديد جملة من المعطيات تتمثل في:

المعطيات الفيزيائية: وتشمل العناصر الجيولوجية والمناخية والطبيعية ونوعية الهواء والمساحات المائية والتضاريس والمناطق الساحلية والتعرض للزلازل، حيث تؤثر الصناعة في البيئة الطبيعية وتؤدي إلى تزايد معدلات التلوث نظراً للتطور التكنولوجي.

المعطيات البيولوجية: تختص بالحياة البرية والبحرية والكائنات الحية من الحيوانات والطيور وبمفهوم آخر الطبيعة حول الإنسان والكائنات التي تعيش فيها² المحميات الطبيعية والفصائل ذات القيمة التجارية، أو التي تشكل في حد ذاتها خطراً بسبب الأمراض التي تساهم في نقلها.³

المعطيات الاجتماعية والثقافية: تتمثل في العمل على حماية ومراعاة حقوق سكان المناطق المجاورة والقريبة من موقع المشروع ودراسة وضعيتهم، من حيث توفير فرص للتشغيل وآليات توزيع الدخل مع مراعاة تنفيذ برامج التنمية واحترام العادات والتقاليد.⁴

الإطار التشريعي والتنظيمي: بتوفير منظومة قانونية، تهدف إلى تنظيم أساليب الأمن والسلامة فيما يتعلق بالمنشآت الصناعية، لتفادي وقوع الكوارث الطبيعية والصناعية كالاقتراق أو الانفجار والعمل على تطبيق قواعد حماية البيئة الوطنية أو التي وردت في الاتفاقيات الدولية.

✓ تحديد مختلف الأخطار الداخلية والخارجية التي تنتج عن استغلال المنشأة الصناعية، مع مراعاة تكوين مخلفات لا يتعدى حجمها قدرة استيعاب الأرض، سواء في الحاضر أو المستقبل.⁵

1 - طاهر جمعات، التأثيرات البيئية للمناطق الصناعية، جامعة الأغواط، ص: 98.

2 - محمود مصطفى عبد الله، الإنسان والبيئة، ط01، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، 2008، ص: 89.

3 - حيث جاء في اتفاقية القوانين الأساسية للإتحاد الدولي للحفاظ على الموارد الطبيعية: "أن ازدهار الحضارة الحالية يعود إلى اكتشاف وسائل أكثر فاعلية، لتطوير استعمال هذه الثروات وكننتيجة فإن الأرض والمياه والغابات والنباتات، وحياة البراري والمواقع الطبيعية التي لم تمسها يد الإنسان والمشاهد الطبيعية بميزاتها تعتبر ذات أهمية حيوية من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والتربوية، المرسوم الرئاسي رقم 06-121 المؤرخ في 12 مارس 2006 يتضمن التصديق على القوانين الأساسية للإتحاد الدولي للحفاظ على الطبيعة وثرواتها وعلى التنظيم ذات الصلة، ج ر عدد 18، صادرة في 22 مارس 2006.

4 - هبري نصيرة، اختيار الموقع الصناعي والاستدامة البيئية، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد السابع، ص: 259.

5 - أنمار جودت عبد النور، الإدارة البيئية، ط01، دار المجد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص: 117.

- ✓ تحليل التأثيرات المحتملة في حالة الكوارث، من خلال عرض وتحليل مختلف الأخطار المحتملة والكوارث المتوقعة على البيئة وصحة السكان والعاملين في المنشأة.¹
- ✓ كفاءات تنظيم أمن الموقع وسبل الوقاية من الحوادث الكبرى ونظام تسيير الأمن ووسائل النجدة.²

ج- الموافقة على دراسة الخطر

عند إتمام فحص دراسة الخطر تجتمع اللجنة الوزارية المشتركة من أجل الموافقة عليها، حيث تقيد آراء الأعضاء في محضر أشغال اللجنة، في حالة مطابقة الدراسة للأحكام القانونية والتنظيمية لحماية البيئة تعد أمانة اللجنة مقرر الموافقة، أما إذا كانت غير مطابقة فتعد اللجنة مقرر رفضها.³

يتم التوقيع على مقر الموافقة على دراسة الخطر أو رفضها الخاصة بالمؤسسة من الفئة الأولى من طرف وزير الداخلية والوزير المكلف بالبيئة، أما بالنسبة للمؤسسات من الفئة الثانية فيوقع عليها الوالي المختص إقليميا.⁴

الفرع الثاني

الشروط الإدارية

للحصول على الرخصة الإدارية الخاصة بالمنشآت الصناعية، وجب التقيد بجملة من الأحكام والإجراءات القانونية والتنظيمية، سواء ما تعلق منها بإنشائها (أولا)، أو باستغلالها واستثمارها (ثانيا).

¹ - كمثل عن الكوارث، انفجار أنبوب الغاز بسكيكدة بتاريخ 03 مارس 1998 أدى إلى وفاة 07 أشخاص و 44 جريحا وتهديم 10 مسكنا تهديما وتصدع 50 مسكنا، بالي حمزة، إدارة الأخطار الصناعية كمدخل لتحقيق التنمية المستدامة - تشخيص لواقع التأمين في الجزائر- دراسة لمركب تمبيع الغاز بسكيكدة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة بومرداس، 22 أكتوبر 2015، ص: 76 .

وقد حددت بعض المناطق، كمناطق ذات أخطار كبرى بموجب القانون، منها المرسوم التنفيذي رقم 06-161 المؤرخ في 17مايو 2006 الذي حدد المنطقة الصناعية بسكيكدة منطقة ذات أخطار كبرى، ج ر عدد33، صادرة في 21 مايو 2006.

والمرسوم التنفيذي رقم 06-162 المؤرخ في 17مايو 2006 الذي حدد المنطقة الصناعية أرزيو منطقة ذات أخطار كبرى، نفس الجريدة الرسمية.

² - المادة 14 الفقرة الأخيرة من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، مرجع سابق.

³ - المادة 14 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 14/09/2014، مرجع سابق.

⁴ - المادة 15 من القرار الوزاري المشترك، المرجع نفسه.

أولاً: إنشاء مصنع

هناك جملة من القيود والأصول التي تفرضها الإدارة على صاحب المصنع طالب الرخصة والذي يرغب في إقامة مشروع صناعي تتمثل فيما يلي:

1- احترام المسافة والابتعاد عن التجمعات السكانية

يجب على طالب الترخيص لمصانع الفئة الأولى، أن ينشئ مصنعه في أماكن بعيدة عن المواقع السكانية لتفادي الأخطار والأضرار التي قد تلحقها نتيجة لتأثير النشاط الصناعي للمشروع المراد إنشاؤه.

ويقع على عاتق صاحب المصنع احترام المسافة القانونية المحددة، من قبل الجهة الإدارية المختصة لمنح الرخصة لمصانع الفئة الأولى، بغض النظر عن نوع المشروع الصناعي المزمع إنشاؤه، كون إبعاد المصنع عن التجمعات السكانية يعد شرطاً جوهرياً لا يمكن التنازل عنه، نظراً لما يخلفه من آثار سلبية وخطيرة على المجتمع، لهذا يكون القرار الذي يخالف هذا الشرط عرضة للطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري المختص.

ولقد أقر الاجتهاد الفرنسي للجهة الإدارية، الحق في تقدير الحد الأدنى للمسافة الذي لا يجب تجاوزه، كما ألغى قرار ترخيص لمحل من الفئة الأولى، بسبب إنشائه في على مسافة تقل عن 200 من الأماكن السكنية.¹

لكن تحديد المسافة لا يتم بشكل نهائي، لأنها تتعرض للتغيير في كل مرة وحسب طبيعة كل نشاط صناعي، لهذا ترك المشرع أمر تقديرها للجهات الإدارية المختصة وحسناً فعل المشرع في هذا المجال، حيث لم يتدخل ويضع المسافة القانونية لكل المصانع مرة واحدة.

وفي هذا الصدد نجد أن المشرع الجزائري، قد اشترط وجوب مراعاة تحضير الطلب المتعلق بمشروع البناء، موقع البناية أو البنايات المبرمجة ومحلها إنشائها وخدماتها ومظهرها العام وحجمها وتناسقها مع المكان، اعتباراً لتوجيهات التعمير والتعليمات الإدارية المطبقة على الموقع المعني والتجهيزات العمومية أو الخاصة الموجودة أو المبرمجة.²

¹ - نعيم مغيّب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 95.

² - المادة 38 ف 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر عدد 26، صادر في أول يونيو 1991 (ملغى).

كما يجب أن يراعي التحضير مدى احترام الأحكام التشريعية أو التنظيمية، الجاري العمل بها في ميدان الأمن والنظافة والبناء والفن الجمالي، حماية البيئة والمحافظة على الاقتصاد الفلاحي.¹

ونميز بين حالتين في تحديد المسافة، ففي حالة وجود مدن صناعية في المنطقة المراد إنشاء المصانع فيها، يتم الترخيص لمصانع الفئة الأولى في هذه المدن الصناعية، أما في حالة عدم وجود هذه المدن يرخّص لمصانع الفئة مع ضرورة إبعادها عن الأماكن والتجمعات السكنية.²

واحترام المسافة لا يقتصر فقط عند تاريخ تقديم طلب الرخصة، بل يشترط أيضا عند الحصول على الرخصة، لأنه في حالة إنشاء مسكن عند تاريخ الطلب وقبل صدور قرار الترخيص، فإن شرط المسافة يعتبر غير مستوفي الشروط، مما يستوجب إلغاء الرخصة.³

ويقصد بالتجمعات السكانية، اتخاذ مجموعة من البشر منطقة جغرافية معينة للعيش فيها، وقد يتخذ ذلك التجمّع شكل مدينة أو بلدة أو قرية أو غيرها، حيث تُعرّف المدينة بأنها مستوطنة حضرية ذات كثافة سكانية كبيرة، ذات أهمية معينة تميزها عن المستوطنات الأخرى.

2- الإجراءات

يستوجب تقديم طلب الحصول على الرخصة من الجهات الإدارية المختصة جملة من الشروط التي تتعلق بصاحب المشروع مقدم الطلب، المستندات والوثائق التي يجب إرفاقها والسلطة المخولة قانونا بمنح الرخصة، إضافة إلى الإجراءات المتبعة في تبليغ المعني بنتائج دراسة الطلب ومنح الرخصة.

أ- تقديم الطلب

يتم تقديم طلب إنشاء منشآت صناعية من الفئة الأولى واستثمارها، إلى والي الولاية المختص إقليميا، بالنسبة للمصانع التي تقام على مستوى الولاية، حيث تكلف اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة بدراسة طلب إنشاء المصنع.

حيث تضمن المرسوم السابق 98-339 الذي يضبط المؤسسات المصنفة ويحدد قائمتها، على أن يودع طلب الترخيص لدى الجهة المانحة أي الوزير المكلف بالبيئة.⁴

¹ - المادة 38 ف 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، مرجع سابق.

² - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 96.

³ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، المرجع نفسه، ص: 97.

⁴ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 98-339، مرجع سابق.

ب- وجوب الحصول على مقرر الموافقة المسبقة لإنشاء المصنع

وضع المشرع في المرسوم 06-198 المتعلق بتنظيم المؤسسات المصنفة، شرطا جوهريا يتمثل في وجوب فحص طلب رخصة استغلال المنشأة المصنفة والحصول على الموافقة المسبقة بشأنها قبل إنشاء المنشأة الصناعية.¹

حيث تمنح اللجنة مقرر الموافقة المسبقة لإنشاء المصنع، عند إتمام فحص الطلب المتعلق باستغلاله وقد أحسن المشرع عملا، عندما ربط إنشاء المصنع بضرورة فحص طلب الاستغلال مسبقا، نظرا لما ينطوي عليه من آثار سلبية وجب دراستها وتحليلها، لمعرفة مختلف الأخطار والأضرار التي يربتها النشاط الصناعي لتداركها والعمل على تفاديها قبل وقوعها، لأنه بإنشاء المصنع بعد ذلك يصعب التحكم في الوضع وحتى لا يرهق كاهل صاحب المشروع، نظرا للتكاليف المالية الباهضة التي يتطلبها إنشاؤه.

ج- مضمون الطلب

يجب أن يشير مقرر الموافقة المسبقة إلى مجموعة الأحكام الناتجة عن دراسة ملف طلب رخصة استغلال المؤسسة المصنفة، للسماح بالتكفل بها خلال مرحلة الانجاز، فلا يستطيع صاحب المشروع أن يشرع في أشغال بناء المنشأة، إلا بعد الحصول على مقرر الموافقة وبالتالي فمضمون الطلب يتعلق بالوثائق التي يتم تقديمها عند طلب رخصة استغلال المنشأة الصناعية والتي سوف نتعرض لها لاحقا.

3- رخصة البناء

يمكن تعريف رخصة البناء بأنها القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانونا، تمنح بمقتضاه للشخص الحق في البناء بمعناه الواسع، طبقا لقانون العمران.² وللحصول على رخصة بناء المنشآت الصناعية فقد أزم المشرع إتباع الإجراءات التالية:

أ- اختيار موقع صناعي مناسب

تشكل عملية اختيار موقع صناعي مناسب، أهم المشاكل التي تؤثر على عملية التوطين الصناعي إذ يعتبر توطن صناعة ما أو المنشآت الصناعية الموقع أو المكان الجغرافي لهذه المنشآت والتي

¹ - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، مرجع سابق.

² - السيد أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم بين تشريعات البناء والأوامر العسكرية والقرارات الوزارية وأحدث أحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص: 89.

تمارس فيه نشاطها بغرض تحقيق نسبة عالية من الربح، كما أدى التفاوت الكبير بين الدول، من حيث الخصائص الاقتصادية والطبيعية وكذا الأنشطة بحسب درجة تقدم الدولة، أو تخلفها ودرجة توزيع وإشباع حاجات الفرد والمجتمع إلى التأثير على التنمية الاقتصادية، فيما يتعلق باتخاذ قرار توطين صناعة ما وما ينتج من آثار اقتصادية.¹

وهناك شروط خاصة لإقامة منشأة صناعية، تتعلق بموقع البناء وأخرى خاصة بحماية المناظر الطبيعية، عندما لا تنظم مساحة العقار المخصص للمؤسسة الصناعية بموجب مرسوم، فيجب أن لا تقل مساحة العقار بالنسبة للفئة الأولى عن 15000 متراً، أما بالنسبة للفئة الثانية فتقدر بمساحة 5000 متراً.²

وفي إطار برمجة تنمية الولاية وتقدير السوق العقارية المحلية، على أساس جرد العقارات غير المبنية التابعة للأموال الخاصة للدولة، يحدد الوالي سنوياً لكل بلدية، قائمة الأراضي التي يمكن أن تشكل العرض العقاري الموجه للاستثمار والتي تتضمن خصائص كل قطعة أرضية لاسيما موقعها بدقة ومساحتها ووضعيتها بالنسبة لأدوات التعمير.³

تنشر قائمة العقارات المتوفرة على مستوى أمانة لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات، على مستوى كل بلدية والشباك الوحيد اللامركزية للوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار.⁴

كما أجاز المشرع في إطار متابعة إقامة وإنجاز المشاريع الاستثمارية، إسناد مهمة متابعتها للجنة فرعية تقنية.⁵

¹ - ماهر صبري درويش، سياسات التوطين الصناعي في الوطن العربي وأثرها على استقرار العمالة، مجلة كلية بغداد لعلوم الاقتصادية الجامعة، عدد 37، 2013، ص: 34.

² - القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 غشت 2004 يعدل ويتم القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 51، صادرة في 15 غشت 2004.

³ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي 07-121 المؤرخ في 23 أبريل 2007 يتضمن تطبيق أحكام الأمر رقم 06-11 المؤرخ في 30 غشت 2006 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأموال الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج ر عدد 27، صادرة في 25 أبريل 2007.

⁴ - تم إنشاء لجنة تحديد الموقع وترقية الاستثمارات بموجب المرسوم 07-120، حيث تتشكل هذه اللجنة من والي الولاية أو ممثله رئيساً، مدير أملاك الدولة، مدير التخطيط والتهيئة العمرانية، مدير السكن والعمران، مدير النقل، مدير البيئة، مدير الإدارة المحلية، مدير المصالح الفلاحية، مدير الصناعة، مدير التجارة، مدير السياحة، مدير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعة التقليدية، مدير التشغيل، مدير الجهاز المكلف بتسيير المناطق الصناعية، ممثل الوكالة العقارية في الولاية، رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين بجدول أعمال الاجتماع، ممثل عن كل غرفة من غرف التجارة والصناعة والحرف والفلاحة، ممثل عن جمعية محلية يرتبط نشاطها بترقية الاستثمار، ويمكن للجنة الاستعانة بأي شخص في أداء مهامها.

⁵ - المادة 03 ف03 من المرسوم التنفيذي رقم 07-120، مرجع سابق.

وتكلف لجنة المساعدة في تحديد الموقع بإنشاء بنك معلومات حول العرض العقاري على مستوى الولاية، إضافة إلى مساعدة المستثمرين في تعيين الأراضي المناسبة لإقامة مشاريعهم الاستثمارية تشجيع جميع المبادرات المتعلقة بالترقية العقارية العمومية أو الخاصة لإنشاء أراض مهياة ومجهزة موجهة لاستقبال الاستثمارات، كما تساهم في عملية الضبط والاستعمال العقلاني للعقار الموجه للاستثمار، في إطار الإستراتيجية المحددة من الولاية، مع الأخذ بعين الاعتبار التجهيزات العمومية وجعل المعلومات المتعلقة بالإمكانات العقارية في متناول المستثمرين باستخدام كافة وسائل الاتصال المتاحة، كما تقترح اللجنة إنشاء مناطق صناعية أو مناطق نشاطات جديدة.¹

ب- تقديم طلب رخصة البناء

نصت المادة 34 من المرسوم التنفيذي 91-176 على: "يجب أن يتقدم بطلب رخصة البناء والتوقيع عليه من المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانونا أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية".

وبالتالي وسع المشرع من دائرة من يحق لهم تقديم طلب رخصة البناء من المالك الأصلي الذي يجب أن يثبت ملكيته للبناية أو الأرض بموجب المستندات طبقا للأحكام القانونية المتعلقة بالإثبات، إضافة إلى حائز العقار الذي تتوفر في حيازته الشروط المطلوبة أو الوسيط الذي يمارسها باسمه موكل المالك أو الذي يقوم باستئجار هذا العقار وذلك لتسهيل تقديم الطلب.²

إلا أن الأستاذ " بعلي محمد الصغير" يرى بأن توسيع صفة طالب الرخصة إلى أشخاص آخرين غير المالك، فيه مساس بمبدأ ارتباط حق البناء بحق الملكية ونحن نوافق الدكتور في طرحه، إلا أننا نلاحظ أن التوسيع في الصفة غرضه تسهيل إجراءات طلب رخصة البناء، التي جعلها المشرع تلي فحص ملف رخصة الاستغلال، حتى لا نكون أمام تعقيدات خاصة وأن جانب العقار يحتوي على الكثير من الإشكالات القانونية، التي تتطلب وقتا طويلا لحلها، لذا وجب على الجهات المختصة فحص ملف الرخصة للتحقق من صحة البيانات.

ويجب على مقدم الطلب تدعيم طلبه بجملة من الوثائق التالية:

¹ - المادة 02 من المرسوم 07-120، مرجع سابق.

² - فيما يخص الحيازة فقد قضت المحكمة العليا في قرار لها بتاريخ 2000/04/26 في القضية رقم 196053 بإنهاء حيازة ثبت ممارستها باسم الغير، حيث تضمن القرار (من المقرر قانونا أنه تصح الحيازة بواسطة متى كان الوسيط يباشرها باسم الحائز وكان متصلا اتصالا يلزمه الائتمار بأوامره، فيما يتعلق بهذه الحيازة... واستندت المحكمة العليا في قرارها إلى المادة 810 من القانون المدني، راجع في ذلك: المجلة القضائية، العدد الأول، 2001، ص: 239 .

✓ نسخة من عقد الملكية أو نسخة من شهادة الحيابة المنصوص عليها في قانون التوجيه العقاري.¹

✓ توكيل يخضع للقواعد الخاصة بالوكالة التي نظمها القانون المدني.²

✓ نسخة من العقد الإداري الذي ينص على تخصيص قطعة الأرض أو البناية.

إضافة إلى الدراسات التقنية والمخططات المتعلقة بالقطعة الأرضية التي يعدها المهندس المعماري، حيث يحتوي المشروع على تصاميم ووثائق تبين موقع المشروع وتنظيمه وحجمه ونوع الواجهات وكذا مواد البناء والألوان المختارة التي تبرز الخصوصيات المحلية والحضارية للمجتمع الجزائري.³

ج- تسليم رخصة البناء

عند إيداع ملف رخصة البناء والتحقق من توافر كافة الشروط القانونية في الطلب والتأكد من مطابقته لأحكام وقواعد البيئة، يتم تسليم رخصة البناء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير، بعد الإطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين بالنسبة للمشاريع ذات الأهمية الوطنية أو الجهوية ولم تشترط المادة 61 من القانون رقم 90-29 توجيه الطلب لدى الجهات المختصة بمنحها.⁴

ويتضمن قرار الترخيص بإنشاء المنشآت الصناعية مجموعة من البيانات الأساسية⁵، التي يجب توافرها وتمثل فيما يلي:

➤ اسم صاحب المؤسسة الصناعية وموقعها ورقم العقارات المستعملة.

➤ طبيعة الصناعة المراد إنجازها.

➤ شروط السلامة العامة والصحة والبيئة والأمن الداخلي.

¹ - القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج ر عدد 49، صادرة في 18 نوفمبر 1990.

² - الوكالة عقد بمقتضاه يفوض شخص شخصا آخر للقيام بعمل شيء لحساب الموكل وباسمه، المادة 571 من الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني، ج ر عدد 78، صادرة في 1975/09/30، المعدل والمتمم بالقانون 07-05، المؤرخ في 13 مايو 2007.

³ - المادة 55 من القانون 04-05، مرجع سابق.

⁴ - بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005، ص: 23.

⁵ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 63.

د- القيود القانونية المقررة لرخصة بناء منشأة صناعية

حدد المشرع في المرسوم التنفيذي (91-175) جملة من الضوابط والشروط القانونية، التي يجب مراعاتها في بناء المنشأة الصناعية، يترتب على مخالفتها رفض منح رخصة البناء.

وتتمثل هذه الشروط في:

• طبيعة البناءات وآثارها

فإذا كانت البناءات تتعارض مع أحكام قواعد التهيئة والتعمير أو تمس بالسلامة العامة والأمن العمومي أو تسبب أضرار خطيرة أو لها عواقب ضارة بالبيئة، بسبب طبيعتها أو حجمها حسب استعمالها، يمكن رفض رخصة البناء أو التجزئة أو تمنح الرخصة شريطة احترام الأحكام الخاصة الواردة في التنظيم الخاص المحدد لقواعد التعمير.¹

• وجوب وجود بالوعات لصرف المياه المرسبة الصناعية

يتم صرف المياه المستعملة الآتية من المتجزئات الصناعية أو المنشآت الصناعية في الشبكة العمومية للتطهير، شريطة أن تكون هناك معالجة ملائمة.

كما يمكن أن تتوقف رخصة التجزئة الصناعية أو بناء منشآت صناعية، على وجود شبكة للبالوعات تتلقى المياه الراسبة الصناعية من قبل وتؤدي بها، إما إلى الشبكة العمومية للتطهير، إذا أمكن الترخيص بهذا النوع من صرف المياه اعتبارا للمعالجة القبلية أو منشأة مشتركة للتصفية والصب في الوسط الطبيعي.²

فيجب أن تكون كل المنشآت التي تنتج مصبات صناعية سائلة مشيدة ومنجزة ومستغلة بطريقة لا تتجاوز فيها مصباتها الصناعية السائلة، عند خروجها من المنشأة القيم القصوى المحددة، كما يجب أن تزود بجهاز معالجة ملائم يسمح بالحد من حجم التلوث المطروح.³

¹ - أنظر في ذلك المواد 02، 03، 04 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991، يتضمن القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج ر عدد 26، صادرة في أول يونيو 1991.

² - المادة 17 من المرسوم 91-175، مرجع سابق.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 06-141 المؤرخ في 19 أبريل 2006 يضبط القيم القصوى للمصبات الصناعية السائلة، ج ر عدد 26، صادرة في 23 أبريل 2006.

• وجود معدات لتصفية الدخان

تتوقف رخصة بناء المنشآت الصناعية على فرض حتمية معالجة ملائمة، يتم إعدادها لتصفية الدخان والغازات من كل المواد الضارة بالصحة العمومية، إضافة إلى وجوب اتخاذ التدابير اللازمة للتقليل من حدة الضجيج.¹

ثانيا: رخصة استغلال واستثمار المصانع

نظم المشرع الأحكام المتعلقة بمنح رخصة الاستغلال في المرسوم (06-198) وفي بعض القوانين الخاصة، نظرا لخصوصية بعض القطاعات مما يستوجب إخضاعها لأحكام خاصة.

1- تعريف رخصة الاستغلال

ابتداء نقول بأن المشرع الجزائري عرف رخصة الاستغلال؛ بأنها وثيقة إدارية تثبت بأن المنشأة المصنفة المعنية تطابق الأحكام والشروط المتعلقة بحماية وصحة وأمن البيئة المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، تهدف إلى تحديد تبعات النشاطات الاقتصادية على البيئة والتكفل بها، على أن لا تحل هذه الرخصة محل أي من الرخص القطاعية المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.²

أما من الناحية الفقهية فيمكن تعريف رخصة الاستغلال بأنها الإذن الصادر من طرف الإدارة المختصة يسمح بمقتضاه بممارسة نشاط معين وذلك بتوافر جملة من الشروط يحددها القانون.³

وبناء على ما تقدم يمكن تعريف رخصة الاستغلال، بأنها قرار إداري يصدر عن الجهة الإدارية المختصة، يتضمن الإذن بممارسة نشاط معين وفقا للقوانين والتنظيمات المتعلقة بحماية البيئة.

2- خصائص رخصة الاستغلال

من خلال التعريف المذكور أعلاه يمكن أن نستخلص جملة من العناصر تتمثل في:

¹ - يحدد مستوى الضجيج الأقصى الذي يمكن قبوله في المناطق السكنية والمناطق العامة والخاصة بسبعين (70) دسيبل في النهار (من الساعة السادسة إلى الثانية والعشرين) و بخمسة وأربعين (45) دسيبل (من الساعة الثانية والعشرين إلى السادسة)، لتفصيل أكثر راجع في ذلك المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المؤرخ في 27 يوليو 1993، ج رعد 50، صادرة في 28 يوليو 1993.

- Christophe Sanson, Juribruit 1 contre les bruits de voisinage (ed 2018), Cidb, P04, <http://www.Christophe-Sanson-avocat.fr>, 18/08/2018.

² - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، مرجع سابق.

³ - فوزي فتات والشيخ بوسماحة، حدود سلطة الضبط الإداري وحماية البيئة، مجلة إدارة، عدد 01، 2008، ص: 29.

- رخصة الاستغلال وثيقة إدارية مكتوبة، مفادها إثبات تطابق نشاط المنشأة الصناعية مع الأحكام الخاصة بحماية البيئة، ففي حالة عدم وجود هذه الوثيقة تعتبر المنشأة في وضعية غير قانونية وقد تعرضها لعقوبات جزائية.

- الهدف من رخصة الاستغلال هو تحديد التبعات والآثار السلبية للنشاط الاقتصادي على البيئة قصد الحد من التلوث.

- رخصة الاستغلال التي نظمها، المرسوم التنفيذي 06-198 لا يمكن أن تحل محل الرخص القطاعية التي تصدرها جهات إدارية أخرى، كقطاع المياه، التعمير، البناء والمناجم...الخ.

ويسبق الحصول على رخصة الاستغلال أعمال تشاورية، تمثلت في مجملها في الأعمال التحضيرية، التي من خلالها يعرض صاحب المنشأة المشروع على المصالح المختصة، قصد الإطلاع على جملة من الشروط القانونية المطلوبة للقيام بالنشاط المرغوب فيه، كالتعرف مثلا على نوع الوثائق المطلوبة في الملف، الواجبات التي تقع على عاتق صاحب مشروع المنشأة، إضافة إلى طبيعة المنشأة المراد إنشاؤها والفئة أو الصنف التي تخضع له والتي تحدد التزامات مسؤولية صاحبها.¹

3- رخصة استثمار المصانع

يحدد عامل الاستثمار بنسبة 40%، أما العام فيقدر ب1/3 من مساحة العقار، أما عدد الطوابق في البناء ثلاثة وعلو البناء ب13.5، إلا أنه يسمح بتجاوز هذا القدر المحدد للعلو، إذا تعلق الأمر بمنشآت ذات طبيعة تقنية خاصة، تحدد حسب طبيعة الأشغال ضمن أقسام الإنتاج ويجوز تجديد هذا العلو من قبل لجنة الترخيص بناء على الخرائط والوثائق المقدمة.²

كما شدد المشرع المصري بموجب القانون رقم 106 لسنة 1976 والمعدل بالقانون رقم 30 لسنة 1983، بشأن توجيه أعمال البناء والذي تضمن وضع رقابة مشددة، على مراعاة حدود الارتفاعات وترك المسافات بين المباني، بقصد التهوية والإضاءة، كما تضمن اشتراطات سلامة المبنى ومراعاة خطوط التنظيم واتساع الشوارع.³

¹ - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2007، ص: 124.

² - نعيم مغيب، الجديد في الترخيص الصناعي والبيئي، مرجع سابق، ص: 64.

³ - ممدوح سلامة مرسى، التشريعات البيئية، مجلة أسبوت للدراسات البيئية، عدد 34، يناير 2010، ص: 06.

أما في الجزائر فقد تم إنشاء لجنة تساعد على تحديد موقع العقار وضبطه في مجال الاستثمار، تكلف بإنشاء بنك معلومات على مستوى الولاية، حول العرض العقاري لمساعدة المستثمرين في تعيين الأراضي المناسبة لإقامة مشاريعهم الاستثمارية، فضلا عن تشجيع كافة المبادرات المتعلقة بالترقية العقارية العمومية، أو الخاصة لإنشاء أراض مهياة ومجهزة موجهة لاستقبال الاستثمارات، للمساهمة في الضبط و الاستعمال العقلاني للعقار في إطار الإستراتيجية المحددة من الولاية، مع الأخذ بعين الاعتبار على الخصوص التجهيزات العمومية وجعل المعلومات بالإمكانات العقارية الموجهة للاستثمارات في متناول المستثمر عن طريق وسائل الاتصال¹، إضافة إلى العمل على تقييم شروط سير السوق المحلي واقتراح إنشاء مناطق صناعية أو مناطق نشاطات جديدة ومتابعة إنجاز المشاريع الاستثمارية وتقييمها².

المطلب الثالث

السلطة المختصة بمنح الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية

تعود صلاحية منح الرخصة للمنشآت الصناعية من الفئة الأولى لقرار مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني، نظرا لتأثير نشاط هذه الفئة من المنشآت على البيئة والصحة العامة لهذا أخضعها المشرع لرقابة السلطة المركزية (الفرع الأول)، حيث تعود لها سلطة اتخاذ جميع القرارات بشأنها بإتباع جملة من الإجراءات والشروط القانونية (الفرع الثاني)، كما أوكل القانون للهيئات المحلية القيام بالإجراءات التي تسبق قرار منح الرخصة بالنسبة للمصانع التي يراد إنشاؤها على مستوى إقليم الولاية، حيث يتمتع والي الولاية المختص إقليميا بجملة من الصلاحيات المخولة له قانونا في الترخيص للمنشآت المصنفة من الفئة الثانية (الفرع الثالث)، إضافة إلى ذلك فقد قيد المشرع ممارسة نشاط المنشآت من الفئة الثالثة، بوجوب الحصول على ترخيص مسبق من رئيس م ش ب المختص إقليميا (الفرع الرابع).

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 07-120 المؤرخ في 23 أبريل 2007، يتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار وتشكيلتها وسيرها، ج ر عدد 27، صادرة في 25 أبريل 2007.

² - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 07-120، المرجع نفسه.

الفرع الأول

صلاحيات الوزارة بمنح الرخص الخاصة بالمنشآت الصناعية من الفئة الأولى

يختص الوزير المكلف بالبيئة بالاشتراك مع الوزير المعني، بمنح الرخصة الإدارية المتعلقة بالمصانع من الفئة الأولى وفقا للإجراءات والتدابير المقررة قانونا المتعلقة بفحص الملف (أولا) واتخاذ قرار منح الرخصة (ثانيا).

أولا: الوزارة المختصة بمنح الرخصة

مرت الوزارة المكلفة بالبيئة بعدة مراحل تاريخية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، فقد تم إنشاء أول هيئة خاصة بالبيئة سنة 1971 سميت بـ "لجنة وطنية للبيئة" امتدت إلى غاية سنة 2017.¹

وقد تميزت بعدم الاستقرار والثبات، نتيجة التعديلات التي طرأت عليها بشكل مستمر ومتواصل² حدد المرسوم 08-01 صلاحيات الوزير في مجال حماية البيئة والمتمثلة في:

- المبادرة بالقواعد والتدابير الخاصة بالوقاية من كل أشكال التلوث وتدهور البيئة والإضرار بالصحة العمومية وبإطار المعيشة واتخاذ التدابير التحفظية الملائمة.

- المبادرة بقواعد وتدابير حماية الموارد الطبيعية والبيولوجية والأنظمة وتنميتها والحفاظ عليها.

- السهر على مطابقة المؤسسات المصنفة على ضوء نصوص التشريع والتنظيم.

- المساهمة في ضبط المدونات المتعلقة بالمنشآت المصنفة وبالمواد الخطرة.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 74-156 المؤرخ في 12 يوليو 1974 يتضمن إحداث لجنة وطنية للبيئة، ج ر عدد 59، صادرة في 23 يوليو 1974.

² - ألحقت الهيئات المكلفة بحماية البيئة، بوزارة الري وحماية البيئة والغابات²، حيث أنيط بنائب الوزير المكلف بالبيئة و الغابات، مهام وضع وتنفيذ السياسة الوطنية البيئية إضافة إلى سلطة الرقابة والمتابعة . وفي سنة 1990 تم تكليف الوزير المنتدب للبحث والتكنولوجيا، بالقيام بجميع الأعمال المتعلقة بالبحث والتنمية التكنولوجية وحماية البيئة التي تنجزها مختلف الهيئات. ثم نقلت مهمة حماية البيئة مرة أخرى إلى الوزير المكلف بالتربية ، ليعاد إلحاقها في غضون عامين إلى وزارة الداخلية، كونها الوزارة الأجدر من حيث الوسائل المادية والبشرية وتواجدها على المستويين المركزي والمحلي بالقيام بجميع الأعمال التي تهدف إلى حماية البيئة، ثم استحدثت سنة 1996 كتابة الدولة للبيئة، التي شهدت نوعا من الاستقرار أدى إلى اعتماد مخطط وطني للبيئة سنة 1996، ثم إحداث مفتشيات للبيئة على مستوى كل الولايات، إضافة إلى القيام بالعديد من الإصلاحات والتعديلات في الجانب القانوني والمؤسسي، قصد تدارك النقص والتأخر الحاصلين في مجال حماية البيئة، كما وضعت تحت وصاية كتابة الدولة للبيئة المديرية العامة للبيئة التي أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-107 المؤرخ في 12/04/1990، بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية والإدارية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009، ص: 146.

- المساهمة في تصنيف المواقع والمساحات التي تكتسي أهمية من الناحية الطبيعية أو الثقافية أو العلمية.

- إجراء دراسات التأثير البيئي وإبداء الرأي في مدى مطابقتها وملائمتها للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

- المبادرة في أعمال التوعية والتربية والإعلام في مجال البيئة وتشجيع إنشاء جمعيات حماية البيئة وتدعيم أعمالها.¹

وبالرجوع إلى نص المادة القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة، يختص الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني، بمنح الرخصة بالنسبة للمنشآت المصنفة من الفئة الأولى، التي تنطوي على أخطار أو مضار تتجر عن استغلالها، وهو نفس الأمر الذي تضمنه المرسوم 06-198 في المادة 20 منه.

بالإضافة إلى وزارة البيئة، تختص وزارة الصناعة وترقية الاستثمار في مجال الترخيص للمنشآت الصناعية لحماية البيئة، حيث يسهر وزير الصناعة على سن وتطبيق قواعد الأمن الصناعي الخاص بحماية البيئة²، كذلك وزارة النقل التي تلعب دورا كبيرا في مجال التراخيص بنقل المواد التي تدخل في عمليات التصنيع أو نقل النفايات الخاصة والخطرة، إضافة إلى ذلك تساهم وزارة الأشغال العمومية في إعداد وتنفيذ سياسة التهيئة العمرانية وإعداد المخططات التي تتناسب مع الموقع الجغرافي للسكان ومتطلبات كل منطقة ومنح رخص البناء والتجزئة، كما يمارس وزير الطاقة والمناجم اختصاصه في مجال حماية البيئة، من خلال المشاركة في وضع السياسات التي تهدف إلى ترقية الموارد الطبيعية على مستوى القطاع واقتراح القوانين المتعلقة بحماية الأملاك الوطنية والصناعية، إضافة إلى وزارة الداخلية التي تتكفل بالضبط الداري العام والخاص وحماية البيئة³ ووزارة الدفاع فيما يخص الصناعات الحربية التي نظمها المشرع بموجب أحكام خاصة، نظرا لخصوصية هذه الصناعات وتعلقها بالأمن العام للبلاد.

¹ - نورة موسى، الهيئات المكلفة بالضبط البيئي في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد التاسع، جامعة تيسة ص:465.

² - المرسوم التنفيذي رقم 11-16 المؤرخ في 25 يناير 2011 يحدد صلاحيات وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، ج ر عدد 05، صادرة في 26 يناير 2011.

³ - خليفة تركية، دور المؤسسات الحكومية في حماية البيئة - وزارة الموارد المائية والبيئة الجزائرية نموذجا-، مذكرة لنل شهادة دكتوراه علوم تخصص علم الاجتماع، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016-2017، ص: 114-115.

ثانياً: التدابير والإجراءات المتبعة في منح الرخصة

وقد أوجب القانون على الوزارة المعنية بمنح الرخصة إتباع جملة من التدابير والإجراءات يمكن تلخيصها فيما يلي:

أ- التأكد من أن ملف طلب الرخصة كاملاً والمحافظة على السرية الصناعية

يستوجب القانون على الجهة الإدارية المختصة بفحص ودراسة جميع البيانات والوثائق المتعلقة بالمشروع الصناعي، ضرورة المحافظة على الأسرار المتعلقة بالتصنيع والمواد المستخدمة.¹

تقوم اللجنة المختصة برئاسة والي الولاية المختص إقليمياً، باستلام ملف الرخصة وفحصه للتأكد من مطابقته للنصوص والأحكام التنظيمية المعمول بها واحتوائه على جميع المعلومات والعناصر اللازمة والضرورية المتعلقة بطلب الرخصة والمشروع الصناعي المراد إنجازه. ويمكن لصاحب المشروع أن يقدم المعلومات في نسخة واحدة، أو في ظرف منفصل إذا اعتقد أن ذلك يؤدي إلى إفشاء السر المهني.

وللجهة الإدارية أن تطلب كافة المعلومات الضرورية من صاحب المنشأة الصناعية من الفئة الأولى، لتوضيح كل غموض يتعلق بمنح الرخصة، غير أنه لا يمكن طلب المعلومات السرية المتعلقة بالصناعة إلا من قبل المفتشين المحلفين والمؤتمنين على السرية والأساليب المعتمدة في الصنع.²

¹ - وفي مجال المحافظة على سر المهنة، فقد أكد القانون الأمريكي "Cohen Act" لسنة 1996، على ضرورة الحماية القانونية والقضائية للأسرار المهنية التي تدخل في نشاط المؤسسات، كما عرف القانون السر المهني بأنه «Le secret d'affaires comme étant : toute information confidentielle, quelle que soit sa forme , sa nature et son support, qui présente une valeur économique propre, réelle ou potentielle et qui ne consiste pas en des connaissances générale susceptible d'être facilement et directement constatées par le public», HAMMOUT MOHAMED, La protection pénale de secret des affaires, Revue électronique du recherche juridique, N° 02, 2018, p 194.

إضافة إلى ذلك رتب القانون قد المسؤولية القانونية عن إفشاء الموظف للسر المهني، سواء في الجانب المدني في حالة وقوع فعلا ضار طبقاً لأحكام المسؤولية المدنية، أو الانضباطية في إطار ممارسة الوظيفة، كما أقر القانون عقوبات جزائية باعتبارها جريمة يعاقب عليها القانون بتوافر شروط وأركان المسؤولية الجزائية، لتفصيل أكثر راجع في ذلك ماهر صالح الدليمي، وليد مرزة المخزومي، المسؤولية القانونية للموظف عن إفشاء الأسرار الوظيفية، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد 01، المجلد 01، 2010، العراق، ص: 05.

² -نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 106.

وفي هذا السياق نصت المادة 06 في فقرتها الأخيرة من المرسوم 17-366 المتعلق بتنظيم مفتشية البيئة على " ... يلزم المفتشون بالحفاظ على سرية المعلومات والوثائق التي اطلعوا عليها".¹

ب- التحقيق

جاء في المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 88-149 الذي ينظم المنشآت المصنفة على أن يصل ملف المنشأة من الفئة الأولى، عن طريق الوالي إلى الوزارة المكلفة بالبيئة بعد تحقيق يجرى تحت مسؤولية الوالي المختص إقليمياً.

بعد الفحص الأولي من طرف المصالح المختصة يعلن الوالي بموجب قرار عن فتح تحقيق عمومي لدعوة للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المقيمين في منطقة الدراسة لإبداء آرائهم حول المشروع المراد إنجازه وفي آثاره المتوقعة على البيئة.²

وتطبق هذه الأحكام على جميع المشاريع، باستثناء التي تقع في المناطق الصناعية ومناطق النشاطات وداخل الموانئ والمناطق الخاضعة للرقابة الجمركية والمشاريع المنجزة في عرض مياه البحر والتي خضعت لإجراء تحقيق عمومي سابق.³

ونلاحظ بأن المرسوم التنفيذي 90-78 كان أكثر دقة، فيما يخص إعلام الغير لإبداء الرأي حيث ألزم الولاة المعنويون أن يتخذوا قرار تدابير الإشهار ودعوة الغير، شخصاً طبيعياً أو معنوياً لإبداء الرأي في الأشغال وأعمال التهيئة، أو في المنشآت المزمع إقامتها وإعلام الجمهور بنفس الكيفية؛ أي عن طريق قرار بإشهار دراسة التأثير في البيئة في مقر الولاية والبلديات المعنية وفي موقع المنشأة المراد إنجازها.⁴

ويتم إعلام الجمهور بقرار فتح التحقيق العمومي، عن طريق التعليق في مقر الولاية والبلديات المعنية وفي موقع المشروع وعن طريق النشر في جريدتين وطنيتين على حساب صاحب المشروع الذي يحدد مجموعة من البيانات تتمثل في:

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 17-366 المؤرخ في 25/12/2017 يتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة البيئة والطاقات المتجددة، ج ر عدد 74، صادرة في 25/12/2017.

² - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 18-255 التي عدلت أحكام المادة 09 من المرسوم 07-145، مرجع سابق. معيني كمال، الضبط الإداري وحماية البيئة، مرجع سابق، ص: 135.

³ - المادة 14 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 18-255، المرجع نفسه.

⁴ - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 90-78، مرجع سابق.

- موضوع التحقيق العمومي بالتفصيل، حيث يتعلق بالتأكد من مدى مطابقة المصنع المنوي إنشاؤه للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال حماية البيئة ومن توفير شرط المسافة التي تفصله عن الأماكن السكنية، عن الينابيع والأنهار الصالحة للشرب واما إذا كانت الإجراءات الاحتياطية اتخذت لرفع الأخطار التي تنتج عن الحريق والضجيج والروائح الكريهة والغازات السامة وتلويث المياه وإغلاق الراحة وخطر الذباب، والغبار وانتشار الحشرات وعرقلة السير وغيرها من الأضرار التي يسببها المصنع.¹

- مدة التحقيق التي لا يجب أن تتجاوز 15 يوما ابتداء من تاريخ تعليق قرار التحقيق.²

- الأوقات والأماكن التي يمكن للجمهور أن يبدي ملاحظاته فيها على سجل مرقم ومؤشر عليه مفتوح لهذا الغرض.

ويعين الوالي في إطار التحقيق العمومي محافظا محققا، يكلف باحترام التعليمات المتعلقة بإعلام التحقيق العمومي للجمهور الذي تطرقنا إليه آنفا، إضافة إلى إجراء جمع التحقيقات اللازمة لتوضيح الآثار المحتملة للمشروع على البيئة ويحرر عند انتهاء مهمته يحتوي على التوضيحات والمعلومات التي جمعها في شكل محضر يقوم بإرساله إلى الوالي.³

ج- اختتام التحقيق وتبليغ المعني بذلك

وعند انتهاء التحقيق العمومي، يقوم الوالي بتحرير نسخة عن الآراء المتحصل عليها وعند الاقتضاء استنتاجات المحافظ المحقق ويدعو صاحب المشروع إلى تقديم مذكرة جوابية في أجل لا يتعدى عشرة (10) أيام.

لكن لم يشر المشرع إلى حالة عدم تقديم صاحب المشروع المذكرة الجوابية، أو أنه يقدمها خارج هذه الآجال، فهل يتم رفض طلب الرخصة؟ لهذا نهيب من المشرع تحديد الآجال بدقة فيما تعلق بتقديم الطلبات والتحقيق وإجراء الطعون، حتى لا تتعطل مصالح ومشاريع قد تكون مهمة من الناحية الاقتصادية ولإحداث توازن بين متطلبات حماية البيئة والتنمية.

¹ - السيد المراكبي، الحماية القانونية للبيئة من التلوث، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص: 205.

² - هنا نلاحظ أن المرسوم 18-255 قد أنقص من مدة التحقيق التي كانت في ظل المرسوم 07-145 شهرا واحدا.

³ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، مرجع سابق.

وتجدر الإشارة بأن إجراءات التحقيق، هي عبارة على تدابير إدارية وأعمال تمهيدية تسبق الحصول على الرخصة ولا تعني أننا حيال مصنع من الفئة الأولى، أي أن هذه الإجراءات لا ترتب حقوقا مكتسبة لصاحب الطلب يحتج بها، سواء في مواجهة الإدارة أو الغير.¹

كما لم يبين المشرع حالة سكوت الإدارة وعدم ردها على نتائج التحقيق، فإذا انقضت المدة ولم يصدر جواب من السلطة المختصة، فهل يعتبر السكوت جوابا ضمنيا بقبول التحقيق، أم أنه يعتبر رفضا إداريا صريحا من قبلها برفض الرخصة؟

للإجابة عن هذا التساؤل نقول بأن سكوت الإدارة خلال المدة التي حددها القانون، لا يعتبر جوابا ضمنيا بقبول التحقيق، أنه لا يوجد أي نص قانوني يقر ذلك، كما لا يمكن تفسير السكوت بمثابة الرفض الضمني كون الرفض المعمول به في مجال القانون الإداري يستوجب مرور مدة معينة.

د- القيام بإجراءات النشر والإعلان

يتم فتح التحقيق بإنشاء مصنع جديد، أو توسيع مصنع قائم عن طريق لصق الإعلانات الخاصة بغرض دعوة السكان المجاورين لمنطقة المشروع والبلدية لإبداء رأيهم في فتح المنشأة الصناعية.

• الإعلان

يعلق إعلان رئيس أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية التي بدأرتها المشروع الصناعي إعلانا على نفقة صاحب المشروع، يتم التعليق في مقر البلدية المعنية قبل ثمانية (08) على الأقل من الشروع في التحقيق العلني وكذلك بالجوار، حسب محيط المنشأة المزمع إقامتها بكيفية تضمن إعلام الجمهور إعلاما كاملا ويوقع على هذا التعليق رئيس م ش ب التعليق.²

ويشترط أن تكون حروف الإعلان بارزة، كما يجب أن يبين فيه طبيعة المنشأة التي يعترزم إنشاؤها، تاريخ الشروع في التحقيق العلني وتاريخ اختتامه، اسم المندوب المحقق والأيام والساعات التي يتلقى فيها المندوب ملاحظات المعنيين والمكان الذي يمكن فيه الإطلاع على الملف.³

¹ - نعم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 108.

² - المادة 11 ف 01 من المرسوم التنفيذي رقم 98-338، مرجع سابق.

³ - المادة 11 ف 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98-338، مرجع سابق.

ومنه نستنتج بأن الإعلان يعد شرطاً جوهرياً وإجراءً وقائياً لا يقل عن الرخصة، نظراً لما يترتب من آثار جد هامة تتمثل في إعلام الغير وكل من له مصلحة في المشروع الصناعي، الذي سيقام حتى يتمكنوا من اعتراضهم وإبداء ملاحظاتهم قبل البدء في ممارسة النشاط.

• النشر

ألزم القانون صاحب المشروع الصناعي القيام بإجراء النشر في يومية وطنية على حسابه الخاص، حيث يجب أن يتضمن جميع البيانات التي وردت في التحقيق.¹

لكن ما يمكن ملاحظته أن المشرع قد اعتمد الوسائل التقليدية في عمليات الإعلان والنشر بدل الوسائل التكنولوجية الحديثة واستعمال مواقع الانترنت، التي تيسر عمليات الإعلان والنشر خاصة بعدما اكتسحت هذه الوسائل مجال الإعلام وتراجعت الوسائل الورقية وتراجع المهتمين بقراءتها وتصفحها، مما يستوجب بالمشرع والجهات الإدارية أخذ هذا الأمر بعين الاعتبار.

الفرع الثاني

الأحكام المتعلقة بقرار منح الرخصة الصادرة عن الوزارة

يعود للوزير المكلف بالبيئة بالاشتراك مع وزير المعني، صلاحية منح الرخصة الإدارية للمنشآت الصناعية من الفئة الأولى، بعد استشارة القطاعات الوزارية المعنية، وفقاً لشروط قانونية تتعلق أساساً بالمدة التي يجب فيها اتخاذ قرار الترخيص (أولاً)، إضافة إلى شروط موضوعية وشكلية أقرها القانون تتعلق بالقرار في حد ذاته (ثانياً).

أولاً: المدة القانونية المقررة لاتخاذ قرار الرخصة

بالنسبة للمهلة القانونية الإلزامية، التي يجب أن يصدر قرار الرخصة خلالها، نجد بأنها تختلف فيما إذا كنا بصدد الدراسات التقنية السابقة على منح الرخصة والمتمثلة في دراسة التأثير والأخطار المحتملة على البيئة والصحة العامة، أو فيما يخص إصدار رخصة إنشاء أو استغلال المنشأة الصناعية.

أما فيما يخص آجال منح مقرر الموافقة المسبقة، لم يعرف المشرع في القانون المتعلق بحماية البيئة ولا في المرسوم المنظم لنشاط المؤسسات المصنفة مقرر الموافقة المسبقة، إلا أننا يمكن أن

¹ - المادة 11 ف 04 من المرسوم التنفيذي رقم 98-338، المرجع نفسه.

نعرفه بأنه وثيقة إدارية تصدر عن اللجنة المختصة بمراقبة المؤسسات المصنفة، على أساس دراسة ملف طلب الرخصة تتضمن القبول الأولي للملف ومدى تضمنه الوثائق والبيانات وفقا للأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها.¹

ولمقرر الموافقة المسبقة بالغ الأهمية، في تحديد وتنظيم نشاط المؤسسات المصنفة نظرا لضرورة تضمينه من طرف اللجنة المختصة لجميع المواصفات القانونية والتقنية الناتجة عن دراسة الطلب وتنفيذها في إنجاز المنشأة، كما يعد المقرر شرطا أساسيا للشروع في بناء المنشأة الصناعية.

ووفقا للمرسوم التنفيذي المذكور أعلاه، تسلم رخصة استغلال المنشأة المصنفة وفقا للشروط والأحكام القانونية في أجل ثلاثة (03) أشهر من ابتداء من تاريخ تقديم الطلب عند نهاية الأشغال.²

ونلاحظ بأنها مدة معقولة لدراسة الطلبات، من الناحية التقنية والإدارية حتى يكون القرار الصادر من الجهة الإدارية قرارا صائبا غير متسرع مبني على أسس ومعطيات صحيحة.

ثانيا: الشروط القانونية المتعلقة بقرار منح الرخصة

يتخذ الوزير المكلف بالبيئة قرارا مشتركا مع وزير الصناعة بمنح رخصة المصانع من الفئة الأولى، يتضمن الشروط الواجب التقيد بها والتحفظات العائدة لأصاحب المصنع، إضافة إلى الأحكام الخاصة بالحماية من وقوع الأضرار ومدى مراعاة الإجراءات المتعلقة بالنشر والإعلان.

1- الأسباب التي يستند إليها قرار الرخصة

يجب أن تكون الأسباب التي يستند إليها القرار، صحيحة وقانونية، باعتبار الرخصة السند القانوني الذي يعطي للسلطات العامة حق اتخاذ القرارات الإدارية.

تحدد الرخصة الشروط الواجب مراعاتها، وفقا للتنظيم المعمول به لكن هذه الرخصة، لا تحول دون اتخاذ قرارات تكميلية يكون مضمونها هو إضافة بعض الشروط التي تستوجبها المصلحة العامة، أو حذف شروط تكون صعبة وجائرة مما يدفع بالإدارة إلى حذفها، نظرا لعدم وجود مبرر لتنفيذها، كما يجب أن تكون محددة وواضحة لا يعترتها الغموض وغير مستحيلة.³

¹ - بن خالد السعدي، قانون المنشآت المصنفة لحماية البيئة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2012، ص: 59.

² - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، مرجع سابق.

³ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 120.

إضافة إلى ضرورة توافر ضوابط وأحكام الحماية والأمن والسلامة العامة، سواء بالنسبة للسكان المجاورين للمصنع والبلدية، أو حتى بالنسبة للعاملين والموظفين داخله.

2- الحقوق والواجبات

يتضمن قرار الرخصة نبذة عن الحقوق والواجبات بالنسبة لصاحب المصنع، لهذا فلا بد أن توضع شروط غير مستحيلة ولا تعجيزية يستطيع صاحب الرخصة تنفيذها، لأنه في حالة عدم تنفيذها أو مخالفتها يعرض المعني للمخالفات والعقوبات القانونية.

3- الشروط الشكلية

نص القانون على جملة من الشروط القانونية المتعلقة بالشكل الخارجي للترخيص، يجب أن يتضمنها قرار منح الرخصة تتعلق أساساً ب:

أ- شرط الكتابة

باستقراء النصوص القانونية المنظمة لاستغلال المنشآت المصنفة، يتبين لنا بأن قرار الرخصة لا بد أن يصدر كتابياً وليس شفويًا وهذا ما أكدته المادة 04 من المرسوم 06-198، عندما عرفت رخصة الاستغلال بأنها وثيقة إدارية تثبت أن المنشأة المصنفة تطابق الأحكام والشروط القانونية المتعلقة بالأمن والصحة وحماية البيئة.

ب- توقيع قرار الرخصة

نصت المادة 06 من المرسوم التنفيذي 06-198 في فقرتها ما قبل الأخيرة على "تقوم اللجنة بعد إتمام إعداد مشروع القرار المتضمن منح الرخصة، بإرسالها إلى السلطة المختصة وهي الوزير المكلف بالبيئة ووزير الصناعة للتوقيع".

مما يفهم منه بأن التوقيع يعد شرطاً جوهرياً لمنح الرخصة، كونه يضفي الحجية القانونية على القرار، إضافة إلى أنه يربط آثاراً قانونية هامة ويحمل الجهة الإدارية الموقعة المسؤولية الكاملة في حالة إصدار القرار دون توقيع مما يجعله معيباً في الشكل، يقتضي إلغاؤه من قبل القضاء الإداري المختص.¹

¹ - بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 79.

الفرع الثالث

صلاحية الوالي في منح الرخصة للمنشآت الصناعية من الفئة الثانية

إضافة إلى الدور الهام للوالي في مجال تنفيذ كافة النصوص القانونية والتنظيمية، التي تنظم منح الرخصة الإدارية للمنشآت الصناعية من الفئة الأولى، يناط بالوالي منح رخصة المنشآت من الفئة الثانية، بعد التحقق من استيفاء جميع الإجراءات التي قررها القانون حيث يصدر قراره بالترخيص مع مراعاة مجموعة من الشروط التي حددها القانون.

ولا تخرج الشروط القانونية المتعلقة بمنح قرار الرخصة للمنشآت المصنفة من الفئة الثانية، عما تطرقنا إليه سابقا في مجال منح الرخصة لمصانع الفئة الأولى، من ناحية التحقق من مراعاة الشروط الموضوعية لإصدار القرار الإداري والمتمثلة في الاختصاص والمحل والسبب، إضافة إلى مراعاة الشروط الشكلية كشرط كتابة الرخصة والتوقيع من قبل والي الولاية المختص إقليميا، إضافة إلى وجوب تسبب قرار رفض منح الرخصة وإلا جاز الطعن فيه بالإلغاء أمام جهات القضاء الإداري المختص، كما سنرى لاحقا عندما نتطرق إلى مسألة إلغاء الرخصة.

الفرع الرابع

صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح الرخصة من الفئة الثالثة

يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليم الرخصة بالنسبة للمنشآت الصناعية من الفئة الثالثة، التي أخضعها المشرع لنفس الإجراءات القانونية المتبعة في مجال منح الرخص الإدارية للمصانع المصنفة، وهذا ما أكدته المادة الثالثة (03) في فقرتها الرابعة من المرسوم (06-198) بقولها " ... مؤسسة مصنفة من الفئة الثالثة: تتضمن على الأقل منشأة خاضعة لرخصة رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا...".

وبالنسبة لأجال منح الرخصة والشروط القانونية التي تطبق في هذا المجال، فلم يميز المشرع الجزائي بين المصانع من الفئة الأولى أو الثانية أو الثالثة، حيث أن الشروط المتعلقة بقرار الرخصة واحدة فيما يخص المنشآت المصنفة، يخضع القرار للقواعد المطبقة على القرار الإداري بصفة عامة.

المبحث الثاني

نظام التصريح بدل الرخصة للمنشآت الصناعية من الفئة الرابعة

يعتبر التصريح نظاما أقل تعقيدا وأكثر بساطة من الناحية الإجرائية، إذا ما قارناه بالرخصة الإدارية، فهو يتعلق بالفئة الرابعة من المؤسسات المصنفة التي لا تتطلب إقامتها دراسة تأثير ولا موجز تأثير، وفيما يلي سوف نبين معنى التصريح مع التطرق لمختلف خصائصه (المطلب الأول) إضافة إلى تحديد مختلف الشروط القانونية التي يستوجبها القانون للحصول على تصريح باستغلال المنشأة (المطلب الثاني) والجهة المخولة قانونا بمنحه (المطلب الثالث).

المطلب الأول

تعريف التصريح وبيان خصائصه

التصريح بمفهومه العام إجراء إداري وقائي، يصدر عن الجهة الإدارية المختصة بهدف أعمال رقابتها على المصانع من الفئة الرابعة (الفرع الأول)، يتميز عن الرخصة الإدارية بجملة من الخصائص الهامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف التصريح

يعرف التصريح بأنه عبارة عن مجموعة من البيانات، التي يقدمها الشخص لجهة الإدارة المختصة بغرض تنبيهها، عن عزمه على ممارسة نشاط معين، وليس طلبا ولا التماسا بممارسة النشاط.¹ كما يقصد به أيضا السلوك التلقائي الذي يقوم به المخاطر بإبلاغ الإدارة عن نواياه.²

وقد عرف الفقه القانوني التصريح بأنه " البيان الذي يقدمه الفرد أو من يمثله قانونا للدائرة المختصة، المتضمن جميع العناصر المقيدة للشيء المراد التصريح به، وفقا لما يتطلبه القانون والتعليمات والأنظمة ".³

¹ - عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص: 232.

² - عزاوي عبد الرحمان، النظام القانوني للمنشآت المصنفة لحماية البيئة، مكتبة العلوم القانونية والإدارية، ط01، الجزائر، 2003، ص: 30.

³ - عاشور بكر الكبيسي، الإصدار حالاته وأنواعه، نشرة الجمارك، العدد06، السنة الثانية، 1986، ص: 13.

فالتصريح إذن شكلية غالبا ما تكون معلقة أو محددة المدة، تمثل القائم بها للإدلاء للسلطة بوقائع يعترف بها شخصيا، كما يقع على المصرح له مجموعة من الالتزامات.¹

الفرع الثاني

خصائص التصريح

يتمثل التصريح في التصرف الانفرادي، الصادر من الإدارة الذي يثبت مطابقة النشاط المزمع ممارسته للأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها (أولا) يتميز بالبساطة وقلة التعقيد إذا ما قارناه بنظام الرخصة (ثانيا).

أولا: التصريح إجراء إداري ضبطي

يعتبر التصريح إجراء إداريا بمقتضاه تقرر السلطة الإدارية المركزية، بأن مشروع القرار الذي ترمع الهيئات المحلية اتخاذه، لا يخالف أية قاعدة قانونية ولا يمس المصلحة العامة² ويتفق كل من الاعتماد والرخصة مع التصريح من جانب أن جميعهم يعدون وثائق إدارية تصدر عن الجهة الإدارية المختصة، تتضمن نفس الشروط القانونية المتعلقة بإصدارهما، إلا أنهما يختلفان من حيث موضوع كل منهما والجهة المختصة بمنحه كإجراء ضبطي كما رأينا سابقا في مجال حماية البيئة يتمثل في الأمر الصادر من الإدارة المختصة، بممارسة نشاط معين لا يجوز ممارسته من غير إذن.³

فالتصريح الإداري عمل تنفيذي، مستمد بشكل مباشر من النصوص القانونية، فالإدارة عندما تقوم بمنح تصريح ما لا ترتب مركزا قانونيا، بل تقوم بتطبيق النصوص القانونية على نشاط الفرد ومن ثمة تمنحه تصريحاً.⁴ وبالتالي فالتصريح الإداري مجرد وسيلة إدارية، تستخدمها الإدارة لتنظيم الأمور الاقتصادية في المجتمع وتوجيهها بعض القوانين والأنظمة بغية الحصول على مقابل؛ أي بمعنى الحصول على رسم مالي وهذا ما يمثل الغاية الأساسية التي تكمن وراء التصريح.⁵

¹ - عديش ليلة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو 2010، ص: 16.

² - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، ط01، 1979، ص: 90.

³ - ماجد راغب الحلو، حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية، دار المعارف الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2007، ص: 136.

⁴ - عبد الأمير علي موسى، النظام القانوني للترخيص والإجازة في التشريع العراقي، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، 1981، ص: 101.

⁵ - رنا محمد راضي، دور الإدارة في منح الإجازة الاستثمارية وإلغائها - دراسة قانونية مقارنة-، ط01، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2016، ص: 80.

وينفق الإخطار الإداري¹ مع التصريح، أنه في كلتا الحالتين تكون فيها ممارسة النشاط مشروطة بتدخل الإدارة، إلا أنهما يختلفان في أن كل منهما نظم بإجراءات قانونية محددة لا يجوز مخالفتها. كما أنه في حالة الإخطار، قد يكون دور السلطة الإدارية سلبيا في بعض الأحيان، أي أنها لا تملك حق الاعتراض على ممارسة النشاط،² على خلاف التصريح الذي يمكن رفضه من الجهة الإدارية المختصة.

ومنه فالتصريح يعد آلية من الآليات التي نص عليها القانون، وأسلوب وقائي لتحقيق الغايات الضابطة تستخدمه السلطة العامة، باعتبارها المخولة قانونا للقيام بمهمة الضبط الإداري، للحفاظ على النظام العام بمختلف عناصره والتمثلة في الصحة العامة والسكينة والأمن، قصد تنظيم النشاط المرغوب ممارسته وتقادي وقوع الأضرار والأخطار التي تسببها المنشآت من الدرجة الرابعة على الصحة العامة وحماية البيئة.³

ثانيا: البساطة وقلة التعقيد

يتسم التصريح إذا ما قارناه بالرخصة الإدارية، بالبساطة وقلة الشروط والإجراءات التي تواجه طالب التصريح، حيث أن ملف التصريح يتضمن مجموعة من الوثائق التي تتعلق بتحديد هوية المعني، إضافة إلى وصف المشروع، دون أن تكون هناك شروطا قانونية أو تقنية مكلفة كما في حالة المنشآت الصناعية من الفئتين الأولى والثانية.

فالتصريح الذي يشترطه القانون، كقيد على ممارسة النشاط يتمثل في حالة اطلاع الإدارة على الممارسات أو النشاطات الاقتصادية التي يقوم بها الأفراد، إلا أنه يعتبر أقل تعقيدا للحريات.⁴

لهذا أوكل المشرع فحص ودراسة ملف التصريح إلى الجهات الإدارية المحلية والتمثلة أساسا في رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما لم يشترط وثائق إدارية عديدة، بل يكفي الرجوع إلى المرسوم 06-198 الذي حدد بدقة الشروط والوثائق، فمتى توفرت هذه الأخيرة منحت الجهة المختصة التصريح دون تماطل أو تعقيد.

¹ - الإخطار الإداري مجموعة من البيانات التي يقدمها الشخص الراغب في ممارسة نشاط معين، لجهة الإدارة المختصة، بقصد إعلام هذه الأخير بممارسة هذا النشاط، رنا محمد راضي، مرجع سابق، ص: 80.

² - رنا محمد راضي، المرجع نفسه، ص: 82.

³ - Jea Untermaier, La charte de L'environnement farce au droit administratif, Revue juridique de l'environnement, 2005, p149.

⁴ - عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، شركة مطابع الطوبجي التجارية، مصر، 1993، ص: 274.

المطلب الثاني

بعض صور التصريح المتعلقة بالمنشأة الصناعية من الفئة الرابعة

يشترط القانون بالنسبة لمصانع الفئة الرابعة، ضرورة الحصول على تصريح من الجهة الإدارية المختصة قبل إنشاء المصنع (الفرع الأول) وممارسة النشاط (الفرع الثاني)، إضافة إلى التصريحات الأخرى المتعلقة بالنفايات الخطرة (الفرع الثالث) وكذلك الخاصة بطبيعة نشاط المنشأة (الفرع الرابع).

الفرع الأول

التصريح بإنشاء المنشأة الصناعية

تعد المنشآت الصناعية من الدرجة الرابعة أقل خطورة على البيئة، لهذا لم يتشدد المشرع في فرض الإجراءات الإدارية والتقنية الخاصة، من حيث تقديم الطلب ودراسته (أولاً) والمدة القانونية المقررة لذلك (ثانياً) ومنح الموافقة المسبقة لإنشاء المنشأة (ثالثاً).

أولاً: التناقض بين النص القانوني والواقع العملي فيما يخص الجهة المختصة بدراسة ملف التصريح بإنشاء المنشأة الصناعية من الدرجة الرابعة

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي (06-198)، نجد بأن المشرع الجزائري قد أوكل مهمة فحص ودراسة ملف إنشاء المنشأة الصناعية، إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، لكن في الواقع العملي الإداري عكس ذلك، حيث يتم دراسة ملف التصريح من طرف مديرية البيئة على مستوى الولاية على مستوى "مصلحة التنظيم والرخص"، نظراً لما تتضمنه هذه المصلحة من كفاءات تقنية وإدارية بشؤون البيئة.

حيث يتم إيداع ملف إنشاء المنشأة المصنفة من الدرجة الرابعة، من الناحية العملية على مستوى الولاية ويتم توجيه الطلبات إلى رئيس اللجنة الولائية للمنشآت المصنفة، الذي يكون مدير مديرية البيئة على مستوى الولاية في غالب الأحيان، بناءً على تفويض من والي الولاية المختص برئاسة اللجنة.¹

¹ - مدين أمال، المنشآت المصنفة لحماية البيئة - دراسة مقارنة - مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012-2013، ص: 102.

ويتم إيداع ملف تصريح المنشآت الصناعية من الدرجة الرابعة، لدى اللجنة في خمس (05) نسخ وعند الإيداع يتم التأكد من توافر الوثائق القانونية والتقنية في الملف، فإن ثبت توافرها كاملة، يسلم وصل إيداع يثبت اسم المودع ومعلومات المنشأة وتاريخ الإيداع، يوقع عليه من طرف رئيس لجنة المنشآت المصنفة (مدير البيئة على مستوى الولاية)، أما في حالة ما ثبت نقص الملف فيتم إرجاعه إلى صاحبه لاستكمال وتدارك النقص وتقديم الوثائق الضرورية.¹

وهذا ما يتناقض مع منطوق المادة 24 من المرسوم 06-198 الذي نصت على أنه "يرسل تصريح استغلال المؤسسة المصنفة من الفئة الرابعة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً...".

مما يفتح التساؤل حول ما الحل القانوني في حالة تقديم ملف التصريح لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً لمنطوق المادة 24، هل سيرفض لأنه من الناحية العملية يتم إيداع الملفات لدى لجنة المنشآت المصنفة؟ أم أن رئيس م ش ب يتمسك بالنص القانوني لدراسته؟ أم أنه يحيل الملف على اللجنة على الرغم من عدم وجود نص قانوني يقضي بذلك؟

للإجابة على هذه التساؤلات، نقول في بداية الأمر أن المشرع الجزائري قد أشار إلى صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي باستلام ملف التصريح للمنشآت الصناعية بصريح العبارة وبموجب نص قانوني، إلا أن الواقع العملي قد أثبت نقص الخبرة في مجال البيئة من الناحية القانونية والتقنية، مما استوجب دراستها من جانب مديرية البيئة لما لهذه الأخيرة من دراية وتخصص في المجال الذي يساعد كثيراً في بسط الرقابة وتفعيل الحماية الإدارية بصفة أكثر.

لكن في الواقع العملي، يتم إرسال ملف طلب التصريح من طرف اللجنة إلى رئيس م.ش.ب مرفقاً بموافقة اللجنة، أو بتسبب الرفض المصادق عليه من طرف اللجنة، مما يثير التساؤل: هل أن رأي اللجنة ملزماً لرئيس م.ش.ب، حيث يتوجب عليه تطبيقه وعدم مناقشته، أم يجوز له التعديل أو الاعتراض؟

للإجابة على هذا الأمر، نقول أن المشرع الجزائري لم يتطرق لهذه المسألة، أي عدم وجود نص قانوني يقضي بذلك، خاصة وأن رئيس م.ش.ب تعود له صلاحية توقيع التصريح.

مما يستوجب مراجعة المرسوم التنفيذي 06-198 فيما يخص هذه النقاط بالذات، حتى يتم تفادي الاختلافات والعراقيل التي يمكن أن تعترض دراسة وفحص ومنح التصريح من قبل الجهات الإدارية

¹ - عدد النسخ لا يستند إلى نص قانوني، بل هو اجتهاد قانوني إداري دأبت الإدارة على تطبيقه على أرض الواقع، مدين آمال، مرجع سابق، ص: 102.

المختصة، من جهة ومن جهة ثانية تقديم التسهيلات اللازمة فيما يخص إقامة المشاريع الصناعية التي لها أهمية كبيرة من الناحية الاقتصادية.

ثانيا: مقدم طلب التصريح بإنشاء المنشأة الصناعية من الدرجة الرابعة

يجب أن يبين التصريح بوضوح اسم المستغل ولقبه وعنوانه إذا تعلق الأمر بالشخص الطبيعي أما في حالة ما إذا كان المستغل شخصا معنوياً، فوجب ذكر تسمية الشركة ومقرها وصفة موقع طلب التصريح.¹

إضافة إلى ذلك فقد يشترط المشرع بعض الشروط الخاصة كالاسم والوظيفة والتأهيلات المهنية للأشخاص الطبيعيين المسؤولين عن الصناعة، حيث يعتمد على هذه التصريحات في إعداد فهرس وطني يسمح بتحديد هوية المتدخلين في هذا المجال.²

ثالثا: مضمون طلب التصريح

أشارت المادة 25 من المرسوم 198-06 إلى البيانات والوثائق، التي يجب أن ترفق في ملف طلب التصريح والمتمثلة في:

- مخطط وضعية يظهر موقع المؤسسات والمنشآت المصنفة.
- مخطط الكتلة يظهر مجالات الإنتاج وتخزين المواد.
- تقرير عن مناهج الصنع التي سينفذها صاحب المشروع والمواد التي سيستعملها، لاسيما المواد الخطيرة التي من المحتمل أن تكون بحوزته وكذا المواد التي سيصنعها بحيث تقيم سلبيات المؤسسة.
- تقرير عن طريقة وشروط إعادة استعمال وتصفية وتفرغ المياه القذرة والانبعاث من كل نوع وإزالة النفايات وبقايا الاستغلال.

من خلال نص المادة 25 يتبين لنا بأن المشرع الجزائري، أدرج البيانات والوثائق الضرورية التي يجب أن يتضمنها طلب التصريح بإنشاء المنشآت الصناعية من الفئة الرابعة، لكن لم يفصل فيها إضافة إلى أنها تتعلق في مجملها بالجانب التقني الذي يتطلب إعدادها لدى مكاتب متخصصة.

¹ - المادة 24 من المرسوم 198-06، مرجع سابق.

² - راجع في ذلك المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 97-37 المؤرخ في 14 يناير 1997، يحدد شروط وكيفيات صناعة مواد التجميل والتظيف البدني وتوظيفها واستيرادها وتسويقها إلى السوق الوطنية، ج ر عدد 04، صادرة في 15 يناير 1997.

الفرع الثاني

التصريح باستغلال المنشأة الصناعية من الدرجة الرابعة

نظم المشرع أحكام منح التصريح باستغلال المنشأة الصناعية من الفئة الرابعة، بموجب المرسوم التنفيذي 198-06، فيما يخص دراسة طلب التصريح باستغلال المنشأة (أولاً)، كذلك الإجراءات المتعلقة بالموافقة أو الرفض (ثانياً).

أولاً: دراسة ملف التصريح باستغلال المنشأة الصناعية من الفئة الرابعة

يودع ملف التصريح لدى مصلحة التنظيم والرخص التابعة لمديرية البيئة على مستوى الولاية حيث يدرس الملف بصفة أولية، من طرف موظفي المصلحة دراسة قانونية من حيث الكل والمضمون ومدى مطابقته للأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها، قصد التأكد من توافر كافة البيانات والمعلومات التقنية المطلوبة، التي يقوم بها المهندس التابع للمصلحة لمعرفة مدى احتواء الملف على المقترحات القانونية والتقنية البيئية اللازمة لاستغلال المنشأة وممارسة النشاط الصناعي، خاصة ما تعلق منها بدراسة التقرير، التي توضح مناهج الصنع ومواد الصنع خاصة الخطيرة منها التي يحوزها وطبيعة المواد المصنعة، إضافة إلى التقرير المتضمن شروط إعادة استعمال وتصفية المياه القذرة ونوع النفايات، قصد الوقوف على الآثار السلبية والجانبية التي يخلفها نشاط المنشأة.¹

ثانياً: مدة دراسة تصريح استغلال المنشأة الصناعية من الفئة الرابعة

لم يحدد المشرع الجزائري المدة القانونية، التي يجب أن يتقيد بها مقدم طلب التصريح إلى الجهات الإدارية المختصة، بينما حدد الأجل الذي ترسل فيه الوثائق بستين يوماً (60) يوماً قبل بداية استغلال المنشأة الصناعية.²

مما يفهم منه بأن المشرع قد ترك أمر تقدير الأجل للجهة الإدارية المختصة، فيما يخص مدة تقديم التصريح من طرف صاحب المشروع، لكن هذا الأمر قد ينتج عنه تعسف الإدارة وتماطلها في القيام بالإجراءات والذي يمكن أن يضر بالمصلحة الاقتصادية لصاحب المنشأة.

¹ - مدين أمال، مرجع سابق، ص: 106.

² - المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 198-06، مرجع سابق.

ثالثا: الموافقة على طلب التصريح

عند الانتهاء من دراسة ملف التصريح، تحرر وثيقة " تحقيق في ملف التصريح" تحتوي على مجموعة البيانات، المتعلقة بتحديد هوية صاحب الملف، تاريخ إيداع الطلب، النظام القانوني الذي تخضع له المنشأة وتصنيفها، الملاحظات الناتجة عن الدراسة الأولية للملف، التسبب في حالة رفض الموافقة على التصريح.¹

يتم التوقيع على وثيقة التحقيق من طرف رئيس اللجنة الولائية للمنشآت المصنفة، ثم ترسل إلى رئيس م.ش.ب مرفقة بأربعة (04) نسخ من الملف، إما بواسطة مصلحة التنظيم والرخص التابعة لمديرية البيئة، أو أن يقوم المعني بالأمر شخصيا بإيداع الملف مباشرة لدى رئيس م.ش.ب.

يقوم رئيس م.ش.ب، بدراسة الملف مرة أخرى دراسة سطحية، حيث يستعين بوثيقة التحقيق المرفقة بالملف للرد على ملف التصريح الذي يأخذ أحد الأشكال التالية:

أ- الرد بقبول ملف التصريح

إذا تم الرد بقبول التصريح، ففي هذه الحالة يتم إرسال نسخة للمصرح ونسخة أخرى لمصلحة التنظيم والرخص، حيث يمكن بعدها للمصرح أن يبدأ في ممارسة نشاطه.

ب- الرد برفض التصريح

في حالة رفض التصريح، أوجب القانون ضرورة تسبب الرفض والتصديق عليه من طرف لجنة المنشآت المصنفة وللمصرح حق التظلم أو اللجوء إلى القضاء المختص للطعن في قرار الرفض.

ج- سكوت الإدارة وعدم الرد

تعد هذه الحالة أكثر صعوبة وتعقيدا من الحالتين السابقتين، حيث يبقى المصرح معلقا، فهو لم يستفد من قبول ملفه حتى يمارس نشاطه، كما لا يستطيع الطعن بالرفض سواء إداريا أو قضائيا كونه لا يملك قرار الرفض الذي يمكنه من ذلك، فيبقى مصيره مجهولا ينتظر رد الإدارة، مما يفوت عليه الفرص والربح الذي كان يرمي إلى تحقيقه، من وراء إنشاء المنشأة الصناعية، مما يحتم عليه إيداع الملف من جديد عسى يجد قبولا من طرف الجهة الإدارية المختصة، لكن هذا الأمر قد يتطلب وقتا إضافيا وتكاليف ترهق كاهل المصرح.

¹ - مدين أمال، مرجع سابق، ص ص: 101 - 102.

الفرع الثالث

التصريح بالنفايات الخاصة الخطرة

أوجب القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات على منتجي أو حائزي النفايات، ضرورة التصريح لدى الوزير المكلف بالبيئة بالمعلومات المتعلقة بطبيعة وكمية النفايات وخصائصها.¹

كما يتعين على منتجي أو حائزي النفايات، تقديم المعلومات الخاصة بمعالجة هذه النفايات بصفة دورية، إضافة إلى الإجراءات المتخذة والمتوقعة لتفادي إنتاج النفايات بكميات كبيرة.²

وقد حدد المشرع مدة التصريح بالنفايات الخطرة إلى الإدارة المكلفة بالبيئة في أجل لا يتجاوز ثلاثة (03) أشهر بعد نهاية السنة المعتبرة من هذا التصريح.³

المطلب الثالث

السلطة المختصة بمنح التصريح للمنشآت الصناعية من الدرجة الرابعة

حدد المشرع في المرسوم التنفيذي 06-198 الجهة الإدارية التي خولها القانون منح التصريح للمنشآت المصنفة من الفئة الرابعة والمتمثلة في رئيس م ش ب، وفقا للإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها المتمثلة في استلام الملف من المعني بالأمر (الفرع الأول) ودراسته عن طريق التحقق من عدم وجود أية آثار سلبية للمشروع على البيئة والجوار (الفرع الثاني)، فإذا استوفى الملف المقدم كافة الإجراءات والشروط تصدر الجهة المختصة التصريح (الفرع الثالث).

¹ - المادة 21 ف 01 من القانون 01-19، مرجع سابق.

² - المادة 21 ف02 من القانون 01-19، المرجع نفسه.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 05-315 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005 يحدد كفايات التصريح بالنفايات الخاصة الخطرة ، ج ر عدد 62، صادرة في 11 سبتمبر 2005.

الفرع الأول

صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي في استلام ملف طلب التصريح

يمارس رئيس م ش ب صلاحياته في مجال حماية البيئة، طبقا لنص المادة 107 من قانون البلدية التي نصت على: " تتكفل البلدية بحفظ الصحة العامة والمحافظة على النظافة العمومية لاسيما في مجال... مكافحة التلوث وحماية البيئة".¹

يرسل تصريح استغلال المؤسسة المصنفة من الفئة الرابعة، إلى رئيس م ش ب المختص إقليميا قبل ستين يوما على الأقل من بداية استغلال المؤسسة.²

وبالتالي أوكل المشرع وفقا للقانون الذي ينظم المنشآت المصنفة، لرئيس م ش ب تسلم الملف المتعلق بالتصريح باستغلال المنشأة المصنفة، التي لا تتطلب إجراء دراسة تأثير على البيئة، نظرا لقلة خطورتها على المحيط وصحة الإنسان.

إضافة إلى السلطة العامة المختصة بمنح التصريح والمتمثلة في رئيس م ش ب، نجد بأن المشرع قد أسند صلاحية منح التصريح إلى جهات إدارية أخرى في بعض الصناعات، فمثلا في صناعة مواد التجميل والتنظيف البدني، نص على أن منح التصريح المسبق يعود إلى مصلحة الجودة وقمع الغش المختصة إقليميا.³

الفرع الثاني

وجوب التحقيق

يرى جانب من الفقه بأنه لا يجوز تفسير إجراء منح التصريح، بأنه يتوجب منحه بغض النظر عن مدى مطابقته للأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها المتعلقة بهذا الإجراء، بل يتوجب مبدئيا تقديم المستندات مماثلة للمستندات المقدمة لمصانع الفئة الأولى والثانية، دون اختلاف ويعود

¹ - القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، صادرة في 03 يوليو 2011.

² - المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، مرجع سابق.

³ - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 97-37، مرجع سابق.

للمسئول الإداري دراسة كل طلب على حدا، ويتمتع في هذه الحالة بحرية كبيرة في تقدير الأحكام المفروضة.¹

فالتصريحات المختصة بالمحلات التي تدخل في صنف التصريح، تقدم لرئيس البلدية المحلية، أما بالنسبة للجهات التي ليس فيها بلديات، فتقدم للجهات القضائية ويعطى مقدموها سندات إيصال دون إمهال.²

وتصدر قرارات بعد الإطلاع على رأي اللجنة الصحية الدائمة، تحدد بها الأوامر التي يجب مراعاتها على الصناعات الداخلة في الفئة الخاضعة للتصريح، حماية للمصالح العامة والمصالح الخاصة.

وفيما يخص مدة التحقيق، فقد نص المشرع على أن يتم إرسال ملف التصريح في مدة ستين (60) يوما على الأقل قبل من بداية استغلال المنشأة الصناعية.

وبالتالي يقع على عاتق رئيس البلدية، التحقق فيما إذا كانت المنشأة تخضع حقيقة للفئة الثالثة فإذا وجدها في الواقع تعود لملاحظات المنشآت الصناعية من الفئة الأولى والثانية، فهنا عليه أن يوجه إنذارا للمستثمر، خلال مدة 15 يوما ابتداء من تاريخ تقديم التصريح، دون أن يؤدي ذلك إلى رفضه.³

ولم يبين المشرع الجزائري الإجراءات المتبعة في التحقيق، الذي يقوم به رئيس م ش ب فيما يخص التصريح باستغلال المنشآت الصناعية من الفئة الرابعة، مما يستنتج منه أن المشرع قد ترك للجهة الإدارية حرية تقدير منح التصريح لمدى مطابقته للتنظيم المعمول به، تبعا لظروف إقليم البلدية، مع مراعاة الشروط الصحية وسلامة البيئة، إلا أنه من وجهة نظرنا نرى وجوب تفصيل وتوضيح إجراءات التصريح، حتى نضمن عدم تعسف الإدارة في منح التصريحات.

¹ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 128.

² - مورييس نخلة، الوسيط في المحلات والمؤسسات المصنفة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 1999، ص: 81.

³ - مورييس نخلة، المرجع نفسه، ص: 83.

الفرع الثالث

الشروط القانونية المتعلقة بقرار التصريح

يتطلب القانون لصحة التصريح باعتباره إجراء إداري صادر عن الجهة الإدارية المختصة الشروط القانونية الواجب مراعاتها في التصريح، سواء من الناحية الموضوعية (أولاً) أو الشكلية (ثانياً).

أولاً: الشروط الموضوعية

يناط برئيس م ش ب، بصفته ممثلاً للبلدية اتخاذ كافة التدابير التي من شأنها حماية البيئة خاصة في مجال تسيير النفايات والحد من التلوث، ففي مجال النفايات يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي المخطط الوطني لتسيير النفايات، الذي يتوجب أن يغطي كافة إقليم البلدية، لهذا وجب أن يراعى في منح التصريح، الشروط الصحية والنظافة والحفاظ على سلامة أهل الجوار والصحة العامة.

نصت المادة 26 في فقرتها الثانية من المرسوم 06-198 السابق الإشارة إليه أنه "... يجب أن يكون الرفض مبرراً ومصداقاً عليه من طرف اللجنة ويبلغ للمصرح". من خلال نص المادة أعلاه نجد أن المشرع قد عالج مسألة إمكانية رفض التصريح باستغلال المنشأة من الفئة الرابعة، لكنه اشترط تسبب وتعليل رفض التصريح الذي وجب أن يكون مصداقاً عليه من قبل اللجنة، إضافة إلى ضرورة تبليغه إلى المصرح، لكن يمكن إثارة بعض الملاحظات والإشكالات بخصوص نص المادة 26 من الناحية القانونية والواقعية تتمثل في:

- أن المشرع قد جعل أمر رفض التصريح اختياري، يعود تقديره للجهة الإدارية وهذا ما يفهم من العبارة التي استعملها في المادة بقوله "يمكن" التي تفيد الجواز والاختيار.
 - فيما يخص تبليغ المصرح، لم يبين الإجراءات المتعلقة بتبليغ الرفض للمصرح، فيما إذا كان يتم التبليغ الشخصي عن طريق البريد أم بوسيلة أخرى.
 - لم يتطرق المشرع إلى مصير المصرح في حالة رفض التصريح، هل يلجأ إلى القضاء كما في حالة رفض منح الرخصة، أم حق التظلم الإداري أمام الجهة التي رفضت منح التصريح، كما لم يبين مسألة منح المصرح فرصة تقديم توضيحات أو تسوية الملف في حالة وجود نقص في الوثائق.
- ويمكن أن نستنتج أن عدم التفصيل في الإجراءات راجع إلى أن المشرع قد ترك للسلطة الإدارية مرونة كبيرة وحرية في تقدير وتحديد الإجراءات المتبعة في منح التصريح، مما قد يرتب تعسفاً من جانبها.

ثانيا: الشروط الشكلية

تتمثل الشروط الشكلية في المظهر الخارجي للقرار الإداري التي يجب استيفائها، حتى يتسم القرار الصادر من الجهة الإدارية بالمصادقية والشفافية.

1- الكتابة

الأصل أن الإدارة لا تكون ملزمة بأن تعبر عن إرادتها بشكل معين، إلا إذا نص القانون على ذلك وفي هذه الحالة يجب أن يتخذ القرار الشكلية المقررة له قانونا.¹

ويمكن أن نستنتج شرط الكتابة بالنسبة للتصريح، في منطوق المادة 26 من المرسوم 198-06 التي نصت على أن يكون قرار رفض التصريح مصدقا عليه من طرف اللجنة، كما أوجبت المادة المذكورة أعلاه تبليغ قرار رفض التصريح إلى المصريح.

2- التوقيع

يعد التوقيع شرطا جوهريا لصحة إصدار القرار الإداري، حيث يميز شخصية الموقع ويعبر عن إرادته في الالتزام بمضمون السند الموقع وإقراره له، كونه امتدادا لشخصيته لدرجة يصعب معها صدوره عن شخص آخر، وبالتالي فهو وسيلة تؤكد وتقر المعلومات التي يتضمنها السند.²

وتعود لرئيس م ش ب المختص إقليميا، صلاحية توقيع التصريح باعتباره السلطة المخولة قانونا بمنحه وهذا ما أكدته المادة الثالثة (03) في فقرتها الخامسة من المرسوم (198-06) التي أخضعت المنشأة المصنفة من الفئة الرابعة، لنظام التصريح المسبق قبل ممارسة النشاط وافتتاح المنشأة.

3- النشر

لا تصبح قرارات رئيس م ش ب قابلة للتنفيذ، إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر، إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى.³

¹ - مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، ط3، (د.د.ن)، (د.س.ن)، ص 104، إضافة إلى ذلك فقد حدد المشرع بموجب المرسوم التنفيذي 05-315، نموذج للتصريح بالنفايات الخطرة في ملحق خاص، يتضمن الجانب الشكلي أو القالب الذي يجب أن يفرغ فيه التصريح.

² - محمد مرسي زهرة، الفرق بين التوقيع التقليدي والتوقيع الإلكتروني من حيث الدور والشكل، الحاسوب والقانون 1995، منشور على الرابط التالي: <http://www.v.aspdkw.com> تاريخ النشر 12 أكتوبر 2018، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2020/05/21 على الساعة 08.18.

³ - المادة 97 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

الفصل الثاني

الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في
الحالات الاستثنائية

الفصل الثاني
الرخص الإدارية للمنشآت
الصناعية في الحالات
الاستثنائية

كأصل عام يتم إتباع الأحكام والإجراءات القانونية العادية، لتنظيم منح الرخصة أو التصريح حسب الحالة بالنسبة للمنشآت الصناعية، التي تشكل خطراً على البيئة والصحة العامة لمراقبة عملها ومنع التلوث.

لكن هذه التدابير لا تتسم بالثبات والاستقرار، فهي أحكام تتغير نتيجة حدوث ظروف خاصة تستدعي تدخل الجهات المختصة، التي تقوم بفرض أحكام وتدابير استثنائية، تقاديا للأخطار التي تحدث في مثل هذه الحالات ويصعب تداركها فيما بعد والحد منها.

لذلك تدخل المشرع في مجال المنشآت المصنفة، فأوجب الحصول على رخصة جديدة بالنسبة لمؤسسات الفئة الأولى والثانية والثالثة، وتصريح جديد بالنسبة لمؤسسات الفئة الرابعة، مع مراعاة قواعد حماية البيئة في هذا المجال.

وقد أورد المشرع أحكاماً خاصة لمواجهة الحالات الاستثنائية، فنص على تجديد الرخصة أو التصريح إذا ما تعلق الأمر بالتعديلات التي يحدثها صاحب المصنع بنقل موقع المنشأة أو توسيعها أو انتهاج أساليب صناعية جديدة، تقوم بها الإدارة المختصة فيما يخص الارتفاقات المقررة للعقار وفقاً لمخططات التهيئة والتعمير، حماية للمناطق السكنية المجاورة لهذه المصانع.

وإلزام المستغل باتخاذ كل التدابير والاحتياطات الضرورية، لمنع حدوث كوارث وأخطار كالاقتراق والانفجار، تعرض الجوار والبيئة للضرر وفي حالة فشل هذه التدابير في احتواء الخطر، فيغلق المصنع وفقاً للإجراءات القانونية المعينة.

وضرورة إخضاع المنشأة التي تباشر نشاطها، دون ترخيص لنظام المراجعة البيئية في مدة قانونية معينة، حتى يتم تقييم مختلف الآثار السلبية والأضرار التي يلحقها النشاط الصناعي بالمحيط ويهدد صحة الإنسان وسلامته.

وسوف يتم التطرق في هذا الفصل بعد تقسيمه إلى مبحثين، يتناول المبحث الأول الحالات الاستثنائية برخصة إنشاء المنشآت الصناعية، بتحديد مفهوم كل حالة على حدة ودراسة الأحكام القانونية المقررة لها، ويدرس المبحث الثاني حالات الطوارئ التي تؤدي إلى وقف النشاط الاستثماري سواء بصفة عادية، أو بسبب ظروف طارئة أو القيام باستغلال المنشأة دون الحصول على رخصة لذلك.

المبحث الأول

الحالات الاستثنائية لرخصة إنشاء المنشآت الصناعية

تتمثل الحالات الاستثنائية لرخصة إقامة المنشأة الصناعية، في الرخصة المؤقتة (المطلب الأول) تعديل الرخصة بإدخال تغييرات في الموقع أو النشاط (المطلب الثاني) أو تفرغ المستثمر لمستثمر آخر عن المنشأة (المطلب الثالث).

المطلب الأول

الرخصة الإدارية المؤقتة

الأصل أن الرخص التي تصرف لممارسة النشاط تكون دائمة، ما لم ينص القانون على توقيتها أي أن يتم منحها لمدة زمنية معينة، بحيث تنتهي الرخصة بنهاية المدة القانونية المقررة لها ونميز بين حالتين في حالة أن تكون الرخصة محددة المدة (الفرع الأول) أو غير محددة المدة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مبدأ الرخصة الإدارية لمدة زمنية غير محددة

باستقراء النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم تسليم الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية، نجد بأن الترخيص الذي يسلم لإنشاء المصنع، يعطى لمدة غير محددة، دون تحديد مدة الاستثمار، حيث يبق لصاحب الرخصة الحق في ممارسة النشاط الاستثماري بشكل طبيعي وبصورة عادية، طالما لم يحدث أي سبب من الأسباب التي تؤدي إلى إسقاط هذا الحق.¹

فالرخصة تعتبر تصرفا إداريا مؤقتا، لا يرتب حقا ثابتا نهائيا كحق الملكية، بل يخول المرخص له مكنة أو حقا مؤقتا، يتجلى في إدارة واستغلال المحل في النشاط المرخص به ومنه يرتبط حق صاحب الرخصة في الانتفاع وجودا وعدما، باستمرار الأوضاع والقيود المتعلقة بإصدار الرخصة من البداية، التي على أساسها منحت الرخصة الإدارية.²

¹ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 141.

² - خالد عبد الفتاح مراد، الشامل في مختلف أنواع التراخيص في ضوء أحكام المحكمة الإدارية حتى عام 2008، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2009، ص: 15.

فالصفة المؤقتة للرخصة الإدارية تترتب، باعتبارها إجراء من إجراءات الضبط الإداري وبالنظر إلى الآثار التي تنجر عنها، المتمثلة أساساً في عدم اكتساب الأفراد لأية حقوق في مواجهة النظام العام، حيث يمنح صاحبه مركزاً قانونياً مؤقتاً، تحكمه ظروف وأوضاع معينة تؤثر فيه وجوداً وهدماً، يترتب على إلغائها أو تعديلها، وجوب تعديل شروط الترخيص أو انقضاء حق التمتع أو عدم التمتع به.¹

ومن ثم فإن أي خلل أو تغيير يطرأ على الرخصة، سواء بالانقضاء أو بمخالفة النصوص القانونية المتعلقة بها، يؤثر فيها ويترتب عليه تعديل أحكامها أو سقوط الحق المتعلق بالدرجة الأولى، بصلاحيّة الاستمرار وحق الانتفاع به أو انقضاء المدة المقررة له أو إنهائه بطلب من الجهة الإدارية المختصة.²

ويمكن القول بأن عبارة الترخيص المؤقت سادت كأحد مستلزماته، كتصرف وإجراء مؤقت قابل للسحب والإلغاء، غير أن هذه الفكرة لم تعد كذلك، فيما يخص الرخص الإدارية المتعلقة باستغلال المال العام، التي قوامها تسامح الجهة الإدارية المختصة بمنح الرخصة في هذا المجال ما لم يتم تحديدها بوقت معين من قبل السلطات العامة المختصة.³

وكمبدأ عام يختلف نظام الرخصة، التي تصدرها الهيئات الإدارية المختصة من ناحية إمكانية سحبها عن القرار الإداري، ذلك أن هذا الأخير قد يكون نهائياً وغير قابل للسحب، إذا تم تجاوز المدة المقررة قانوناً للطعن فيه، في حين تعد الرخصة تصرفاً إدارياً تم منحها بصدور قرار بذلك، ذو طبيعة مؤقتة قابل للسحب والتعديل كلما دعت المصلحة العامة ذلك، بشرط أن لا يكون معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة.⁴

وبناء على ما تقدم، ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر إلى اعتبار الرخص الإدارية لا تتمتع بالحصانة التي تعصمها من السحب أو الإلغاء عند فوات المدة، ذلك أن مبدأ المشروعية يقتضي إزالة كل قرار مخالف للقانون، مهما طال عليه الأجل أو الوقت، لهذا تخرج من الحصانة القرارات

¹ - حامد الشريف، التراخيص الإدارية، الجزء الأول، دار القانون للإصدارات القانونية، 2011، ص: 2115.

² - خالد عبد الفتاح مراد، مرجع سابق، ص: 16.

³ - محمد جمال عثمان، مرجع سابق، ص: 68، رنا محمد راضي، مرجع سابق، ص: 92.

⁴ - رنا محمد راضي، مرجع نفسه، ص: 92، كذلك عمر عبد الرحمان البوريني، النظام القانوني للتراخيص في التشريع الأردني - دراسة مقارنة، مجلة العلوم الشرعية، جامعة القصيم، المجلد 12، العدد 03، يناير 2019، ص: 2116.

التي تشكل اعتداء على النظام العام والحقوق والحريات العامة، أو التي تحتوي على غش أو خطأ إداري جسيم.¹

الفرع الثاني

مبدأ الرخصة الإدارية لمدة زمنية محددة

يمكن أن تمنح الجهة الإدارية المختصة الرخصة لمدة محددة وذلك في حالتين؛ الحالة الأولى عندما تكون هناك صناعات تستوجب إتباع أساليب حديثة وجديدة، لم تتضح بعد المخاطر التي تنجر عنها، أما الحالة الثانية فتخص حدوث تغييرات في شروط السكن أو طريقة استعمال الأمكنة بجوار الموقع أو المساحة المخصصة لإقامة المنشأة الصناعية.²

وتعتبر الحالات السابق الإشارة إليها، استثناءات من المبدأ العام الذي يرى بضرورة منح الترخيص لمدة محددة، حيث يتم منح الرخصة المؤقتة وفقاً للأحكام والتدابير القانونية والتنظيمية المتبعة في منح الترخيص بصفة عامة، من إجراء للتحقيقات اللازمة والإعلان والنشر، يضاف إلى ذلك شرط موافقة صاحب المنشأة الصناعية على الرخصة الإدارية المؤقتة.³

ومن الحالات التي نص فيها المشرع على الرخصة المؤقتة، نجد ما تعلق بممارسة نشاط إنتاج المركبات وتركيبها، حيث يشترط لممارسة هذا النشاط تقديم المتعامل لطلب الحصول على رخصة مؤقتة، يسلمها له الوزير المكلف بالصناعة، في أجل لا يتجاوز خمسة عشر (15) يوم عمل التي تلي تاريخ تسليم وصل الإيداع.⁴

كما نص على أن الرخصة المؤقتة، تسمح للمتعامل صاحب الطلب بالقيود في السجل التجاري والقيام بالإجراءات الضرورية لإنجاز استثماره، ولا تعني الترخيص بممارسة النشاط أو استغلاله.⁵

¹ - الطعن رقم 4060 لسنة 39 ق. عليا جلسة 1997/06/10، الذي أشارت إليه رنا محمد راضي في المرجع السابق ذكره، ص 93، سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 10، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص: 15.

² - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 141، كذلك مورييس نخلة، مرجع سابق، ص: 73.

³ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، المرجع نفسه، ص: 141.

⁴ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 17-344 المؤرخ في 28 نوفمبر 2017 يحدد شروط وكيفيات ممارسة نشاط إنتاج المركبات وتركيبها، ج ر عدد 68، صادرة في 28 نوفمبر 2017.

- كذلك نص المشرع على الرخصة المؤقتة في المرسوم التنفيذي رقم 15-58 المؤرخ في 08 فبراير 2015 يحدد شروط وكيفيات ممارسة نشاط وكلاء المركبات الجديدة، ج ر عدد 05، صادرة في 08 فبراير 2015.

⁵ - المادة 08 ف01 من المرسوم 17-344، مرجع سابق.

وفي حالة رفض الجهة الإدارية المختصة تسليم الرخصة المؤقتة، يستوجب أن يكون الرفض مبررا، يبلغ للمعني من قبل المصالح المعنية في الوزارة المكلفة بالصناعة، خلال نفس الآجال أي مدة 15 يوما المذكورة سابقا.¹

وتسري صلاحية الرخصة لمدة لا تتجاوز أربعة وعشرين (24) شهرا، اعتبارا من تاريخ تسليمها يمكن تمديد هذا الأجل بطلب من المعني على أساس الوثائق التبريرية.²

وبناء على ما تقدم بيانه، تمنح الرخصة المؤقتة في حالات ثلاث، نوضحها فيما يلي:

أولاً: الرخصة المؤقتة على سبيل التجربة

تمنح الرخصة المؤقتة على سبيل التجربة، عندما تقع المنشأة الصناعية المزمع استثمارها في منطقة لم يتم التصديق على تصنيفها، لكنها تقع بالقرب من مؤسسات مصنفة، مرخص لها بممارسة النشاط الاستثماري، مما يجيز منحها هي الأخرى الرخصة لعدم وجود ما يمنع من ذلك ولكن بشكل مؤقت، إلى حين استكمالها للشروط الفنية المتعلقة بتقييم المخاطر وكذلك لأحكام البناء والجوار.³

ومنه نستنتج أنه في حالة إنشاء منشأة صناعية جديدة، تستدعي انتهاج أساليب وطرق جديدة في التصنيع، تتطلب مدة زمنية لتظهر أخطارها، فيمكن للجهة الإدارية المختصة أن تمنح أجلا لصاحب المنشأة لتعديل شروط الاستثمار، فإن تم ذلك تحول الإدارة الترخيص من مؤقت إلى نهائي.⁴

ثانياً: الرخصة المؤقتة بسبب التغييرات التي تطرأ في الجوار

يجوز للجهة الإدارية المختصة، أن تحدد مدة رخصة استثمار المصنع المصنف، في حالة توقعها حدوث تغييرات بجوار المؤسسة المصنفة، فإذا انقضت المدة المحددة ولم تحدث تلك التغييرات فذلك لا يعني تجديد الترخيص بصفة تلقائية وإنما ضرورة الحصول على ترخيص جديد.⁵

¹ - المادة 07 ف02 من المرسوم 17-344، مرجع سابق.

² - المادة 08 ف02 من المرسوم 17-344، المرجع نفسه.

³ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 142.

⁴ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، المرجع نفسه، ص: 142.

⁵ - ونلاحظ بأنه في مجال صناعة وتركيب السيارات في الجزائر، نص المشرع على رخصة مؤقتة للقيود في السجل التجاري، بينما فرض لممارسة النشاط، وجوب الحصول على رخصة نهائي يكون لها ملف خاص بذلك، وقد أخضع منح هذه الرخصة لزيارة تفتيش مسبقة، تقوم بها المصالح المؤهلة المكلفة بالصناعة، المواد 11، 12، 13 من المرسوم التنفيذي 15-58، مرجع سابق.

ونلاحظ بأن المشرع الجزائري لم يتطرق لمسألة منح الرخص الإدارية المؤقتة للمنشآت المصنفة، في حالة حدوث تغييرات في المحيط المجاور للمنشأة الصناعية، بل نص على أن كل توسيع أو تعديل في النشاط، يترتب عنه طلب جديد للرخصة ويتم بنفس الآليات والإجراءات القانونية المتبعة في منح الرخص.¹

ثالثا: الرخصة المؤقتة و أثرها على الحقوق المكتسبة

يمكن أن نطرح تساؤلا حول، ما إذا كان يترتب لصاحب المنشأة الصناعية المرخص لها بصفة مؤقتة، أي حق مكتسب لتجديد الرخصة في حالة انتهاء المدة القانونية المقررة لها من قبل الجهة الإدارية المختصة أم لا؟ للإجابة على هذا التساؤل نقول بأن المواقف والآراء قد اختلفت بهذا الشأن وانقسمت بين مؤيد لفكرة منح حق مكتسب وبين معارض لها.

أ- الترخيص المؤقت يترتب حقوقا مكتسبة

أيد المشرع اللبناني، فكرة أن المنشأة الصناعية المرخص لها بالنشاط الاستثماري المؤقت، تملك حقا مكتسبا، فالرخصة المؤقتة تمنح حقا مكتسبا، حيث اعتبر مجلس الشورى اللبناني أن تجديد رخصة الاستثمار لمحل مصنع، لا يعني بالضرورة إنشاء محل جديد ولا تشمله تدابير الحماية كما يعد التجديد لحدوث تغييرات بجانب موقع المنشأة هو القاعدة، ما لم تستدعي الضرورة إغلاق المصنع.²

أما بالنسبة لموقف المشرع الجزائري، فنجد أنه قد نص في مجال صناعة وإنتاج المركبات أن الرخصة المؤقتة، تمنح للمتعامل الاقتصادي حق القيد في السجل التجاري، كما نص على تمديد صلاحية الرخصة إلى اثني عشر (12) شهرا وفي حالة تجاوز المدة، فيجب تقديم الوثائق التي تبرر عدم احترام الأجل المحدد لفترة لا تفوق 06 أشهر.³

ب- الترخيص المؤقت لا يترتب حقوقا مكتسبة

رأى اتجاه آخر بأن الترخيص المؤقت، لا يترتب أية حقوق مكتسبة لصاحب المصنع بمجرد حصوله عليه، لهذا أصدر مجلس الشورى اللبناني عدة قرارات تنكر هذا الحق، منها القرار رقم

¹ - وهذا ما أكدته المادة 23 من المرسوم التنفيذي 06-198 في فقرتها الأخيرة بقولها " .. يخضع كل استغلال جديد لإجراء جديد لمنح رخصة الاستغلال".

² - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 143.

³ - تنص المادة 08 ف 02 من المرسوم 15-58 على " ... تحدد مدة صلاحية هذه الرخصة المؤقتة باثني عشر شهرا ويمكن تمديد هذه المدة استثناء على أساس وثائق تبرر أسباب عدم احترام هذه المدة لفترة لا تفوق سنة (06) أشهر".

289 بتاريخ 13/04/1966، المتعلق بتحديد مساحة مرآب لتصليح السيارات ببيروت، حيث اعتبر المجلس أنه بانتهاء مدة الترخيص المؤقت تنقطع العلاقة بين صاحب المصنع والجهة الإدارية المرخصة، مما يستدعي ضرورة تقديم طلب جديد للترخيص بالاستثمار.¹

كما أكد المشرع على فكرة أن الترخيص المؤقت لا يمنح حقوقا مكتسبة، حيث نص في المرسوم 15-58 على أن الرخصة المؤقتة، لصناعة السيارات لا ترتب حق الاستغلال وممارسة النشاط إلا بعد الحصول على الرخصة النهائية.²

وبالتالي فالرخصة المؤقتة لا ترتب لصاحبها حقوقا مكتسبة، سواء في مواجهة الإدارة أو الغير خاصة وأن تحديد مدة الرخص المؤقتة في غالب الأحيان، يرتبط بظروف وحدث تغييرات متوقعة وبالأماكن السكنية أو بجوار المنشأة، إذ يعود للجهة الإدارية تجديد الرخصة أو إغلاق المصنع.

ومن خلال الرأيين والاتجاهين السابقين، بين من يعترف بوجود حقوق مكتسبة لأصحاب الرخص المؤقتة وبين من ينكرها، يمكن أن نتساءل عن نقطة معينة تتمثل في حدود الاعتراف بهذه الحقوق أو رفضها؟

للإجابة على هذا التساؤل نقول بأنه، إذا نص القانون على الحالات التي يتوجب فيها إعطاء الرخصة المؤقتة، فإذا توفرت هذه الحالات فوجب التقيد بها وعدم مخالفتها بمنح الترخيص في المدة المحددة له وبالتالي لا يستفيد المرخص له مؤقتا من أي حق مكتسب.

ومنه نستنتج بأن الرخصة المؤقتة، تمنح لظروف تحيط بالمنشأة الصناعية، تحدد مدتها من طرف الجهة الإدارية المختصة وفقا لتقديرات وتوقعات، حتى لا يتم غلق المصنع نهائيا ووقف النشاط الصناعي، الذي تكون له أهمية كبيرة من الناحية الاقتصادية ومن ناحية أخرى تعد آلية رقابية للجهات الإدارية المختصة لتفادي حدوث تغييرات أو تعديلات في المستقبل، مما يتوجب تقديرها بصورة مبدئية.

¹ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 144.

² - المادة 08 ف01 من المرسوم 15-58، مرجع سابق.

المطلب الثاني

الرخص الإدارية في حالة تغيير المنشأة الصناعية

نظم المشرع منح الرخص الإدارية، لتفادي الإشكالات التي تترتب في حالة قيام أصحاب المصانع بإجراءات تغيير أو تعديل للمؤسسات الصناعية (الفرع الأول)، أو من طرف السلطة الإدارية على نحو يؤدي إلى تغيير شكلها الذي منح على أساسه الترخيص (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التعديل والتغيير من قبل الأفراد

قد يقدم أصحاب المنشآت الصناعية لتوسيع نشاطاتهم الصناعية، بقصد تنميتها على القيام بجملة من الإجراءات والتدابير، لتعديل أو توسيع المصانع أو تجديد جزء منها، مما ينجر عنه تغيير كلي للمؤسسة الصناعية، أو في جزء منها، لتصبح لا تتطابق مع أحكام الرخصة الممنوحة لهذا أخضع المشرع هذه الإجراءات لرقابة الجهة الإدارية المختصة وسوف نبحث فيما يلي مفهوم التعديل والتغيير (أولاً)، ثم دراسة الأحكام المتعلقة بتعديل أو تجديد المنشأة الصناعية (ثانياً).

أولاً: مفهوم التعديل

يقضي منا تحديد مفهوم تعديل المنشأة الصناعية، دراسة معناه (أ)، ثم بيان صورته (ب).

أ- تعريف تعديل المنشآت الصناعية

لم يعرف المشرع تعديل وتوسيع المؤسسات الصناعية في المرسوم (06-198)، المتعلق بتنظيم المؤسسات المصنفة، بل ركز فقط على أن كل تعديل للمؤسسة المصنفة يكون محل ترخيص جديد لكنه تطرق إلى صور التعديل، سواء تعديل في منهج التصنيع، أو تحويل النشاط أو توسيعه، أو تحويل موقع المنشأة المصنفة إلى مكان آخر.¹

وهو في ذلك حذا المشرع اللبناني الذي لم يعط مفهوماً محدداً لتعديل وتوسيع المصانع واكتفى بوضع المبادئ العامة والأحكام القانونية التي يجب تطبيقها في هذه الحالات.²

¹ - المادتان 38، 39 من المرسوم 06-198، مرجع سابق.

² - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 148.

أما المشرع المصري فقد عرف تعديل المحال الصناعية الخطرة، بأنه "إدخال أي تعديل في المحل المرخص به، بعد موافقة الجهة الإدارية المختصة، أي كل إجراء يتناول أوضاعه في الداخل أو الخارج، أو إضافة نشاط جديد له أو زيادة القوة المحركة المرخص بها له، أو تعديل أقسامه".¹ ومن الناحية الفقهية، فيمكن تعريف التعديل بأنه إدخال التغيير على الشيء بالحذف أو الإضافة أو الاستبدال.²

نستطيع أن نقول بأن معظم التشريعات القانونية لم تعرف تعديل المصانع وتركت ذلك للفقهاء باعتباره الاختصاص الأصلي له إعطاء التعريفات وضبط المفاهيم. ويمكن أن نعرف تعديل المنشأة الصناعية، بأنه إجراء يتضمن إدخال تغييرات أو إضافات، سواء في مجال مساحة وموقع المنشأة الصناعية أو في مجال النشاط الصناعي، بإضافة نشاط جديد أو تغيير في أساليب التصنيع بزيادة أساليب حديثة لم تكن موجودة منذ إقامة المنشأة المرخص لها، مما يستدعي ضرورة أخذ رأي وموافقة الجهة الإدارية المختصة.

ب- صور تعديل رخصة المنشآت الصناعية

يمكن أن يمس تعديل رخصة المنشأة الصناعية، إما بسبب تغيير النشاط الاستثماري أو بتوسيع مساحة المنشأة الصناعية أو تبديل موقعها.

1- تغيير النشاط الاستثماري المرخص به

بالرجوع إلى نص المادة 38 من المرسوم (06-198)، نجد بأن المشرع الجزائري قد تطرق إلى حالات تغيير الرخصة الإدارية للمنشأة الصناعية، التي تتلخص في تغيير مناهج التصنيع تحويل النشاط أو استبدال المعدات والتجهيزات المستخدمة في عمليات الإنتاج أو توسيع النشاط بإضافة نشاطات أخرى، لم تكون موجودة في الطلب الذي منحت على أساسه الرخصة منذ بداية النشاط.

ومنه إذا أدخل صاحب المصنع، تعديلات أدت إلى توسيع النشاط الصناعي، بإضافة نشاطات ثانوية جديدة إلى النشاط الأساسي أو غير في مناهج التصنيع وأراد استعمال آلات وتجهيزات تكنولوجية حديثة، فعليه أن يطلع الجهة الإدارية بذلك، لما قد ينطوي عليه هذا التغيير من آثار سلبية، سواء على الجوار أو الصحة العامة أو البيئة، مما يستدعي ضرورة تقديم طلب الحصول على رخصة جديدة، حتى يتسنى للجهات الإدارية المختصة من فحص الإجراءات والتعديلات المستحدثة، تقييم آثارها ومخاطرها على البيئة وصحة الإنسان، قصد تفادي الأضرار التي تنتج عنها

¹ - خالد عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص: 22.

² - نبراس المعموري، محنة الدستور... وإشكاليات التعديل، ط01، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2015، ص: 29.

فيما بعد وعلى رأسها التلوث، لكن السؤال الذي يمكن طرحه في هذه الحالة، هل الحالات التي ذكرها المشرع والتي تخص تعديل الرخصة وردت على سبيل الحصر أم المثال؟

للإجابة على هذا التساؤل وجب الرجوع إلى نص المادة 39 من المرسوم 06-198 السابق الإشارة إليه، حيث نرى في اعتقادنا بأن المشرع، قد أورد الحالات على سبيل المثال لا الحصر وهذا ما يفهم من منطوق المادة بقولها " يتطلب كل تعديل في المؤسسة المصنفة، يهدف إلى تحويل نشاطها أو تغيير في المنهج أو تحويل في المعدات أو توسيع النشاطات...".

وحسنا فعل المشرع الجزائري حين اعتبر كل تغيير في النشاط بتوسيعه، أو بتغيير أساليب التصنيع أو باقتناء تجهيزات جديدة، بمثابة نشاط جديد يتطلب الحصول على رخصة جديدة تراعى فيها كافة الإجراءات القانونية والتقنية المتعلقة بمنح الرخصة، من حيث دراسة تقييم الأثار واحترام الشروط الصحية، إجراء التحقيق العمومي والنشر والإعلان، مما يزيد من فعالية الرقابة القانونية، خاصة الإدارية منها على نشاط المنشأة الصناعية ويؤدي إلى تعزيز حماية البيئة والصحة العامة.

2- تغيير مستغل المنشأة الصناعية

لم يقف المشرع عند حد الرقابة على توسيع وتغيير نشاط المنشأة الصناعية، بل اشترط أيضا أن كل تغيير يشمل مستغل المنشأة المصنفة المستغلة، وجب التصريح به خلال شهر من التكفل إلى الجهات الإدارية المختصة المتمثلة في والي الولاية المختص إقليميا بالنسبة للمنشآت المصنفة الخاضعة لنظام الرخصة أو رئيس م ش ب بالنسبة للمنشآت المصنفة التي تخضع لنظام التصريح¹.

إذن فتغيير المستغل يؤدي إلى ضرورة الحصول على رخصة جديدة، مما يفهم منه أن الرخصة الإدارية التي تتعلق بالمنشآت الصناعية، سواء بالإنشاء أو الاستغلال تقوم على الاعتبار الشخصي أي أن شخص المرخص له يكون محل اعتبار، وهذا أمر بديهي إذ بتغييره، يتوجب الترخيص خاصة وأن من شروط تقديم طلب الحصول على رخصة، تحديد هوية صاحب المنشأة الصناعية، لما يترتب من آثار قانونية هامة أهمها مسؤولية المستغل القانونية عن التجاوزات والمخالفات التي ترتبها الأنشطة الخطرة.²

¹ - راجع في ذلك أحكام المادة 40 من المرسوم 06-198، مرجع سابق.

² - يتم حل مشكلة تحديد الملوث، من خلال تركيز المسؤولية أي تحديد بأن يسند الفعل بصفة تلقائية إلى شخص محدد مسبقا، قد يكون الشخص مستغلا للمنشأة أو المشغل أو الوكيل الاقتصادي، وبالتالي فالملوث هو من تفرض عليه مسؤولية موضوعية عن التلوث، عندما يتم إقرار هذه المسؤولية في مجال حماية البيئة من خطر التلوث، لتفصيل أكثر راجع في ذلك: نعوم مراد، رباحي أحمد، المسؤولية المدنية عن الضرر الإيكولوجي في التشريع البيئي، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، عدد 01، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2015، ص:201.

ثانيا: توسيع المنشأة الصناعية

ألزم القانون صاحب المؤسسة الصناعية، الذي يجري تعديلات بتوسيع المؤسسة الذي يتجاوز الحدود الأصلية للمساحة المرخص بها، أو يضيف صناعة جديدة على صناعته حتى وإن كان نوع الصناعة، ينطوي ضمن فئة أدنى من الفئة المرخص بها، ضرورة الحصول على ترخيص جديد من قبل الإدارة وتسجيل جميع التعديلات في سجل خاص يعد لهذا الغرض.¹

لكن يمكن التساؤل عن مصير الملحقات والفروع، التي تفتحها المنشأة الصناعية بعد الحصول على الترخيص، فهل يجب أن يحصل صاحب المصنع على رخصة إدارية لكل ملحق أو فرع على حدا؟

فعملية فتح الفروع الجديدة تتطلب رخصة جديدة، خاصة بكل فرع جديد، أما الملحقات فيرى بأنه يتحدد مصيرها حسب أهمية الملحق ونسبة تأثيره في حجم المصنع، فإذا كان الملحق يتضمن تغييرا أو توسيعا فعليا في مساحة المصنع، فوجب الحصول على رخصة جديدة، أما إذا كانت التعديلات طفيفة وغير مؤثرة في حجم المصنع بصفة كلية، فلا حاجة لرخصة جديدة إذا لم يؤد التعديل إلى تغيير فئة المصنع، كتبديل آلة بأخرى أو محرك بآخر أو من نفس القوة.²

في حين نصت المادة 22 من المرسوم (06-198) على أنه "بالنسبة للمؤسسات المصنفة التي تضم عدة منشآت مصنفة مستغلة بطريقة مدمجة من طرف نفس المستغل وعلى نفس الموقع تسلم رخصة استغلال واحدة لمجموع المنشآت المصنفة".³

ومنه نستنتج بأن المشرع لم يتطرق إلى الفروع والملحقات، بل اعتبر المؤسسة المصنفة التي تضم عدة منشآت مصنفة، بشرط أن تكون مستغلة من طرف نفس المستغل ومتواجدة في نفس الموقع وجوب الحصول على ترخيص جديد، إلا أنه ما يمكن قوله بمفهوم المخالفة أنه في حالة تواجد منشآت صناعية لنفس المستغل ولكن في أماكن وموقع مختلفة، فإنها تخضع لترخيص جديد.

¹ - نعيم مغنغب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 149.

² - IV.J.Floba, permis d'environnement, Attention à la date d'échéance et aux limites de classe3, wallonie élevage, mars 2019, p54.

³ - نلاحظ أن المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 88-194 المؤرخ في 26 يوليو 1988، ج ر عدد 30، صادرة في 27 يوليو 1988، كانت أكثر دقة، حيث نصت على أنه في حالة استغلال المنشآت المصنفة استغلالا متكاملًا من قبل مسؤول واحد، وجب تقديم طلب واحد للرخصة أو التصريح، لمجموع المنشآت ويتوقف إجراء الرخصة على النشاط الرئيسي.

أما بالنسبة للفروع فلم يتطرق المشرع إلى هذه المسألة بنص صريح، مما يمكن قوله أن الفروع والملحقات تدخل ضمن التعديل والتغيير، إذا كانت من شأنها أن تؤدي إلى تغيير كلي أو جزئي يبدل في فئة المنشأة أو في حجمها.

الفرع الثاني

التعديل من قبل الجهة الإدارية المختصة

كما للأفراد حق تعديل وتغيير المصانع التي يملكونها، بما يتناسب مع مصالحهم بشرط مراعاة الأحكام القانونية والتنظيمية في ذلك، فيحق للإدارة أيضا التدخل بتعديل الشروط والإجراءات المتعلقة بالاستثمار لتقادي الأضرار، دون أن يشكل هذا القرار تجاوزا للسلطة.

ذلك أن الإدارة قد أقرت الشكليات والإجراءات ليس لصالحها فقط، بل لحماية الصالح العام والأفراد، لهذا يعود لها (الجهة الإدارية المختصة) أن تتخذ ما تراه مناسبا من التدابير التكميلية سواء بتشديد الإجراءات أو تخفيض الأعباء المتعلقة بالاستثمار، لحماية حقوق الغير ورفع الأضرار التي من المتوقع أن تحدث والحد منها.¹

وتجدر الإشارة إلى أن الإجراءات والتدابير المشددة التي تضيف من حجم الأعباء، تعد أكبر ضمانة لحماية المصلحة العامة، مقارنة بالتدابير التي تخفف من الأعباء والتي قد تمس بالحقوق مما يجعلها عرضة للإلغاء أمام القضاء الإداري.²

فالإدارة في مجال التعديل وتشديد الأعباء، قد تعتمد إلى وضع بعض الارتفاقات على العقارات (أولا)، كما لها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة أن تجعل مناطق محددة تحت الدراسة بموجب النصوص القانونية أو التنظيمية (ثانيا)، أو تحدد أماكن معينة لبعض الأنواع من الاستعمال (ثالثا).

أولا: الشروط الناتجة عن الارتفاقات المنشأة على العقار

حق الارتفاق بصفة عامة، حق يتقرر على عقار لمصلحة عقار آخر، حيث يخرج كل من العقار المرتفق به والعقار المرتفق، على ما هو مألوف في حق الملكية، فالأصل العام هو خلو هذا الأخير من أية قيود، إلا ما تقرر منها بموجب القانون تحقيقا للمصلحة العامة أو الخاصة كقيود

¹ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1957، مصر، ص: 194.

² - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 151.

الجوار والري والصرف بين الجيران ووضع الحدود بين الجيران المتلاصقين، حق المرور في أرض الجار، فتح المطلات.¹

ومنه يمكن للجهة الإدارية المختصة مانحة الرخصة، أن تضع بنوداً أو قيوداً خاصة تتعلق بالارتفاقات العامة المنشأة على العقار والتي ينبغي على المستثمر احترامها وعدم مخالفتها، كأن تعطي الترخيص بشرط إلغائه في المستقبل، أو تحدد نوع المصانع التي يمكن إنشاؤها على عقارات معينة، أو تمنع إنشاء مصانع في منطقة أو تسمح بإنشائها ويترتب على مثل هذه الارتفاقات تقييد حرية مالك المنشأة الصناعية في التصرف في ملكه.²

ويرى الدكتور عبد الرزاق أحمد السنهوري، أن هذه الارتفاقات تمثل التنظيم العام لحق الملكية أي أنها ليست بحقوق ارتفاقات بالمعنى الدقيق، إنما هي قيود فرضها القانون تمثل التنظيم العام المؤلف في حق الملكية.³

وبالتالي فلا يجوز منح الرخصة للمصانع، إلا إذا استوفت الشروط المتعلقة بالبناء وكانت الأشغال المنجزة في هذا المجال، مطابقة لأحكام وشروط البناء وقواعد الصحة والسلامة.

ويجب على الإدارة، مراعاة التصاميم والمخططات المتعلقة بالمدن والقرى التي تعد إلزامية لترخيص المحلات المصنفة ومعرفة الأوضاع القانونية عند إنشاء المصنع، سواء خضع العقار للتخطيط بموجب القوانين والمراسيم التنفيذية أو يوجد في حالة دون تخطيط.⁴

ومن هنا تظهر أهمية الارتفاقات بالنسبة للمنشآت الصناعية، إضافة إلى فاعليتها في حماية الصحة والسلامة العامة، وتحديد الأحكام المتعلقة بمساحة ومظهر البناء وارتفاعها، كما تبرز المخططات ذات البعد الإقليمي، التي تعدها الجهات المختصة، المناطق التي لا تقع ضمن

¹ - عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال، الجزء الثامن، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، ص: 639.

² - يفترض أن تراعى قواعد مخطط التهيئة والتعمير، في مجال توسيع البناء لحماية البيئة، فتسلم رخصة واحدة في مجال البناء وحماية البيئة بالنسبة للمشاريع المختلفة. Michel Delnoy, le décret relatif au permis d'environnement, Belgique, 2003, p916.

³ - عبد الرزاق أحمد السنهوري، مرجع سابق، ص: 639.

⁴ - وفي هذا الصدد نصت المادة 04 ف 02 من المرسوم التنفيذي رقم 06-03 المؤرخ في 07 يناير 2006، ج ر عدد 01، صادرة في 08 يناير 2006، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 91-176 الذي يحدد كليات تحضير شهادة التعمير السابق الإشارة إليه، على أنه " ... ويجب أن تبين ما يأتي:

- أحكام التهيئة والتعمير المطبقة على القطعة الأرضية.

- الارتفاقات المدخلة على القطعة الأرضية والأحكام التقنيّة الخاصة الأخرى..."

- Michel Pâque, Le permis unique, Anthémis, p 916.

التوسعات الحضرية، بهدف أقلمة نشاط القطاع الصناعي و تحديد طبيعة العلاقات الصناعية بين الأقاليم وعلاقته بالمناطق الأخرى.¹

ثانيا: مناطق موضوعة تحت الدراسة

يمكن لاعتبارات وظروف معينة، أن تضع السلطات العامة مناطق معينة تحت الدراسة بموجب مراسيم تنفيذية أو تنظيمية، تحدد فيها التصاميم ومختلف الأحكام التوجيهية والتفصيلية يتم وضعها لمدة معينة قد تكون سنة قابلة للتجديد، حيث يمنع منح رخصة البناء أو ضم بنايات أو في المنطقة الموضوعه تحت الدرس لمدة معينة قد تصل إلى عشر سنوات.²

وبناء عليه فإذا وجدت مؤسسة مصنفة في منطقة موضوعة تحت الدرس، فلا يجوز منح الرخصة الإدارية بالبناء، أو الضم أو الفرز أو الصيانة إلا بصفة استثنائية، بعد التحقق من توافر الشروط القانونية ومطابقتها لأحكام التصميم، التي قررها المرسوم الذي وضع المنطقة تحت الدرس.

ثالثا: مناطق مصنفة

يتم تحديد تصميم المناطق المصنفة، المناطق السكنية وكذلك المناطق التي تخصص لاستعمالات معينة بموجب القانون، غير أنه لا يمكن تعويض الارتفاعات المنشأة بموجب التصاميم والمدن، إلا إذا منع الارتفاع البناء بصفة قطعية، الأمر الذي يجعل القطعة الأرضية غير صالحة للبناء.

وبالتالي فالقرار الذي يصدر عن السلطة الإدارية، برفض تجديد الرخصة المؤقتة لإنشاء مصنع على أساس صدور قانون أو مرسوم، يمنع إنشاء المنشآت الصناعية في منطقة معينة، يعد صائبا وسليما ومبررا من الناحية القانونية، فمثلا إذا حدد المرسوم تصنيف المنطقة على أساس أنها منطقة أثرية أو سياحية، يكون بذلك قد أحدث تغييرا في المنطقة المجاورة للمصنع، تحول دون إمكانية تجديد الرخصة، مما يترتب عليه إغلاق المصنع لتوافر مبررات قانونية لذلك.

وعليه فللجهة الإدارية المختصة سلطة تقدير الظروف، في حالة منح الرخصة المؤقتة وفقا للمعطيات والشروط المنصوص عليها قانونا، فإذا ما انتهت مدة الترخيص فلها سلطة إغلاق المنشأة الصناعية أو عدم منح الرخصة، كما يمكنها تجديد الرخصة وفقا للحالات والشروط التي يقررها القانون، كحالة وجود تغييرات في جوار المكان المراد إنشاء المؤسسة المصنفة فيه، فإن حدثت هذه

¹ - فلاح جمال معروف العزاوي، التنمية المستدامة والتخطيط المكاني، ط01، دار دجلة للنشر والتوزيع، عمان، 2016، ص: 258.

² - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 152.

التغييرات المتوقعة، يسقط حق صاحب المنشأة في تجديد الرخصة¹، مما يفرض عليها إدراج مثل هذا الشرط في أحكام الرخصة المؤقتة.

ويمكن أن نستنتج أن التعديلات تفرض على صاحب المصنع، التزامات بيئية تتمثل أساس في الحصول على رخصة أو تصريح جديد، تتعلق بفئة المنشأة ونوع التعديل كالتالي:

1- حالة تمديد أو تحويل منشأة من الصنف الأول أو الثاني، يمكن أن تمس تعديلات بالزيادة أو النقصان للتأثيرات على البيئة والإنسان، مما يفرض الحصول على رخصة جديدة.

2- أن يؤدي التمديد أو التحويل، إلى زيادة أو تضاعف حجم المخاطر المباشرة والإزعاجات أو العيوب فيما يتعلق بالإنسان والبيئة، الأمر الذي يفرض احترام الشروط ومعايير النوعية الجديدة.

3- حالة عدم ترتيب التعديلات أية التزامات وتأثيرات بيئية، فيما يتعلق بوصف المنشأة أو المخططات الموجودة بملاحق الرخصة فتتخذ دون إتباع شكلية معينة.²

المطلب الثالث

التفرغ عن المنشآت الصناعية

ألزمت الإدارة صاحب المصنع الذي يتفرغ لمستثمر آخر، ضرورة القيام بجملة من الإجراءات التنظيمية والإدارية، ضرورة إعلام الجهات المختصة بصفة مستمرة بأسماء المسؤولين عن المنشآت الصناعية، حيث يجب الإبلاغ عن التفرغ، بغض النظر عن صفة وطبيعة النشاط الصناعي.

ونتيجة لذلك، يلتزم المستثمر الخلف بأن يقدم تصريحاً يتضمن اسمه وكنيته وعنوان إقامته، وفقاً للإجراءات القانونية المتبعة والمذكورة سابقاً للإدارة المختصة، يعلمها فيه بأن حقه في استثمار المؤسسة الصناعية قد انتقل إلى المستثمر السلف، خلال المدة المقررة بشهر من تاريخ وضع اليد.³

لكن وجب التمييز في هذا المجال بين، ما إذا كان المستثمر شخصاً طبيعياً (الفرع الأول)، أو شخصاً معنوياً (الفرع الثاني).

¹ - موريس نخلة، مرجع سابق، ص: 80.

² - IV.J.Floba, op.cit. p38.

³ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 154.

الفرع الأول

تعريف الاستثمار

للاستثمار كمفهوم اقتصادي حديث، مدلول لغوي (أولاً) وآخر اصطلاحى (ثانياً).

أولاً: التعريف اللغوي

تدل كلمة الاستثمار من الناحية اللغوية على الثمر وأنواع المال والولد، فيقال أثمر الشجر، أي خرج ثمره وثمر الشجر وأثمر صار فيه الثمر واستثمر ماله استثماراً، طلب أن ينمو؛ أي طلب الثمر من المال بتثمينه.¹

ثانياً: التعريف الاصطلاحي

الاستثمار كمفهوم حديث ظهر واستخدم كمصطلح اقتصادي في بداية الأمر (01)، ثم نظمه القانون وبين إطاره القانوني (02).

1- التعريف الاقتصادي

يعرف الاستثمار من الناحية الاقتصادية بأنه اكتساب الموجودات المالية من منطلق أن التوظيف أو التثمين للأموال هو مساهمة في الإنتاج.²

كما يعرف أيضاً من منظور الاقتصاد الجزئي، تحويل التراكبات المالية الجامدة إلى عناصر قابلة للتقويم المالي، كي تساهم في عملية الإنتاج وتشمل الأصول التي يستثمر أمواله فيها الأراضي والمباني وكافة أنواع الأوراق المالية، إضافة إلى حصص التأسيس والأرباح أو تشييدات معمارية وإضافات على أصول ثابتة.³

أما من ناحية الاقتصاد الكلي؛ فيعرف الاستثمار بأنه توظيف الأموال من قبل الأشخاص والمؤسسات على شاكلتين، إما أن يكون استغلالاً لأصول موجودة تتمثل في نقل الملكية من البائع

¹ - جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور الإفريقي المصري، لسان العرب، مج 04، مرجع سابق، ص: 106، المعجم الوجيز، منشورات مجمع اللغة العربية، الهيئة لعامة لشؤون المطابع الأمرية، مصر 1995، ص: 87.

² - الطاهر حيرد حردان، أساسيات الاستثمار، الطبعة الأولى، دار المستقبل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص: 13.

³ - زروال معروزة، الضمانات القانونية للاستثمار في الجزائر، الجزء الأول، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة تلمسان، 2015-2016، ص: 29.

إلى المشتري وإما إنشاء لأصول جديدة بجانب الأصول الموجودة من أجل الرفع من قدرتها الإنتاجية وتحسين فعاليتها.¹

2- التعريف القانوني

يعرف الاستثمار من الناحية القانونية، بأنه اقتناء أصول تتدرج في إطار استحداث نشاطات جديدة أو توسيع قدرات الإنتاج أو إعادة الهيكلة أو التأهيل والمساهمة في رأس مال مؤسسة في شكل مساهمات نقدية أو عينية واستعادة النشاطات في إطار خصخصة جزئية أو كلية.²

الفرع الثاني

المستثمر شخص طبيعي

يقع على المستثمر إذا كان شخصا طبيعيا، التزام التصريح لدى الجهات المختصة قبل ممارسة النشاط الاستثماري، يكون هدفه هو إعلام الإدارة بالتغيير الذي طرأ على شخص المستثمر، حيث تتعلق هذه الشروط أساسا في النزاهة (أولا) والكفاءة (ثانيا).

أولا: النزاهة والشرف

اشترط المشرع الجزائري في قانون النقد والقرض، تقديم قائمة تضم أسماء المسيرين الرئيسيين، الذين تثبت فيهم النزاهة والأهلية والتجربة في المجال المصرفي، إضافة إلى صفات الأشخاص الذين يقدمون أموال من أجل إنشاء بنك أو مؤسسة مالية.³

¹ - زروال معروزة، مرجع نفسه، ص: 30، عمر مصطفى جبر إسماعيل، ضمانات الاستثمار في الفقه الإسلامي وتطبيقاتها المعاصرة، ط1، دار النفائس للنشر والتوزيع، 2010 الأردن، ص: 23.

² - المادة 02 من الأمر 03-01 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار، جريدة رسمية، عدد 47، صادرة في 22 أوت 2001 المعدل والمتمم بالقانون رقم 06-08 المؤرخ في 15/07/2006، جريدة رسمية عدد 47، صادرة في 15 جويلية 2006 .

ويتداخل الاستثمار مع مفهوم كل من المضاربة و المقامرة، ذلك أن المضاربة تأتي بين الاستثمار والمقامرة، فالمستثمر مضارب مع تحمله لدرجة مخاطر أقل مما يتحمله المضارب الذي يهدف إلى تحقيق عائد ربح أكبر من الذي يحققه المستثمر، أما المقامرة فيكون المقامر فيها مستثمرا، يهدف إلى الحصول على عائد تعويض عن المخاطرة التي تحملها، إلا أن وجه الاختلاف بين المقامرة والاستثمار يكمن في أن درجة المخاطر في المقامرة يكون أعلى مقارنة بما يتحمله المستثمر، لتفصيل أكثر راجع في ذلك: قاسم نايف علوان، إدارة الاستثمار بين النظرية والتطبيق، ط01، دار المستقبل للنشر، عمان، الأردن، 2008، ص ص: 31-32 .

³ - راجع في ذلك المادة 91 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد و القرض، ج ر عدد 55، صادرة في 27 أوت 2003، معدل ومتمم بالأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 جويلية 2009 ، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر عدد 44، صادرة في 26 جويلية 2009.

علاوة على ذلك فقد أوجب المشرع في مجال الحصول على الترخيص، وجوب تضمين الملف المعطيات، التي تتعلق بنوعية وشرفية المساهمين ومن يضمنهم، يضاف إليها الشروط المذكورة سابقا فيما يخص نزاهة المساهمين الرئيسيين.¹

ثانيا: الكفاءة

يفترض في المستثمر الذي يمارس نشاطا استثماريا ضرورة التمتع بعنصر الكفاءة، كحيازة الشهادات المطلوبة، ففي مجال الوساطة في البورصة نجد بأن قانون البورصة، يشترط تمتع الوسيط بالكفاءة المهنية والتقنية اللازمة، كخضوعه لتجارب ميدانية أو حصوله على شهادات معينة أو إجراء تدريب في لدى شركة واجتياز الامتحان المهني بنجاح.²

وبالتالي فإذا حصل تغيير في المؤسسة المصنفة وانتقلت من يد مستثمر إلى مستثمر آخر فوجب عليه فقط التصريح وليس الترخيص، ذلك أن هذا الأخير إذا منح يصبح يشكل جزءا من المؤسسة الصناعية التي تداول بشأنها، فلا يمكن للإدارة أن تمارس سلطتها في هذا المجال على الحقوق المتصلة بالعناصر التجارية، كونها حقوقا مكتسبة بقوة القانون.³

لكن نرى بأن المشرع الجزائري، قد استلزم ضرورة الحصول على رخصة جديدة لاستغلال المنشأة المصنفة في حالة تغيير المستغل وهذا يدل على الطابع الشخصي للرخصة والتي ترتبط وجودا وعندما بشخص مالك أو مستغل المنشأة، مما يستوجب إبلاغ الإدارة بكل تغيير في المنشأة وهذا الأمر يزيد من فاعلية الرقابة الإدارية في مجال النشاط الصناعية وحماية البيئة، من خلال تحديد ومعرفة مستغل المنشأة الصناعية، نظرا للمسؤولية القانونية لهذا الأخير باعتباره المسئول القانوني عن النشاط وما يترتب عليه من آثار.

إلا أننا نرى من ناحية تبسيط الإجراءات وتيسيرها على المستثمرين، الاكتفاء فقط بالتصريح دون اللجوء إلى استصدار رخصة جديدة نظرا لما ترتبه من طول إجراءات ووقت الأمر الذي ينعكس سلبا على أداء المنشأة الصناعية من الناحية الاقتصادية.

¹ - المادة 03 من النظام رقم 06-02 المؤرخ في 24 سبتمبر 2006 يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية، ج ر عدد 77، صادرة في 02 ديسمبر 2006.

² - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد ، صادرة في 23 مايو 1993، بالأمر رقم 96-10 المؤرخ في 10 جانفي 1996، ج ر عدد 03، صادرة في 27 مايو 1997، وبالقانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر عدد 11، صادرة في 19 فيفري 2003.

³ - نعيم مغيب، مرجع سابق، ص: 156.

الفرع الثاني

المستثمر شخص معنوي

نميز في حالة ما إذا كان المستثمر شخصا معنويا، بين شركات الأشخاص (أولا) وشركات الأموال، نظرا لاختلاف النظام القانوني وطبيعة كل منهما (ثانيا).

أولا: حالة المستثمر شركة أشخاص

شركات الأشخاص هي الشركات، التي تقوم على الاعتبار الشخصي وتتكون من عدد قليل من الأشخاص، الذين تربطهم علاقة قرابة أو صداقة أو معرفة وتتخذ شركات الأشخاص صور مختلفة كشركة التضامن والتوصية البسيطة والمحاصة، حيث تعد شخصية الشركاء محل اعتبار ففي حالة إفلاس الشريك أو وفاته تحل الشركة بقوة القانون،¹ ففي شركات الأشخاص يظهر ويتجلى الاعتبار الشخصي بصورة واضحة، حيث تقوم على أساس الثقة المتبادلة بين الشركاء من جهة و من جهة ثانية بين الشركة والغير الذي يتعامل معها، بغض النظر عن المال الذي يقدمه كل شريك.²

وعادة ما يتم تأسيس هذا النوع من الشركات بين الأقارب والعائلات، كون كل شريك متضامن وضامن للديون تجاه دائني الشركة، لهذا يتم إبرام العقد لإنشاء الشركة بين عدد قليل من الأفراد تكون علاقتهم وطيدة ومبنية على الثقة.³

مما يعني هذا الأمر أن كل تصرف قانوني يصدر عن الشريك، يجب أن يوافق عليه بقية الشركاء، فتنازل الشريك عن حصته أو انتقالها للغير، لا يتم إلا بعد موافقة كل الشركاء لأن التنازل قد يكون ضد المصلحة العامة للشركة.⁴

فمنع تفرغ الشريك عن حصته للغير لا يتعلق بالنظام العام، مما يعني بمفهوم المخالفة جواز الاتفاق على خلاف ذلك، الذي يشترط إثباته، سواء في النظام الذي أعده الشركاء مسبقا أو في النظام الحالي عندما يريد أحد الشركاء التفرغ عن حصص الشركاء للغير.⁵

¹ - <http://www.ar.m.wikipedia.org>.

² - ميثاق نبات الضيفي، سنيينة فضيلة، قوانين الشركات بين الشرع والوضع، ط01، 2018، لندن، ص: 149.

³ - إلياس ناصيف، موسوعة الوسيط في قانون التجارة، الشركات التجارية، ج02، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2008، ص: 66.

⁴ - Pierre Mousseron, Lise Chatain-Autajon, Droit des sociétés, Ed Alpha, 2011, p210.

- كذلك فؤاد معلال، شرح القانون التجاري المغربي الجديد، ص: 29.

⁵ - إلياس ناصيف، مرجع سابق، ص: 66.

لهذا يرى بعض علماء الاقتصاد، بأن الثقة بإباحة تصرف الشريك في حصته ترتبط وجودا وعدمها بالكفاءة، حيث أن الشركاء يثقون في الشريك نظرا لكفاءته التي لا يرونها في غيره، لهذا يحملونه مسؤولية التزامات الشركة وفي أموالهم الخاصة.¹

لهذا ينظر للشخص الذي يمنح رخصة استثمار مصنع معين، على أساس الثقة التي يمنحها له الشركاء وكذلك الجهة الإدارية المرخصة، فإذا حصل تغيير في شخص المستثمر في شركة الأشخاص أو تفرغ من شريك لآخر، كأن تنتقل المستثمرة من شريك إلى آخر أو إلى الغير فوجب إعلام السلطة الإدارية بذلك في الأجل المحدد قانونا.

ثانيا: المستثمر شركة أموال

تقوم شركات الأموال على الاعتبار المالي، حيث ينصب الاهتمام أكثر من الشريك على نقيض شركات الأشخاص التي تأخذ صفة الشريك محل اعتبار كما رأينا سابقا.

وتتسم شركات الأموال بجمع رأس مالها عن طريق طرحه للاكتتاب العام، عند تأسيسها وللجوء للادخار العلني، لتنفيذ المشاريع الضخمة التي تقوم بها وتتطلب أموالا كبيرة وفي حالة عدم اكتمال النصاب القانوني لرأس مال الشركة، فقد رتب القانون جزاء بطلانها بحكم قضائي.²

وقد حدد القانون حدا أدنى للشركاء المساهمين في الشركة، الذي لا يكون أدنى من سبعة أشخاص، في حين لم يحدد الحد الأقصى فيها، كما أن حصة الشريك فيها قابلة للتداول، حيث يمكنه التنازل عن الأسهم التي يملكها بسهولة متى يشاء، دون الحاجة إلى موافقة بقية المساهمين، لأن ذلك لا يؤثر على مصلحة الشركة واستمرارها.³

فمسؤولية المساهم تكون في حدود حصته من الأسهم، التي قدمها في رأس مال الشركة التي طرح للاكتتاب العام، لهذا لا يكتسب صفة التاجر ولا يترتب عليه أية التزامات في ذمته.⁴

¹ - إبراهيم سيد أحمد، الشركات التجارية في القانون السعودي، ط01، المصدر القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015، ص: 345.

² - نادية فوضيل، شركات الأموال في القانون الجزائري، دم.ج، الجزائر، 2008، ص: 146.

³ - حدد المشرع الجزائري رأسمال شركة المساهمة بمقدار خمسة (05) ملايين دينار جزائري على الأقل، إذا ما لجأت للادخار العلني، ومليون على الأقل في الحالة المخالفة، ويجب أن يكون تخفيض رأس المال متبوعا، في أجل سنة واحدة، بزيادة تساوي المبلغ المذكور، إلا إذا تحولت في ظرف نفس الأجل إلى شركة ذات شكل آخر، المادة 549 من الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون التجاري المعدل والمتمم بالقانون 05-02 المؤرخ في 06 فبراير 2005.

⁴ - المادة 592 من الأمر 75-59، مرجع سابق، نادية فوضيل، مرجع سابق، ص: 148.

لهذا فلا يستدعي انتقال الحصص من مساهم إلى آخر وجوب إعلام الجهة الإدارية، نظرا لحرية المساهم في التنازل عن حصته للغير دون أية قيود، إلا أنه في حالة تغيير المسئول عن تسيير الشركة ينبغي أن الإعلان عنه، نظرا للمركز القانوني الهام لمسير الشركة، حتى تعلم الجهة الإدارية المختصة، بصفة الشخص الذي يتعامل معها فيما يخص الترخيص، لما له أثر في تحديد المسؤولية القانونية عن تشغيل وتسيير المصنع.¹

المبحث الثاني

طوارئ الاستثمار

قد تطرأ ظروف معينة، تفرض إتباع أحكام وإجراءات تختلف عن التدابير والأحكام المطبقة في الظروف العادية بصفة عامة، فقد يتراجع صاحب المنشأة الصناعية عن القيام بتنفيذ مشروعه بعد حصوله على الرخصة، أو يتوقف عن ممارسة النشاط الاستثماري لمدة معينة، سواء كان التوقف من تلقاء نفسه أو خارج عن إرادته كالقوة القاهرة، فهذه الحالات تعتبر استثناءا على الأحكام العامة في منح الرخص لإنشاء المصانع.

ويمكن حصر حالات طوارئ الاستثمار، التي تؤثر في إنشاء ووضع المؤسسة الصناعية، في حالة وقف الاستثمار وعدم البدء في ممارسة النشاط (المطلب الأول) كذلك حالة الإلغاء النهائي للرخصة (المطلب الثاني) إضافة إلى حالة ممارسة العمل دون الحصول على الرخصة (المطلب الثالث).

المطلب الأول

الحالات المتعلقة بوقف الاستثمار وعدم البدء في ممارسة النشاط

يلزم القانون أصحاب المصانع باستصدار رخصة إدارية، تسلمها الجهات المختصة قبل قيامهم بتنفيذ مشاريعهم الصناعية، تحت طائلة المتابعة الإدارية والقضائية في حالة ممارسة النشاط وانجاز المنشآت دون الترخيص، الأمر الذي يترتب سقوط الحق في الرخصة في هذه الحالة لعدم ممارسة المعني للنشاط الاستثماري وفقا للقانون (الفرع الأول)، إضافة إلى إلغاء الرخصة وإعدام مفعولها القانوني (الفرع الثاني).

¹ - كمال العياري، المسير في الشركات التجارية، الجزء الأول، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2010 ص: 122.

الفرع الأول

سقوط الحق في الرخصة الإدارية لعدم البدء في ممارسة النشاط الاستثماري

قد لا يتقيد المستثمر بالمدة القانونية المنصوص عليها في الرخصة، كأن يباشر النشاط بعد المدة التي حددتها الجهة الإدارية، أو يمتنع عن القيام بالعمل طيلة مدة الرخصة، مما يرتب من الناحية القانونية سقوط الحقوق التي اكتسبها المرخص له من الرخصة (أولاً)، أو التصريح حسب فئة المصنع (ثانياً).

أولاً: عدم التقيد بمدة الترخيص

إن الغاية من فرض مدة الترخيص، هو إعطاء الجهات المختصة للمستثمر فرصة لاستكمال كافة الوثائق التقنية والإدارية والمالية المتعلقة بإنشاء مصنعه، فإذا انتهت المدة القانونية المحددة دون أن يبدأ المستثمر في تنفيذ مشروعه، ثم غير رأيه وشرع في عملية الانجاز، فإنه يترك انطبعا وأثرا لدى الغير، مفاده بأنه قد عدل وتراجع عن ممارسة النشاط، مما يجعل الغير يقيم بنايات للسكن لاطمئنانه بأن المنطقة المجاورة للمصنع، لم تعد مخصصة لغرض النشاط الصناعي.

وبالتالي يمكن أن تتحول إلى منطقة سكنية، طبقاً للأحكام القانونية والتنظيمية وعدول المستثمر عن مباشرة نشاطه قد ترتب مشكلات كبيرة، مما يفرض على الإدارة وجوب متابعة هذه المسألة وعدم السماح للمستثمرين بإقامة مشاريعهم مستندين في ذلك إلى تراخيص قديمة، أعطيت لأصحابها في مدة سابقة¹.

لذلك يتوجب على أصحاب المصانع تقديم طلبات إلى الجهات الإدارية المختصة، طبقاً للقوانين المعمول بها، للحصول على رخص جديدة لإقامة مشاريع صناعية وعدم الاستناد والتمسك برخص منحت لهم في مدة مضت، لكنهم لم يستعملوها في الغرض المخصص لها.²

وعليه يمكن القول بأن للسلطة الإدارية، تقدير قبول طلب المستثمر بتجديد مهلة الرخصة القديمة مع وجوب إصدار قرار معللاً، تذكر فيه جميع الأسباب التي أدت إلى تمديد المهلة، كما لها أن

¹ - نعيم مغبغب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 158، نعيم مغبغب، الجديد في الترخيص الصناعي والبيئي، مرجع سابق، ص: 77.
² - حيث نجد بأن المشرع قد أجاز منح الرخصة من طرف الوزير المكلف بالبيئة أو الوالي لمدة محدودة بناء على طلب المستغل في حالتين هما: في حالة تطبيق أساليب جديدة في العمل بالمنشأة، إذا حصل توقع تحويل في الأراضي المجاورة التي يعتمز إنجاز المنشأة فيها يمس ظروف الإسكان وطريقة استعمال الأراضي، كما قيد المستغل بضرورة تقديم طلب جديد لتجديد الرخصة وفقاً للأشكال المقررة قانوناً في منح الرخص، راجع في ذلك المادة 21 من المرسوم 88-144، مرجع سابق.

ترفض تجديدها وفي هذه الحالة، يلزم المستثمر بتقديم طلب جديد للحصول على رخصة جديدة بنفس الإجراءات القانونية المتبعة، أما الرخصة القديمة فتسقط ولا يجوز له التمسك أو الاحتجاج بها.

وهو الأمر الذي يقودنا إلى القول بأن انقضاء الأجل المحدد للترخيص دون استعماله في الغرض الذي حدده القانون، يؤدي إلى انقضاء الترخيص في حد ذاته.

ويقع على عاتق الجهات الإدارية المختصة التأكد والتثبت، من عدم بدء المستثمر في ممارسة النشاط، عن طريق الأعوان والموظفين الإداريين، الذين ينتقلون إلى المصانع المعنية لتفقدته بغية التأكد من تطبيق الأنظمة القانونية المعمول بها، حيث يحررون محاضر تتضمن توقف النشاط في مصنع معين، مما يترتب عنه توافر الشروط القانونية لإلغاء الرخصة على أساس عدم تقييد المستثمر بالمدة القانونية للبدء في العمل.¹

وبالتالي لا يستفيد صاحب المصنع من تجديد الرخصة، بعد فوات المدة إلا في حالة إثباته لقوة قاهرة، حالت دون إمكانية مباشرة العمل، كون القوة القاهرة تعد سببا في ومانعا من تنفيذ قرار إلغاء الترخيص، يقع على صاحب المصلحة إثبات وجودها.

أما في حالة عدم إثبات حالة القوة القاهرة، فإن الجهة الإدارية تلغي الرخصة، وفقا لإجراءات معينة، كاستطلاع رأي اللجنة الصحية في بعض الأنظمة والقوانين، التي تذكر الأسباب التي أدت إلى إلغاء القرار، إلا أن حالات القوة القاهرة في هذا المجال يصعب تحديدها بدقة، مما يفرض على الإدارة التحقق من توافر الشروط والظروف التي حالت دون مباشرة العمل، قبل تجديد الرخصة.²

غير أنه إذا ثبتت حالة القوة القاهرة فإن المستثمر يستفيد من المساعدة، كونه ضحية فيحق له البدء في مزاولة النشاط، بعد انتهاء الأسباب التي حالت دون ذلك، حتى وإن جاوزت المدة القانونية أكثر من سنتين.³

¹ - وفي هذا الصدد أجازت المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 18-18 المؤرخ في 05 غشت 2018 الذي يحدد كليات وإجراءات منح التراخيص المنجمية، ج ر عدد 49، صادرة بتاريخ 08 غشت 2018، لصاحب الترخيص باستغلال المناجم، التخلي عن الترخيص في أي وقت، بشرط إخطار الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية بقراره، ولا يصبح القرار نهائيا، إلا بعد قبوله والموافقة عليه من قبل الوكالة بموجب قرار صريح، ويجب أن يكون طلب التخلي مصحوبا بالوثائق التي تحددها شرطة المناجم، التي تثبت تنفيذ الالتزامات، طبقا للمواد 84، 85 و86 من القانون 05-14.

² - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 160.

³ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، المرجع نفسه، ص: 160، ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1998، ص: 548.

وقد تطرق المشرع الجزائري، لحالة تضرر المؤسسة المصنفة أو المنشأة المصنفة، من جراء حريق أو انفجار أو نتيجة لكل حادث آخر ناجم عن الاستغلال، يتعين على المستغل أن يرسل تقريراً عن ذلك لرئيس اللجنة، ويحدد هذا التقرير ما يأتي:¹

- ظروف وأسباب الواقعة أو الحادث.

- آثاره على الأشخاص والممتلكات والبيئة.

- التدابير المتخذة أو المزمع اتخاذها لتفادي أي واقعة أو حادث مماثل والتخفيف من آثار ذلك على المدى المتوسط أو الطويل.

ثانياً: عدم التقيد بمدة التصريح

إذا منح التصريح لمنشأة صناعية ولم يباشر المستثمر النشاط، بصورة فعلية وفي المدة المحددة قانوناً فإن التصريح يسقط.

فالتصريحات تتعلق بمصانع الفئة الرابعة، تتميز بنوع من التسامح والبساطة في الإجراءات إذا ما قارناها بالأحكام المنظمة لمصانع من الفئات الثلاث، الأولى والثانية، نظراً لأنها (مصانع الفئة الرابعة)، لا تسبب أضرار ومخاطر كالمصانع التي تتطلب الرخصة والمشار إليها سابقاً لهذا الأمر لم يقيد المشرع بإجراءات وتدابير دقيقة ومعقدة يصعب تطبيقها، فإذا انتهت المدة القانونية المحددة للتصريح، فإنه يسقط حكماً ولا يمكن تجديده كما في حالة الرخصة، نظراً لما قد يتكده صاحب المصنع من عناء القيام بالإجراءات التي يمكن أن تأخذ وقت وجهد.

وعليه فإن الاستثمار في مجال مصانع الفئة الرابعة، لا يشكل عائقاً كبيراً في حالة انتهاء مهلة التصريح بالاستثمار، يقوم صاحب المصنع بتقديم طلب جديد للحصول على التصريح المطلوب قانوناً، فإذا حدثت مستجدات في الفترة الممتدة بين تقديم الطلب ومنحه من طرف الإدارة المختصة فوجب تطبيق تلك الشروط حتى وإن أدت هذه الأخيرة إلى تغيير في تصنيف المصنع.²

ومن هنا تظهر أهمية التمسك بالعمل بالتصريح القديم، بالنسبة للمصرح له في عدم التقيد والانصياع للشروط الجديدة والمتغيرات التي تطرأ على النشاط الصناعي، خاصة وأن المشرع لم يشر

¹ - المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، مرجع سابق.

² - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 164.

إلى حالة القوة القاهرة، كسبب أو مانع يستند إليه لإيقاف نشاط المنشأة، إلى حين زوال الأسباب أين يتم الرجوع إلى العمل بالتصريح القديم.

الفرع الثاني

إلغاء الرخصة الإدارية بسبب وقف النشاط الاستثماري

يفترض في المنشأة الصناعية، بعد حصولها على الرخص المطلوبة والمتعلقة بإنشاء المنشأة واستغلالها، مباشرة العمل الاستثماري الذي أنشأت لأجله في المدة المحددة قانوناً، بعد استيفاء كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية، لكن قد تتوقف المنشأة عن العمل، مما يستوجب البحث في مصير الرخصة الإدارية الممنوحة، أو التصريح حسب تصنيف المؤسسة المصنفة، سواء كان التوقف بصفة عادية (أولاً) أو كان لأسباب خارجة عن إرادة أصحاب العلاقة كحدوث قوة القاهرة (ثانياً) أو حصول طارئ في المصنع يحول دون متابعة ممارسة النشاط الصناعي (ثالثاً).

أولاً: حالة التوقف العادي

لتحديد حالة التوقف العادي للمنشأة الصناعية، ينبغي في بادئ الأمر توضيح مفهوم التوقف العادي (01)، ثم نعرض بإيجاز الآثار القانونية التي يترتبها هذا النوع من التوقف (02).

1- معنى التوقف العادي

إذا توقف استثمار المنشأة الصناعية، لمهلة تتجاوز المدة المحددة قانوناً والمعقولة، فإن هذا التوقف يؤدي إلى سقوط الرخصة الإدارية ويشترط في هذه الحالة أن يكون الانقطاع عن العمل كاملاً ومطلقاً، فإذا كان التوقف عن العمل في المنشأة لسبب آخر طارئ، كالتوقف بسبب البطالة أو لنقص في المعدات فلا يعد بهذا التوقف.¹

2- سقوط الحق في الرخصة الإدارية في حالة التوقف العادي للمنشأة الصناعية

يؤدي الانقطاع عن العمل، إلى سقوط الحق في الرخصة الإدارية، في حالة عدم وجود مبرر قانوني كالقوة القاهرة، فإذا رجع صاحب المنشأة الصناعية إلى مزاولة النشاط دون إذن بذلك فإنه بذلك يعد عمله مخالفاً للقانون يعرضه للمتابعة الجزائية وتوقيع العقوبات.

¹ - نعيم مغيب، الجديد في الترخيص الصناعي والبيئي، مرجع سابق، ص: 80.

ونلاحظ بأن المشرع الجزائري قد تطرق إلى مسألة التوقف عن مزاولة النشاط بصفة عامة إذ لم يبين صور التوقف وأسبابه، بل اكتفى بأن يكون التوقف نهائياً عن استغلال المنشأة الصناعية، واكتفى بإلزام المستغل الذي أوقف النشاط الاستثماري نهائياً بجملة من الالتزامات والمتمثلة في¹ :

1- وجوب ترك الموقع في حالة لا تشكل ضرراً أو أية خطر على البيئة.

2- وجوب إعلام الجهات المختصة بالتوقف خلال مدة 03 أشهر التي تسبق تاريخ التوقف حسب الحالة:

أ- والي الولاية المختص إقليمياً بالنسبة للمؤسسات المصنفة الخاضعة لنظام الرخصة.

ب- رئيس م ش ب المختص إقليمياً بالنسبة للمؤسسات المصنفة الخاضعة لنظام التصريح.

3- إرسال ملف للهيئات السابق الإشارة إليها؛ يتضمن مخطط إزالة تلوث الموقع تحدد فيه البيانات التالية:

أ- إفراغ أو إزالة المواد الخطرة وكذا النفايات الموجودة في الموقع.

ب- إزالة تلوث الأرض والمياه الجوفية المحتمل تلوثها.

ج- كفايات حراسة الموقع إذا اقتضى الأمر ذلك.

ومن خلال ما سبق بيانه يتضح لنا بأن المشرع الجزائري، قد أشار فقط إلى التوقف النهائي للمنشأة المصنفة عن مزاولة النشاط، بغض النظر عن سبب التوقف أو نوعه عادياً كان أو لظروف طارئة، بل ركز فقط على وجوب عدم ترك أية آثار سلبية للمشروع على البيئة والإنسان وهذا أمر مهم جداً قد تداركه المشرع، من خلال التأكد من خلو المشروع الذي توقف من أية أضرار وإلزام المعني بإعلام الإدارة في مدة محددة قانوناً، الأمر الذي يزيد من فاعلية رقابة الجهات المختصة في هذا المجال.

إلا أننا نرى من وجهة نظرنا، وجوب ذكر الأسباب والحالات التي تؤدي إلى توقف المنشأة الصناعية بصورة واضحة، حتى يتسنى معرفتها بدقة، نظراً لما ترتبه من آثار قانونية مهمة جداً إضافة إلى المسؤولية القانونية لصاحب المصنع في حالة التوقف لمدة معينة، ثم الرجوع إلى مزاولة النشاط دون إذن بذلك.

¹ - المواد 41 و42 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 ، مرجع سابق.

ثانيا: حالة التوقف بسبب القوة القاهرة

تعد القوة القاهرة من الحالات التي تؤدي إلى توقف استغلال المنشأة الصناعية، لأسباب تخرج عن إرادة المستغل ولا يد له فيها، فهي بذلك تشكل مبررا قانونيا، يمكن المرخص له من الاستفادة من بعض الحقوق بالنظر لهذه الحالة. وسوف نتطرق فيما يلي لتعريف حالة القوة القاهرة (01) إضافة إلى مصير الرخصة في هذه الحالة تباعا (02).

1- تعريف القوة القاهرة

يمكن تعريف القوة القاهرة بأنها حادث أجنبي غير متوقع، لا يمكن دفعه ويؤدي إلى انتفاء العلاقة السببية وانتفاء المسؤولية، فهي تشكل حادث أجنبي وغير متوقع لا يمكن تفاديه، يستوجب أن تجتمع شروطها معا وإلا فلا تتأسس، كما لا يجوز للأفراد تقييد شروط القوة القاهرة أو التوسع فيها بإطلاقها ويبطل كل اتفاق بذلك بطلانا مطلقا.¹

2- حكم الرخصة في حالة توقف المنشأة الصناعية بسبب القوة القاهرة

يعد المستغل المرخص له من ضحايا احتمالات حدوث القوة القاهرة، التي تتسبب في توقف المصنع عن النشاط، لهذا فقد منح القانون للصناعي حق العودة إلى مباشرة العمل، دون رخصة بغض النظر عن مدة التوقف حتى ولو تجاوزت ثلاث (03) سنوات.

إذن فحالات القوة القاهرة، تعد من أسباب توقف المنشأة لصعوبة دفعها وتجاوزها من طرف المرخص له، كحالة الحرب مثلا أو الحرائق والانفجارات التي تكون خارج الوسط التقني للمصنع.²

ثالثا: حالة التوقف بسبب حصول طارئ أدى إلى إزالة المنشأة من الوجود

في البداية نشير إلى أنه من الصعوبة بمكان، تحديد تعريف شامل وجامع مانع للظروف الطارئة، نظرا لتغير هذه الأخيرة من وقت لآخر وتتنوع الآثار التي يمكن أن ترتبها في مختلف القوانين والتشريعات.

¹ - سامي الجري، شروط المسؤولية المدنية في القانون التونسي والمقارن، مطبعة التسفير الفني، 2011، ص:505

. Patrice Jourdain, Les principes de la responsabilité civile, 9^e édition, Paris, 2014, p79

² - وفي هذا المجال يحدد المخطط العام للوقاية من الأخطار الصناعية و الطاقوية المؤسسات والمنشآت الصناعية المعنية والإجراءات المطبقة عليها، بحسب مكان وجودها في المنطقة الصناعية أو خارج المنطقة الصناعية أو في المناطق الحضرية، إضافة إلى ترتيبات المراقبة وتنفيذ أحكام المخطط العام، المادة 33 من القانون 04-20، مرجع سابق.

لذلك فقد حاول الفقه، تقديم تعريفات للظروف الطارئة تكون أكثر وضوحاً في المعنى، نذكر منها ما تطرق إليه الدكتور محمد كبور في مؤلفه "الظروف الطارئة هي تقنية قانونية يستفيد منها كل من الدائن والمدين على حد سواء ومن ذلك مثلاً أن رفع قيمة النقود قد يضر بالمدين في التزام عقدي، متراخي التنفيذ وأن تخفيض قيمة النقود قد يضر كثيراً بالدائن في التزام مماثل".¹

لهذا لم ينظم المشرع الجزائري نظرية الظروف الطارئة بنص تشريعي خاص، حيث نجده أشار في المادة 37 من المرسوم (06-198) إلى الحالات والأسباب، التي تلحق أضرار بالمنشأة الصناعية على سبيل المثال: الحريق أو الانفجار أو أية أحداث أخرى، تنجم عن الاستغلال وتجعل استمرار المؤسسة المصنفة في عملها أمراً صعباً لوجود هذه الأسباب.

ومن هنا نستطيع أن نستنتج بأن الظروف الطارئة قد يتخذ أحد الأشكال السابقة، حيث يجعل تنفيذ الالتزام الفردي أو العقدي، يربط خسارة فادحة تهدد صاحب المنشأة الصناعية، مما قد يؤدي الأمر إلى غلقها بصفة نهائية.

ونميز في هذا المجال بين، حالة توقف المصنع لأسباب فنية أو تقنية حدثت خارجه واستحال معها استمرار النشاط، فهنا تسامح المشرع نوعاً ما إذ نص على ضرورة إعداد تقرير بذلك يرسل إلى الجهات الإدارية المختصة، خلال مدة معينة حددها القانون وبين حدوث أعطال فنية وتقنية حدثت داخل المصنع، التي يمكن أن تمتد آثارها إلى الخارج وتسبب أضرار جسيمة للسكان المجاورين والبيئة، فهنا نجد بأن المشرع تشدد في هذه الحالة، بغلق المصنع وعدم السماح للمستغل بمزاولة النشاط، إلا بعد الحصول على رخصة جديدة وفقاً للإجراءات القانونية والتنظيمية المتبعة في منح الرخص.²

فالتشدد أمر منطقي، ذلك أن صاحب المصنع يفترض فيه أن يكون أكثر حرصاً و يقضة، في تنظيم مصنعه وتوفير كافة وسائل الحماية، لذلك فمن باب الاحتياط، يتوجب عليه تقديم طلب جديد يخضع للدراسة، قصد معرفة الأسباب التي أدت إلى حصول الطوارئ والعمل على عدم تكرارها. ويعتبر هذا الأسلوب في منح تراخيص الاستثمار وتوسيع دراسات التقييم البيئي صورة لتدخل

¹ - محمد الكشور، نظام التعاقد ونظريتنا القوة القاهرة والظروف الطارئة، ط 01، مراکش، 1993، ص 107، كذلك ياسر ذنون، رؤى خليل إبراهيم، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد السابع والخمسون، السنة الثامنة والعشرون، يناير 2014، ص 188.

² - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص 170.

الحكومة، يعكس إصرار الدولة على منع التلوث من المصدر، بدلا من التسامح فيه ثم العمل على تقاديه والتخلص منه بعد وقوعه.¹

المطلب الثاني

الإلغاء النهائي للمصانع بسبب الأخطار الجسيمة

تعتبر الأخطار الجسيمة من الأسباب، التي تؤدي إلى إزالة المصنع نهائيا من الوجود، نظرا للأخطار والأضرار الكبيرة التي تخلفها، التي لا يمكن تقاؤها أو التخفيف منها، حتى يتدخل الجهة الإدارية المختصة ووضع التدابير المناسبة، لهذا وجب التطرق إلى الآليات القانونية المتبعة في إلغاء المصنع بحسب الجهات التي رخصت بإنشائه واستثماره، على المستوى المركزي (الفرع الأول) والشروط القانونية الواجب توافرها في الإلغاء (الفرع الثاني) على المستوى المحلي (الفرع الثالث) إضافة إلى الجهات القضائية المختصة بالنسبة لمصانع الفئة الثالثة (الفرع الرابع).

الفرع الأول

إلغاء المصانع نهائيا من قبل السلطة التنفيذية

نظرا لخطورة إجراء غلق المصنع نهائيا، لحدوث أضرار وأخطار على البيئة والإنسان لا يمكن تدارك حجمها والتحكم فيها، وجب تحديد معنى المبدأ بكل دقة (أولا)، إضافة إلى معرفة المصانع التي تكون محل الإلغاء من قبل الجهات المختصة (ثانيا).

أولا: معنى مبدأ إلغاء المصنع

نقصد بإلغاء المصنع، إزالته نهائيا ووقف نشاطه من قبل السلطة التنفيذية التي رخصت بإنشائه، كونه يشكل خطرا على الصحة العامة والبيئة، على الرغم من التدابير والمخططات المتخذة في مجال منع التلوث والحوادث، إلا أن الظروف والأوضاع تستدعي الإلغاء كآخر حل بعد استنفاد الحلول الممكنة.

فإلغاء المصنع من طرف الإدارة المختصة، التي منحت الرخصة بإنشائه هو من قبيل الإجراءات الضبطية الهامة والأكثر خطورة في إطار الضبط الخاص، التي تمتلكها الإدارة في مجال مواجهة

¹ -جلال حسن عبد الله، تقييم سياسات حماية البيئة من التلوث الصناعي في مصر، المؤتمر العلمي الخامس " القانون والبيئة"، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، في الفترة الممتدة من 23 إلى 24 أبريل 2018، ص 08.

كل ما يمس بالنظام العام والصحة العامة و السكنية العامة، قصد الوقوف في وجه مختلف الأخطار التي قد تهدد هذه العناصر والمحيط.¹

ويتميز إجراء الإلغاء النهائي بالقسوة، كونه يشبه إلى حد ما بإجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة من جانب حرمان الفرد من ملكيته لغرض تحقيق المصلحة العامة، أما في إلغاء المصانع فيلغى حق الاستثمار المرخص به لتفادي وقوع الأضرار، وفي كلتا الحالتين نستنتج تضحى بالملكية الخاصة بسبب أسباب اجتماعية.

ثانيا: تحديد المصانع المعنية بالإلغاء

تخضع جميع المصانع إذا ترتب عن نشاطها، أخطار جسيمة تمس بالسلامة العامة والصحة للإلغاء، سواء كانت تخضع لنظام الرخص فيما يخص الإنشاء والاستثمار أو كانت تخضع للتصريح، إضافة إلى ذلك فلا يؤخذ بتاريخ إنشاء المصنع أو تصنيفه.

ونفس الحكم أيضا، بالنسبة للمصانع التي يتم إنشاؤها بقياس نشاطها على مثيلاتها من الصناعات الأخرى، دون الرجوع إلى جدول التصنيف، إلا أن الإشكال الذي يثور في هذا الخصوص حول مصير الرخصة القديمة، في حالة ما إذا كان التصنيف الجديد يختلف عن النشاط الذي يمارسه المصنع في الوقت الحالي، فهل يستوجب إلغاؤها أم الإبقاء عليها؟.

بالنسبة للمشرع الجزائري لم ينص صراحة على هذه المسألة، في حين أقر مجلس الشورى اللبناني عدم جواز الإدارة سحب أو إلغاء ترخيص، منحه لمؤسسة مصنفة وفقا للأصول في ظل النظام القديم إلا في حالة النص الصريح.²

الفرع الثاني

شروط إلغاء المصنع لوجود أخطار جسيمة

لا يمكن للجهة الإدارية المختصة، أن تأمر بإلغاء المصنع وإزالته نهائيا من الوجود، إلا بعد استنفاد كل الاحتياطات والتدابير المقررة لحماية البيئة، وأن تتأكد الجهات المختصة فعليا بأن الأخطار والحوادث الكبرى التي ارتكبتها المصنع، من شأنها تعريض الجوار والصحة العامة للهلاك

¹ - بدارنية رقية، سلطات الإدارة في مجال التراخيص الإدارية البيئية، مجلة البحوث والتشريعات البيئية، العدد التاسع، جوان 2017، ص:365.

² - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 174.

(أولاً) على الرغم من اتخاذ كافة التدابير للقضاء عليها (ثانياً)، فلا يبقى أمام السلطات العامة إلا اتخاذ أمر بإلغاء المصنع نهائياً (ثالثاً).

أولاً: تعريض الجوار أو الصحة العامة للمخاطر والمخاطر الهامة

يمكن القول بأن الخطر الصناعي، هو مجموعة الظواهر والحوادث التي تنتج في موقع صناعي وترتب نتائج ضارة للشخص والبضائع والبيئة، لهذا تخضع المنشآت التي تحتوي على مثل هذه المخاطر لرقابة السلطة التنظيمية.¹

فالأخطار الصناعية مقيدة بصفة جوهرية، تتعلق أساساً بدرجة قابلية النشاط لترتيب الاحتراق الذي تسببه الآلات والمعدات المستخدمة في الإنتاج، يحدث أضراراً طبيعية وصناعية بصورة قطعية على البيئة والإنسان.²

وهناك أربعة أنواع من الخطر الصناعي، التي تشكل في مجملها الحوادث الصناعية الكبرى حيث تؤثر بصفة كبيرة على الصحة العامة تتمثل فيما يلي³:

الحريق: فقد يتعرض الأشخاص في حالة تسبب المصنع في الاحتراق للحروق، أو استنشاق دخان سام أو الاختناق.

خطر الانفجار: الذي يسبب آفات داخلية للإنسان، سواء على مستوى الرئة، في طبقة الأذن إضافة إلى الإصابة بجروح نتيجة شظايا النار المتطايرة.

خطر التسمم: يمكن أن تتسبب الحوادث الصناعية، في ظهور سحابة سامة، تعمل على تهيج العينين والأنف والجلد والرئة.

الخطر الإشعاعي: ويحدث ذلك بفعل نشر المواد الإشعاعية في الهواء التي تنتج كوارث نووية مما يؤدي إلى زيادة خطر الإصابة بمرض السرطان.

ونتيجة لذلك تخضع المناطق الصناعية التي تحتوي على الحوادث والأخطار الكبرى، لعمليات الإغاثة وفقاً لمخطط تدخل خاص، يعد لهذا الغرض يفضل قيام الصانع بإعلام الجمهور المجاور لهذه المناطق بمخطط النجدة والتدخل.

¹ - <http://www.ostatique.sigvar.org>, 26/05/2020, 21.07h.

² - <http://www.adetef.fr>, 22/04/2020, 13.00h.

³ - <http://www.georisque.gouv.fr>.

ويتوجب على المستغل المرخص له، اتخاذ جميع الاحتياطات اللازمة لعمليات الإغاثة والنجدة ويكون مسؤولاً مسؤولية شخصية على هذه الآلات والمعدات الخطرة، مما يفرض عليه قانوناً عدم ترك أي هامش للحوادث.¹ وبالتالي فأهمية الخطر الصناعي، تكمن في معرفة درجة التنبؤ بحدوثه ونتأجه الخطرة، حيث أن الاحتراق كحادث صناعي، يؤثر على السكان المجاورين في الأماكن التي تبعد بعشرات الكيلومترات عن المصانع، مما يجعلهم في وضعية خطرة تستوجب حمايتهم وتعويضهم في حالة تعرضهم للأضرار والأمراض.²

وبالتالي إذا أدت المصانع، إلى حدوث أخطار وحوادث لا يمكن تداركها وتسببت هذه الأخيرة في أضرار مادية وجسمانية للسكان المجاورين ولم يقيم المستغل باتخاذ التدابير اللازمة للحد من هذه المخاطر، فإن الجهة الإدارية المختصة بمنح الرخصة تغلق المنشأة نهائياً.³

ثانياً: عدم جدوى الإجراءات والتدابير المتخذة في الحد من الأخطار

يفترض قبل إصدار مرسوم بغلاق المصنع نهائياً، استيفاء جميع التدابير والإحترازمات الضرورية للحد من الأخطار والحوادث الصناعية، فإذا لم تغلق هذه الوسائل في تخفيف حدة الأضرار التي تسببها، فعندها يجوز للسلطات المختصة أن تأمر بغلاق المصنع بصفة نهائية. فعلى السلطات المختصة بداية أن لا تلجأ إلى الغلق، إلا بعد أن تستنفذ الإجراءات التكميلية التابعة لقرار الرخصة، كأن تشدد من إجراءات الحماية لرفع الخطر على الجوار والصحة العامة، بإضافة تدابير أخرى تكون أكثر فاعلية وصرامة، بناء على طلب المفتشين الذين يعملون بالمحلات الخطرة.⁴

¹ -Marie Thérèse Giorgio, Consequence du risque industriel majeur, [http:// www. atousante.com](http://www.atousante.com).

² - وقد أقر القضاء التونسي في حكم ابتدائي عدد 292 صادر عن المحكمة الابتدائية بقابس بتاريخ 1985/07/08، مجلة القضاء والتشريع، نوفمبر 1986، مسؤولية مصنع اسمنت عن الأضرار التي لحقت بأحد المتساكنين، الذي يبعد عن مكان تواجد المصنع بمسافة خمسة عشر كيلومتراً عن مكان حصول الضرر (حكم أشار إليه أنيس بن علي العدار، نظرية مضار الجوار والمسؤولية عن الضرر البيئي، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، العدد الثالث، مج 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، د.س.ن، ص 04).

³ - حيث نجد بأن المادة 48 ف 02 من المرسوم 06-198 قد نصت على: «...إذا لم يقيم المستغل بتسوية وضعيته في الأجل المحددة في المادتين 44 و 47 أعلاه يمكن للوالي المختص إقليمياً أن يأمر بغلاق المؤسسة». وبالنسبة للأجل المذكورة في المادتين 44 و 47 تتعلق بالمراجعة البيئية ودراسة الخطر والمحددة بمدة سنتين (02).

⁴ - وفي هذا الصدد فقد حملت اتفاقية منع الحوادث الصناعية الكبرى أصحاب العمل مسؤولية وضع نظام موثقا لمكافحة المخاطر الكبرى يشمل تحديد المخاطر وتحليلها وتقييم الأخطار بما في ذلك مراعاة إمكانية التفاعل بين المواد، كما حرصت الاتفاقية على وجوب إجراء التدابير التقنية بما في ذلك التصميم ونظم السلامة والبناء واختيار المواد الكيميائية والتشغيل والصيانة والتفتيش المنتظم على المنشأة، التدابير التنظيمية بما فيها تدريب العاملين وتوفير المعدات لضمان سلامتهم وتحديد مسؤولياتهم ووسائل الرقابة، إعداد خطط وإجراءات للطوارئ، تقديم المعلومات عن الحوادث الممكنة وخطط الطوارئ للموقع للسلطات والأجهزة المسؤولة عن وضع المخططات الرامية إلى حماية الجمهور والبيئة خارج المنشأة، التشاور مع السلطات والأجهزة ومناقشة العمال وممثلهم، تحسين النظام بما في ذلك جمع المعلومات وتحليل الحوادث، (اتفاقية بشأن منع الحوادث الصناعية الكبرى، عدد 174، مؤتمر العمل الدولي، 1993).

ثالثا: استصدار مرسوم لغلق المصنع نهائيا

يعود للسلطة التنفيذية سلطة إلغاء المصنع نهائيا، بموجب اقتراح من قبل وزير الصحة والصناعة والنفط، بعد استشارة رأي اللجنة الصحية في هذا الأمر، التي لا يكون قرارها ملزما ولكن أمر استشارتها يبقى مهما وضروريا.

وبالرجوع إلى المرسوم 06-198 المتعلق بتنظيم المؤسسات المصنفة، نجد بأن المشرع الجزائري لم يذكر السلطة التنفيذية في حالة غلق المؤسسة، فقط نص على اختصاص وزير البيئة والوزير المعني بمنح الرخصة، بالنسبة للمنشآت المصنفة في الفئة الأولى، لكن بتطبيق قاعدة توازي الأشكال فمن يمنح الرخصة يحق له إلغاؤها، مما يعني اختصاص الوزارة بإلغاء الرخصة أو اقتراح غلق المصنع نهائيا، باعتبارها الوزارة الجهة الأولى لحماية البيئة والدفاع على قضاياها.

1- إلغاء مصانع الفئتين الأولى والثانية نهائيا بموجب قرار من الوالي

ومن خلال ما سبق بيانه يتضح لنا بأن المشرع الجزائري، قد أشار فقط إلى التوقف النهائي للمنشأة المصنفة عن مزاوله النشاط، بغض النظر عن سبب التوقف أو نوعه عاديا كان، أو لظروف طارئة، بل ركز فقط على وجوب عدم ترك أية آثار سلبية للمشروع على البيئة والإنسان وهذا أمر مهم جدا قد تداركه المشرع، للتأكد من خلو المشروع الذي توقف من أية أضرار وإلزام المعني بإعلام الإدارة في مدة محددة قانونا، الأمر الذي يزيد من فاعلية رقابة الجهات المختصة في هذا المجال.

إلا أننا نرى من وجهة نظرنا، وجوب ذكر الأسباب والحالات التي تؤدي إلى توقف المنشأة الصناعية بصورة واضحة حتى يتسنى معرفتها بدقة، نظرا لما ترتبه من آثار قانونية مهمة جدا إضافة إلى المسؤولية القانونية لصاحب المصنع في حالة التوقف لمدة معينة، ثم الرجوع إلى مزاوله النشاط دون إذن بذلك.

2- إلغاء المصنع نهائيا بموجب قرار قضائي

هناك من الفقه من أقر سلطة القضاء الجزائري في بإلغاء المصنع نهائيا، إذا لم يتقيد المصنع بالأوامر والتدابير المفروضة عليه، حيث يعود للسلطة القضائية وفقا للمسائل المطروحة أمامه أمر تقدير إلغاء المصنع نهائيا لتسببه في أضرار للإنسان والمحيط.¹

¹ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 180.

المطلب الثالث

العمل دون الحصول على رخصة

أوجب القانون على مستغل المنشأة، في حالة قيامه بالنشاط دون الحصول على رخصة أو تصريح إذاره من قبل الجهات المختصة، لتقديم دراسة خطر التي سبق وأشرنا إليها أو مراجعة بيئية، يتم انجازها وفقا لأساليب وشروط في مدة قانونية محددة (الفرع الأول)، بغرض فرض الرقابة على المنشآت التي تعمل دون ترخيص مسبق بالاستثمار، للتحكم أكثر في التلوث البيئي ودراسة مختلف المشكلات التي تتعرض لها البيئة بفعل النشاط الصناعي، مما يفرض علينا معرفة واقع المراجعة البيئية في الجزائر وأهم الإشكالات التي تثيرها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المراجعة البيئية كإجراء قانوني لتقييم الآثار البيئية للمنشأة في حالة ممارسة النشاط دون رخصة

لتحديد مفهوم المراجعة البيئية، وجب الرجوع إلى معنى المراجعة (أولا)، ثم بيان مضمونها (ثانيا)، أنواعها (ثالثا) والإجراءات المتبعة في إنجازها (رابعا).

أولا: تعريف المراجعة البيئية

في البداية نشير إلى أن هناك من الدراسات، من تخلط بشأن تعريف المراجعة البيئية بينها وبين التقرير المعد لها، فهناك من يستخدم اصطلاح التقرير البيئي، ليعني بذلك التقرير عن أداء الشركة المرتبط بعوامل بيئية معينة، في حين يستخدم آخرون نفس الاصطلاح ليقصد به بعض الأنشطة الاجتماعية، الاقتصادية، بالإضافة إلى المسائل البيئية.¹

ويعرف الدكتور أمين السيد أحمد لطفي المراجعة البيئية بأنها " التقييم المنهجي الموثق الدوري والموضوعي لنظام الإدارة البيئية للمنظمة والأداء البيئي وتوصيل نتائج العملية إلى إدارة المنظمة ويتم أداء ذلك التقييم بهدف تحديد تطابق نظام الإدارة البيئية مع المعايير المقررة من طرف مجلس إدارة المنظمة وتقييم الالتزام بالسياسية البيئية لمنظمة وتحقيق أهدافها ومتطلباتها البيئية".²

¹ - أمين السيد أحمد لطفي، المراجعة البيئية، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، 2005، ص: 130.

² - أمين السيد أحمد لطفي، المرجع نفسه، ص: 132.

كما عرفتھا غرفة التجارة الدولية بأنها "وسيلة إدارية تتضمن تقييمًا منتظمًا وموثقًا وموضوعيًا بصورة دورية، لما يجب أن تقوم به المؤسسة تجاه البيئة، بما يساعد على حماية البيئة وذلك عن طريق تسهيل الرقابة الإدارية على الممارسات البيئية وتقويم مدى الالتزام بالسياسات والمتطلبات الإدارية".¹

وهناك تعريف آخر، يعتبر المراجعة البيئية التزام إضافي للمراجعة، إذ يجب على المراجع أن يلم بالمخاطر البيئية، ثم يراجع فاعلية نظم المعلومات الإدارية في عرض هذه المخاطر، مع تجاهل القضايا أو الموضوعات التي لا يمكن ترجمتها إلى لغة قائمة على الاقتصاد والمخاطرة للمراجعة المالية.²

وما يمكن ملاحظته على التعريفات السابقة بشأن المراجعة البيئية، أنها تميزت بالعمومية والسطحية، حيث أنها لم تبين صور المراجعة الخارجية والداخلية للمنشأة، كما لم تحدد الأهداف المرجوة منها بدقة ولم تبرز أهميتها بالنسبة للمؤسسات والمجتمع ولعل السبب في ذلك يرجع إلى حداثة تطبيق هذه الآلية في مجال تفعيل الرقابة الإدارية على البيئة.

ويمكن أن نستنتج مما سبق بيانه تعريفًا للمراجعة البيئية، بأنها إجراء إداري يقوم به المراجع صاحب المنشأة، بغرض تقييم مختلف الأخطار الصناعية الداخلية والخارجية، التي قد تتعرض لها المؤسسة الصناعية بهدف حماية البيئة والمجتمع.

ثانياً: مضمون المراجعة البيئية

تتضمن المراجعة البيئية مجموعة من المواصفات الهامة نذكرها فيما يلي:

1- الإيزو 14010 تتعلق بالمبادئ العامة للمراجعة البيئية

¹ -International Chamber of Commerce, An Icc Guide to Environmental Auditing, ICC publishing, Paris, 1991.

² -مهاوات لعبيدي، المراجعة البيئية بين المفهوم وصعوبات التنفيذ من منظور المراجع الخارجي، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، جامعة الوادي، العدد الثامن، المجلد الثاني، ص 109.

حيث تقدم هذه الأخيرة (الإيزو)¹ كافة الإرشادات والمعلومات الهامة، للمراجعة الداخلية والخارجية في إطار عملية منتظمة ومثبتة من الناحية الموضوعية تهدف إلى تقييم الأدلة للتحقق من مطابقة الأنشطة والظروف لنظم الإدارة البيئية والعمل على إيصال هذه المعلومات للمنظمة.²

وبالتالي إيزو 14010 تعد دليل المراجعة البيئية، تحدد قائمة المبادئ العامة من مفاهيم وأساليب ومخططات، تساعد المراجعين على أداء مهامهم، وفقا للأنظمة القانونية والمعايير الخاصة بحماية البيئة.³

2- الإيزو 14011 تتضمن إرشادات المراجعة البيئية

تمثل الإيزو 14011 دليلا للمراجع يتضمن الإجراءات الخاصة بالتخطيط وإيصال المراجعة كما لها أن تصف بعض المسائل والموضوعات المرتبطة بفريق المراجعة، الخطط المتبعة فيها إضافة إلى التقرير الخاص بها وكيفية تنفيذه.⁴

كما تطلبت المواد 2، 3، 4 من سلسلة الإيزو 14011، أن يختار المراجع من بين فريق المراجعة الذي يملك خبرة أكبر تؤهله في مجال المراجعة وتقدير المخاطر البيئية.⁵

ثالثا: أنواع المراجعة البيئية

هناك عدة أنواع للمراجعة البيئية، التي تصنف وفقا لمعايير مختلفة ويمكن تقسيمها إلى قسمين يتعلق الأول بالأهداف التي تسعى لتحقيقها (1) أما الثاني فيخص الأشخاص الذين يقومون بها (2).

1- تقسيم المراجعة البيئية من حيث الأهداف

¹ -L'organisation internationale de Normalisation (ISO) s'est intéressé à l'environnement depuis le début de l'années 1990, depuis 1993, le comité technique TC 207 est officiellement chargé des normes environnementales, ... en définitive, l' ISO publia ISO 14010 pour les principes généraux d'audits environnementaux ,Caroline Gallez, AURORE MORONCIN, Le manager et l'environnement, presse polytechniques et universitaire normande, Italie, 2003, p 40.

² -رعد الصرن، إدارة الجودة الشاملة (مدخل الوظائف والأدوات) ، دار مؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، سوريا، 2016، ص: 550.

³-Thomas E.Welch, Moving Beyond Environmental compliance, a handbook for integrating pollution prevention with ISO 14000, Lewis publisher, USA, 1998, p161.

⁴-Amit Gupta, Industriel Safety and Environment, Laxmi publications (p) LTD, New Delhi, 01 Ed, 2006, p 190.

⁵- Liliane SubiliaRouge, Aspect juridique de l'audit environnemental a la lumière des droits suisse et européen, Librairie Droz, Suisse , 2000, p141.

تصنف المراجعة البيئية من حيث أهدافها إلى:

أ- مراجعة مدى الالتزام

يهدف هذا النوع من المراجعة إلى التحقق من أن المصنع يتبع اللوائح والتعليمات البيئية في عملياته الصناعية، إذ يعد هذا الالتزام وسيلة إدارية هامة، للتثبت والتأكد من مراعاة نظام المنشأة للقوانين والتنظيمات، للوقوف على مختلف الثغرات الموجودة بالخطط والعمل على تفاديها، قبل أن توجه إنذارات من قبل المفتشين بذلك، إضافة إلى تحديد المشكلات البيئية والمخاطر التي تنجم عنها ثم تقديم الحلول والمقترحات لمشروعات فعالة تستطيع التغلب على هذه المشاكل.

ب-مراجعة نظم الإدارة البيئية

يسعى هذا النوع من المراجعة، إلى مراجعة نظم الإدارة البيئية¹، قصد التأكد والتثبت من أنها ترعي المعايير البيئية وتأخذها بعين الاعتبار، فعلى سبيل المثال نجد المراجعة البيئية لنظام الإيزو كذلك المراجعات التي تتم قبل القيام بعملية الشراء من قبل ممثل المشتري قصد التحقق من أن العين محل البيع، تخلو من أية التزامات وتأثيرات بيئية، إضافة إلى مسألة تنظيم المخلفات، فيتم رصد هذه الأخيرة التي تلقى في البيئة، قصد التقليل في حجمها أو إعادة رسكلتها.²

ج- مراجعة انتقال الأصول

هي المراجعات الخاصة بعمليات انتقال ملكية أصول المنشأة، سواء بالبيع أو الشراء ويطلق عليها بعض الباحثين أيضا تسمية مراجعة بذل الاجتهاد، التي يلجأ إليها في حالة شراء أو بناء مصنع، لفحص المؤسسات المسيطرة أو المندمجة والتأكد من خلو الأصول الثابتة فيها، من كافة الالتزامات البيئية، خاصة وأن معظم التشريعات أصبحت تركز على مسؤولية مالك الأرض أو العقار على التلوث البيئي فيها، بغض النظر عن تسبب فيه سواء المالك الحالي أو المالك السابقين.³

¹ - عرفت منظمة UNEP الإدارة البيئية بأنها الهيكل المتضمن مجموعة من العمليات والإجراءات المتوافقة مع الأهداف البيئية للمنظمة والذي يمتلك مسؤوليات مهمة في تكوين المنظمة، حيث أن نظام إدارة البيئة يعتبر من العناصر الرئيسية في إنجاز التطورات المستدامة، فهي منظومة متكاملة وواسعة، تهدف إلى تقليل التلوث والوقاية منه إلى أقصى حد ممكن من المصدر، كما وقد تمتد أحيانا لمعالجة الهيئات المتضررة مسبقا، فهي تعمل على التطور المستديم من الناحية البيئية على اختلاف محتوياتها، نجم العزاوي، عبد الله حكمت النقار، استراتيجيات ومتطلبات وتطبيقات إدارة البيئة، ط01، دار البازودي العلمية للنشر والتوزيع، 2015، ص: 207.

² - محمد حسان عوض، حسن أحمد شحاتة، قضية المناخ وتحديات العولمة البيئية، ط01، الأكاديمية الحديثة للكتاب الجامعي، 2018، القاهرة، مصر، ص: 160.

³ - مهاوات لعبيدي، مرجع سابق، ص: 113.

د- مراجعة عمليات التخزين ومستلزمات الإنتاج

وتتعلق هذه المراجعة بكيفيات نقل المواد الخطرة ومن مصدرها والتخلص منها، حيث رتبت معظم التشريعات البيئية مسؤولية منتج هذه المواد الخطرة، كما أخضعت عمليات تخزين وتثمين هذه النفايات لآليات إدارية وتقنية خاصة تحت رقابة الجهات المختصة، نظرا لما لها من تأثير خطير على البيئة والصحة العامة.¹

ه- مراجعة الأنشطة والوقاية من التلوث

وفقا لهذه المراجعة، يتم التركيز على فئة معينة من الأنشطة، كالبيع والشراء، التوزيع أو النقل من خلال الاستفسار عن الأساليب المتبعة من قبل الموردين في عملية الشراء، للتأكد من مطابقة المواد الأولية والسلع للمعايير البيئية وإخضاع الأداء البيئي لموردي السلع والخدمات ولمتعهدين بالتخلص من النفايات للفحص والمراقبة.

أما فيما يخص مراجعة التلوث، فيتعلق أساسا بالعمليات الصناعية، التي تلوث عناصر البيئة الأساسية، من ماء وهواء ورمي النفايات في العديد من المواقع، بهدف حماية المواطن من خطر الاقتراب من النفايات والعمل على القضاء عليها والحد منها من المصدر، من خلال تقييم الآثار البيئية للمشروع وعرضها على الجهات المختصة.

و- مراجعة الجانب المالي للمؤسسة

ويتعلق هذا الجانب بالمحاسبة البيئية، وفقا للتقديرات والتقارير التي يتم إعدادها من قبل المحاسبين، لتحديد الالتزامات والمسؤوليات البيئية وتقدير التكاليف المالية المناسبة لحل المشكلات البيئية.

2- تقسيم المراجعة البيئية من حيث الأشخاص القائمين بها

يمكن تقسيم المراجعة البيئية، بالنظر إلى معيار الشخص الذي يقوم بها، إلى مراجعة داخلية (أ) ومراجعة خارجية (ب).

¹ - تعرضنا في الفصل الأول إلى كيفيات منح رخصة نقل المواد الخطرة والإجراءات المتبعة في ذلك.

أ- المراجعة البيئية الداخلية

تشكل المراجعة الداخلية جزءا من المحاسبة البيئية، كونها تتعلق برقابة القوانين واللوائح إضافة إلى إعلام الإدارة والعاملين بمدى التزامهم برقابة المخلفات بكل كفاءة، حيث تتطلب المراجعة الداخلية، أن يختار المراجع المؤهلات والخبرة في مجال تجهيز المخابر، لتسهيل مراقبة تلوث الماء والهواء بشكل جيد، وفقا للقواعد القانونية الخاصة برقابة التلوث.¹

ب- المراجعة البيئية الخارجية

وفقا لهذا النوع من المراجعة يهتم المراجع، بتأثير الأنشطة البيئية بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل، تقييم مدى التزام المنشأة بالقوانين والتنظيمات. وتتعلق المراجعة الخارجية أساسا بالخدمات التي يقدمها المحامون، كما تعمل الشركات على التدقيق في المعلومات البيئية، غير أن هذا التدقيق يعتبر اختياريا وغير ملزم، يرتبط بالمتطلبات القانونية والتشريعية أو المرتبطة بمعايير الإيزو14001، التي تفرض على المسجلين نشر سياستهم البيئية، كما أنها لم تتطلب التحقق والتدقيق من المعلومات البيئية التي يتم التقرير بشأنها خارجا.²

رابعاً: إجراءات المراجعة البيئية

بالرجوع إلى المرسوم 06-198، نجد بأن المشرع قد نص على أن تحدد المراجعة البيئية مختلف مصادر التلوث والأضرار الناجمة عن المؤسسة المصنفة وتقتصر كل التدابير والإجراءات والأحكام التي تهدف إلى الوقاية من التلوث والأضرار وتخفيفها وإزالتها.³

كما فرض المشرع إرسال المراجعة إلى والي الولاية المختص إقليمياً، ليتم دراستها من طرف اللجنة المختصة، التي تبدي رأيها وتوصياتها في التقارير والمعطيات التي تضمنتها المراجعة.

ويتعين على المؤسسات المصنفة إنجاز المراجعة البيئية، في مدة حددها القانون بأن لا تتعدى السنتين (02)، من تاريخ صدور المرسوم 06-198، مما يثير تساؤلنا حول مدى كفاية هذه المدة لإنجاز المراجعة؟ ومن جهة ثانية هل يجوز تجديد مدة السنتين في حالة عدم إتمام المؤسسة المصنفة لعملها؟

¹ - Sangita pradeep ingole, Environmental Auditing, its benefits and contrance, International journal of science innovation and discoveries, Ijsid, December 2012, p154.

² - أمين السيد أحمد لطفى، مرجع سابق، ص: 182 .

³ - المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 ، مرجع سابق.

للإجابة عن هذه التساؤلات نقول بأن المشرع الجزائري لم يتطرق لحالة تجديد المدة، مما يفهم منه بأن الأجل نهائياً، أي يجب على المؤسسة إتمام إنجاز المراجعة في أجل سنتين كأقصى حد خاصة وأن المشرع يفرض نظام المراجعة، أراد بسط الرقابة على جميع المنشآت التي لها رخصة وحتى التي تعمل دون ترخيص، لتقييم الآثار البيئية للمشاريع قصد التحكم أكثر في مصادر التلوث حماية للمواطن والبيئة.

يصادق على تقرير المراجعة البيئية، حسب الحالة الوزير المكلف بالبيئة، إذا كنا بصدد منشأة مصنفة من الفئة الأولى، أما المنشآت من الفئتين الثانية والثالثة، فتخضع لمصادقة والي الولاية المختص إقليمياً.¹

الفرع الثاني

الإشكالات التي تطرحها المراجعة البيئية

في البداية نشير إلى أن الجزائر قد سعت إلى توفير منظومة قانونية، تكون أكثر فعالية في مجال حماية البيئة والقضاء على كل أشكاله، خاصة التلوث الصناعي، من خلال توفير الآليات القانونية للرقابة القبلية والبعديّة، الإدارية والمالية، بغرض إلزام المؤسسات بالحد من الأبخرة المتصاعدة وتلوث الماء والهواء، إضافة إلى سياسة تقليل النفايات من المصدر.

إلا أن الإشكال المطروح في هذا المجال، هو غياب التأطير القانوني لمفهوم المراجعة البيئية للمنشآت الصناعية، حيث نجد بأن المشرع قد خصها بنصوص قليلة تضمنت الإجراءات المتبعة في إنجازها، تميزت بالعمومية وعدم التفصيل بدقة، فيما يخص شروط المراجعة والمعايير المتبعة في ذلك والمؤهلات القانونية التي ينبغي توافرها في المراجع.

إلا أنه ما يمكن قوله هو أن غياب التنظيم القانوني الجيد للمراجعة البيئية وترك هامش من الحرية للسلطة الإدارية لفحص التقارير وإبداء رأيها والمصادقة عليها، دون أن يكون هناك قانون يبين حدود الرقابة على تقارير المراجعة، يجعل المراجعين يلجئون إلى طرق وأساليب أخرى، قد لا تؤدي الغرض المنشود منها، لذا وجب تدخل المشرع في هذا المجال قصد إزالة الغموض عن بعض النقاط والمسائل الهامة المتعلقة بالمراجعة، خاصة ما تعلق منها بالمدة وتبليغ رفض التقرير للمراجع وحق المراجع في الطعن في قرار الوزير المكلف بالبيئة، أو والي الولاية المختص وكيفية إرسال التقارير إلى الجهات المختصة.

¹ - المادة 46 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، مرجع سابق.

الفصل الثالث

الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في
الحالات الخاصة

الفصل الثالث
الرخص الإدارية للمنشآت
الصناعية في الحالات
الخاصة

توجب بعض الصناعات بحكم طبيعتها وخصائصها ومدى تعلقها بالأمن العام وأسرار الدولة ضرورة تطبيق أصول وأحكام خاصة للترخيص بإنشائها والاستثمار فيها، لهذا لجأ المشرع الجزائري على غرار باقي التشريعات، إلى سن نصوص قانونية وتنظيمية خاصة، تحدد بدقة الشروط والإجراءات الواجب إتباعها، للسماح بممارسة النشاط وتحديد الجهة التي تعود لها صلاحية منح الرخصة والمراقبة.

فالأصل في ممارسة هذه الصناعات ذات الطابع الحساس الحظر والمنع، كما في صناعة الأسلحة والذخائر، صناعة الألعاب النارية، تصنيع الطوابق؛ حيث أنه لا يتم منح الرخصة إلا بعد التحقق من صفة وكفاءة صاحب المصنع طالب الترخيص، التي تكون محل اعتبار يتوقف عليها الموافقة على طلب المعني أو الرفض في حالة عدم استيفاء الشروط والإجراءات المقررة.

إضافة إلى ذلك تتقيد بعض الصناعات بحكم خصوصيتها، بضرورة الحصول على شهادة رسمية من سلطات أو جهات إدارية معينة، قبل مزاولة النشاط للتأكد والتيقن من أن المواد والمنتجات يتم تصنيعها بطرق صحيحة ووفقا للمواصفات القانونية، حتى يتم تفادي الآثار السلبية والخطيرة التي يربتها سوء التصنيع أو الأخطاء التي تنجر عن مخالفة الإجراءات، التي تعرض حياة الإنسان وصحته للهلاك سواء بطريقة مباشرة كما في حالة صناعات الأدوية والحليب أو بطريقة غير مباشرة ومثال على ذلك المبيدات.

لهذا فالشهادة الرسمية التي يفرض المشرع، استصدارها قبل إنشاء المصانع في بعض الصناعات، هي بمثابة آلية رقابية قبلية ووسيلة إعلام للجهات المختصة لإعمال الرقابة على أصحاب المصانع للمحافظة على صحة العمال وتوفير مكان آمن للعمل وفقا للتشريع المعمول به من جانب ومن جانب آخر تفادي التلوث البيئي وحماية صحة المستهلك الذي يتعامل مع هذه المنتجات والمواد المصنعة.

كل ذلك سيتم التطرق له في هذا الفصل ضمن مبحثين؛ يتناول المبحث الأول أحكام الرخصة الإدارية للصناعات ذات الاعتبار الشخصي ويتطرق المبحث الثاني لضوابط الرخصة الإدارية لبعض الصناعات المقيدة بالحصول على شهادة رسمية.

المبحث الأول

أحكام الرخصة الإدارية للصناعات ذات الاعتبار الشخصي

قد ينص القانون في صناعات معينة على ألا تمنح الرخصة بإنشائها إلا لأشخاص معينين بذواتهم، لما يتمتعون به من مزايا وصفات جوهرية لا تتوافر في سواهم، قبل مزاوله النشاط الصناعي، لهذا فالاعتبار الشخصي في هذا المجال يلعب دورا كبيرا ورئيسيا. ويرد ذلك إما لأمر وأسباب سياسية وحربية كمصانع الأسلحة (المطلب الأول) وإما إلى خطورة المواد المصنعة (المطلب الثاني) أو يفرض التأكد من أخلاق صاحب المصنع قبل السماح له بممارسة النشاط الصناعي كما في حالة صنع الطوابع والأختام (المطلب الثالث).

المطلب الأول

رخصة مصانع الأسلحة والذخائر

إن الهدف من تنظيم صنع الأسلحة والذخائر هو المحافظة على المواد المصنعة ومنع إفشاء أسرارها المهنية، إضافة إلى حماية أفراد المجتمع من الأضرار والمخاطر التي قد تخلفها الانفجارات في المصانع، لهذا خرج المشرع عن الأحكام العادية المتبعة في منح رخص إنشاء واستغلال مثل هذه المصانع، حيث فرض في صناعة الأسلحة على وزارة الداخلية، قبل اتخاذ قرار الترخيص وجوب استشارة كل من وزارة الدفاع الوطني ووزارة الاقتصاد الوطني.

وحدد شروطا خاصة بطلب الترخيص، من حيث البيانات التي يجب ذكرها وفي الطلب وكذا المعلومات التي تحدد وتبين هوية الصانع والإجراءات المتبعة في إيداع الملف لدى وزارة الداخلية لدراسته وفحصه مبدئيا (الفرع الأول) إضافة إلى الأصول والأحكام الخاصة بالتدابير القبلية التي تقف الرخصة على منحها، من ضرورة الحصول على إجازة مسبقة من الإدارة المكلفة، مع مراعاة خصوصية تراخيص الاختراعات المتعلقة بالدفاع والأمن الوطني (الفرع الثاني) في حين أفرد لإنشاء واستثمار مصانع المواد المتفجرة أحكاما خاصة (الفرع الثالث).

الفرع الأول

طلب الحصول على رخصة إنشاء مصنع للأسلحة والذخائر

لا يجوز لأي شخص طبيعي أو معنوي إقامة أي نوع من الأعمال الصناعية والتجارية لإنتاج الأسلحة والذخائر من أية فئة على إقليم التراب الوطني، إلا بعد الحصول على موافقة وزارة الداخلية ومنح الرخصة بذلك، بعد التأكد من صحة البيانات المذكورة في الطلب (أولاً) واستيفاء جميع الإجراءات القانونية في تقديمه وفقاً للقانون والتنظيم المعمول بهما (ثانياً).

أولاً: مضمون الطلب

يتم تقديم طلب إنشاء مصنع للأسلحة من المعني إلى وزارة الداخلية، حيث يتضمن ملف الطلب على سبيل الوجوب مجموعة من البيانات الرئيسية، يترتب على إغفالها رفض الطلب.

1- البيانات المتعلقة بصاحب الطلب إذا كان شخصاً طبيعياً

تتمثل في الاسم واللقب، الشهرة، تاريخ الميلاد، رقم بطاقة التعريف الوطنية، الجنسية ومحل الإقامة، تحديد طبيعة المهنة فيما إذا كان صاحب الطلب تاجراً أو صانعاً للأسلحة، شهادة حسن السلوك يسلمها قائد الدرك الوطني أو الشرطة في مكان إقامة المعني خلال 06 أشهر ونفس الأمر بالنسبة للشخص المعنوي.¹

2- البيانات المتعلقة بصاحب الطلب إذا كان شخصاً معنوياً

يجب تحديد عنوان المصنع، أساليب الاستثمار سواء كان المستثمر شخصاً طبيعياً أو معنوياً، وبالنسبة للشخص المعنوي يتم ذكر اسمه وأسماء المديرين الشركاء، رؤساء الأعمال والوكلاء العاملين معهم، نسخة من السوابق العدلية لكل الأشخاص السابق ذكرهم، مع توضيح جميع أسماء وعناوين أعضاء مجلس الإدارة في حالة الشركة المغفلة.²

¹ - نعيم مغنغب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 189.

² - الشركة المغفلة هي شركة لا تعتمد على الاعتبار الشخصي، تركز أساساً على الاعتبار المالي، تتمتع باستقلالية تامة عن الشركاء فيها، فلا يعرف الشركاء فيها بعضهم البعض ولا تتأثر بما يطرأ عليهم من عوارض. كما لا يساهمون في إدارتها، إلا ما يتم عرضه من طرف مجلس الإدارة على الجمعية العامة عند اجتماعها كل سنة، يحتل هذا النوع من الشركات الصدارة في تنفيذ المشاريع الكبرى، لتفصيل أكثر راجع في ذلك عيسى خليل خير الله، روح القوانين، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، (د.س.ن)، ص: 99.

ثانيا: إجراءات تقديم الطلب

نظم المشرع الجزائري منح رخصة إنشاء مصنع الأسلحة والذخيرة، بموجب المرسوم التنفيذي 64-127، حيث يقدم المعني طلب الحصول على الرخصة على مستوى المحافظة أو في مكان إقامته، ثم يرفع الطلب إلى وزارة الداخلية لدراسته، أين يتم في حالة الموافقة على الطلب منح الرخصة بموجب قرار من وزير الداخلية، بعد أخذ رأي كل من وزير الدفاع الوطني ووزير الاقتصاد الوطني¹ وتسمى الرخصة في هذه الحالة ب" براءة التصنيع"².

وقياسا على ما تقدم ذكره؛ يخضع كل تعديل أو تبديل لموقع المصنع، أو لمجلس إدارته أو إقفاله نهائيا خلال مدة الرخصة، إلى موافقة وزير الداخلية والدفاع الوطني.

ثالثا: ضرورة المحافظة على السر المهني

اعتبر المشرع الجزائري الاختراعات التي تهم الأمن الوطني والاختراعات ذات الأثر على الصالح العام، من قبيل الاختراعات السرية، دون المساس بالحقوق المادية والمعنوية للمخترع.³

لذا يستوجب على كل من يطلع على مثل هذه الاختراعات المتعلقة بالمصنع، بحكم منصبه أو مهنته كتمان السر المهني وإلا تعرض لعقوبات جزائية.

ويرى الفقه أن احتفاظ العامل بالسر المهني مقيد بوجود المعلومات التي وقفت عليها سرية العمل فإذا زالت صفة السرية عن المعلومات وانتشرت وأصبحت معروفة لدى الغير، فإن العامل يتحرر من هذا الالتزام ويسقط عنه، إلا في حالة ما إذا أثبت الموظف أن صاحب العمل يقوم بتصنيع الأسلحة والذخائر دون ترخيص بذلك.⁴

¹ - Art 07 , décret N° 64-127du 15 Avril 1964.réglementant les importations et exportation des armes à feu, de leurs minutions et substances explosive, jo N°34, 24 avril 1964 .

²- Art 09, décret N° 64-127, op.cit.

³- المادة 19 من الأمر 07-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق ببراءة الاختراع، ج ر عدد 44، صادرة في 23 يوليو 2003.

⁴- بن عزوز بن صابر، نشأة علاقة العمل الفردية في التشريع الجزائري والمقارن، دار الحامد، 2011، ص: 156.

الفرع الثاني

ضوابط رخصة استيراد الأسلحة والذخائر

اشترط القانون وجوب الحصول على إجازة مسبقة من الهيئات المختصة لاستيراد المعدات الحربية والأسلحة والذخائر وتصديرها، لهذا وجب تحديد مفهوم الإجازة المسبقة وبيان إجراءاتها (أولاً)، ثم التطرق إلى الأحكام الخاصة بالمنظمة لاختراعات الدفاع الوطني (ثانياً).

أولاً: الإجازة المسبقة من الهيئات المختصة

تعد الإجازة قراراً إدارياً وسنداً قانونياً، يترتب أثراً كاشفاً ومنشئاً للحق، يتمثل الأثر الكاشف في تقييد القانون للإدارة في منح الإجازة بعد التأكد من وجود وتوافر شروط معينة في مقدم الطلب كالقدرة المالية والكفاءة المهنية، تخضع للسلطة التقديرية للإدارة، التي تمنح الإجازة وفقاً لمقتضيات وأسباب سياسية واقتصادية وفنية، أما الأثر المنشئ لقرار الإجازة، فيتمثل في الآثار التي يترتب عليها إنشاء مركز قانوني جديد للمجاز له، حيث يمنحه حقوقاً وامتيازات كما يخضعه لالتزامات تعرضه لعقوبات جزائية في حالة مخالفتها.¹

ويتعين على طالب رخصة استيراد المعدات الحربية والأسلحة والذخيرة، أن يتقدم بطلب الاستيراد إلى والي الولاية التي يقع بدائرتها محل إقامته لإبداء رأيه، ثم يرسلها إلى وزارة الداخلية التي تتخذ القرار بشأنها، بعد الاطلاع على رأي مكتب إدارة الجمارك.²

أما في حالة تصدير الأسلحة والذخيرة، فقد اشترط المشرع وجوب إنشاء تصريح يتعهد فيه المصدر باستلام المعدات المستوردة أمام إدارة الجمارك. وتحدد مدة رخصة التصدير بثلاثة (03) أشهر من تاريخ التخليص.³

ثانياً: الترخيص الإجباري للاختراعات المتعلقة بهيئة الدفاع الوطني

فيما يخص براءات الاختراع التي تثبت بعد التطبيق الصناعي، احتوائها على ما يتصل بالشؤون الدفاعية أو الحربية أو الأمنية في الدولة، فقد حددت غالبية التشريعات الآليات القانونية المنظمة لها، من خلال فرض ما يسمى بالترخيص الإجباري دون موافقة صاحب براءة الاختراع، حيث أن

¹ - رنا محمد راضي، مرجع سابق، ص 80.

² - Art 03, décret 64-127, op.cit.

³ - Art 08, décret 64-127, op.cit.

المشرع الجزائري أوكل الوزير المكلف بالملكية الصناعية، أمر منح رخصة إجبارية للمصلحة العامة خاصة بالأمن الوطني¹، كما منح المشرع المصري لمكتب البراءات سلطة منح التراخيص الإجبارية باستغلال الاختراع في حالات محددة قانونا التي تهدف إلى المحافظة على الأمن القومي. وهو ما ذهب إليه المشرع الأردني قد أقر صلاحية الوزير في الترخيص باستغلال الاختراع لغير مالك البراءة دون موافقته في الحالات التي يكون فيها استخدام البراءة ضروريا للأمن العام.²

وأوجبت مختلف التشريعات العربية والأجنبية، على الجهة المكلفة بمنح البراءة إرسال طلبات الحصول على البراءة التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة، بالأمر العسكرية والأمنية والتي تمس بالأمن الوطني إلى الجهات المختصة للتأكد من الأهمية العسكرية للبراءة ومن أمثلة هذه الاختراعات: زيادة المدى المؤثر للقذائف الصاروخية أو المدافع أو الرصاص، اختراع جهاز تشويش واعتراض الاتصالات العسكرية... الخ ولا تمنح براءة الاختراع وشهادة المنفعة العامة في حالة الاختراعات المتعلقة بالدفاع الوطني.³

الفرع الثالث

رخصة إنشاء مصنع لإنتاج المواد المتفجرة

حظرت التشريعات الدولية وعلى رأسها المشرع الجزائري، تداول واستيراد وصنع المتفجرات داخل إقليم الدولة، دون الحصول على ترخيص بذلك من قبل الجهات المختصة، نظرا لطبيعة هذه المواد الحساسة والقابلة للاشتعال (أولا) وصعوبة التحكم فيها كونها تتخذ أكثر من شكل ونوع (ثانيا)، لهذا يكون التعامل فيها سواء بالتصنيع أو التخزين بإجراءات خاصة ومنتشدة (ثالثا).

أولا: تعريف المتفجرات

عرفت لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا (UNECE) المادة المتفجرة بأنها مادة صلبة أو سائلة (أو خليط من المواد) تولد في حد ذاتها نتيجة تفاعل كيميائي غازات لها درجة حرارة وضغط بسرعة؛ يترتب عليها حدوث أضرار بالمنطقة المحيطة. وتدرج تحت هذا التعريف مواد الصواريخ النارية حتى ولو لم تتولد عنها غازات.⁴

¹ - المادة 49 من الأمر رقم 03-07، مرجع سابق.

² - معن عودة السكرانة، انقضاء الحق في براءة الاختراع، دار اليازودي للنشر والتوزيع، الأردن، 2018، ص: 228.

³ - الرشيدان محمود علي، شرح قانون براءة الاختراع الأردني، دار اليازودي العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص: 226، وسائد أحمد الخولي، الملكية الصناعية في الفقه والقانون المعاصر، ط01، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2012، ص: 100.

⁴ - <http://www.unece.org>

طبقاً للمرسوم 90-198 تعرف المواد المتفجرة بأنها كل مادة قابلة للانفجار؛ مادة مفردة أو خليط مواد صلبة أو سائلة، يمكنها أن تكون قابلة بنفسها أو للانفجار بسبب تفاعل كيميائي، سواء أكان هذا الانفجار بالاحتراق المشع أو بالتفريغ أو بالصعق.¹

كما عرفت المواد المتفجرة أيضاً بأنها مادة قابلة للانفجار يكون القصد من تفجيرها الآثار الناتجة عن هذا الانفجار. وكل شيء قابل للانفجار أي الشيء الذي احتوى على مادة واحدة أو مواد قابلة للانفجار.²

ثانياً: تصنيف المتفجرات

يمكن تصنيف المتفجرات الكيميائية إلى صنفين أساسيين هما:

1- المتفجرات الخفيفة أو الحارقة (déflagration - low explosives)

وهي عبارة عن مواد متفجرة تحترق بمعدل 2.5 سم في الثانية، حيث تقوم بتوليد ضغطاً خفيفاً نسبياً، كالبارود الأسود وبعض أنواع البارود اللادخاني. ويتطلب هذا النوع من المتفجرات شروط خاصة ليتفاعل، كأن يحشر البارود بكميات كبيرة في مكان ضيق محكم الإغلاق ويفجر بصاعق.³

2- المتفجرات الشديدة الانفجار أو الصاعقة (detonating or High explosives)

كمثال على المتفجرات شديدة الانفجار، نجد الديناميت (dynamite) و (T.N.T) وغيرها والتي تنصعق بمعدلات تتراوح بين 914 - 9140م/ثا.

وتقسم المتفجرات الشديدة الانفجار بدورها إلى فئتين: فئة أولية تنصعق بالاشتعال بلهب أو شرارة أو صدمة أو أي مصدر أو وسيلة تعطي حرارة كافية، أما الفئة الثانوية؛ فتشمل المتفجرات التي تحتاج إلى صاعق وإلى معزز (محرز) إضافي في بعض الحالات.

والحالات التي يمكن أن تكون فيها المتفجرات أولية وثانوية معاً، حيث يتوقف ذلك على شروط الاستخدام. وغالبية المتفجرات قابلة للصعق. فبعضها مقاوم جداً للصدمات والاحتكاك، يمكن تداوله وخصونه واستخدامه بأمان نسبي كالت.ن.ت (T.N.T). وبعضها يمتاز بحساسية كبيرة

¹ - المادة 02 ف 03 من المرسوم التنفيذي رقم 90-198 المؤرخ في 30 يونيو 1990 يتضمن التنظيم الذي يطبق على المواد المتفجرة، ج ر عدد 27، صادرة في 04 يوليو 1990.

² - المادة 02 ف 04 و 05 من المرسوم التنفيذي رقم 90-198، المرجع نفسه.

³ - <https://www.marefa.org>.

كالنتروغليسرين، الذي يجب مزجه بمواد مهدئة تخفف من حساسيته وتسمح باستخدامه من الناحية العملية. ويتطلب عادة مزج عدة أنواع من المتفجرات بعضها مع بعض تحمل مواصفات مختلفة بهدف الحصول على المواصفات المرغوبة في متفجر ما.

أما من الناحية القانونية، فقد قسم المشرع الجزائري المواد المتفجرة التي يتكون منها الصنف الأول من المواد الخطيرة، إلى خمسة (05) أقسام خطر تبعا لطبيعة آثار انفجارها أو حسب درجة حساسيتها¹ وبين أقسام الخطر والمتمثلة في:

- ✓ المواد والأشياء التي تنطوي في جوهرها على خطر انفجار كلي.
 - ✓ المواد والأشياء التي تنطوي على خطر انقذاف لا خطر انفجار كلي.
 - ✓ المواد والأشياء التي تنطوي على خطر اشتعال حريق مع خطورة أقل بفعل نفخ وانقذاف لكنها لا تمثل خطرا بالانفجار الكلي. ويشتمل هذا القسم على قسمين رئيسيين: قسم المواد التي يترتب على احتراقها إشعاع حراري كبير، أما القسم الثاني فيضم المواد والأشياء التي تحترق احتراقا بطيئا، أو التي يحترق بعضها تلو الآخر مع انطوائها على آثار ضئيلة نفخا وانقذافا.
 - ✓ المواد والأشياء التي لا تنطوي إلا على خطر طفيف في حالة الإشعال أو التطعيم ولا يترتب على انفجارها انقذاف شظايا من أحجام كبيرة ولا تعوق تطبيق تدابير الأمن الأولية (مقاومة الحريق).
 - ✓ المواد التي لها حساسية قليلة جدا ولكنها تنطوي على خطر انفجار كلي ويعد احتمال إشعالها وانتقال الاحتراق فيها إلى الفرقة احتمالا ضئيلا جدا، إلا إذا كانت مكدسة بكميات كبيرة.
- في حين صنف المشرع المواد المتفجرة إلى اثنا عشر (12) مجموعة توافقية، حسب الأنماط الخاصة لأخطار إضافية يمكن أن تنطوي عليها عندما تكون متجاورة.²

ثالثا: أحكام رخصة إنشاء المواد المتفجرة

يخضع إنشاء أية مؤسسة لإنتاج المواد المتفجرة، لرخصة إدارية يسلمها الوزير المكلف بالمناجم بعد استشارة وزير الدفاع الوطني بموجب مرسوم تنفيذي. ويشترط لإقامة وتهيئة واستغلال المؤسسة

¹ - المادة 03 من المرسوم 90-198، مرجع سابق.

² - لتفصيل أكثر راجع في ذلك المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 90-198، المرجع نفسه.

الحصول على اعتماد تقني يسلمه الوزير المكلف بالمناجم على أساس دراسات أمنية، بعد استشارة وزير الداخلية والوزير المكلف بالبيئة.¹

ويقع على عاتق مؤسسة الإنتاج واجب توفير الحماية، خاصة في المواقع الخطرة فيها، بكل الوسائل الأمنية المتاحة سواء بوضع شريط أمني على حدودها أو بالحراسة الدائمة، لمنع الدخول إليها غير المرخص. وبإقامة المباني المعرضة لخطر الانفجار بطريقة تضمن منع حدوثه، لتقليل الخطر الذي يتعرض له العمال ما عدا الذين يتواجدون بالمكان المباشر لوقوع الحادث، إمكانية تخفيف الضغط بسرعة، تقليل خطر انقذاف كتل هامة أو تخفيف خطر انهيار المباني، وتفادي انتقال الانفجار من مكان إلى آخر داخل المبنى أو إلى خارجه.²

وفيما يخص استغلال مؤسسة الإنتاج، فيشترط موافقة مصالح الحماية المدنية على مخطط طوارئ يعده المستغل، في حين يخضع المستخدمون لرقابة طبية متخصصة، وللذين يعملون في المقطع الخطير من المؤسسة وجوب إجراء تكوين في مجال الأمن لاستيعاب التعليمات والإرشادات الخاصة بالعمل والحماية والأمن.³

وفيما يخص إقامة مستودع لمواد متفجرة أو استغلاله أو استهلاكه بمجرد استلامه تمنح بقرار من الوزير المكلف بالمناجم، بعد استشارة وزير الدفاع الوطني بالنسبة لمستودعات البيع بالتجزئة، ولوزير المناجم بعد استشارة وزير الداخلية ووزير الدفاع الوطني بالنسبة للمستودعات المتنقلة وبقرار من الوالي بالنسبة للمستودعات القارة.⁴

المطلب الثاني

رخصة صنع الألعاب النارية

الألعاب النارية بمفهومها العام، مفرقات تتكون من تركيبة مواد كيميائية قابلة للاشتعال (الفرع الأول)، لهذا السبب حظرت الدولة صنع واستيراد الألعاب النارية؛ دون الحصول على رخصة

¹ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 90-198، مرجع سابق.

² - المواد 10 و 11 من المرسوم التنفيذي رقم 90-198 المرجع نفسه.

³ - المواد 14، 15، 16 من المرسوم التنفيذي رقم 90-198، المرجع نفسه.

⁴ - أصدرت وزارة الصناعة والطاقة ترخيصا لشركة أمريكية، بموجب قرار صادر عن وزير صناعة والطاقة مؤرخ في 29 يناير 1976، يتضمن الترخيص للشركة الغربية الجيوفيزيائية الأمريكية بإنشاء واستغلال مستودع متنقل للمتفجرات من الصنف الأول (رقم 15 المتفجرات)، ج ر عدد 12، صادرة في 10 فبراير 1976، كما رخصت وزارة الصناعة والطاقة بموجب القرار المؤرخ في 29 يناير 1976 يتضمن الترخيص للشركة الغربية الجيوفيزيائية الأمريكية بإنشاء واستغلال مستودع متنقل للمتفجرات من الصنف الثالث (رقم 15 المتفجرات) .

تسلمها السلطة الإدارية، بموجبها تقيد حق المعني باستغلال وصنع الألعاب والمفرقات، بشروط قانونية وتنظيمية محددة، ترتب في حالة مخالفتها عقوبات إدارية وجزائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف الألعاب النارية

يرجع ظهور اختراع الألعاب النارية إلى الصين سنة 681 م، فقد تم اكتشافها عن طريق الصدفة عندما قام أحد الطهاة في المطبخ، بخلط الفحم مع الكبريت و قليل من الملح الصخري، ثم ضغط الخليط في أنابيب البامبو¹، فانفجرت محدثة بذلك أشكالاً جذابة. ووردت عدة تعريفات للألعاب النارية نذكر منها:

أنها مفرقات أو متفجرات ضعيفة الانفجار نسبياً، تصنع من مواد كيميائية شديدة الاشتعال وترتب عند اشتعالها العديد من الألوان، يتم التحكم بدرجة وتنوع هذه الألوان بحسب نوع وطبيعة المواد الكيميائية المستخدمة في صناعة المفرقات. وتستخدم هذه الألعاب النارية عادة في المناسبات والأعياد الدينية والوطنية والاحتفالات.²

✓ متفجرات ضعيفة الانفجار نسبياً، تستخدم لأغراض التسلية والترفيه، مكونة من مزيج مواد كيميائية، شديدة الاشتعال وينتج عنها العديد من الألوان.³

كما عرفت بأنها موادٌ تُحضَّر كيميائياً، وتُحدث عند اشتعالها دويّاً وضياءً.⁴ وأيضاً مزيج من البارود ومركبات أخرى، تتفجر محدثةً دويّاً مرتفعاً ووميضاً وشرراً متعدد الألوان إذا اشتعلت، ويطلق عليها أيضاً الصواريخ النارية، أما الألعاب النارية التي تُحدث دويّاً مرتفعاً فقط فيطلق عليها المفرقات النارية.⁵

وفي تعريف آخر للألعاب النارية، ذكرته لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا بأن مواد الألعاب النارية هي مواد أو مخاليط من مواد، الغرض منها إحداث تأثير حراري أو ضوئي أو صوتي أو

¹ - أنابيب البامبو هي سيقان نبات الخيزران، ورد تعريفها في الموسوعة العربية العالمية - ويكيبيديا، الموسوعة الحرة على شبكة الإنترنت [.https://ar.wikipedia.org/wiki](https://ar.wikipedia.org/wiki).

² - <https://www.qarb.com.10/07/2020>, 13.00h.

³ - الموسوعة العربية العالمية - ويكيبيديا، الموسوعة الحرة على شبكة الإنترنت: <https://ar.wikipedia.org/wiki>.

⁴ - مختار وآخرون، معجم اللغة العربية المعاصرة، ج3، ص: 2015.

⁵ - الموسوعة المعرفية الشاملة على شبكة الإنترنت: <http://ency.kacemb.com/page/7375>.

توليد غاز أو دخان أو مجموعة من هذه التأثيرات، نتيجة لتفاعلات كيميائية غير تفجيرية طاردة للحرارة وذاتية المداومة.¹

وما يمكن ملاحظته عن التعريفات السابقة، أنها ركزت على الآثار التي تنتجها الألعاب النارية باعتبارها خليط بين مواد، تحدث عند مزجها ببعضها تحولات وتفجيرات ينتج عنها ألوان مختلفة ففي اعتقادنا بأن أهمية الألعاب النارية تكمن في النتيجة التي ترتبها، فإذا لم تحدث المواد المختلطة انفجار وظهور ألوان، فلا تكون هناك فائدة من هذه الألعاب، لأن القصد من صنعها هو إحداث هذا الأثر.

الفرع الثاني

صنع واستيراد الألعاب النارية بين الحظر والتقييد بالحصول على الترخيص

نتيجة للخطر الذي تخلفه الألعاب النارية، فقد حظر القانون صنعها دون الحصول على رخصة بذلك من طرف الجهات الإدارية المختصة (أولاً)، إضافة إلى ذلك فقد منع المشرع منعاً باتاً تداولها وتصنيعها واستعمالها في التجمعات السكنية ورتب في حالة القيام بذلك عقوبات جزائية (ثانياً).

أولاً: الجهة الإدارية المكلفة بمنح رخصة صنع واستيراد الألعاب النارية

يخضع صنع واستيراد وبيع الألعاب النارية وكل مادة شبيهة بها، لمراقبة وزارة الداخلية - قسم البارود - وتتخذ هذه الرقابة صورتين؛ تتعلق الأولى بمراقبة شروط السلامة التي يجب أن تتوفر وتحقق في المعامل، التي تستخدم فيها مادة البارود، أو المواد التي تدخل في تركيبه الألعاب النارية وفي المستودعات ومخازن البيع، أما الثانية فتبين طريقة تشغيل المعامل والمواد المستعملة.²

ويحظر إنشاء أي مصنع أو مستودع لتخزين الألعاب النارية، إلا بعد الحصول على ترخيص يسلمه المحافظ، بإتباع الإجراءات القانونية المقررة في منح الرخص. ولا يسمح بوجود أي محل لصنع الألعاب النارية داخل الأماكن المأهولة.

¹ - الجزء الثاني من التصنيف (UNECE)، منشور على الموقع التالي: <http://www.unece.org>، تاريخ الدخول للموقع 2020/07/10، على الساعة 10.45.

² - وقد أثبتت دراسات علمية أن اشتعال بارود الزركونيوم (304) فنهائيت، الذي يستخدم في صناعة الألعاب النارية، يتسبب في تكوين سحابة، تحدث بواسطتها احتراق من دون وجود مصدر للاشتعال، ويؤثر على الشحنات المستقرة من حركة الغبار في الجو، أو حرارة الاحتكاك، ويلحق أضراراً بالعاملين بالمصنع، عامر أحمد غازي منى، البيئة الصناعية، تحسينها وطرق حمايتها، ط01، دار دجلة، عمان، 2010، ص: 184.

فالمصانع والمستودعات الواقعة ضمن هذه الأماكن السكنية، يجب أن تتقل خلال مدة لا تزيد على ثلاثة (03) أشهر. ولا يسمح بوجود مثل هذه المحلات أيضا إلا على مسافة تبعد ب 100 متر على الأقل عن كل مستودع، يحتوي على مواد ملتهبة كالبتروول والغازولين وما إلى ذلك. ويشترط أن يتم بناء المصنع من مواد غير قابلة للالتهاب، وألا تتضمن أي مستودع مخصص للورق والخشب والسجائر وغيرها ولا يجوز أن يحاذي المصنع أي مستودع أو معمل للمواد الكحولية كما يحظر على مستوردي وبائعي الألعاب النارية، أن يودعوا في المخازن المخصصة للبيع، كمية من الألعاب النارية المختلفة تتجاوز قيمة مئة كيلوغرام، شرط أن لا يحتوي المحل على مواد ملتهبة أو قابلة للالتهاب.¹

ويذكر على سبيل الوجوب في الرخصة الممنوحة، الكمية القصوى للألعاب النارية، التي يسمح بوجودها في الأماكن المخصصة لبيعها ويجب أن تكون هذه الأماكن خالية من المواد القابلة للاشتعال. ويشترط في طالب الرخصة التمتع بكامل الأهلية وبلوغ سن 25 سنة، أن يكون غير محكوم عليه في جريمة وأن يكون مقيما في البلاد بصورة شرعية، وأن يثبت أهليته المهنية في صنع الألعاب النارية، وتمنح الرخصة لمدة 05 سنوات بالنسبة للصنع وسنة واحدة، إذا كنا بصدد الاستيراد، كما تعتبر الرخصة شخصية لا يمكن التنازل عنها. كما يلزم على العاملين في مصنع الألعاب النارية، مسك سجلات يدون فيها جميع العمليات المتعلقة بنشاطهم.²

ثانيا: حظر صنع الألعاب النارية في القانون الجزائري

منع المشرع الجزائري بموجب المرسوم 63-291، صناعة أو استيراد أو بيع الألعاب النارية والمفرقات على كامل التراب الوطني، كما حظر رميها وإطلاقها في الأماكن العامة والمناطق السكنية.³

وفي حالة تجاوز الأحكام المذكورة سابقا، فقد رتب المشرع عقوبات على الشخص المخالف تصل إلى حد الحبس لمدة شهرين، إضافة إلى غرامة مالية تقدر ب2000 دج ومصادرة المواد المتفجرة والنارية.⁴

¹ - المرسوم الإشتراعي اللبناني رقم 137 المؤرخ في 12/06/1959، ج ر عدد 29، صادرة في 20/06/1959، 609-627.

² - المرسوم التشريعي المتعلق بالأسلحة والذخائر والألعاب النارية والمفرقات وحيازتها، المؤرخ في 24/09/2001، دمشق، سوريا.

³ - Art 01 et 02 Décret N° 36-291 du 02 aout 1963, portant interdiction de la fabrication et de la vente des pétards et articles pyrotechniques, jo N°54, 06 aout 1963.

⁴ - Art 03 Décret N° 36-291, op cit.

كما اشترط المشرع أن تتوافر شروط السلامة من الأخطار بالنسبة للعب، المتمثلة أساسا في بالبحث عن التوازن الأمثل بين جميع العناصر المعنية والتي تستهدف التقليل من الجروح في حيز ما هو معمول به، فلا يجوز أن تصنع أو تستورد أو تحاز قصد البيع أو توزع بمقابل أو مجانا أية لعبة لم تراعى فيها المتطلبات الأساسية للسلامة.¹

كما نص قانون المالية على جملة من العقوبات المقررة للمخالفات الجمركية بالنسبة للبضائع الموجهة لإنتاج الألعاب النارية، وتتمثل هذه العقوبات في الحبس من ستة (06) أشهر إلى خمس (05) سنوات، غرامة مالية تساوي قيمة البضائع المصادرة، إضافة إلى مصادرة البضائع محل الغش.²

المطلب الثالث

رخصة صنع الأختام والطوابع الرسمية في الدولة

يدخل الاعتبار الشخصي في تصنيع الطوابع والأختام والسماوات الرسمية في الدولة، لما لها أهمية كبيرة ومكانة حساسة لتعلقها بالأمن والنظام العام، لهذا وجب أن تتوافر شروط معينة في شخص طالب الترخيص، على رأسها الثقة والأهلية والكفاءة المهنية وغيرها من الشروط التي يتطلبها القانون في مقدم الطلب، سوف نتطرق في البداية لتحديد مفهوم كل من الطوابع والأختام (الفرع الأول)، العلامات والسماوات الرسمية في الدولة (الفرع الثاني)، ثم ندرس الأحكام القانونية المنظمة لمنح الرخصة (الفرع الثالث).

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 97-494 المؤرخ في 21 ديسمبر 1997 يتعلق بالوقاية من الأخطار الناجمة عن استعمال اللعب، ج ر عدد 85، صادرة في 24 ديسمبر 1997، كما رخصت وزارة الصناعة والطاقة بموجب القرار المؤرخ في 29 يناير 1976 يتضمن الترخيص للشركة الغربية الجيوفيزيائية الأمريكية بإنشاء واستغلال مستودع متنقل للمفرقات من الصنف الثالث (رقم 15 المفرقات)، ج ر عدد 12، صادرة في 10 فبراير 1976، داخل حدود ولايتي الأغواط وسعيدة (رخصة بريزنية)، حيث اسند القرار صلاحيات واسعة للوالي في مجال مراقبة تنقل المستودع للحفاظ على سلامة السكان والصحة العامة، كما نص القرار على وجوب احترام الكمية التي توضع داخل المستودع (18 كغ) والمسافة المحددة قانونا (على بعد 50 مترا) ، مع وجوب وضعه تحت الحراسة المباشرة من قبل مسئول مكلف بذلك يحتفظ بالمفتاح تحت سلطته.

² - المادة 40 من القانون رقم 15-18 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج ر عدد 72، صادرة في 31 ديسمبر 2015.

الفرع الأول

الطابع والأختام

يستخدم كل من الطابع والختم للدلالة على الجهة التي أصدرته، وعلى أهمية الورقة والوثيقة المرسلة سواء في مجال الرسائل أو والوثائق والمعاملات الإدارية، لكن لكل منهما خصائص تميزه، من حيث المعنى أو الشكل وطريقة الصنع سواء بالنسبة للطابع (أولاً) والختم (ثانياً).

أولاً: تعريف الطابع

يمكن تعريف الطابع (stamp) على أنه ورقة مصمغة؛ ذات قيمة محددة تحمل صورة أو رسماً أو زخارف رمزية ورقما، يدل على ثمنها تلتصق على المراسلات البريدية وتدل على أنها خالص الأجرة.

وعرف كذلك آخر للطابع البريدي عبارة عن قطعة مصنوعة من الورق، يتم وضعها على الرسائل البريدية أو أوراق رسمية أو إدارية؛ كأوراق التأمين أو الأوراق الخاصة بالتسجيل لأي معاملة قانونية أو غيرها، فوجود الطابع على أي وثيقة أو معاملة يدل على أنّ صاحب المعاملة قام بدفع الرسوم المستحقة، كما تعتبر ضريبة غير مباشرة لها وجهين؛ يتضمن الوجه الأمامي الصورة وثن الطابع، أما الوجه الخلفي الذي يتم لصقه على الوثيقة أو المظروف. ويتخذ الطابع عدة أشكال، فنجد الطابع المثثة التي صدرت في ساحل العاج، الطابع الدائرة الصادرة في الولايات المتحدة الأمريكية، طابع سيراليون التي اتخذت شكل أجزاء من الفواكه، الطابع المستطيلة التي انتشرت بصفة كبيرة في العالم، يتم صنعها باستخدام العديد من المواد حسب الدولة، كالورق أو الخشب، القماش ولفات الفضة أو الذهب، و تتم طباعتها بأعداد كبيرة على ورقة واحدة و يفصل كل طابع عن الآخر بفواصل نقطية مخرمة مثل الأسنان.¹

تعتبر بريطانيا الدولة السبّاقة في اكتشاف الطابع البريدية، حيث كانت إدارات البريد تعاني من صعوبات في تحصيل الأجرور وتحمل الخسائر بسبب الدفع عند التسليم. وفي سنة 1837 اقترح الإنجليزي رولند هيل (Rowland Hill)، إصلاح البريد عن طريق توحيد أجرة الرسائل على أساس الوزن بغض النظر عن المسافة وتخليص الرسالة مسبقاً، باستخدام أوراق توضع عليها الدمغة يساوي ثمنها أجرة البريد، سميت بطابع البريد، الذي تم وضعه سنة 1840 تضمن رسم رأس الملكة فيكتوريا على خلفية سوداء حددت قيمته بنس واحد وأطلق عليه تسمية طابع البنس الأسود، ثم في سنة

¹ - http://timbrespستموندiale.blogspot.com/2017/03/18blog-post_html.

1847 تم تنقيب جوانب الطابع ليسهل فصله عن الطرس، ليتم بعد ذلك انتشار استخدامه في البرازيل و و.م.أ ثم تم تعميم استعماله في جميع دول العالم.¹

ثانياً: تعريف الختم

يعرف الختم بأنه قطعة أسطوانية الشكل؛ يخترقها ثقب اختراقاً طويلاً في الغالب، يتراوح متوسط طوله عادة بين خمس (05) وسبع (07) سنتيمترات، لا يتناسب قطره مع الطول بشكل ثابت فيبلغ حوالي نصف الطول، يجري عادة نقوش وأشكال معكوسة وغائرة في السطح الخارجي للأسطوانة. وتظهر هذه الأشياء ناتئة، فيما لو سحبنا الأسطوانة فوق مادة طرية وأن القدماء يستخدمون الطين كمادة طرية لسحب الأختام عليها، فيفسح الثقب المجال لوضع الختم في مغزل معدني أو يثبت في إبرة بواسطة سلسلة معدنية، أو خيط وكذلك يمكن تكوين جسم حيواني أو قولبة في إحدى نهايتي الختم الأسطواني مع إحداث مثقب يخترقها وتثبيت عقدة خيط في الداخل وذلك لإفساح المجال بطريقة أخرى لتعليق الختم.²

ويعرف الختم (seal) أيضاً بأنه قطعة رمزية من معدن أو طين أو زجاج أو صلصال أو حجر كريم أو غيره، تحمل طابعاً أو كتابة أو رسوماً، يعبر نقشها أو رسمها عن "الملكية" في الأثر الذي تطبعه عليه لدى استخدامها. ولكل ختم علامة تميزه من غيره ويختلف باختلاف الأشخاص والمناطق.³

وهناك عدة أشكال للختم، فقد يكون على شكل قرص أو أسطوانياً، مستوي السطح أو محدب أو منقوشة عليه رسومات. استخدمه الإنسان في العصر الحجري الحديث (5000-3000 ق.م) كوسيلة يحمي بها نفسه أو للتقرب من الآلهة، حيث كان الختم يحوي على رسوم تدل على الصيد الرعي وأشكال هندسية ونباتية وحيوانية. ويعد سكان بلاد الشام القديمة أول من استعمل الختم في الألف الثالث قبل الميلاد في شكل أسطوانيا، صنع من الطين والحجر الكلسي والصدف والزجاج والرخام والكوارتز الأبيض لختم الجرار وغيرها، حيث كانوا ينقشون الأشكال معكوسة على سطح الختم فتظهر صحيحة بعد طبعها. وكذلك الحال بالنسبة لبلاد الرافدين وإيران بلاد مصر القديمة والعرب، إلا أن الأختام عندهم فكانت تأخذ شكلاً مسطحاً ودائرياً.⁴

¹ - <http://www.arab-ency.com.sy>, 13/07/2020, 18.27h.

² - جاسم محمد عيسى الجبوري، الأختام منذ ما قبل الميلاد حتى نهاية العصر الأموي، في الشام، مجلة دراسات تربوية، الموصل، العدد التاسع عشر، تموز 2012، ص: 34.

³ - محمد عدنان الجوهري، الأختام، الموسوعة العربية، مج 01، ص 513، على شبكة الانترنت على الرابط التالي: <http://arab-ency.com.sy/detail/2835>، تاريخ الدخول للموقع 12/07/2020. على الساعة 10.00 مساءً.

⁴ - محمد عدنان الجوهري، المرجع نفسه، ص: 513.

الفرع الثاني

أحكام رخصة صنع الأختام والطابع الرسمية في الدولة

نظم المشرع الجزائري شروط ممارسة نشاط صنع الطابع والأختام، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 96-427، حيث أخضع ممارسة هذا النشاط من طرف الشخص الطبيعي أو المعنوي، إلى ترخيص إداري مسبق¹، يعد أداة رقابية قبلية تملكها الإدارة لتقاضي حدوث أضرار وآثار سلبية، جراء هذا النشاط الصناعي على الصحة العامة والبيئة.

ويشترط في طالب الرخصة إذا كان شخصا معنويا توافر جملة من الشروط القانونية، يترتب على إغفالها رفض طلب الرخصة، حيث تتمثل هذه الشروط في نسخة من القرار الأساسي أو قرار الاعتماد، شهادة الجنسية ومستخرج من صحيفة السوابق القضائية بالنسبة للمسيرين، شهادة تثبت حق ملكية أو إيجار المحل الذي يأوي النشاط، عنوان صاحب الطلب والمحل².

يودع ملف طلب الرخصة لدى المديرية المكلفة بالتنظيم التابعة للولاية التي يوجد بها المحل ويتعين على المستفيد استيفاء جميع الإجراءات المتعلقة بالقيود في السجل التجاري. وترتب الرخصة جملة من الالتزامات التي يتقيد بها الصانع يمكن إجمالها فيما يلي:

أولاً: مسك سجل خاص

يلزم صانع الطابع والأختام، بمسك سجل يتم توقيعه وترقيمه من قبل رئيس المحكمة المختصة إقليمياً، يذكر فيه على سبيل الوجوب جميع عمليات الصنع. ويتضمن التوضيحات التالية:

- اسم الزبون ولقبه وعنوانه واسم الشركة أو المهنة.
- شكل ومميزات الطابع أو الختم وتاريخ تسليمه للزبون.
- طباعة الرخصة أو الوثيقة التي تسمح للزبون بممارسة نشاطه ورقمها وتاريخ تسليمها.

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-427 المؤرخ في 30 نوفمبر 1996 يحدد شروط ممارسة نشاط صنع الطابع والأختام، ج ر عدد 74، صادرة في أول ديسمبر 1996.

² - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 96-427، مرجع سابق.

ويلاحظ أن هذه البيانات ذكرت على سبيل الوجوب، مما يرتب في حالة مخالفتها تعرض الصانع لعقوبات إدارية، قد تصل إلى حد سحب الرخصة في حالة الامتثال، إضافة إلى توقيع عقوبات جزائية في حالة التزوير والتقليد.

ثانياً: الشروط المتعلقة بالطابع

إضافة إلى الشروط والبيانات التي يجب توافرها في الزبون، يجب أن يتضمن كل طابع رقم وتاريخ القرار المتضمن الترخيص بممارسة النشاط المسلم إلى صانع الطوابع والأختام وكذا رمز الولاية والسلطة التي سلمت الرخصة.¹

ثالثاً: التأكد من هوية الزبون قبل تصنيع الطوابع والأختام

يلزم الصانع بالتأكد من الهوية الحقيقية للزبون ومن عنوانه، اسم الشركة، مهنته قبل كل عملية صنع الطوابع أو الأختام، بالاطلاع على الوثائق الإدارية المتعلقة بذلك.²

رابعاً: الخضوع والامتثال للرقابة

يخضع صنع الطوابع والأختام لرقابة مصالح الأمن العمومي وكل هيئة مخولة قانوناً لذلك. وفي إطار الرقابة يجب على الصانع تقديم كافة التسهيلات الضرورية للأعوان المكلفين بالرقابة لأداء مهامهم. وفي حالة ثبوت عدم احترام الأحكام القانونية من طرف صاحب المصنع، فإن المصالح المكلفة بالمراقبة، تحرر محضراً بذلك وترسل نسخة منه إلى والي الولاية المختص إقليمياً ونسخة أخرى للسلطة القضائية المختصة.³

ويؤدي كل تزييف لطابع أو ختم، إضافة إلى المتابعات القضائية المنصوص عليها قانوناً، إلى سحب الرخصة بصفة فورية إلى غاية صدور الحكم القضائي، إلا أن المشرع لم يوضح الأساس

¹ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 96-427، مرجع سابق.

² - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 96-427، المرجع نفسه.

³ - منع المشرع اللبثاني صنع الأختام والطوابع دون أمر كتابي من ممثلي السلطات الرسمية في الدولة. ولا يجوز أن تسلم هذه الأختام والطوابع إلا لهؤلاء الممثلين أو في نفس مركز تلك السلطات. ويجب على كل صاحب معمل أختام أو طوابع منوها عنها، في هذا القرار أن يكون لديه سجل وأن يقيد فيه بنفسه أو بواسطة غيره تاريخ طلب هذه الأشياء أو صنعها واسم وصفة ومحل إقامة وإمضاء الشخص الذي أجرى الطلبية ويذكر أيضاً نفس هذه التعليمات عن الشخص الذي استلم هذه الأشياء وإمضاءه وتاريخ التسليم ورسمين من الختم والطابع وإلا يقع البائع أو صاحب العمل تحت طائلة العقوبات المنصوص عنها في المادة السابقة (من ستة (06) أيام إلى ستة (06) أشهر)، يقدم هذا السجل لمأموري الضبط في العدلية بناء على طلبهم، القرار رقم 258 مؤرخ في 08/10/1925، ج ر عدد 1916، صادرة في 30/10/1925، ص: 04.

القانوني الذي يستند إليه سحب القرار، طالما أن الحكم القضائي لم يصدر بعد، مما يستوجب توضيح الإجراءات بصورة دقيقة، كذلك نرى من وجهة نظرنا لو يصدر الحكم القضائي أولاً، ثم يتم سحب القرار بناءً عليه، حتى يكون التسبب أكثر فاعلية وشفافية ولكي يطمئن الصانع أنه لم يكن هناك تعسف في تجريده من الرخصة وتوقيف نشاطه.

وفي حالة مخالفة الإجراءات المذكورة سابقاً، والتي تثبتت الأجهزة المخولة قانوناً بالرقابة، فإن الرخصة يتم سحبها لمدة لا تتجاوز ثلاثة (03) أشهر، حيث تصدر العقوبات بناءً على قرار من الوالي. وتعاد الرخصة إلى صاحبها بعد امتثاله للقانون، مما يبرز الطابع الشخصي للرخصة بمعنى أن تكون شخصية المرخص له محل اعتبار وأن تمنح الرخصة نظراً للثقة والكفاءة التي يتصف بها الصانع دون غيره.

المبحث الثاني

ضوابط الرخصة الإدارية لبعض الصناعات المقيدة بالحصول على شهادة رسمية

إضافة إلى الأحكام والشروط العامة المفروضة للترخيص بإنشاء واستغلال منشآت صناعية قد تفرض بعض الصناعات بحكم طبيعتها وجوب الحصول على شهادة رسمية، قصد التثبت والتأكد من صحة صنع هذه المواد والمنتجات بطريقة صحية وسليمة وأمثلة هذه الصناعات كثيرة إلا أننا تطرقنا بالدراسة للبعض منها فقط، نذكر منها صناعة الأدوية (المطلب الأول)، صناعة الحليب ومشتقاته (المطلب الثاني)، صناعة المبيدات (المطلب الثالث).

المطلب الأول

مصانع الأدوية

نظراً لعلاقة تصنيع الدواء بالصحة العامة للإنسان؛ فقد أولى المشرع هذا الجانب عناية خاصة وأسهب في تحديد الموجبات المفروضة على تصنيع وبيع وتداول الأدوية واستيرادها، من حيث بيان الشروط المفروضة لإنشاء مصانع الأدوية (الفرع الأول) والاستثمار في هذا المجال (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الشروط القانونية الخاصة بإنشاء مصانع الأدوية

يتوجب على طالب الرخصة لإنشاء مصنع الأدوية مراعاة كافة الأحكام والقواعد الرامية إلى تحديد موقع المنشأة بصفة دقيقة، نظرا لأهميته البالغة والكبيرة والذي تترتب عليه آثار ومسؤوليات (أولا)، إضافة إلى وجوب إتباع مجموعة من الإجراءات الإدارية والتنظيمية لاستكمال الحصول على الرخصة لممارسة النشاط الصناعي (ثانيا).

أولاً: الشروط الخاصة بموقع المصنع

تتولى الدولة سياسة حفظ الوسط وإطار حياة المواطنين والبيئة، من أجل ضمان حماية صحة السكان وترقيتها. لهذا فرض المشرع الجزائري على المؤسسات والهيئات المعنية إقامة أنظمة لرصد ومراقبة النوعية الفيزيائية والكيميائية والبيولوجية لعوامل البيئة، لاسيما الماء والهواء والترية.¹

ويشترط إبعاد المصنع عن المعامل الكيماوية التي يكون لها تأثير على موقعه، كما لا يجوز إنشاء مصانع كيميائية بالقرب من مصانع الأدوية. ويجب إبعاده بمسافة لا تقل عن عشرة (10) أمتار عن حدود العقار المراد البناء فيه، حيث تنترك هذه المسافة كفسحة يمكن إلغاؤها أو تقليصها حسب تقدير السلطة المختصة التي سنفصل فيها لاحقا.

وفي مجال صناعة الأدوية البيطرية نص المشرع على وجوب إرفاق طلب التصريح في حالة تعديل تهيئة المؤسسة بتصميم قياسي لمحال الصنع، مع ضرورة إرفاقه بكل الشروح المرتبطة باستعمالها الجديد.²

ثانياً: إجراءات منح رخصة إنشاء المصنع

على طالب رخصة إنشاء مصنع للدواء، أن يتقدم بملف إلى المديرية الفرعية للوزارة المكلفة بالصناعة الصيدلانية يتضمن البيانات التالية³:

¹ - المادة 106 من القانون رقم 18-11 المؤرخ في 02 يوليو 2018، يتعلق بالصحة، ج ر عدد 46، صادرة في 29 يوليو 2018.
² - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 90-240 المؤرخ في 04 غشت 1990 يحدد شروط صناعة الأدوية البيطرية وبيعها ورقابتها، ج ر عدد 33، صادرة في 08 غشت 1990.
³ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 20-272 المؤرخ في 29 سبتمبر 2020 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الصناعة الصيدلانية، ج ر عدد 58، صادرة في 01 أكتوبر 2020.

- خريطة مفصلة لكافة أنحاء واجهة المصنع.
- خريطة عامة بمقياس 01/2000 على الأقل، يوضح فيها المعني المنشآت الكائنة في المنطقة المحيطة بالمؤسسة وعلى مسافة لا يقل قطرها عن 200 متر، يؤخذ بعين الاعتبار في تحديدها المدارس والمباني العامة والمحطات والمستودعات والمؤسسات الصناعية والآبار وجداول الماء ومجاريها.
- خريطة بمقياس 200 متر على الأقل تبين موقع المصنع بالتفصيل ضمن العقار الخاص المعد للإنشاء.
- خريطة إجمالية لكل طابق بمقياس 01/200 متر، يذكر فيها المعني مختلف الترتيبات التي يريد إجراؤها على والأدوات والمعدات ومحل تركيبها.
- خريطة تفصيلية ودقيقة لأساليب وكيفيات تصريف المياه المبتذلة والفضلات.

الفرع الثاني

الشروط القانونية الخاصة باستثمار مصانع الأدوية

تجدر الإشارة إلى أن صناعة الأدوية كانت حكرًا على المؤسسات الصيدلانية، العامة منها والخاصة؛ حيث تتولى هذه الأخيرة مهام صناعة واستيراد وتصدير المواد الصيدلانية¹ المستعملة في الطب البشري، حيث جعل المشرع استيراد المواد الصيدلانية وبيعها بالجملة من اختصاص الدولة دون سواها.²

لكن بعد صدور قانون الصحة رقم 18-11، رفع المشرع احتكار صناعة الأدوية واستيرادها عن المؤسسات العمومية بصفة جزئية؛ حيث تم إسناد صلاحية صناعة واستيراد وتصدير اللقاحات وأمسال المداواة والسمنينات المعدلة وغير المعدلة والفيروسات المختلفة وسمح للمؤسسات الخاصة والمعتمدة من طرف الدولة، بإنتاج وتصدير الأدوية المستعملة في الطب البشري³، ثم أسندت

¹ -عرفت الاتفاقية النموذجية المواد الصيدلانية بأنها المواد التي يصفها الطبيب أو يصفها جراح أسنان أو قابلة في حدود اختصاصهما والموجودة ضمن قائمة المنتوجات الصيدلانية التي يتم تعويضها بمقتضى التشريع والتنظيم المعمول بهما، المرسوم التنفيذي رقم 97-472 المؤرخ في 08 ديسمبر 1997، يحدد الاتفاقية النموذجية التي يجب أن تتطابق مع أحكامها مع الاتفاقيات المبرمة مع بين صناديق الضمان الاجتماعي، ج ر عدد 82، صادرة في 14 ديسمبر 1997.

² - القانون رقم 85-05 المؤرخ في 16 فبراير 1985 يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر عدد 08، صادرة في 17 فبراير 1985.

³ - المادة 122 من القانون رقم 18-11، مرجع سابق.

عمليات صناعة وإنتاج واستيراد وتصدير الأدوية والمواد الصيدلانية للوزارة المكلفة بالصناعة الصيدلانية، التي تم فصلها عن وزارة الصحة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-269.¹

وسوف ندرس فيما يلي كفاءات وإجراءات تقديم طلب الاستثمار في مجال صناعة الدواء (أولاً) والأقسام التي يتضمنها مصنع الأدوية (ثانياً)، إضافة إلى الجهات المخولة قانوناً بتسليم الرخصة (ثالثاً).

أولاً: تقديم طلب الاستثمار

يجب أن يشمل ملف طلب الحصول على رخصة استغلال المؤسسة الصيدلانية لإنتاج منتجات صيدلانية أو توزيعها على العناصر التالية:

- نسخة من القانون الأساسي للمؤسسة الصيدلانية المقصودة.
- عنوان المؤسسة الصيدلانية موضوع الطلب.
- مخطط إجمالي للمؤسسة بمقياس 01/100 مع بيان وجهة تخصيص كل محل فيها.
- اسم المدير التقني وعنوانه والوثائق التي تثبت تأهيله وخبرته المهنية.
- جدول عدد المستخدمين حسب كل صنف من أصنافهم المهنية والاجتماعية وأسماء الإطارات الرئيسية ومؤهلاتهم.
- قائمة بالمنتجات المزمع توزيعها بالنسبة إلى مؤسسات الإنتاج وقائمة تجهيزات والمراقبة المقررة.
- قائمة بمختلف الأشكال الصيدلانية المزمع إنتاجها بالنسبة لمؤسسات الإنتاج وقائمة تجهيزات الإنتاج والمراقبة المقررة.
- نسخة من الطرف التقني الذي أبرمت معه الاتفاقات المحتملة لنقل التكنولوجيا، أو امتياز براءة الاختراع.

➤ ويجب أن يرسل ملف طلب استغلال مؤسسة إنتاج المواد الصيدلانية، إلى والي ولاية مقر المؤسسة؛ حيث تقترح اللجنة بعد دراسة الملف مع ضمان سرية جميع الوثائق من طرف الإدارة وبعد أن تتحقق من أن الصانع يمتلك على الخصوص، محلات مهياً ومرتبطة ومنظمة تبعا للعمليات الصيدلانية التي تنجز فيها، تجهيزات الإنتاج المباشرة والملحقة والتوضيب والتفريغ ومراقبة النوعية

¹ - راجع في ذلك المرسوم التنفيذي رقم 20-272، مرجع سابق.

الضرورية للعمليات الصيدلانية المنجزة، توافر عدد العمال ذوي الكفاءة المطلوب قانونا، كما يستلزم أن تكون جميع المحلات والطرق والمناهج والتنظيم مطابقة لقواعد توضيب النوعية وتخزينها ومراقبتها، التي تحدد بقرار من وزير الصناعة الصيدلانية.¹ وفي حالة وجود أكثر من منشأة لصناعة الأدوية، فيرخص لكل منشأة على حدا، أي وجوب تقديم طلب للحصول على رخصة لكل منشأة صناعية.²

وتختص المديرية الفرعية للإنتاج والتنمية الصناعية، على مستوى وزارة الصناعة الصيدلانية بتسليم الاعتماد للمؤسسات الصيدلانية لإنتاج الأدوية والمواد الطبية، إضافة إلى منح مقررات الممارسات للصيدلانيين والمديرين التقنيين، كما تسعر المديرية الفرعية على ضبط ومتابعة مشاريع الاستثمار في مجال المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية³، إلا أن المرسوم التنفيذي (20-271) لم يبين الإجراءات المتبعة في طلب الاعتماد وتسليمها بدقة وتفصيل.

وبالنسبة للأدوية البيطرية، فقد اشترط المشرع على ألا تسلم الرخصة الإدارية، إلا بعد أن يثبت الصانع أمام اللجنة، أنه يمتلك محال وأدوات صناعية وأجهزة علمية ملائمة لحجم العمليات المعترف القيام بها والمستخدمين التقنيين المؤهلين لذلك، كما يثبت أن لديه أساليب الصناعة ومناهج الرقابة التي تضمن جودة المنتج المصنوع في جميع مراحل صناعته وتطابق الحصص المصنوعة، كما يلزم بتقديم العينات الأولى من الإنتاج المصنوع رقابته وبعد التدقيق في هذه العينات الإثباتية.⁴

ثانيا: أقسام مصنع الأدوية

يتضمن مصنع الأدوية خمسة فروع تتعلق بالإدارة، التحليل والمختبر، الإنتاج، التوضيب والتخزين والغسيل.

وفي الجزائر يعد مجمع صيدال، باعتباره شركة ذات أسهم ذات رأسمال يقدر بـ 2.5 مليار دينار جزائري، حيث أن نسبة 80% من رأسمال الشركة ملك للدولة، أما نسبة 20% المتبقية تم التنازل

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 20-271 المؤرخ في 29 سبتمبر 2020 يحدد صلاحية وزير الصناعة الصيدلانية، ج ر عدد 58، صادرة في 01 أكتوبر 2020.

² - Article R5124-7 du code de la santé publique, partie réglementaire, 09 juillet 2012 Legifrance.

³ - المادة 02 ف 08 من المرسوم التنفيذي رقم 20-271، مرجع سابق. نلاحظ بأن المشرع قد فرض المرسوم التنفيذي 92-285 إبلاغ والي الولاية، بكل تعديل أو توسيع للأنواع الصيدلانية المصنوعة، الذي يترتب عليه تعديل في رخصة الاستغلال بعد أخذ رأي اللجنة المختصة السابق الإشارة إليها، لكن لم يبين المرسوم التنفيذي 92-285 الأشكال القانونية للإبلاغ؛ هل يتم عن طريق البريد أو بحضور المعني في مقر الولاية، كما لم يقيد الإبلاغ بمدة قانونية يجب مراعاتها من طرف صاحب المؤسسة، مما يفهم منه أن المشرع الجزائري قد ترك أمر تقدير ذلك للسلطة التقديرية للإدارة.

⁴ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 90-240 المؤرخ في 04 غشت 1990 يحدد شروط صناعة الأدوية البيطرية وبيعها ورقابته، ج ر عدد 33، صادرة في 08 غشت 1990.

عنها في سنة 1999، عن طريق البورصة إلى المستثمرين من المؤسسات والأشخاص، تكمن مهمة المجمع في إنتاج وتوزيع المواد الصيدلانية الموجهة للاستخدام في مجال الطب البشري والبيطري، لتحقيق مكانة هامة على المستوى السوق المحلي والعالمي.¹

وبالرجوع إلى الهيكل التنظيمي للمجمع نجدته يتكون من الفروع التالية:

1- الإدارة العليا: تشكل السلطة العليا في المؤسسة وتضم العناصر التالية.

أ- **الرئيس المدير العام:** يوجد في أعلى هرم المؤسسة تتمثل صلاحياته في تمثيل المجمع في الداخل والخارج، عقد الاجتماعات بمجلس الإدارة الذي يتكون من تسعة (09) أعضاء للبحث في مختلف التطورات الحاصلة لمعالجة القضايا المتعلقة بوضع مخطط السنة الحالية والقادمة، تنظيم نشاط المجمع فيما يخص التحالف الاستراتيجي.

ب- **الأمين العام:** يعتبر الهيئة الهامة والإستراتيجية في المجمع، تتجسد مهامه في التنسيق وتقديم المساعدة في مجال اتخاذ القرارات.²

2- مصانع إنتاج الدواء

تمتلك الجزائر ستة (06) مصانع لإنتاج الأدوية، تصل قدرتها الإنتاجية في السنة إلى حوالي 140 مليون وحدة بيع، تابعة لمجمع صيدال موزعة على المناطق التالية، الجزائر العاصمة، عنابة المدية، قسنطينة وشرشال.³

¹ - فاطمة محبوب، تأثير التحالفات الإستراتيجية على الأداء التنافسي للمؤسسة الصناعية- دراسة حالة مجمع صيدال-، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015-2016، ص: 155.

- <https://www.saidalgroup.dz/ar/notre-groupe/qui-sommes-nous>.

- تم إنشاء مجمع صيدال لإنتاج الأدوية سنة 1982، عقب إعادة هيكلة الصيدلية المركزية الجزائرية وتم نقل مصانع الحراش والدار البيضاء وجسر قسنطينة. ثم حوّل إليها سنة 1988، مركب "المضادات الحيوية" للمدية الذي كان على وشك الانتهاء من قبل الشركة الوطنية للصناعات الكيميائية. في سنة 1989 وتبعاً لتنفيذ سياسة الإصلاحات الاقتصادية، أصبحت صيدال مؤسسة عمومية اقتصادية تتميز باستقلالية التسيير. أما سنة 1993، فقد تم إضفاء تعديلات على القانون الأساسي للشركة، الذي سمح لها بالمشاركة في كل عملية صناعية أو تجارية، ذات صلة مع موضوعها الاجتماعي من خلال إنشاء شركات جديدة أو فروع، ثم وضعت شركة صيدال سنة 1997 مخطط إعادة هيكلة أسفر على تحويلها إلى مجمع صناعي يضم ثلاثة فروع (فارمال، انتيبايوتيكال وبيوتيك). وفي سنة 2009، رفعت صيدال من حصتها في رأسمال سوميدال إلى حدود 59%. وفي سنة 2010، قامت بشراء 20% من رأسمال شركة إبييرال كما رفعت من حصتها في رأسمال شركة "تافكو" من 38.75% إلى 44.51%، راجع الموقع التالي: <https://www.saidalgroup.dz/ar/notre-groupe/historique>

² - فاطمة محبوب، مرجع سابق، ص: 158.

³ - https://ar.wikipedia.org/wiki/Mercredi_01_Octobre_2017, 19 :42 h, <https://www.saidalgroup.dz/ar/notre-groupe/organisation>.

- مصنع الدار البيضاء: يقع هذا الأخير في المنطقة الصناعية بالجزائر العاصمة، أنشئ سنة 1958، يشكل أقدم الوحدات التابعة لفرع فرمال؛ التي كانت تنتمي إلى المخبر الفرنسي Labaz مجمع (Sanofi)، تم تأميمه سنة 1971 بنسبة 52% وفي سنة 1976، أصبح تابعا للصيدلة المركزية الجزائرية، التي أدخلت عليه تحديثات فيما يخص المساحة وتوسيع الأماكن الخاصة بالتخزين، تجديد ورشات العمل ويُنتج هذا المصنع مختلف أشكال الأدوية (شراب، محلول أملاح ومرهم وأقراص).¹

- مصنع جسر قسنطينة: حيث يضم المصنع قسمين منفصلين؛ يتعلق القسم الأول بصناعة الأدوية على مختلف الأشكال، في حين يختص القسم الآخر بإنتاج المحاليل المكثفة (أكياس وزجاجات) مزود مستخدما في ذلك أحدث التكنولوجيات المتخصصة الحديثة ومخبر لمراقبة الجودة.

- مصنع المدية: يختص مصنع المدية في صناعة المضادات الحيوية التي تحتوي على مادة البنيسيلين وغير البنيسيلين، تتوفر على وحدتين خاصتين (بالتركيب الجزئي) لإنتاج الأدوية التي يتم تناولها عن طريق الفم وعن طريق الحقن ووحدة لإنتاج الاختصاصات الصيدلانية.

- مصانع قسنطينة: أنشئ هذا المصنع في ولاية قسنطينة، يحتوي على ورشتين لإنتاج الشراب إضافة إلى مصنع لإنتاج الأنسولين البشرية من ثلاثة أنواع (السريع، القاعدي والمركب 25 على شكل قارورات).

- مصنع عنابة: حيث يختص بصناعة الأدوية ذات الأشكال الصلبة.

- مصنع الحراش: تم تدشين مصنع الحراش بالعاصمة في مارس سنة 1971، حيث يحتوي على أربعة (04) ورشات للإنتاج؛ تتمثل في ورشة الأشربة، ورشة المحاليل، ورشة الأقراص والملبسات وورشة المراهم. وتبلغ القدرة الإنتاجية لهذا المصنع 20 مليون وحدة بيع في السنة كما يتوفر المصنع أيضا على مخبر للتحاليل الفيزيوكيميائية والتقنية ومراقبة الجودة.

- مصنع باتنة: يختص هذا المصنع بصناعة التحاميل.²

¹ - بوسلامي عمر، دور الإبداع التكنولوجي في تحقيق المسؤولية الاجتماعية في المؤسسة الاقتصادية- دراسة حالة مجمع صيدال- وحدة الدار البيضاء- الجزائر العاصمة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة سطيف 01، 2012-2013، ص: 125.

² - التحاميل عبارة عن حبوب دوائية تأخذ شكلاً دائرياً أو مخروطياً خصصت لتوضع في إحدى فتحات الجسم، عندما يكون المريض في حالة يعجز فيها عن ابتلاع الدواء، أو في حالة لا تستطيع أمعاؤه فيها امتصاص الدواء بالطريقة الصحيحة، رهام دعباس، التحاميل: متى وكيف نستخدمها؟، مقال منشور على الموقع التالي: <https://www.webteb.com/articles>، بتاريخ الأحد 18 ديسمبر 2018، تاريخ الاطلاع عليه 22/07/2020 على الساعة 14.53 زوالاً.

- **مصنع سانوفي:** يقع هذا المصنع بسيدي عبد الله، بدأ في إنتاج الأدوية في سبتمبر 2018، يعد هذا المشروع الاستراتيجي الأول من نوعه في إفريقيا، أهم وأكبر مشاريع المجمع في العالم ينتج 100 مليون عبة أدوية سنويا من النوعين الجاف والسائل.¹

- **مصنع الأدوية بالرحمانية:** تعزز قطاع الصناعة الصيدلانية في الجزائر بتدشين مصنع للأدوية بالرحمانية (غرب العاصمة)، تصل قدرة إنتاجه الأولية إلى 10 ملايين وحدة شرع في تسويقها محليا بداية 2018، يتعلق الأمر بفرع للمخبر الأردني "دار الدواء"، يحمل اسم "ميدي فارما"، بقدرة إنتاج أولية تصل إلى 10 ملايين وحدة على أن يتم رفعها تدريجيا وينتج هذا المصنع قطرات العيون المعقمة خصوصا الكوليكور.

3- الفروع: يضم مجمع صيدال الفروع التالية:

أ- **سوميديال:** يقع فرع سوميديال في المنطقة الصناعية واد السمار، نتج عن شراكة بين مجمع صيدال (59%) والمجمع الصيدلاني الأوروبي (36.45%) وفيناليب (4.55%). ويتضمن وحدة الإنتاج سوميديال ثلاثة أقسام؛ قسم مخصص لإنتاج المنتجات الهرمونية، قسم لصناعة السوائل (شراب ومحاليل عن طريق الفم)، أما القسم الأخير فهو مخصص لصناعة أشكال الجرعات الصلبة (كبسولات وأقراص).²

ب- **إبييرال:** شركة ذات أسهم ناتجة عن شراكة بين القطاع العام والخاص بين مجموعة صيدال (40%)، جلفار (الإمارات العربية المتحدة) (40%) وفلاش الجزائر، المتخصصة في المواد الغذائية (20%). تتلخص المهام الرئيسية لـ إبييرال في إنشاء واستغلال مشروع صناعي لإنتاج المنتجات الصيدلانية الموجهة للاستخدام في الطب البشري. ويسعى المشروع الصناعي إبييرال إلى تحقيق صناعة الأدوية الجنيصة (حقن وأشكال جافة)، تغليف الأدوية (الأشكال الصلبة) وتوفير خدمة التغليف ومراقبة الجودة بناء على طلب المنتجين المحليين.³

¹- <https://www.radioalgerie.dz/news/ar/article>, 15/02/2018, 10:08 h.

²- <https://www.saidalgroup.dz/ar/notre-groupe/organisation>.

³- تم توقيع اتفاق بين مجموعة صيدال والشركة الإماراتية "جلفار" المتخصصة في صناعة الأدوية يوم 8 ماي 2014 بالعاصمة، لإدارة مصنع لإنتاج الأدوية في الجزائر. وترتكز هذه الشراكة على تصنيع العقاقير التي لا تزال تستورد من الخارج، والتي سوف تؤدي إلى تخفيف الفاتورة المدعومة من قبل الضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى خلق أكثر من 237 فرصة عمل و تدريب الكفاءات في مجال التكنولوجيا، مقال بعنوان التعاون الجزائري الإماراتي في مجال الأدوية - اتفاق بين صيدال وجلفار لإدارة مصنع في الجزائر، <http://www.mdipi.gov.dz>، تم الاطلاع عليه بتاريخ 22/07/2020 على الساعة 15.13 زوالا. كما تم الاتفاق بين على انجاز مصنع مشترك بين مؤسسة توزيع الأدوية (ديغروماد) وشركة فلاش في الجزائر والمجمع الصيدلاني الدولي باسبانيا في مجال صناعة الأدوية الصيدلانية وشبه الصيدلانية، حمل اسم (إبييرال) وزعت فيه نسب رأس المال ب 65% للشريك الاسباني و 20% بالنسبة لمؤسسة ديغروماد و 15% بالنسبة لشركة فلاش، يغطي المصنع العديد من أصناف الأدوية اللازمة بكمية تقدر ب 20 مليون وحدة بيع، 52: www.kuna.net.kw/article,05/11/2003,13

ثالثا: الجهة المختصة بمنح رخصة إنشاء واستغلال مصنع الأدوية

يخضع فتح مؤسسة لإنتاج المنتجات الصيدلانية واستغلالها، لاعتماد يتم تسليمه من طرف المديرية الفرعية للصناعة، التي تتكفل ببوضع مقاييس لتحسين وقواعد الممارسات الحسنة والإجراءات والمناهج المطبقة على إنتاج المواد الصيدلانية.¹

أما المشرع الفرنسي فقد أسند صلاحية منح رخصة فتح واستغلال المنشأة أو المؤسسة المختصة بصناعة الأدوية، إلى المدير العام للوكالة الفرنسية لسلامة المنتجات الصحية، بعد أخذ رأي مجلس الحساب المركزي بالنقابة الوطنية للصيادلة واستكمال التحقيق الذي يجريه مدير الوكالة في هذا الشأن، وفي حالة عدم إبداء المجلس المركزي رأيه خلال مدة شهرين، فيمكن للمدير العام أن يحكم بمنح الرخصة. ويمكن القول كذلك بأن رأي المجلس المركزي غير مطلوب لفتح مؤسسة صيدلانية معتمدة من الجيش أو منشآت الإمدادات الصحية لخدمات الصحة التابعة للجيش.²

ونلاحظ بأن المشرع الفرنسي قد منح الصلاحية للجهة المختصة، في مجال الأدوية والتي تكون أكثر دقة وحرصا على رقابة صناعة الأدوية وفقا للشروط والمعايير، التي تضمن فاعلية الرقابة في مجال حماية الصحة العامة والبيئة، أما المشرع الجزائري فقد منح للجهات الإدارية سلطة منح الرخصة والرقابة عليها في مجال صناعة وتوزيع وبيع الدواء، وهذا ما قد يضعف من فاعلية الجانب الرقابي نظرا لعدم تمتع الجهات الإدارية بالخبرة الكافية في هذا المجال.

كما نلاحظ أيضا غياب استشارة الوزارة المكلفة بالبيئة، التي تشكل أهم الهيئات المختصة بحماية البيئة، من خلال الرقابة على مختلف النشاطات الصناعية التي تشكل خطورة على البيئة والصحة العامة.

¹ - المادة 02 فقرة أخيرة من المرسوم رقم 20-271، مرجع سابق.

²-Article R5124-6 du code de la santé publique, op cit : « L'autorisation d'ouverture, prévue au premier alinéa de l'article L.5124-3, d'un établissement pharmaceutique, d'une entreprise ou d'un organisme mentionné à l'article R.5124 est délivré par le directeur générale de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, après avis du conseil central competent de l'ordre national des pharmaciens et après enquête réalisé par un inspecteur de l'Agence ou, dans le cas prévue à l'article L.5313-3, un inspecteur mentionné à l'article L.5127-1L.5127-1.

Si le conseil central n'a pas donné son avis dans un délai de deux mois, le directeur general peut statuer. L'avis du conseil central n'est pas requis pour l'autorisation d'ouverture d'un établissement pharmaceutique dépendent de la pharmacie central des armées ou des établissement de ravitaillement sanitaire du service de santé des armées ».

المطلب الثاني

رخص إنشاء واستثمار مصانع الحليب ومشتقاته

الحليب النيئ هو الحليب الناتج عن إفرازات الغدد اللبنية لحيوانات التربية ولم يخضع لحرارة تفوق 40 درجة مئوية، أو يتعرض لأي معالجة أخرى تؤدي إلى النتيجة ذاتها.¹

وقد عرف المشرع الجزائري الحليب المبستر في المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 17-362 بأنه " يقصد بالحليب المبستر منزوع الدسم جزئياً والمدعم في مفهوم هذا المرسوم، الحليب المتحصل عليه إما بطريقة إعادة التكوين لمسحوق الحليب، وإما بإعادة المزج لمسحوق الحليب والمادة الدسمة المنزوع منها الماء والموزع حصرياً من طرف الديوان الوطني المهني للحليب ومشتقاته".²

ونظراً لأهمية هذه المادة باعتبارها عنصراً أساسياً في الغذاء اليومي للإنسان، فقد فرض القانون رقابته على المصانع المنتجة لهذه المادة الأساسية، جملة من القيود والشروط فيما يخص الإجراءات المتعلقة بتقديم طلب للحصول على ترخيص إنتاج الحليب (الفرع الأول) تعقيم الحليب (الفرع الثاني) والجهة المخولة بالترخيص (الفرع الثالث).

الفرع الأول

تقديم الطلب من المعني

يلزم صاحب المصنع بتقديم طلب خطي إلى وزارة الصحة العامة، مصحوباً بخرائط تبين موقع المعمل ونوع الآلات المستعملة في التعقيم وكميات الحليب القسوى، نوع آلات تسجيل الخريطة ووضع الآلات وأقسامها الثابتة، حجم خزائن التبريد، تصاميم وخرائط البناء (أولاً) طبيعة التجهيزات والمعدات (ثانياً) واحترام قواعد الصحة والنظافة العامة (ثالثاً).

¹ - عرفه المشرع اللبناني في القرار رقم 822 بتاريخ 03/12/2010 يتعلق بالشروط الصحية الواجب توافرها في مصانع الحليب ومشتقاته للحصول على الترخيص الصحي، ج ر عدد 53، صادرة في 16/12/2010.

² - المرسوم التنفيذي رقم 17-362 المؤرخ في 25 ديسمبر 2017 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 01-50 المؤرخ في 12 فبراير 2001، المتضمن تحديد أسعار الحليب المبستر والموضب في الأكياس عند الإنتاج وفي كل مراحل التوزيع، ج ر عدد 74، صادرة في 25 ديسمبر 2017.

أولاً: شروط تصميم وبناء مصنع الحليب

يجب أن تقع المنشأة في مكان بعيد عن المناطق السكانية، بحيث لا يشكل الموقع تهديداً لسلامة وصلاح الغذاء، من جهة ومن جهة ثانية أن تكون المنشأة بعيدة عن المناطق التي تتعرض للفيضانات والمناطق الصناعية الملوثة للبيئة أو المعرضة للحشرات أو الأماكن التي يصعب إزالة النفايات الصلبة فيها إلا إذا تم اتخاذ كافة الإجراءات والاحتياطات اللازمة.¹

ويلزم الصانع بتزويد المصنع ببابين عند الدخول، على نحو أن لا يفتح الباب الداخلي قبل إغلاق الباب الخارجي، بعبارة أخرى عدم فتح باب المصنع للخارج، مع توفير نظام التعقيم عند مدخل المصنع، إضافة إلى ذلك يشترط توفير مساحات كافية لتلاءم النشاطات الجارية²، حتى تضمن العمل في ظروف صحية وذلك بتخصيص ما يلي:

- مكان خاص لتداول الحليب.
- مكان لتحضير وتصنيع منتجات الحليب.
- مكان للتغليف والتعبئة.
- مكان ذي سعة كافية لتخزين المواد الخام.
- مكان ذي سعة كافية لتخزين المواد الاستهلاكية.
- مكان لتخزين المواد التي لم تخضع لأية معالجة.
- مكان خاص لتخزين مواد التعبئة والتغليف عند الحاجة والمواد الأولية التي تدخل في تصنيعها.
- إعداد أماكن خاصة بعدد الموظفين لحفظ وتغيير ملابسهم.
- أماكن لجمع وتخزين النفايات خارج المصنع.
- تأمين صندوق إسعافات أولية وتجهيزه بالمواد الطبية اللازمة لتقديم إسعافات أولية للجروح.³

¹ - المواد 11 و13 من المرسوم التنفيذي رقم 17-140 المؤرخ في 11 أبريل 2017، يحدد شروط النظافة والنظافة الصحية أثناء عملية وضع المواد الغذائية للاستهلاك البشري، ج ر عدد 24، صادرة في 16 أبريل 2017.

² - يوجد 107 وحدة لإنتاج الحليب على المستوى الوطني، منها 16 وحدة صناعية عمومية تمثل مجموعة (Giplait) 91 وحدة إنتاجية خاصة ومن بين إجمالي الوحدات الإنتاجية، نجد 38 مصنع ينتج الحليب السائل انطلاقاً من الحليب الطازج، حيث تغطي الوحدات العمومية 40% من حجم الطلب المحلي، في حين تغطي الوحدات الخاصة للإنتاج 60% علماً أن المواطن الجزائري يستهلك من بوردرة الحليب الفوري يقدر ب 5.87 كغ في السنة، بينما الحليب ومشتقاته (حليب الأكياس، الجبن) فيصل إلى 46.68ل في السنة (فاطمة بكري، راجح حمدي باشا، الأمن الغذائي والتنمية المستدامة، ط01، مركز الكتاب الأكاديمي، 2016، ص: 372).

³ - دليل إجراءات ترخيص تصنيع الحليب ومشتقاته، منشور على الرابط التالي: <http://213.178.227.230/treeindex>.

كما يراعى في التصاميم المعدة لبناء المنشأة، أن تكون أرضيات المصنع وأماكن التبريد والتجميد مصنوعة من مواد عازلة يسهل تنظيفها، تصمم بأسلوب يساعد على تصريف السوائل أما الجدران والأسطح فوجب أن تكن ملساء وذات لون فاتح، في حين يتم إعداد الأسقف بطريقة تمنع تكس والأوساخ، أما الأبواب والنوافذ فلا بد أن تكون سهلة التنظيف وغير قابلة للتآكل، مع وجوب توفير الإضاءة الكافية والتهوية وفق نظام ملائم للتخلص من الغبار.¹

ثانياً: المعدات والتجهيزات

يشترط في الآلات والتجهيزات والحاويات التي تلامس بصفة مباشرة المواد الغذائية، أن تكون مصنوعة من المواد المقاومة للتآكل والامتصاص، تعزل انتقال أي رائحة أو مادة أو طعم غريب إلى المنتجات، تكون سطوحها ملساء خالية من الشقوق وسهلة التنظيف والتطهير.

أما الحاويات التي تحفظ بها المواد الأولية غير الصالحة للاستهلاك البشري، فيجب صنعها من مواد غير قابلة للتآكل وتمنع تلوث للمواد الغذائية ومميزة حتى يسهل التعرف عليها، كما يلزم توفير التجهيزات والمعدات الكافية لتطهير وتعقيم الأماكن.

كما يجب استعمال المياه الصالحة للشرب داخل المنشأة، وتزويدها بشبكات خاصة بمياه الشرب فقط، في حين تستعمل المياه غير الصالحة للشرب في التبريد وتوليد البخار ومكافحة الحرائق، مع تأمين نظام صرف صحي للنفايات السائلة.

بالإضافة إلى ذلك، فرض القانون ضرورة تأمين المصنع بجهاز للمعالجة الحرارية للحليب مزود بمنظم أوتوماتيكي للحرارة، ومقياس للحرارة مع سجل ونظام أمان أوتوماتيكي يمنع القيام بمعالجة حرارية كافية، نظام أماكن يلاءم خط المعالج حرارياً مع الحليب الذي لم تنته بعد عملية معالجته الحرارية وأداة تسجيل أوتوماتيكية لنظام الأمان ونظام بديل لتوفير الكهرباء في المصانع المنتجة للحليب حرارياً أو منتجات الحليب السائلة المعدة للاستهلاك. وتأمين التجهيزات الخاصة بالتبريد والتخزين في حالة إنتاج مشتقات الحليب المجمدة والمجففة.

¹ - راجع في ذلك المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 04-82 المؤرخ في 18 مارس 2004 يحدد شروط وكيفيات منح الاعتماد الصحي للمنشآت التي يرتبط نشاطها بالحيوانات والمنتجات الحيوانية وذات المصدر الحيواني وكذا نقلها، ج ر عدد 17، صادرة في 18 مارس 2004، كذلك المواد 15، 17، 16 و 18 من المرسوم التنفيذي رقم 17-140، مرجع سابق.

ثالثا: النظافة العامة

يقع على عاتق صاحب المنشأة اتخاذ كافة التدابير الضرورية، لمنع دخول أي حيوان للأماكن المخصصة لتصنيع وتخزين المواد الغذائية، والحفاظ على الأبنية وصيانتها بإغلاق كافة الثقوب التي تؤدي إلى دخول الحشرات والقوارض وإزالة المواقع المحتملة، وتنظيف الأماكن وتعقيم الآلات والتجهيزات ومعدات التعبئة، بصفة مستمرة وفق برنامج يخضع للرقابة الذاتية وتحليل المخاطر والتحقق من نظافة وصلاحية المواد الغذائية قبل الاستعمال، مع لزوم تمييز العبوات التي تحتوي على مواد التنظيف وجعلها في أماكن خاصة منفردة.

علاوة على ذلك وجب المحافظة على النظافة الشخصية للعمال، وإجراء الفحوصات الطبية، خاصة ما تعلق منها بالأمراض المعدية لهم بصفة دورية (كل ستة أشهر)، مع احتفاظ الإدارة بنسخة من الفحوصات بالنسبة للأمراض السارية والمعدية والشهادات الطبية.

كما يلزم الموظف بالحفاظ على أعلى درجة ممكنة من النظافة الشخصية، سواء الجسدية أو اللباس مع تغطية الرأس وتنظيف اليدين في حالة لمس وتناول المواد الغذائية باليد.¹

الفرع الثاني

تعقيم الحليب

لتعقيم الحليب يقوم المصنع بإتباع طريقة خاصة لحفظ الحليب لمدة معينة وفي درجة حرارة معينة دون أن يتعرض للتلف (أولا) بإتباع مجموعة معينة من المواصفات والمناهج (ثانيا) والتي لا تشكل خطرا على الصحة العامة والبيئة بالنقيذ بالإجراءات التي حددها القانون في مجال التحاليل وأخذ العينات (ثالثا).

أولا: اعتماد طريقة باستور في تعقيم الحليب

تقوم هذه الطريقة أساس على تسخين الحليب ليصل إلى درجة حرارة 62 سنتغراد وحفظه بهذه الدرجة لمدة لا تقل عن 30 دقيقة، أو مضاعفة درجة الحرارة إلى 70 سنتغراد وحفظه لمدة لا تتعدى

¹ - نصت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 17-140 بقولها: "باستثناء مرحلة الإنتاج الأولي يجب أن تطبق على كل المنشآت المعرفة في المادة 03 أعلاه، الإجراءات لأجل التأكد من النظافة الصحية وأمن المواد الغذائية المبنية على نظام تحليل الأخطار ونقاط مراقبة الصحة...".

15 ثانية، ثم تبريد الحليب في درجة لا تتجاوز عشرة سنتغراد للحفاظ عليه من التلوث إلى أن يباع للمستهلك.¹

وقد أخضع المشرع عملية صنع مادة الحليب لجملة من الشروط؛ تتعلق بنسبة المواد الدسمة في الحليب المنزوع الزبدة جزئياً والمبستر والمدعم بين 1.5% و2% ما يعادل 15 إلى 20 غرام من المواد الدسمة في اللتر الواحد مع نسبة أدنى قدرها 98 غراماً في اللتر الواحد من المستخلص الجاف الكلي ما يعادل 103 غرام من مسحوق الحليب في اللتر الواحد، كما فرض وجوب إخضاع العينات إجبارياً لفحص خصائص العينات المأخوذة للتجربة من حيث الضغط الداخلي حسب التغليف والرائحة والبنية، العامل الهيدروجيني والفحص المجهرى.²

ثانياً: مواصفات الحليب المعقم

وفي مجال التعقيم، جعل المشرع إتباع منهج المراقبة الميكروبيولوجية للحليب إجبارية، حيث يطبق هذا المنهج على جميع أنواع الحليب المعقم، السائل الكامل منزوع الزبدة جزئياً أو كلياً والموجه للاستهلاك، باعتماد نظام المعايير (العينة والتواتر) على مبادئ علم الإحصاء ومراعاة شروط نظافة الأدوات المستعملة لتفادي التلوث في ذلك والمراقبة المتخذة في مجال تجفيف الحليب من حيث استقرار الإيتانول، الحموضة المقاسة المعبر عنها (بمقدار غرام من حمض اللبن في 100 ملل من الحليب المعقم)، الفحص المجهرى المباشر والتحليل العضوي الحواسي (organoleptique).³

كما حدد المشرع منهجاً لتحديد نسبة الجراثيم في الحليب ومصل الحليب، حيث يعبر عن النتيجة اللازمة عن العدد الكلي لمجموع الجراثيم في الغرام الواحد من مسحوق الحليب، وتحديد

¹ - حدد المشرع الجزائري بموجب القرار الوزاري المؤرخ في 27 مارس 2004، ج ر عدد 30، صادرة في 23 مايو 2004، بدرجة 30 م° لإحصاء مجموع الجراثيم في الحليب ومصل الحليب إجبارياً.

² - أنظر القرار المؤرخ في 27 ديسمبر 2016، يعدل القرار المؤرخ في 21 مارس 2016 يجعل منهج المراقبة استقرار المنتجات المعلبة والمنتجات المماثلة لها إجبارياً، ج ر عدد 23، صادرة في 12 أبريل 2016.

³ - قرار مؤرخ في 27 مارس 2004 يجعل منهج المراقبة الميكروبيولوجية للحليب المعقم إجبارياً، ج ر عدد 32، صادرة في 23 مايو 2004، إضافة إلى القرار المؤرخ في 20 نوفمبر 2017 الذي يجعل منهج تحضير العينات والمحلول الأم والتخفيضات العشرية قصد الفحص الميكروبيولوجي للحليب ومشتقاته إجبارياً، ج ر عدد 27، صادرة في 25 ديسمبر 2017 .

هناك عدة مناهج لمراقبة صنع مادة الحليب ومشتقاته؛ منها منهج يجعل تحديد نسبة الأزوت البروتيني في الحليب إجبارياً (قرار وزاري مؤرخ في 27 غشت 2013، ج ر عدد 75، صادرة في 28 ديسمبر 2014)، منهج يجعل البحث عن ليستيريا مونوسيتوجيناس في الحليب ومنتجات الحليب إجبارياً، (قرار وزاري مؤرخ في 25 سبتمبر 2005، ج ر عدد 03، صادرة في 18 يناير 2006)، منهج تحديد النسبة الكلية للمادة الجافة للأجبان والأجبان الطرية إجبارياً (قرار مؤرخ في 08 ديسمبر 2013، ج ر عدد 25، صادرة في 04 مايو 2014)، منهج تحضير العينات التجربة والتخفيضات بغرض الفحص الميكروبيولوجي إجبارياً، (قرار مؤرخ في 11 سبتمبر 2004، ج ر عدد 70، صادرة في 07 نوفمبر 2004)،...الخ.

البكتيريا ذات الشكل العصوي وغرام سلبي وهوائية ولا هوائية اختياريًا في الحليب والقشدة المتلجة والمتلجات بالحليب، غير مبعوعة والتي تخمر اللاكتوز مع تشكل الغاز والحمض.¹

ثالثًا: الأحكام القانونية الخاصة بمعامل التعقيم

يسمح لأصحاب المعامل متابعة عمليات تعقيم الحليب، حتى في حالة عدم استيفاء جميع الشروط القانونية المفروضة، لكن وفق ضوابط وقيود تتعلق بالموافقة من قبل دائرة الهندسة الصحية بوزارة الصحة العامة، على ألا تشكل صورتها الحالية أي ضرر على الصحة العامة وأن يتقيد أصحاب المصانع بالأحكام الخاصة بأخذ العينات والتحليل وإجراء كافة التعديلات اللازمة والضرورية.

لكن إذا شكل معمل تعقيم الحليب خطراً على الصحة العامة بسوء نية أو نتيجة خطأ فادح فلوزير الصحة أن يتخذ قرار بتوقيف المعمل، على أن لا يعاد فتحه إلا بعد الحصول على إذن مسبق من الوزير المكلف بالصحة العامة.²

الفرع الثالث

أحكام تسليم الرخصة من طرف الهيئات المختصة

تعود لوزير الصحة العامة، صلاحية منح الرخصة الإدارية لكل متعامل ينوي الاستثمار في مجال تعقيم الحليب بطريقة باستور ونفس الإجراءات تسري في حالة إدخال تعديلات في المعمل سواء بتوسيع البناء أو بتغيير الآلات الخاصة بالتعقيم وتسجيل درجة الحرارة، التي تستوجب موافقة دائرة الهندسة الصحية في وزارة الصحة.³

وفي مجال الترخيص بإعادة التجميد في مصانع تصنيع وتحويل المواد الغذائية ذات الأصل الحيواني ومنها مادة الحليب ومشتقاته، بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالفلاحة والوزير المكلف بحماية المستهلك وقمع الغش والوزير أو الوزراء المعنيين.⁴

¹ - قرار مؤرخ في 26 سبتمبر 2004، يجعل منهج إحصاء الكوليفورم في القشدة المتلجة والمتلجات بالحليب إجبارياً، ج ر عدد، صادرة في 07 نوفمبر 2004.

² - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 230.

³ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، المرجع نفسه، ص: 224.

⁴ - المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 17-140، مرجع سابق.

وقد حدد الملحق الذي تضمنه المرسوم 07-144 المتعلق بقائمة المنشآت المصنفة، الجهة المختصة بمنح الرخصة، بالنظر إلى كمية الحليب التي يتم إنتاجها، فإذا كانت الكمية المنتجة تفوق 70000 لتر في اليوم، فيكون والي الولاية المختص بالترخيص لهذه المنشآت، أما إذا كانت الكمية المنتجة أقل أو تساوي 70000 لتر في اليوم، فيرخص رئيس المجلس الشعبي البلدي للمنشأة.¹

المطلب الثالث

مصانع المبيدات

يتم تنظيم صناعة المبيدات وفقا لشروط وقيود قانونية عامة توضح معناها وتصنيفاتها (الفرع الأول)، إضافة إلى أحكام خاصة تبين لصاحب المشروع إجراءات طلب الترخيص والالتزامات التي يجب أن يتحملها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الأحكام العامة لإنشاء مصانع المبيدات

لمعرفة شروط الترخيص في مجال صناعة المبيدات وجب علينا أولا تحديد مفهوم هذه المادة (أولا)، مع تحديد تصنيفاتها وأنواعها (ثانيا).

أولا: تعريف المبيدات

يرجع أصل كلمة مبيد إلى الكلمة الإنجليزية "pest"؛ التي يقصد بها مخرب أو كائن ضار كما تعني "pesticide" قتل الآفات، فهي كلمة مكونة أصلا من شقين كلمة "Pest" (الآفة) "cide" (القتل) وبالتالي فهي عبارة على كل مادة طبيعية أو كيميائية أو خليط من المواد، تستعمل من أجل إبادة الآفات بمختلف أنواعها.²

أما المختصين في مكافحة الآفات، فقد عرفوا مصطلح مبيدات الآفات Pesticides؛ بأنه مصطلح يعبر عن المواد الكيميائية السامة التي تنتشر في بيئة الآفة، بواسطة وسائل معينة وتتخذ أشكال مختلفة، تعمل على قتلها وخفض أعدادها في هذه البيئة، حتى تصبح غير ضارة من

¹ - حسب الملحق الوارد في المرسوم 07-144، فإنه في حالة منح الرخصة من قبل والي الولاية، يشترط القانون وجوب إجراء الدراسات التقنية القبلية، أما في منحها من قبل رئيس م.ش.ب، فيكتفي بدراسة موجز التأثير مع وجوب إرفاق الملف بتقرير حول نوع المواد الخطرة.

² - <https://agronomie.info>.

- <https://www.feedo.net/Environment/EnvironmentalProblems/Poisoning/Pesticides.htm> .

الناحية الاقتصادية، حيث تطبق المبيدات باستخدام عدة صور، فقد تطبق في شكل سوائل رش مائية أو زيتية أو في صورة مساحيق تعفير أو في صورة محببات، في صورة أيروسول إلى غير ذلك الصور.¹

وذهبت هيئة الدستور الغذائي التابعة لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو) إلى القول بأن المبيدات، عبارة عن أي مادة أو مخلوط من عدة مواد يقصد بها الوقاية من أية آفات وإعدامها واجتذابها، وطردها أو مكافحتها أو تقليل كفاءتها التناسلية بما في ذلك الأنواع غير المرغوبة من النباتات أو الحيوانات خلال إنتاج الأغذية وتخزينها ونقلها وتوزيعها وتجهيزها والسلع الزراعية أو الأعلاف الحيوانية أو التي قد تقدم للحيوانات لمكافحة الطفيليات. ويشمل المصطلح المواد التي يقصد استخدامها كمنظم لنمو النباتات ومزيل للأوراق، ومجفف الأنسجة النباتية أو مانع للتبرعم ومواد توضع على المحاصيل إما قبل الحصاد أو بعده لحماية السلعة من التلف خلال التخزين والنقل. ولا يشمل المصطلح عادة الأسمدة ومغذيات النبات والحيوان وإضافات الأغذية والعقاقير الحيوانية.²

وقد عرفت كل من منظمتي الصحة و الغذاء العالميتين (OMS/FAO) المبيدات على أنها كل مادة موجهة للوقاية ، تخريب، ردع أو محاربة كل العناصر الضارة سواء كانت نباتات أو حشرات خلال تركيب، تخزين، نقل أو توزيع وحتى تحويل المواد الغذائية الزراعية أو الأعلاف.³ في حين عرفت وكالة حماية النبات في و.م.أ (USEPA) المبيدات بأنها أي مادة يتوقع منها أن تمنع تخرب، تبعد أو تضعف؟ أي طفيلي وهذا يتضمن مبيدات الحشرات، مبيدات الفطريات مبيدات الطحالب ومواد أخرى.⁴

وما يلاحظ على التعريفات السابقة أنها أجمعت في مجملها على أن المبيدات عبارة عن تركيبة من المواد، يكون الغرض منها هو القضاء على الآفات الضارة مهما كان نوعها ومصدرها نباتي أو حيواني، قصد حماية الأغذية والمنتجات الزراعية .

¹ – <http://kenanaonline.com/users/highcontrol/posts/246638>.

² – حمود بن درويش بن سالم الحسني، مبيدات الآفات الزراعية وقوانينها، دائرة الإشراف التنموي، سلطنة عمان، 2012، ص:14.
³ – قامت منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة سنة 2014، بوضع مدونة دولية تحدد قواعد وسلوك إدارة المبيدات، تسترشد بت مختلف الجهات الحكومية والخاصة والمجتمع المدني وأصحاب المصلحة، لإدارة المبيدات من مرحلة الإنتاج إلى غاية تصريفها، لمزيد من التفصيل راجع في ذلك موقع منظمة الصحة العالمية. www.who.int, 19/02/2018.

⁴ – Land raf Md Da Silvia, de O.Rezende, Mechnism of metribuzin herbicide sorption by himicacid simples from Peat and vermicompost. Analatyca Chimica Acta, 1998, p 155–164.

ثانياً: تصنيف المبيدات

أورد العلماء عدة معايير لتصنيف المبيدات نذكر منها¹:

1- أسلوب دخول المبيد لجسم الآفة: تنقسم المبيدات بالنظر إلى طريقة دخولها لجسم الآفة إلى أربعة أقسام؛ القسم الأول يتمثل في سموم معدية، حيث تدخل جسم الآفة عن طريق الفم أثناء التغذية على مواد معاملة بالمبيدات.، أما القسم الثاني فيعتبر سموم جلدية أو باللامسة، دخل جسم الآفة عن طريق الجلد أثناء الرش أو التعفير أو السير على الأسطح المعاملة، ويتمثل القسم الثالث في سموم التدخين أو التنفس تدخل هذه المواد جسم الآفة على شكل غاز أو بخار أو حتى غبار عن طريق الفتحات التنفسية.

أما الرابع يسمى بالسموم الجهازية؛ تعتبر سموما معدية، تمتاز بسهولة ذوبانها وانحلالها في الماء، مما يؤدي إلى امتصاص النبات لها عن طريق الجذر أو الساق أو الأوراق وسريانها مع عصارة النبات وقتل الآفات التي تتغذى على العصارة المسممة.

2- درجة تأثير المبيدات السامة في الآفة: يمكن تقسيمها إلى سموم طبيعية؛ تؤثر بخصائصها وصفاتها الطبيعية، سموم تنفسية، تأثيرها يرتكز أساساً على عمل الجهاز التنفسي، سموم عصبية تؤثر في عمل الجهاز العصبي المركزي أو الطرفي وسموم بروتوبلازمية؛ تعمل على ترسيب بروتين الخلايا الحية، إضافة إلى سموم عامة، لها عدة طرق وأساليب للتأثير لا تخرج جميعها عن الطرق المذكورة سابقاً.

3- بالنظر إلى مصدر المبيدات وتركيبها الكيميائي: تتضمن مركبات غير عضوية، مركبات عضوية من أصل نباتي ومركبات عضوية صناعية.

4- نوع الآفة المراد مكافحتها: تصنف إلى مبيدات الحشرات ومبيدات العناكب.

¹- <http://www.pestsupply.com>, <http://kenanaonline.com/users/highcontrol/posts/246638>,

<https://www.marefa.org>, 05/08/2020, 05 :30h.

الفرع الثاني

الأحكام الخاصة بتصنيع المبيدات

قصد الحد من تزايد حدة التلوث بالمبيدات وتأثيرها خاصة على الأغذية، تدخلت مختلف التشريعات والقوانين في تنظيم إنتاج المبيدات، من خلال فرض القيود اللازمة لممارسة النشاط والاستثمار في هذا المجال (أولاً) وتحديد الجهات الإدارية المختصة بمنح الترخيص (ثانياً).

أولاً: شروط تصنيع المبيدات

يجب على طالب رخصة إنشاء مصنع للمبيدات أن يقدم طلباً إلى وزارة الصحة مرفقاً بجملة من المستندات¹ تتعلق ب:

- شهادة العمل في مجال المبيدات.
- شهادة اجتياز صاحب الطلب الدورة التدريبية.
- موافقة هيئة التصنيع.
- موافقة جهاز الأمن الصناعي.
- موافقة جهاز شؤون البيئة.
- شهادة تسجيل المبيد المراد تصنيعه.
- موافقة وزارة الصحة.
- صورة من السجل التجاري.
- صورة البطاقة الضريبية.
- رسم هندسي للمصنع.
- بيان القوة المحركة للمصنع.
- بيان بجميع الأجهزة المستخدمة في المصنع وصورة من ترخيص الوحدات المحلية الواقع في دائرتها المصنع وشهادة تأمين للمدير المسؤول أنه مؤمن من طرف صاحب العمل.

¹ - الترخيص بتصنيع مبيدات الآفات الزراعية أو تجهيزها أو إعادة تعبئتها، الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، مصر، (د.س.ن)، ص

- التعهد بضرورة وجود دفتر لحركة المصنع، إضافة إلى التعهد بالحصول على بيانات الأماكن لكل مركب يتم تجهيزها واستخدامه داخل المصنع من خلال الشركة الموردة للخامات مع إرسال صورة منها للمعمل المركزي للمبيدات.
- تعهد بأن جميع الرسائل الخارجية من المصنع تكون مصحوبة بنسخة من بيانات الأمان تفيد كيفية التعامل في حالات الحوادث، عند النقل وإقرار بعدم تداول إنتاج المصنع إلا بعد الحصول على شهادة تحليل من المعمل المركزي للمبيدات تفيد مطابقة المنتج للمواصفات المسجل عليه.
- تحليل كيميائي للمبيد المراد تصنيعه، يصدر عن معهد معترف به ومصادق عليه وفقاً للتعظيم المعمول به.
- ضرورة الحصول على شهادة من بلد المنشأ تؤكد استعمال هذا المبيد.
- دفع الرسوم المحددة قانوناً.

وقد ألزمت منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة؛ الحكومات أن تتقيد في صناعة المبيدات بأحكام المدونة التي وضعتها سنة 2003، كميّار في صنع المبيدات وتوزيعها والإعلان عنها، لاسيما في البلدان التي تفتقر إلى التشريعات والخدمات الاستشارية الملائمة.

ثانياً: الجهات المختصة بالترخيص لمصانع المبيدات

بالنسبة للجهة الإدارية المكلفة بالترخيص لإنشاء واستغلال مصنع المبيدات، نجد بأن المشرع الجزائري قد حدد في المرسوم التنفيذي رقم (07-144) السابق ذكره، حيث حددها في الملحق على النحو التالي:

1- وجوب تسليم الرخصة من قبل الوزارة المختصة: مع إجراء دراسات تأثير المشروع على البيئة والمخاطر المحتملة التي تنجر عنه¹ وذلك في الحالات التالية:

الحالة الأولى: بالنسبة للمبيدات والمواد التي تستعمل للمحافظة على الخشب والمواد المشتقة، عندما تكون كمية المواد المنشطة؛ قدر مهلك بنسبة 50 ملغ/كلغ شفهي على الفأر، أقل أو تساوي 25 أو تركيز مهلك بنسبة 50 ملغ/ل مستنشقة على الفأر أقل أو تساوي 0.5 تفوق 100 كلغ، مع تحديد نطاق الإعلان ب06 كم.

¹ - الملحق الذي يحدد قائمة المنشآت المصنفة، المرسوم التنفيذي رقم 07-144 ، مرجع سابق.

الحالة الثانية: عندما يكون القدر المهلك (50 ملغ/كلغ) شفهي على الفأر من المادة المنشطة أقل أو يساوي 200. وتحديد مسافة الإعلان ب03 كم.

الحالة الثالثة: بالنسبة لتوضيب المبيدات والمستودعات التي تستخدم للتخزين، إذا كان القدر المهلك 50 شفهي على الفأر (ملغ/ كلغ) من المنتج السائل أقل أو يساوي 200، في حين يحدد المنتج الصلب بنسبة أقل أو تساوي 50 مع تحديد نطاق الإعلان في كلتا الحالتين بمسافة 02 كم.

أما مستودعات تخزين المبيدات، فتخضع للترخيص الوزاري عندما تفوق القدرة الإجمالية للمستودع 150 طن وتكون مسافة الإعلان 1.5 كم.

2- تسليم رخص صناعة وتوضيب وتخزين المبيدات من قبل والي الولاية المختص إقليميا

يرخص والي الولاية المختصة إقليميا بصناعة وتوضيب وتخزين المبيدات¹ في الحالات الآتي ذكرها:

الحالة الأولى: إذا كان القدر المهلك (ملغ/كلغ) شفهي من المادة المنشطة يفوق 200 ، ففي هذه الحالة يلزم صاحب المنشأة بإعداد دراساتي التأثير والخطر لتحديد المخاطر التي يربتها المشروع الصناعي على البيئة والعمل على تفاديها.

الحالة الثانية: إذا تجاوزت المادة المنشطة 200 (ملغ/كلغ)، عندما تدخل عدة مواد نشطة في صياغة المنتج، فإنها تحجز لترتيب المواد المنشطة؛ حيث يكون القدر المهلك 50 شفهي على الفأر هو الأضعف، مع تحدد نطاق الإعلان ب02 كم.

الحالة الثالثة: حالة توضيب المبيدات السائلة التي تفوق 200 (ملغ/كلغ) والصلبة التي تتعدى 50 (ملغ/كلغ)، بمسافة 02 كم للإعلان، بالنسبة للمستودعات التي تحدد قدرتها الإجمالية بأقل أو تساوي 150 طن.

¹ - الملحق الذي يحدد قائمة المنشآت المصنفة، المرسوم التنفيذي رقم 07-144، مرجع سابق.

خلاصة الباب الأول

لقد حدد المشرع أحكاما خاصة لإنشاء المصانع، لما لهذا النشاط من دور فعال في الاقتصاد الوطني بشكل عام، لهذا أخضعها لدراسات تقنية وفنية، لتحليل مدى تأثير المشاريع الصناعية على البيئة والصحة العامة ومعرفة الأخطار التي يتوقع حدوثها سواء على المدى القريب أو البعيد لتفاديها أو التقليل منها. وبالرغم من أن هذه الدراسات قد أثبتت جدارتها ولعبت دورا رقابيا ووقائيا في حماية البيئة والمحيط، إلا أنها لا تزال تعرف بعض النقص في جانب الإجراءات والمدة وآليات الطعن فيها الأمر الذي يؤثر بشكل سلبي على حقوق أصحاب المشاريع ويؤدي إلى تعطيلها، لعدم ضمان حياد الإدارة وتعسفها.

كما أخضع المشرع المنشآت الصناعية لشروط قانونية موضوعية وشكلية، تهدف إلى حماية أصحاب المصانع والأشخاص الآخرين والبيئة. واعتمد نظامان إداريان أساسيان هما نظام الرخصة الإدارية ونظام التصريح الذي يعد أقل تعقيدا وخطورة مقارنة بنظام الرخصة، حيث يتميز بالبساطة وقلة التعقيد وسهولة الإجراءات، يتعلق بالمنشآت من الفئة الرابعة، تعود صلاحية منحه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي له دور ازدواجي، فنراه يرخص بنظام الرخصة للمنشآت من الفئة الثالثة ويصرح للفئة الرابعة.

ولتعزيز قواعد وآليات حماية البيئة والصحة العام، فقد قسم المشرع الجزائري المنشآت المصنفة إلى ثلاثة تصنيفات، حيث أخضع الفئة الأولى التي تتطوي على درجة خطورة كبيرة إلى رقابة الوزارة المكلفة بالبيئة بالتنسيق مع الوزارات المعنية، في حين أوكل صلاحية منح رخصة الفئة الثانية إلى والي الولاية المختص إقليميا، أما الفئة الثالثة فتعود صلاحية الترخيص لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

وعلى الرغم من أن المشرع الجزائري قد ضبط وأحاط جميع مراحل تسليم الرخصة ودراسة الطلب من قبل لجنة مختصة تم إنشائها لهذا الغرض، إلا أننا لاحظنا أن تشكيلة اللجنة وإن كانت قد تضمنت جميع القطاعات والإدارات على مستوى الولاية، كأمر جيد من ناحية دراسة الملفات دراسة متكاملة من طرف المختصين في مختلف القطاعات، لكن ما يؤخذ على هذه التشكيلة هو غياب مديرية التهيئة والتعمير، التي تلعب دورا رئيسيا في مجال رخص البناء، إضافة إلى عدم إدراج ممثلي المجتمع المدني وخاصة الجمعيات الناشطة في مجال البيئة والتي أثبتت دورها الفعال في مجال التوعية، بضرورة حماية البيئة.

وقد عرفت الإجراءات القانونية والتنظيمية المتبعة في منح الرخص الإدارية في الحالات العادية سواء فيما تعلق برخصة البناء أو الاستثمار أو تسيير النفايات أو النقل، بعض الصعوبات حيث

أثارت جملة من الإشكالات القانونية الهامة، من ناحية المواعيد أو الإجراءات المتبعة وطرق الطعن فيها، نتيجة للنظام القانوني المعتمد والذي عرف تأخرا كبيرا ولم يواكب مختلف التطورات الحديثة الحاصلة في مجال الترخيص على الصعيد العالمي.

وتجدر الإشارة إلى أن الأحكام والشروط المتعلقة بمنح الرخص لا تتسم بالثبات والاستقرار فهي أحكام تتغير نتيجة حدوث ظروف استثنائية أو خاصة تستدعي تدخل الجهات المختصة، التي تقوم بفرض أحكام وتدابير استثنائية كاشتراط الحصول على إجازة مسبقة في حالة الرخص التي تقوم على الاعتبار الشخصي، أو شهادة رسمية، تقاديا للأخطار التي تحدث في مثل هذه الحالات ويصعب تداركها فيما بعد والحد منها، والتثبت من أن الصانع يتبع الطرق السليمة والمواصفات والمعايير المعترف بها محليا وعالميا.

لذلك تدخل المشرع في مجال المنشآت الصناعية، فأوجب الحصول على رخصة جديدة بالنسبة لمؤسسات الفئة الأولى والثانية والثالثة، وتصريح جديد بالنسبة لمؤسسات الفئة الرابعة، مع مراعاة قواعد حماية البيئة في هذا المجال، حيث ألزم المستغل باتخاذ كل ما يلزم من التدابير والاحتياطات، لمنع حدوث كوارث وأخطار كالاحتراق والانفجار، تعرض الجوار والبيئة للضرر وفي حالة فشل هذه التدابير في احتواء الخطر، فيغلق المصنع وفقا للإجراءات القانونية المعينة.

مع ضرورة إخضاع المنشأة التي تباشر نشاطها، دون ترخيص لنظام المراجعة البيئية في مدة قانونية معينة، حتى يتم تقييم مختلف الآثار السلبية والأضرار التي يلحقها النشاط الصناعي بالمحيط ويهدد صحة الإنسان وسلامته، إلا أنه ما يمكن قوله هو أن غياب التنظيم القانوني الجيد للمراجعة البيئية وترك هامش من الحرية للسلطة الإدارية لفحص التقارير وإبداء رأيها والمصادقة عليها، دون أن يكون هناك قانون يبين حدود الرقابة على تقارير المراجعة، يجعل المراجعين يلجئون إلى طرق وأساليب أخرى، قد لا تؤدي الغرض المنشود منها.

وما يمكن ملاحظته أيضا أن دور الوزارة المكلفة بالبيئة، في منح الرخصة تميز بعدم الثبات فوجدناها في الحالات العادية، ترخص وتراقب إنشاء المنشآت الصناعية من الفئة الأولى في حين كان لها دورا استشاريا في الترخيص لبعض الصناعات، وغياب كلي في صناعات أخرى إضافة إلى ذلك فقد ضيق المشرع الجزائري في الجهات والأشخاص التي تعود لها صلاحية منح الرخصة دون سواها كما ترك للإدارة سلطة تقديرية واسعة في تنظيم الرخص، مما قد يربط مشاكل عدم حياد وتعسف الإدارة.

الباب الثاني
الآثار القانونية للرخص
الإدارية للمنشآت
الصناعية

بعد صدور قرار الترخيص للمنشآت الصناعية، من الفئة الأولى والثانية والثالثة وقرار التصريح للمنشآت الصناعية من الفئة الرابعة، يتم إنشاء هذه المنشآت، التي ترتب آثار ونتائج قانونية تتعلق بالمصنع في حد ذاته والغير والجهة الإدارية المرخصة وكذلك القضاء.

فبالنسبة للآثار القانونية للمصنع ذاته، يعد صاحب المصنع طرفاً في العلاقة يتمتع بحق إنشاء المؤسسة الصناعية، منذ تاريخ قرار منح الترخيص ومباشرة العمل بعد التنفيذ بالمدة القانونية التي تحددها الجهة الإدارية المرخصة، إلا أنه في المقابل يتحمل مسؤوليات قانونية عن مخالفته للتنظيم المعمول به.

إلى جانب ذلك فقد اهتم القانون بالمحافظة على حقوق الغير، أي الأشخاص المجاورين الذين يتضررون من إنشاء المصانع، حيث فتح أمامهم مجال تقديم الاعتراض على قرارات الترخيص لهذه المصانع، الذي قيده بمدة قانونية محددة والمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي قد تلحق بهم إذا اقتضى الأمر ذلك.

فالترخيص بمفهومه القانوني كآلية وقائية ردعية وامتيازاً، تمارسه السلطة الإدارية في مواجهة المرخص له، للتأكد من مطابقة النشاط للأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها وتنفيذ الأعمال المرخص بها، لضمان مشروعية النشاط وعدم إضراره بالبيئة والصحة العامة. وهذا ما يعد من صميم أهداف الضبط الإداري، الذي هو من أعمال السلطة الإدارية بوجه عام.

لهذا منح القانون للإدارة جملة من السلطات تمارسها في مجال الرقابة، من خلال توفير الوسائل البشرية والقانونية، إضافة إلى الحق في توقيع الجزاءات ذات طبيعة إدارية أو مالية في حالة مخالفة المرخص له لأحكام الترخيص.

وتمارس السلطة القضائية رقابتها على هذه المصانع، إذ يعود لها حق الرقابة قبل صدور قرار الترخيص، فلا يقتصر دورها على مرحلة ما بعد منح الرخصة وإنما تشمل أيضاً مرحلة ما قبل صدورها، للتأكد من مدى مشروعية قرار رفض المصادقة على الدراسات البيئية الأولية، أما في حالة صدور القرار، فيقتصر دور القاضي على تقدير مشروعية قرار رفض منح الرخصة، كما يعود للجهات القضائية، سلطة توقيع العقوبات في حالة ارتكاب المستغل لمخالفات وجرائم تضر بالبيئة. وستتم دراسة هذا الباب، من خلال تقسيمه إلى ثلاثة فصول يتناول الفصل الأول الآثار القانونية للرخصة الإدارية للمصنع والغير وينتظر الفصل الثاني للآثار القانونية بالنسبة للجهة الإدارية المرخصة، أما الفصل الثالث فسوف نخصصه لدراسة الآثار القانونية بالنسبة للجهة القضائية.

الفصل الأول
الآثار القانونية بالنسبة للمنشأة
الصناعية والغير

الفصل الأول
الآثار القانونية بالنسبة
للمنشأة الصناعية والغير

يعتبر منح الرخصة بإنشاء واستغلال المصانع، من صميم عمل الجهات الإدارية المختصة، يتمثل دورها في التأكد من صحة الأوراق والوثائق المطلوبة التي حددها القانون والقيام بالإجراءات المقررة في هذا المجال.

فإذا استوفى طالب الرخصة جميع الشروط القانونية، فيجب على الإدارة أن تمنح الرخصة دون أن تتحجج بأية أعذار أو ترفض لأسباب تخرج عن موضوع الرخصة، كونها في هذه الحالة مقيدة بالترخيص ولا تملك سلطة تقديرية واسعة للرفض أو قبول المنح طالما قيدها القانون في ذلك.

وبالتالي ترتب الرخصة للمصنع ذاته جملة من الآثار القانونية، باعتبارها قيوداً واستثناءً على الأصل العام القاضي بحرية الصناعة والتجارة، فدون إذن من السلطة الإدارية المختصة لا يحق للمستغل ممارسة النشاط الصناعي الخطير الذي يرتب آثار سلبية ضارة بالبيئة والمحيط.

وتتمثل هذه الآثار في العلاقة التي تربط صاحب المصنع بالإدارة المرخصة من جهة، من خلال الالتزام والتقييد بالرقابة اللاحقة على منح الرخصة، إضافة إلى السهر على توفير شروط الوقاية والصحة والنظافة، ضمان سلامة العاملين في المصنع، بتحسين الظروف الصحية والأمنية في مكان العمل واستخدام أفضل التكنولوجيات المتاحة لتيسير وتحسين ظروف العمال.

إضافة إلى ذلك فقد حدد القانون مسؤولية صاحب المصنع عن النفايات التي تخلفها عمليات الإنتاج، خاصة عند استعمال مواد خطيرة وكيميائية ذات طبيعة سامة، الأمر الذي يفرض على صاحب المصنع ضمان التخلص الآمن من النفايات، سواء كانت صلبة أو سائلة أو في شكل دخان يتصاعد من مداخل المصنع، حيث يلزم بالتخلص من هذه المخلفات وفقاً للأساليب المحددة قانوناً والتي نادت بها جل الاتفاقيات الدولية.

ولا تقتصر التزامات صاحب المصنع عند هذا الحد، بل يبقى مسئولاً عن الأضرار التي يمكن أن تحدث في المصنع وتضر بالأشخاص المجاورين له، مما يستوجب التعويض في حالة وقوع هذه الأضرار.

لهذا سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، يتناول المبحث الأول الآثار القانونية للرخصة بالنسبة للمصنع ذاته، أما الثاني فيتطرق إلى الآثار القانونية للرخصة بالنسبة للغير.

المبحث الأول

الآثار القانونية بالنسبة لصاحب المصنع

يلتزم صاحب المشروع قبل ممارسة نشاطه، بأن يتقدم بطلب إلى الجهات المختصة قصد الحصول على إذن أو رخصة، ترتب للمستغل مركزا قانونيا خاصا يخوله حقوقا ويفرض عليه جملة من الواجبات والالتزامات التي يتمسك بها تجاه الإدارة المانحة للترخيص أو حتى بالنسبة للغير.¹

إلا أن المركز القانوني يختلف من ناحية الإدارة المانحة للرخصة بموجب قرار إداري إفرادي وحائز الرخصة.

وترتب الرخصة للمرخص له جملة من الحقوق المكتسبة، التي تمكنه من التصرف وممارسة النشاط الصناعي وإقامة المشروع الذي يرغب به بقصد الحصول على الربح (المطلب الأول) في المقابل يتحمل جملة من الالتزامات والمسؤوليات للحفاظ على البيئة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

حقوق صاحب المصنع المرخص له

لطالب الرخصة الذي تتوفر فيه الشروط القانونية اللازمة، الحق في أن يتقدم بطلبه إلى الجهات القانونية المختصة، بغرض الحصول على الرخصة اللازمة لإنشاء المنشأة الصناعية في حالة المنشآت الخاضعة لهذا النظام وللتصريح بالنسبة للمنشآت من الفئة الرابعة (الفرع الأول)، فإذا وافقت الإدارة على طلبه ومنحته الرخصة، يكتسب المرخص له الحق في استغلال المنشأة الصناعية وممارسة النشاط الصناعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الحق في الحصول على الرخصة

كأصل عام تباح ممارسة الأنشطة الصناعية، إلا أنه لدواعي المصلحة العامة تفرض بعض الأنظمة الحصول على تراخيص لممارسة بعض الأنشطة، فعلى سبيل المثال لا يجوز ممارسة نشاط النقل البري للركاب والبضائع، إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من وزارة النقل ولا يجوز إقامة

¹ - عزاوي عبد الرحمان ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص: 273.

مشروع صناعي إلا بعد الحصول على ترخيص من الجهات المختصة سواء على المستوى المركزي أو المحلي.

ويقسم بعض الفقه الإداري التراخيص إلى نوعين رئيسيين، الأول ترخيص يعتبر استثناء من الأصل العام وهو الإباحة والحرية، في هذه الحالة يعتبر الترخيص حقاً لطالبه كقاعدة عامة، فلا يجوز للجهة الحكومية المختصة أن تمتنع عن إصداره إذا توافرت الشروط المطلوبة لدى طالب الترخيص.¹

ويترتب على ذلك أن إعطاء الترخيص لا يشكل منحة من جانب الجهة الإدارية، فهذه الأخيرة ملزمة بإصدار الترخيص، إذا توافرت في الطالب الشروط التي حددها القانون. أما النوع الثاني من الترخيص يعتبر استثناء من أصل عام هو الحظر وليس الإباحة، في حالة إذا كان النشاط المطلوب مزاولته ممنوعاً أصلاً بطبيعته مثل الترخيص للأجنبي بممارسة نشاط اقتصادي مقصور مزاولته على المواطنين كذلك الترخيص بتملك وحيازة الأسلحة والاتجار فيها.

والترخيص إذا كان استثناء من أصل عام هو الحظر، فإنه يعتبر في هذه الحالة منحة أو ميزة من الجهة الإدارية المختصة في الدولة، لها سلطة إصداره أو الرفض بحسب تقديرها المطلق لأن الترخيص في هذه الحالة لا يرقى إلى مرتبة الحق.²

وتتعدد صور وشروط التراخيص، مما يربط اختلاف الجزاءات في حالة مخالفة أحكامها والآثار القانونية المترتبة على ممارسة النشاط، دون الحصول على الترخيص المطلوب قانوناً. ففي حالة مخالفة المرخص له قواعد وشروط مزاولته النشاط المرخص به، فإن الجزاء أو العقوبة تختلف بحسب طبيعة المخالفة، فهناك المخالفات ذات طبيعة مالية كالغرامة بإلزام المخالف بدفع مبالغ مالية، إضافة إلى إلزامه بإزالة الآثار المادية للمخالفة متى كان ذلك ممكناً.

وقد يترتب على المخالف إغلاق المصنع، أو وقف النشاط المرخص له لمدة معينة، أو إلغاء الترخيص نهائياً إذا كانت المخالفة جسيمة، كما رأينا سابقاً. أما في حالة مزاولته النشاط دون رخصة، فإن بعض التشريعات تكفي بفرض غرامة مالية.

وهناك من التشريعات من تحكم بجزاء مالي إلى جانب عقوبة سالبة للحرية، مع ترك حرية الاختيار الحكم بهما معاً أو كليهما للجهة القضائية المختصة، حسب درجة جسامة المخالفة وهو ما

¹ - خالد أحمد عثمان، الأهمية القانونية للتراخيص النظامية، جريدة العرب الاقتصادية الدولية، أبريل 2010، منشور على الرابط التالي:

https://www.aleqt.com/2010/04/03/article_373396.html.

² - خالد أحمد عثمان، المرجع نفسه.

سنوضحه لاحقاً عند الحديث عن الجزاءات والعقوبات المقررة لمخالفة أحكام الترخيص والعمل دون رخصة.

فاستيفاء طالب الترخيص الشروط والإجراءات اللازمة لمنح الترخيص، لا يرتب بذاته مركزاً قانونياً نهائياً، إذا ما صدرت عند منح الترخيص قاعدة موضوعية من السلطة المختصة من شأنها أن تغير من حالات الترخيص.

فلا يجوز في هذه الحالة التمسك بفكرة الحق المكتسب أو المركز القانوني المستقر وعلى أساس ذلك أن هذه الإجراءات السابقة على صدور الترخيص لا تعدو أن تكون مجرد إجراءات تمهيدية لم يصدر بشأنها قرار عن السلطة المختصة، من ثم يتقيد القرار الصادر بشأن الترخيص بالمدة السارية عند إصداره.¹

الفرع الثاني

الحق في ممارسة النشاط الصناعي

يعتبر مبدأ حرية التجارة والصناعة، ركيزة أساسية يتمتع بموجبها الأشخاص بحرية ممارسة النشاطات الصناعية ومسلماً من مسلمات نظام اقتصاد السوق، يعكس بوضوح ويجسد الأفكار الليبرالية التي نادى بها الثورة الفرنسية، للتمييز بين نظامين اقتصاديين أحدهما ليبرالياً والآخر اشتراكياً.

ومن الناحية التاريخية يرجع ظهور مبدأ حرية التجارة والصناعة، إلى دولة فرنسا حيث كان يحمل اسم "مبدأ حرية المبادرة" عقب الثورة الفرنسية، التي نادى بضرورة احترام بينها حرية التجارة والصناعة، كحق من حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 وهو ما تم تكريسه في ذلك الوقت من قبل المشرع الفرنسي بموجب تشريع 2-17 مارس 1791 المعروف باسم مرسوم "الأرد" décret d'Allarde" وقانون 14-17 مارس 1791 المعروف بـ le Chapelier فهو النص الذي اعتمد عليه لصياغة مبادئ حرية التجارة والصناعة.²

¹ - وهذا ما أكدته المادة 152 من قانون الزراعة المصري رقم 53 لسنة 1966، ج ر عدد 32 صادرة في 01 أغسطس 1983.

² - Le Décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791 ou la materialization des idées liberals de la Revolution française, Revue general du droit on line, 2015, N° 19932.

وقد كان مبدأ حرية التجارة والصناعة محل اختلاف من طرف الفقه والقضاء، حيث اعتبره مجلس الدولة الفرنسي مبدأ من المبادئ العامة للقانون، في قضية Daudignac بتاريخ 22 جوان 1951 فهنا استعمل المجلس عبارة "انتهاك حرية التجارة والصناعة المضمونة بالتشريع".¹

أ- تكريس مبدأ حرية الصناعة في الدساتير الجزائرية

شهد مبدأ حرية الصناعة في الجزائر مرحلتان أساسيتان، تراوحت بين الرفض المطلق والقبول الضمني وذلك في فترات مختلفة، فبعد الاستقلال استبعدت فكرة حق التمتع بالملكية الخاصة، حيث تم إدماجها ضمن الإستراتيجية السياسية والاقتصادية للدولة، التي تضمنها الميثاق الوطني لسنة 1965 أين تدخلت الدولة لاحتكار أهم النشاطات الاقتصادية، باعتبارها دولة اشتراكية وهذا ما تضمنه دستور 1963.²

أما دستور 1976 فلم يتطرق لمبدأ حرية التجارة والصناعة، على الرغم من أنه نص على أهم الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن.

وعلى إثر الأزمات الاقتصادية وانخفاض أسعار البترول، فقد تم لأول مرة تكريس مبدأ حرية الصناعة والتجارة صراحة في الجزائر بموجب دستور 1996، حيث نصت المادة 37 منه على أن "حرية التجارة والصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون".

ووفقا لنص المادة 37 المذكورة أعلاه يمكن القول بأن الدستور، قد أقر بصريح العبارة حماية مبدأ حرية التجارة والصناعة، دون تمييز بين الجزائري والأجنبي ضد كل صور التعدي عليها، كما نص على وجوب ممارسة حرية النشاط الصناعي والتجاري وفقا للنصوص القانونية والتنظيمية، إضافة إلى أنه سحب من السلطة التنفيذية صلاحية ممارسة النشاطات والمهن الاقتصادية.³

¹ -CE, arrêts Daudignac , Ass 22 juin 1951, "la Liberté de l'industrie et du commerce garantie - police", Grands arrêts du Conseil d'État, op.cit, p 394 .

² - نصت المادة 10 من دستور 1963 المؤرخ في 8-09-1963 على أن الأهداف الأساسية للجمهورية الجزائرية تتمثل في تشييد مجتمع اشتراكي، محاربة ظاهرة استغلال الإنسان بكل أشكالها، فانتهاج النظام الاشتراكي كأسلوب للتسيير الاقتصادي يتناقض مع أهم مبادئ النظام الليبرالي وهو مبدأ حرية التجارة والصناعة، ج ر عدد 64، صادرة بتاريخ 1963/09/10.

³ - عجابي عماد، تكريس مبدأ حرية التجارة والصناعة في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الرابع، ديسمبر 2014، ص:266.

وتعزيزاً لهذه الحماية فقد نص الدستور على جملة من الضمانات منها ضمان حرية الابتكار الفكري والفني والعلمي¹، نزاهة مؤسسات الدولة في معاملة الاستثمار، ضمان مشروعية نزع الملكية²، ضمان الحق في الملكية الخاصة...³

ب- تكريس مبدأ حرية الصناعة في القانون

تميزت فترة ما بعد الاستقلال بالتركيز على التنمية الاقتصادية واحتكار الدولة للنشاط الاقتصادي والاعتماد كلية على المؤسسات العامة، أي أن الدولة تقوم بعملية التنمية وتشرف على المجال الاقتصادي بصورة عامة، مما أدى إلى تقلص حرية التجارة والصناعة نتيجة لاتساع مجال النظام العام الاقتصادي.⁴

ولم تكثف الدولة باحتكار النشاط الاقتصادي، بل لعبت دوراً ضابطاً ويتجلى ذلك من خلال تقليصها لدور القطاع الخاص في تحقيق التنمية الاقتصادية، ومنعه من التدخل في ممارسة النشاطات الاقتصادية الحيوية والإستراتيجية ولم تفتح أمامه، سوى القطاعات الثانوية التي لا تمثل أهمية بالنسبة للاقتصاد الوطني.⁵

وقد أكد المشرع رفض الأخذ بمبدأ حرية التجارة والصناعة، من خلال إصدار قانون الأسعار، بموجب الأمر رقم 37-75 الذي حدد من خلاله أسعار المنتجات الصناعية والزراعية وجميع الخدمات، عن طريق مقررات متخذة بمرسوم أو قرار وزاري أو قرار، كما أنه يمكن أن يكون محل توزيع بالتساوي على مختلف أنحاء التراب الوطني ولم يخضعها لقانون العرض والطلب.⁶

¹ - المادة 38 من دستور 1996.

² - المادة 23 من دستور 1996، كما أكد التعديل الدستوري الأخير في مادته 61 على ضمان حرية ممارسة التجارة والاستثمار والمقاوله في إطار القانون، المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82، صادرة في 2020/12/30.

³ - المادة 52 من دستور 1996.

⁴ - الأمر رقم 97-76 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن دستور الجمهورية الجزائرية، ج ر عدد 94، صادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

⁵ - بري نور الدين، محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، -2015، ص: 14.

⁶ - المرسوم رقم 114-66 المؤرخ في 12 ماي 1966 يتعلق بالمنتجات والخدمات الموضوعة تحت نظام التصديق على الأسعار ج ر عدد 41 صادر بتاريخ 24 ماي 1966، الأمر رقم 37-75 المؤرخ في 29 أبريل 1975 يتعلق بالأسعار وقمع المخالفات الخاصة بتنظيم الأسعار، ج ر عدد 38، صادرة بتاريخ 13 ماي 1975، مختور دليلة، حماية النظام العام الاقتصادي في بعده التنافسي، الملتقى الدولي حول التحول في فكرة النظام العام من النظام العام إلى الأنظمة العامة، يومي 07 و08 ماي 2014، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، عدد خاص، 2015، ص537. .

لهذا أخضعت الدولة جميع النشاطات والقطاعات، باختلاف أنواعها للقطاع العام ومنعت القطاع الخاص الاستثمار فيها، كقطاع التجارة الخارجية، قطاع المحروقات، الإعلام والاتصال استغلال المناجم، المواد الغذائية، مواد البناء، الاسمنت، الحديد والصلب، النقل البحري والجوي، النقل بالسكك الحديدية، الخدمات المصرفية، التأمينات.¹

وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 88-201، تم الاعتراف للقطاع الخاص الوطني بدوره في عملية التنمية، حيث فتح أمامه حق ممارسة العديد من النشاطات الاقتصادية، ثم ألغي فيما بعد هذا المرسوم وتم إقرار حرية الاستثمارات مع مراعاة التشريع والتنظيم المتعلقة بالأنشطة المقننة.²

لهذا عكف المشرع على القيام بجملة من الإصلاحات، تمثلت في تشجيع القطاع الخاص وإشراكه في عملية التنمية الاقتصادية، المبنية أساسا على حرية التجارة والصناعة، وفقا لنظام قانوني يتسم بالمرونة في التعامل وضبط العلاقات الاقتصادية بين المتعاملين في مجال القطاع الخاص، يحكمها مبدأ سلطان الإرادة ويضبط أحكامها مبدأ العقد شريعة المتعاقدين الانفرادية.

فلا يمنع مبدأ حرية التجارة والصناعة، الدولة من ممارسة بعض الأنشطة الاقتصادية ولا تلغي وجود القطاع العام، الذي يتواجد إلى جانب القطاع الخاص، أي أن هذا المبدأ لا ينظر إليه على إطلاقه، ذلك أن تدخل الدولة في بعض الحالات يحكمه مبدأ تحقيق المصلحة العامة، على أن لا يتضمن تدخلها في النشاط الاقتصادي إعاقة وتقييد حرية القطاع الخاص في مجال التجارة والصناعة.³

كما سيطرت الدولة على جميع النشاطات والقطاعات، التي يمنع على القطاع الخاص الاستثمار فيها ويتعلق الأمر بالاحتكارات مثل احتكار التجارة الخارجية وأخضعت المؤسسة الخاصة لنظام متشدد ومتميز، يتعلق بإلغاء إجراء الاعتماد المسبق فيما يخص إنشاء المؤسسة وتنظيم آليات الرقابة فيما يخص الاستثمار.⁴

¹ - أفلولي ولد رابح صافية، "مبدأ حرية الصناعة والتجارة في القانون الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 2، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص: 06.

² - المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 5 أكتوبر 1993 يتعلق بترقية الاستثمار، ج ر عدد 64، صادرة في 10/10/1993.
³ - Le Décret d'Allarde, op.cit, Joseph-Jean- Crhystone Facot, Questions constutionnelles sur le commerce et l'industrie, Paris, 1970, p203.

⁴ - المادة 3 من القانون رقم 11-82 يتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني، ج ر عدد 34، صادرة في 24 غشت 1982، الملغى بموجب القانون رقم 25-88 المؤرخ في 12 يوليو 1988 يتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية، ج ر عدد 28، صادرة في 1988.

وكذلك احتكار الدولة الإنتاج والتسويق في القطاعات الهامة كالمحروقات، استغلال المناجم المواد الغذائية، مواد البناء، الاسمنت، الحديد والصلب، قطاع الخدمات كالنقل البحري والجوي والنقل بالسكك الحديدية، كذلك خدمات البنوك والتأمينات والإعلام والاتصال....¹

وبناء عليه رفض المشرع الأخذ بمبدأ حرية التجارة والصناعة، من خلال إصداره الأمر رقم 37-75 المتعلق بالأسعار، الذي حدد الأسعار وفقا لقاعدة العرض والطلب، بما فيها أسعار المنتجات الصناعية والزراعية وجميع الخدمات بموجب مراسيم تنظيمية.²

ثم تغيرت نظرة التشريع الجزائري من الرفض المطلق لمبدأ حرية الصناعة إلى الأخذ به بسبب الأوضاع الاقتصادية المتأزمة، التي عاشتها البلاد في ظل فشل الاقتصاد المسير، تراكم المديونية الاعتماد الكلي على القطاع العام واستبعاد القطاع الخاص، مما فرض وجوب تبني إصلاحات اقتصادية واسعة منذ سنة 1988، تميزت بفتح المجال أمام الاستثمار في القطاع الخاص بعد تراجع الدولة عن احتكار المجال الاقتصادي.³

إن ما يؤكد نية المشرع في تبني مبدأ حرية التجارة والصناعة هو إصداره عدة نصوص قانونية ذات طابع ليبرالي، تتعلق بعضها بتقليص دور الدولة بالتدخل المباشر في النشاط الاقتصادي وتلغي الاحتكار، بعضها الأخرى تتعلق بتشجيع المؤسسات الخاصة، حيث تقر هذه النصوص حرية إنشاء المؤسسات الخاصة وعدم تقييد حريتها في ممارسة التجارة والصناعة.⁴

حيث أصدر المشرع قانون الاستثمار، الذي اعترف بدور القطاع الخاص الوطني في عملية التنمية في حدود ضيقة وفتح أمامه العديد من النشاطات الاقتصادية، مع احتفاظ الدولة ببعض

¹ - المادة 23 من الأمر رقم 66-284 مؤرخ في 15 سبتمبر 1966 يتضمن قانون الاستثمارات، الأمر رقم 66-127 المؤرخ في 27 ماي 1966 يتضمن إنشاء احتكار الدولة لعمليات التأمين، ج ر عدد 43، صادرة بتاريخ 31 ماي 1966.

² - المرسوم التنفيذي رقم 66-114 المؤرخ في 12 ماي 1966 المتعلق بالمنتجات والخدمات الموضوعة تحت نظام التصديق على الأسعار ، ج ر عدد 41، صادرة بتاريخ 24 ماي 1966، الأمر رقم 37-75 المؤرخ في 29 أبريل 1975 يتعلق بالأسعار وقمع المخالفات الخاصة بتنظيم الأسعار، ج ر عدد 38، صادرة بتاريخ 13 ماي 1975.

³ - وليد بوجميلين، مبدأ حرية الصناعة والتجارة في الجزائر، مج 01، العدد التاسع والعشرون، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، ص:167.

⁴ - القانون رقم 88-01 مؤرخ في 12 جانفي 1988 يتعلق بتوجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد2، صادرة بتاريخ 1988. المرسوم رقم 88-201 مؤرخ في 18 أكتوبر 1988 يتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرّد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة، ج ر عدد 42، صادرة بتاريخ 19 أكتوبر 1988، Rachid Sid Lakhdari, La liberté du commerce et de l'industrie L'enjeu du droit de la commerce, 09 Juin 2010, El Watan, à 0H 04

القطاعات الحيوية.¹ ولما أصبح هذا القانون غير ملائم، تم إلغاؤه بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 5 أكتوبر 1993 يتعلق بترقية الاستثمار.²

إضافة إلى ذلك، تم تكريس مبدأ حرية الصناعة في العديد من الحالات، منها خصوصية المؤسسات العامة، الذي ساهم في تحفيز المبادرات الخاصة، سن قانون النقد والقرض 1990 لتنظيم قطاع البنوك الذي لم أخضع البنوك العامة والخاصة لنظام قانوني واحد.³

وبصدور الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، الذي أقر صراحة حرية ممارسة الأنشطة الاقتصادية فيما يخص الإنتاج والتوزيع والخدمات والاعتراف بحرية الأسعار، مع تنظيم الجانب التنافسي والحد من الممارسات غير المشروعة، إذ تعد هذه الأخيرة أساس حرية الصناعة والتجارة فالمنافسة تعني حرية الشخص الطبيعي أو المعنوي في ممارسة النشاط الصناعي، لكن ترد على هذه القاعدة استثناء يتمثل في ضرورة توافر الشروط القانونية اللازمة لممارسة النشاط.⁴

وما يمكن أن نستنتجه من خلال ما سبق عرضه، أن المشرع حاول توسيع الحرية في مجال ممارسة النشاط الاقتصادي خاصة الصناعة، من خلال إرساء نظام قانوني للمؤسسة الصناعية يتمشى والإصلاحات التي انتهجتها الحكومة الجزائرية لتحقيق التنمية، تعمل على تكريس حرية المبادرة بالنسبة للقطاع الخاص دستوريا وتشجيع المشاريع الاستثمارية، إلا أن هذه الحريات تحتاج إلى توفير الحماية القانونية اللازمة.

المطلب الثاني

التزامات صاحب المصنع المرخص له

يقابل الحقوق التي يكتسبها المرخص له، بمجرد منحه الرخصة من قبل الجهة الإدارية المختصة، التزامات يتحملها فيعد مسؤولاً عن سلامة وصحة العاملين داخل المصنع وخارجه إضافة

¹ - القانون رقم 88-25، مرجع سابق.

² - اعترف المشرع الجزائري في المادة الثالثة من المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 بحرية الصناعة والتجارة بقوله: "تتجز الاستثمارات بكل حرية مع مراعاة التشريع والتنظيم المتعلقين بالأنشطة المقننة"، ج ر عدد 64، صادرة في 10/10/1993.

³ - الأمر رقم 22-95 المؤرخ في 26 أوت 1995 يتعلق بخصوصية المؤسسات العامة، ج ر عدد 48، صادرة بتاريخ 3 سبتمبر 1995، القانون 10-90 المؤرخ في 14 أبريل 1990 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16، صادرة بتاريخ 18 أبريل 1990.

⁴ - حداد زينة، الحرية في اقتصاد السوق، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 46، المجلد أ، 2016، ص: 335، قنديلي رمضان، حرية التجارة والصناعة - دراسة تحليلية مقارنة -، مج 03، عدد 11، مجلة البدر، جامعة بشار، 2011، ص: 285، سهيلة بوخميس، مداخلة بعنوان مبدأ حرية المنافسة بين الشريعة والقانون، الملتقى الوطني حول قانون المنافسة بين تحرير المبادرة وضبط السوق، يومي 16 و 17 مارس 2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، ص: 05.

إلى نظافة المكان (الفرع الأول) كما يلتزم بإتباع الأحكام القانونية فيما يخص التخلص من مخلفات الإنتاج بأشكالها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

في مجال تسيير المنشأة الصناعية

تفرض طبيعة النشاط الصناعي، تواجد مواد كيميائية في المصنع تؤدي إلى مخاطر صحية خاصة في مجال الصناعات الغذائية، سواء بالنسبة للأشخاص العاملين فيه، أو السكان المجاورين لهذه الأماكن، لهذا تحرص أغلب التشريعات البيئية، على تضمين الترخيص جملة من الشروط التي تهدف إلى حماية صحة العمال من جهة ومن جهة ثانية حماية البيئة من التلوث.¹

وتتعلق هذه الشروط بالتهوية والإنارة ووجوب النظافة، سواء ما تعلق باللباس الذي يرتديه العامل، أو في المكان الذي يعمل فيه، مع غسل اليدين والأطراف وارتداء قفازات وذلك حسب طبيعة ونوع النشاط الصناعي والمواد التي تنتجها المصانع.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى شروط الصحة والنظافة في المرسوم 06-198 المتعلق بتنظيم المؤسسات المصنفة، إذ اكتفى فقط بوجوب تقديم طالب الترخيص للوثائق الإدارية، بعد إجراء دراسات لتأثير المشروع المراد إنجازه على البيئة والمحيط كما رأينا سابقا عند دراستنا لشروط منح رخصة المنشآت الصناعية، غير أنه أخضع هذه المحلات الخطرة وغيرها إلى إجراء التفتيش بصفة دورية يرجع تحديد زمانه للسلطة التقديرية للجهة الإدارية.

أما المشرع اللبناني فقد نص على أن المحلات المصنفة، تخضع لتفتيش يجري تحت سلطة مدير الصحة ووظيفة الأشخاص الموكلين بالتفتيش، هي أن يراقبوا تطبيق أحكام القانون والمراسيم والقرارات المختصة بتنفيذه. وقبل استلامهم الوظيفة يحلفون يمينا، أنهم لا يبوحدون ولا ينتفعون لا

¹ - أكد المبدأ 01 من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية لعام 2002 على أنه: " يقع البشر في صميم الاهتمامات المتعلقة بالتنمية المستدامة، ويحق لهم أن يحيوا حياة صحية ومنتجة في وئام مع الطبيعة. وبعد مرور عشرين عاما على هذا الإعلان تقر منظمة الصحة العالمية بالفرصة التي يتيحها مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، لإعادة العالم إلى مسار التنمية المستدامة الذي يؤدي فيه تحسين الحاصل إلى مجال الصحة وزيادة الإنصاف فيها دورا رئيسيا، مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (ريو+20)، منظمة الصحة العالمية، المجلس التنفيذي، الدورة الثلاثون بعد المائة، البند 6-16، يناير، 2012، ص:02.

كما يرى ذات المؤتمر أنه بعد مرور عشرين عاما على عقد أول مؤتمر في ريو أن التحسينات الاقتصادية والبيئية لا تدخل أية تحسينات على وفي مجال الاقتصاد الأخضر، فإنه من الصعب أحيانا فهم فكرة التنمية المستدامة، بيد أن فكرة الصحة ليست كذلك، لذا فإن العلاقة بين الفكرتين وسيلة قوية لدعم التخفيف من وطأة تغير المناخ والتكيف معه، كالحد من انبعاث غاز ثاني أكسيد الكربون. واستطلاعات المفاوضات على قضايا المناخ والتقييم الاقتصادي للأثار الصحية الناجمة، تدابير تخفيف وطأة تغير المناخ والتكيف معه.

مباشرة ولا بواسطة، حتى بعد انتهاء وظيفتهم من أسرار الصناعة، أو بوجه الإجمال من طرق الاستثمار التي يمكن أن يكونوا قد وقفوا عليها في أثناء قيامهم بوظيفتهم.¹

ويحق لمدير الصحة أن يوجب بعد استطلاع رأي اللجنة الصحية الدائمة اتخاذ التدابير التي لا مندوحة عنها لمصلحة الجوار والصحة العامة من غير أن يقضي بتغييرات عظيمة في طريقة استثمار تلك المحلات.²

فإذا كان استثمار محل صناعي، غير داخل في بيان المحلات المصنفة من شأنه أن يحدث أخطارا أو يلحق محاذير هامة، سواء كان بالأمن أو بطيب الهواء أو بالنظافة أو براحة الجيران أو بالصحة العامة - فلمدير الصحة والإسعاف العام بعد أخذ رأي اللجنة الصحية الدائمة أن ينذر صاحب المصنع بوجوب اتخاذ التدابير اللازمة لإزالة ما تحقق وجوده من أخطار أو محاذير. وإذا امتنع صاحب المصنع عن القيام بما طلب إليه في المهلة التي عينت له فيحق لمدير الصحة والإسعاف العام بعد أخذ رأي اللجنة الصحية الدائمة مجددا أن يوقفه مؤقتا عن العمل.³

ويتوجب على صاحب المصنع، إدارة النشاط الصناعي بنفسه، مع توفير كافة الشروط الضرورية، لضمان سلامة العمال والمصنع من كافة المخاطر والانفجارات، التي يمكنها أن تقع في المصنع أو بجواره تحت مسؤوليته القانونية في حالة حدوث أي ضرر.

وفي إطار الوقاية من الحوادث الصناعية، فقد أقرت اتفاقية منع الحوادث الصناعية الكبرى جملة من المبادئ، منها أن تضع كل دولة عضو على ضوء القوانين واللوائح والظروف والممارسات الوطنية، بالتشاور مع أكثر المنظمات تمثيلا لأصحاب العمل وللعمال ومع الأطراف المعنية الأخرى، التي قد تتأثر بسياسة وطنية متكاملة لحماية العمال والجمهور والبيئة من مخاطر الحوادث الكبرى وتنفيذها وتراجعها دوريا. وتنفذ هذه السياسة عن طريق تدابير للوقاية وحماية المنشآت من المخاطر الكبرى، تشجع استعمال أفضل تكنولوجيات السلامة المتاحة.⁴

وفيما يخص مسؤولية أصحاب العمل في مجال الوقاية والسلامة، فيحدد أصحاب العمل أي منشأة مخاطر كبرى، تخضع لهم على أساس قائمة بالمواد الخطرة أو فئات هذه المواد أو كليهما كذلك كميات تعبئتها وفقا للقوانين واللوائح الوطنية أو المعايير الدولية.⁵

¹ - المادة 16 من المرسوم الإشتراعي رقم 21 تاريخ : 1932/07/22 ، ج.ر عدد 2697، تاريخ النشر 1932/08/17 ص: 2-7.

² - المادة 14 من المرسوم الإشتراعي رقم 21، المرجع نفسه.

³ - المادة 03 من المرسوم الإشتراعي رقم 21، المرجع نفسه.

⁴ - المادة 04 من اتفاقية منع الحوادث الصناعية الكبرى، مرجع سابق، ص: 04.

⁵ - المادة 05 من اتفاقية منع الحوادث الصناعية الكبرى، المرجع نفسه، ص: 05.

ويخطر أصحاب العمل السلطة المختصة بأي منشأة مخاطر كبرى يحددونها، في إطار مدة زمنية معينة بالنسبة للمنشآت القائمة، أو قبل بدء التشغيل بالنسبة لأي منشأة جديدة.

كما يخطر أصحاب العمل السلطة المختصة، قبل أي إغلاق دائم لمنشأة مخاطر كبرى، حيث يضع صاحب العمل بالنسبة لكل منشأة مخاطر كبرى، نظاما موثقا لمكافحة المخاطر الكبرى، يشمل مجموعة من الأحكام، تتعلق بتحديد المخاطر وتحليلها وتقييمها، بما في ذلك إمكانية التفاعل بين المواد والتدابير التقنية، بما فيها التصميم ونظم السلامة والبناء واختيار المواد الكيميائية والصيانة والتشغيل والتفتيش المنتظم على المنشأة.¹

إضافة إلى تدابير التنظيمية، بما فيها تدريب العاملين وتعليمهم وتوفير المعدات اللازمة لضمان سلامتهم، مستويات التزويد بالعمال، ساعات العمل، تحديد المسؤوليات ووسائل مراقبة المتعاقدين الخارجين والعمال المؤقتين بموقع المنشأة.

ويلزم صاحب المصنع بوضع خطط طوارئ فعالة في موقع العمل، تشمل الإجراءات الطبية العاجلة، التي ينبغي إتباعها وتطبيقها عند وقوع حوادث كبرى، أو احتمال وقوعها مع وجوب إجراء اختبارات وتقييمات دورية لفعالية هذه الخطط والإجراءات ومراجعتها عند الضرورة.

كما يلزم صاحب المصنع بتقديم المعلومات، عن الحوادث الممكنة وخطط الطوارئ في الموقع للسلطات والأجهزة المسؤولة، عن إعداد خطط وإجراءات الطوارئ الرامية إلى حماية الجمهور والبيئة خارج موقع المنشأة.

كذلك وجوب التشاور مع العمال وممثليهم، لتحديد التدابير اللازمة للحد من آثار الحوادث الصناعية، تحسين النظام بما في ذلك جمع المعلومات وتحليل الحوادث التي كادت تقع ومناقشة الدروس المستخلصة من ذلك مع العمال وممثليهم وتسجل وفقا للقوانين والممارسات الوطنية.

وفي مجال السلامة، يفرض على صاحب المصنع إعداد تقرير السلامة، يتضمن مختلف التدابير المذكورة أعلاه بالنسبة لمنشآت المخاطر الكبرى القائمة في حدود فترة معينة من الأخطار تقررها القوانين أو اللوائح الوطنية، أما المنشآت الجديدة فيعد التقرير قبل البدء في تشغيلها.²

ويراجع صاحب العمل التقرير ويعدله، عند حدوث تعديل في المنشأة أو عملياتها أو كميات المواد الخطرة الموجودة فيها، إذا كان لهذا التعديل أثر ملموس على مستوى السلامة أو بناء على

¹ - المادة 09 من اتفاقية منع الحوادث الصناعية الكبرى، مرجع سابق، ص: 06.

² - المادة 10 من اتفاقية منع الحوادث الصناعية الكبرى، المرجع نفسه، ص: 09.

طلب السلطة المختصة، عندما تجعل تطورات المعرفة التقنية أو تقييم المخاطر مناسباً أو في الفترات التي تقرها القوانين واللوائح الوطنية.¹

وفي مجال الحوادث، يلزم صاحب العمل بالإبلاغ عن الحوادث لدى السلطة المختصة والأجهزة المعنية لهذا الغرض فور وقوع الحادث. ويقوم صاحب العمل بتقديم تقرير مفصلاً عن تحديد زمن وقوع الحادث وأسبابه وآثاره المباشرة على الموقع، مع وصف الإجراءات المتخذة لتخفيف آثاره.

وبالرجوع إلى المدونة الدولية الصادرة عن منظمة الأغذية التابعة لهيئة الأمم المتحدة، نجدها قد حملت أصحاب المصانع، جملة من الالتزامات التي وجب التقيد بها، فيما يخص تصنيع المبيدات نذكرها فيما يلي:

¹ - المادة 11 من اتفاقية منع الحوادث الصناعية الكبرى، مرجع سابق، ص: 08.

- حظرت اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة المعمدة منذ سنة 2001، إنتاج واستخدام مواد كيميائية مثل مركبات ثنائي الفينيل متعدد الكلور، فإنها لا تزال تشكل مخاطر كبيرة على صحة الإنسان والبيئة. ويمكن لمركبات ثنائي الفينيل متعدد الكلور أن تجد طريقها إلى البيئة من خلال التسريبات أو الانبعاث من المحولات الكهربائية التي تحتوي على هذه المواد الكيميائية، من خلال الانبعاث من مواقع ملوثة، أو نتيجة حرق النفايات في المحارق البلدية والصناعية.

- <https://www.iaea.org/ar/almawadie/alaistislah-albiyiyu-lilsinaea>.

وأكدت اتفاقية شمال أمريكا الخاصة بالتعاون البيئي التي دخلت حيز النفاذ في أول يناير عام 1994، حيث تم التوصل إليها كاتفاقية جانبية اتفاقية شمال أمريكا للتجارة الحرة لتناول القضايا العامة المتعلقة بالآثار الخطيرة على البيئة والصحة والتي قد تصاحب التجارة الحرة، ولقد أدت هذه الاتفاقية لظهور اتفاقية "NACEC" يرئسها مجلس يتكون من ممثلي ثلاث دول على المستوى الوزاري. تقوم برامج "NACEC" الخاصة بالهواء والإدارة السليمة للكيمياويات بتناول قضايا الكيماويات.

وفي أكتوبر سنة 1995 تبنى المجلس 5-95 الخاص بالإدارة السليمة للكيمياويات، قراراً ملزماً للدول الأطراف للإدارة السليمة للكيمياويات ذات الاهتمام المشترك. فكانت الأولوية الأولى للمواد السامة الثابتة ونتاج عن تطوير "خطط عمل إقليمية لشمال أمريكا" (NARAPS) والخاصة بمركبات الـ DDT، PCBs، الكوردين والزئبق. ولقد وافق المجلس على معايير وعملية لاختيار مواد إضافية لخطط NARAPS وهذا أدى إلى الوصول إلى الاتفاق على تطوير خطة NARAPS وهذا أدى إلى الوصول إلى الاتفاق على تطوير خطة NARAPS خاصة بالـ Lindane وأخرى للديوكسين والفيوران وهكساكلورينزين. ووافق المجلس على تطوير خطة NARAPS للرصد والتقييم البيئي وبناء القدرات على المستوى القاري لانتخاب وتحليل وتجميع البيانات الخاصة بالمواد السامة ذات الأولوية. وهذا سوف يمكن الدول الأطراف من تحديد وتناول قضايا المواد السامة على المستوى القاري وذلك عن طريق رصد اتجاهات الوسائط البيئية فيما يتعلق بالمواد السامة الثابتة وتقييم فعالية تنفيذ خطط NARAPS وتحديد المواد ذات الاهتمام المشترك التي قد تستوجب القيام بعمل وطني ثلاثي الدول.

وسعت الاتفاقية الخاصة بالتأثيرات عبر الحدود الناتجة عن الحوادث الصناعية التي دلت حيز النفاذ في 19 إبريل 2000، إلى حماية صحة الإنسان والبيئة من الآثار الخطيرة للحوادث الصناعية التي يمتد تأثيرها عبر الحدود، حيث ألزمت الدول الأطراف بجملة من الالتزامات تمثلت أساساً في ضرورة التشاور مع العامة فيما يتعلق بتطوير وتنفيذ إجراءات للتقليل من المخاطر الناتجة عن الحوادث الصناعية، إضافة إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الحوادث الصناعية والاستعداد لها والاستجابة حال وقوعها، تحسين القدرة على الاستعداد للاستجابة للحوادث الصناعية ذات التأثير عبر الحدود، وضع وتشغيل أنظمة للإبلاغ عن الحوادث، التشاور مع الدول الأطراف الأخرى فيما يتعلق بالتسهيلات الصناعية التي من شأنها أن تؤثر على تلك الدول سلباً في حالة وقوع حادثة، تقديم المساعدة عند وقوع الحوادث، التعاون في مجال تبادل المعلومات والبحث والتطوير والتي تشمل ما يتعلق بأنظمة وتكنولوجيا الإدارة السليمة، وتقديم المعلومات اللازمة للعامة فيما يتعلق بطبيعة الأنشطة الخطيرة والمخاطر المصاحبة لها والإجراءات اللازم اتخاذها في حالة وقوع حادثة. وتم تأسيس "مراكز تنسيق إقليمية" في وارسو (للتدريب والتمويل على الحوادث الصناعية) وفي بودابست (لمنع وقوع الحوادث الصناعية) وذلك لدعم القدرات على مواجهة الحوادث الصناعية والاستعداد لها والاستجابة مع التأكيد الخاص على الدول ذات الاقتصاد المتغير. وتم عمل شبكة للاتصالات للإبلاغ عن الحوادث الصناعية وتقديم المساعدة المتبادلة.

1- الاختبار الكافي للمبيدات: يتعين على المصانع المنتجة للمبيدات، أن تجري اختبارا كافيا للمبيد وفقا لأساليب وإجراءات الاختبار المعتمدة، لتقييم فعاليته وأخطاره، مع مراعاة مختلف الظروف المتوقعة في البلدان والأقاليم التي تستخدمه وضمان إجراء هذه الاختبارات وفقا للأساليب السليمة المتبعة، على أن يعكس نمط الاستعمال ودعاوى البيانات والتوجيهات نتائج الاختبارات والتقييم وأن تجري تجارب على المخلفات قبل تسويقها.¹

2- التحقق من جودة المنتجات: يتعين أن يكون لدى كل بلد أو في متناوله مرافق، تتيح له التحقق من جودة المبيدات المعروضة للبيع أو التصدير والرقابة عليها. وتحديد الكمية الفعالة فيها وصلاحية تركيبها وفقا لمعايير ومواصفات منظمة الأغذية والزراعة أو منظمة الصحة العالمية إن وجدت. وينبغي على مصانع المبيدات إجراء دراسات مراقبة ومتابعة بعد التسجيل لتحديد مصير المبيدات وأثرها على البيئة والصحة العامة في الظروف الحقلية.²

3- ضمان التقليل من المخاطر الصحية والبيئية: نتيجة للاستعمال المكثف للمبيدات في المجال الزراعي، الصناعي والطبي، أصبحت تشكل تهديدا عالميا حقيقيا. وملوثا كبيرا من ملوثات المحيط الأساسية؛ نظرا لخصائصها السامة وبقائها مدة طويلة في المحيط وتركيزها في السلسلة الغذائية، بسبب مخلفاتها السامة والخطيرة في كل من الماء، التراب والهواء.³

وفي هذا المجال ألزمت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، الحكومات أن تضمن بالتعاون مع صانعي المبيدات؛ لفصل المبيدات عن فصلا ماديا عن السلع الأخرى في المحلات التي تتعامل مع الأغذية والدواء والملابس وغيرها من المنتجات لتفادي احتمال التلوث، مع ضرورة وضع علامة أو إشارة توضح أنها مواد خطيرة وبذل كافة الجهود لإعلام على أوسع نطاق بمخاطر تخزين الأدوية والمبيدات مع بعضها.⁴

وعلى صناعة المبيدات استخدام جميع الوسائل الممكنة والمتاحة، من خلال إجراء تقييم دوري للمبيدات المطروحة في السوق، تزويد مراكز مكافحة التسمم والأطباء الممارسين بالمعلومات عن

¹ - الفقرة الثالثة من المدونة الدولية عن توزيع المبيدات واستعمالها (نسخة منقحة)، وافق عليها مجلس المنظمة في دورته الثالثة والعشرين بعد المائة في نوفمبر/ تشرين الثاني 2001، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، روما 2003، ص:11.

² - الفقرة الرابعة من مدونة الأغذية، مرجع سابق، ص:11.

³ - <https://agronomie.info.com>.

⁴ - نصت المادة 02 ف 02 من القانون رقم 18-09 المؤرخ في 10 يوليو 2018 المعدل والمتمم للقانون 03-09 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش على " ... يجب أن يحترم المنتج المتطلبات المتعلقة بمصدره والنتائج المرجوة منه والمميزات التنظيمية من ناحية تغليفه وتاريخ صنعه والتاريخ الأقصى لاستهلاكه وكيفية استعماله وشروط حفظه والاحتياطات المتعلقة بذلك والرقابة التي أجريت عليها..."، ج ر عدد 35، صادرة في 13 يونيو 2018.

مخاطر المبيدات. وأن تبذل كل الجهود للتقليل من هذه المخاطر، بإنتاج مستحضرات أقل سمية وتقديم المنتجات في عبوات جاهزة للاستعمال، تطوير الأساليب والأدوات التي تقلل من التعرض للمبيدات، استخدام عبوات يعاد استخدامها بنظم فعالة لجمع العبوات وغير جذابة للأطفال، ترويج استخدام معدات الوقاية الشخصية الأقل من التكاليف.

كما تعمل الحكومات وصناعة المبيدات على تشجيع إنشاء مرافق إنتاجية، ذات مستوى مناسب في الدول النامية، بتطبيق معايير هندسية وأساليب تشغيلية أقل خطورة وتلاءم لطبيعة العمليات التصنيعية والمخاطر الناتجة عنها وضمان توافر معدات الوقاية، اتخاذ جميع الاحتياطات اللازمة لحماية العمال والقريبيين منهم والمجتمعات المحيطة والبيئات، ضمان المكان المناسب لمعامل الإنتاج والتركيب ومراقبة المخلفات والنفايات بطريقة ملائمة¹، والمحافظة على إجراءات ضمان الجودة، للتأكد من مطابقة المنتجات² لمعايير النقاوة والأداء وثبات التركيب والأمان. ومنه نستنتج أن تقييد إنشاء واستغلال منشآت لتصنيع المبيدات، بضرورة الحصول على رخصة إدارية تسلمها الجهات المختصة، يزيد من فاعلية حماية البيئة وصحة المواطن من جهة ومن جهة ثانية يعد ضمانة هامة في مجال مراقبة صنع مثل هذه المستحضرات، نظرا لما تنطوي عليه من مواد سامة ومخلفات شديدة الخطورة، خاصة المنتجات الغذائية سواء بالنسبة للإنسان أو الحيوان.

وفي مجال حماية المياه من خطر النشاط الصناعي، تم التصديق على الاتفاقية الخاصة بحماية واستخدام مجاري المياه عبر الحدود والبحيرات الدولية والبروتوكول الخاص بالمياه والصحة بتاريخ 17 مارس 1992 لدعم التعاون الدولي والمساعدة المتبادلة لحماية المياه السطحية والجوفية، عبر الحدود والأنظمة الحيوية المتعلقة بها (بما فيها البيئة البحرية) من انبعاث المواد الخطرة أو التي تسبب الحمضية. وفيما يتعلق بالمياه عبر الحدود تلتزم الدول الأطراف بما يلي: منع التلوث والتحكم فيه وخفضه، ممارسة الاقتصاد والإدارة الحكيمة، إدارة المصادر المحددة والمنتشرة، تجنب انتقال التلوث بين المواقع، التصرف بطريقة تمتاز بالحيطنة لمنع التلوث.³

أما البروتوكول الخاص بالمعادن الثقيلة فلقد تم التصديق عليه في 24 يونيو عام 1998 والهدف منه هو "التحكم في انبعاث المعادن الثقيلة الناتجة عن أنشطة الإنسان والتي تنتقل في الغلاف الجوي عبر الحدود على المدى الطويل ويكون لها تأثيرا خطيرا على صحة الإنسان والبيئة" ويحدد

¹ - المادة 05 من المدونة الدولية لتوزيع المبيدات واستعمالها، مرجع سابق، ص: 14.

² - عرف المشرع الجزائري مطابقة المنتجات بأنها استجابة كل منتج موضوع للاستهلاك للشروط المتضمنة في اللوائح الفنية، وللمتطلبات الصحية والبيئية والسلامة والأمن الخاصة به، القانون رقم 09-03 المؤرخ في 25 فبراير 2009 يتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش، ج ر عدد 15، صادرة في 08 مارس 2009 .

³ - المادة 14 من اتفاقية منع الحوادث الصناعية الكبرى، مرجع سابق، ص: 09

البروتوكول كلا من الكاديوم والزنك والرصاص كمعادن يلزم معها اتخاذ التدابير الخاصة بإدارة مخاطرها ويجب على الدول الأطراف أن تقوم بما يلي : تطوير استراتيجيات وسياسات وبرامج للوفاء بالتزامات البروتوكول، تسهيل تبادل المعلومات والتكنولوجيا والتقنيات تشجيع البحث والتطوير والرصد والتعاون فيما يتعلق بالانبعاثات ومستويات تخزينها ونقلها ومصيرها وتحولها وآثارها على الصحة والبيئة وعلى الحالة الاقتصادية والاجتماعية وخفض انبعاثاتها واستبدال هذه المعادن بغيرها في المنتجات.¹

وتم التصديق على اتفاقية حماية العاملين من المخاطر في بيئة العمل، بسبب تلوث الهواء والضوضاء والذبذبات، بتاريخ 20 يونيو 1977 وكان الهدف منها حماية العاملين من مخاطر الضوضاء والذبذبات وتلوث الهواء بالمواد الخطيرة، أو التي تؤثر سلبا على الصحة، أين ألزمت هذه الاتفاقية الأطراف بوضع تشريع وبرامج لحماية العاملين من المخاطر بسبب العمل، مع تأسيس وتحديث معايير وحدود للتعرض في مناطق العمل. ويجب أن تطبق هذه الإجراءات على المنشآت والعمليات الحالية والحديثة منها. وإذا عجزت هذه الإجراءات عند تنفيذها في تحديد كمية تلوث الهواء في مناطق العمل إلى الدرجة المناسبة، فينبغي أن يتوافر للعمال معدات حماية شخصية ومناسبة. ويجب إعلام العاملين بالمخاطر الناتجة عن عملهم وبالإجراءات اللازمة لحمايتهم من هذه المخاطر والتحكم فيها مع العمل على تقييم صحة العاملين المعرضين للخطر من وقت لآخر.²

¹ - تلتزم الدول الأطراف بخفض انبعاث المعادن الثلاث في الغلاف الجوي تحت مستوياتها عام 1990 أو أي عام بديل بين 1965، 1985، وأن تستهدف المصادر الصناعية وعمليات الاشتعال ومحارق النفايات. ولقد تم وضع قيم محددة لنسب الانبعاثات من بعض المصادر الكبرى الرئيسية وتم تحديد أفضل التقنيات المتاحة لهذه المصادر. ويجب على الدول الأطراف منع استخدام الجازولين الذي يحتوي على الرصاص وخفض نسب الزئبق في البطاريات. وهناك توصية بشأن إجراءات إدارة المنتج خاصة بالعديد من المنتجات الحاوية على الزئبق .

ويمكن إضافة مواد أخرى من خلال عملية (محددة في قرار الهيئة التنفيذية 1998/1) تقوم من خلالها الدول الأطراف بعمل مراجعة شاملة للمعلومات العلمية الخاصة بمخاطر الصحة والبيئة الناتجة عن إنتاج مادة ما واستخدامها و انبعاثاتها وذلك يشمل المعلومات المتعلقة بدرجة ثباتها وتجمعها حيويًا واحتمال نقلها واسع المدى في الغلاف الجوي عبر الحدود واحتمال تأثيرها الخطير على صحة الإنسان والبيئة. ويمكن تقديم الاقتراحات الخاصة بإضافة إجراءات جديدة للتحكم في منتج ما أو مجموعة جديدة من المنتجات.

² - وفي هذا المجال أيضا، تم التصديق على هذه الاتفاقية في 24 جوان 1986 التي كان هدفها حماية العاملين من خطر التعرض للأسبستوس - الذي هو من مسببات السرطان - عن طريق التفتيش. ويجب على الأطراف تطوير وتنفيذ ثم القيام بتحديث متطلبات وطنية صارمة لمنع التعرض لمخاطر الأسبستوس والتحكم فيها. ويجب منع عمليات رش جميع أنواع الأسبستوس وأن يخضع استخدام إلى الخطر التام أو الجزئي مع محاولة استبداله بمنتجات وتكنولوجيا أقل خطورة. ويجب تقنين استخدامه وأن يخضع العاملين لمتطلبات صحية صارمة لحماية صحتهم مع إعلامهم بالمخاطر المحتملة وإجراءات الوقاية اللازم اتخاذها. ويجب أيضا العمل على تنقية الهواء في مكان العمل وعلى العاملين أن يقوموا برصد المستويات المهنية صحة العمال المعرضين للمخاطر مع الحفاظ على السجلات المناسبة والخاصة بذلك. ويجب أيضا اتخاذ التدابير اللازمة لمنع العمال من مغادرة مكان العمل بملابس ملوثة ولمنع انبعاث الأسبستوس أثناء أنشطة التخلص من نفاياته.

كما تم التصديق على اتفاقية السلامة عند استخدام الكيماويات في العمل في 25 جوان 1990 وكان الغرض منها تطوير الإجراءات القانونية الموجودة لحماية العمال من الآثار الضارة للكيماويات عن طريق تنظيم إدارة الكيماويات في منطقة العمل. وشروط الاتفاقية تشمل حق العمال في إعلامهم بطبيعة جميع الكيماويات المستخدمة في مكان العمل ودخولهم إلى المعلومات الخاصة بتلك الكيماويات. وهناك إجراءات معينة لتقييم مخاطر الكيماويات مع إعلام العمال بحجم تلك المخاطر وحمايتهم منها. وللعامل الحق في إبعاد أنفسهم عن مخاطر الكيماويات في

الفرع الثاني

في مجال تسيير النفايات الصناعية

يعد منتج أو حائز النفايات مسئولاً عن ضمان معالجتها، أما في حالة مخالفة الأحكام والتنظيمات الخاصة، فإنه يتعرض لجزاءات إدارية وأخرى جنائية.

ففي مجال الضمان يلتزم منتج النفايات أو حائزها، بضمان تامين النفايات التي تنتج عن المواد التي يستوردها أو ينتجها أو يسوقها وفي حالة أنه تعذر عليه ذلك، فيجب عليه أن يلتزم بضمان العمل على إزالتها وفقاً لما يسمح به القانون.¹

كما يلتزم بضمان تسيير النفايات على حسابه الخاص، أي أن يتحمل المنتج جميع النفقات الخاصة بتسيير النفايات من جمعها وفرزها ونقلها وتخزينها وتأمينها.

وفي حالة المخالفة يجبر الفاعل بعد اعذاره عن طريق القضاء بالتخلص من النفايات.²

مواقع العمل إذا كانت تشكل خطراً جسيماً على صحتهم. وتلزم الاتفاقية جميع أطرافها المصدرين لأي من الكيماويات المحظورة لتحقيق السلامة والصحة في مواقع العمل بإبلاغ الدول المستوردة بحقيقة هذه المادة، وهناك تشابه في هذه النقطة مع شروط تبادل المعلومات التابعة لاتفاقية روتردام والخاصة بالموافقة المبدئية مسبقة العلم (القسم 10104). ولقد صدر عن منظمة العمل الدولية (ILO) كتيبين متعلقين بتلك المسألة وهما: "قانون الممارسة الخاص بتحقيق السلامة في استخدام الكيماويات" (1993) و "السلامة والصحة في استخدام الكيماويات في العمل: دليل تدريبي" (1993).

وفي مجال المنشآت النفطية دعت الاتفاقية الخاصة بالاستعداد والاستجابة والتعاون في حالة التلوث النفطي والبروتوكول التابع لها الموقعة في 30 نوفمبر عام 1990 إلى تسهيل التعاون الدولي والمساعدة المشتركة للاستعداد والاستجابة لحالات التلوث النفطي الكبرى، التي تهدد البيئة الساحلية وحدود السواحل. ولتشجيع الدول لتطوير والحفاظ على إمكانية الاستجابة السريعة، لحالات الطوارئ الناتجة عن التلوث النفطي فيما يتعلق بالسفن والأنابيب، بمحاذاة الشاطئ والموانئ البحرية والمنشآت التي تعمل في مجال النفط. وألزمت الدول الأطراف في الاتفاقية التبليغ عن حالات التلوث بالنسبة للسفن ووحدات البناء بمحاذاة الشاطئ والسفن الهوائية والموانئ البحرية والمنشآت التي تعمل في مجال النفط. إضافة إلى ذلك على الدول الأطراف القيام بتطوير خطط طوارئ لحالات التلوث النفطي للناقلات والسفن والمنشآت الثابتة، أو الطافية بمحاذاة الشاطئ والتي تعمل في أنشطة تتعلق بالغاز أو بالنفط (كاستخراجه واستغلاله وإنتاجه وشحنه وتبريده) أن تقوم بوضع أنظمة وطنية للاستجابة لحالات التلوث النفطي على المستويين الوطني والإقليمي وأن تتعاون في المسائل الفنية وفي نقل التكنولوجيا. وفي سنة 2000 تم العمل بمقتضى البروتوكول الخاص بالاستعداد والاستجابة والتعاون في حالات التلوث الناتجة عن المواد الخطر والضرارة. وبذلك عمل البروتوكول على توسيع دائرة الاتفاقية لتشمل المواد الخطر والضرارة. وخلال فترة إدخال البروتوكول في حيز التنفيذ كان لازماً على منظمة الـ (IMO) أن تبدأ العمل من أجل تحقيق أهداف هذا البروتوكول.

<http://www.eea.gov.eg>.

¹ - عرفت المادة 03 من القانون 01-19 في فقرتها العاشرة منتج النفايات بأنه " كل شخص طبيعي أو معنوي يتسبب نشاطه في إنتاج النفايات، كما عرفته الفقرة 11 من ذات المادة بأنه كل شخص طبيعي أو معنوي بحوزته نفايات.

² - المادة 08 من القانون 01-19.

وأيضاً يجب على منتج أو حائز النفايات، ضمان صحة الإنسان بعدم تعريضه للخطر، عند تثمينه أو إزالته بعد إحداث الضجيج أو رائحة كريهة، إضافة إلى عدم المساس بالمظهر الجمالي للمدن.¹

وفي مجال صناعة مواد التغليف، ينبغي على المنتج أن لا يستعمل مواد خطيرة في صناعة منتوجات التغليف، أو استعمال مغلفات المواد الكيماوية لاحتواء مواد غذائية مباشرة.²

أو وضع علامات على أغلفة المواد الكيماوية الضارة بصحة الإنسان، في حال استعمالها لتخزين مواد غذائية، أو استخدام مواد مرسكلة لتغليف أو احتواء مواد غذائية مباشرة في صناعة ألعاب الأطفال.³

أما فيما يخص صناعة المواد الطبية، يلتزم المنتج بإزالة النفايات العلاجية وفقاً لأساليب وطرق لا تمس بصحة الإنسان، فيعمل على التخلص الآمن من النفايات حسب الأحكام المعمول بها، فيتم غالباً التخلص من النفايات العلاجية عن طريق الترميد في أفران مخصصة، أو عن طريق التطهير الكيميائي لقتل الكائنات الحية الموجودة بالنفايات.

¹ - المادة 09 م القانون 01-19.

² - في سنة 1998 تم التصديق على "إستراتيجية OSPAR الخاصة بالمواد الخطيرة" والهدف منها هو مكافحة تلوث المنطقة البحرية بالعموم على تقليل مخلفات و انبعاث المتبقيات من المواد الخطيرة بهدف تحقيق نسب معينة من هذه المواد في البيئة البحرية تماثل النسب القديمة بالنسبة للمواد المتولدة طبيعياً وتحقيق درجة صفر من المواد الصناعية الأخرى. وهدف الإستراتيجية بعيد المدى هو وقف تلك المخلفات والانبعاثات والمتبقيات من المواد الخطيرة بحلول عام 2020، 22-23، 2020، Ministerial Meeting of OSPAR Commission, Sintra, July 1998, London.

كما تضمنت اتفاقية هلسنكي الخاصة بحماية البيئة البحرية لمنطقة بحر البلطيق المصادق عليها في 9 إبريل 1992. وأهداف تعلق بحماية وتحسين البيئة البحرية لمنطقة بحر البلطيق، لذلك تعمل الاتفاقية على منع عمليات الحرق في هذه المنطقة وتلزم الدول الأطراف بمجموعة من الالتزامات تمثلت في ما يلي: منع ومكافحة التلوث الذي تسببه "المواد الخطيرة" (وهناك معايير فنية محددة في مرفق تابع للاتفاقية مع العديد من المعادن والكيماويات الصناعية والمبيدات) تجنب حدوث التلوث عبر الحدود خارج منطقة بحر البلطيق، ومكافحة التلوث الناتج عن السفن وغيرها، دعم استخدام الـBEP لجميع المصادر وأفضل التكنولوجيا المتاحة لمصادر معينة، تطبيق مبدأ أن يدفع من يلوث وتطبيق المبدأ الاحتياطي (مثل "اتخاذ إجراءات المنع حينما يكون هنا سبب لافتراض أن بعض المواد أو الطاقة المستخدمة، مباشرة أو بطريق غير مباشر، في البيئة البحرية قد تسبب خطراً على صحة الإنسان والموارد الحية والأنظمة الحية البحرية أو تسبب ضرراً على الخيرات البحرية أو تتعارض مع استخدامات شرعية أخرى للبحر حتى ولو لم يكن هناك دليل على وجود ارتباط بين المدخلان وأثارها المتوقعة"). هذه الاتفاقية تكمل مبادرات العديد من الدول لاتفاقية OSPAR والاتفاقيات الإقليمية والعالمية الأخرى والبروتوكولات المتعلقة بالـPOPs والمعادن، انفتاح اتفاقية المياه لعام 1992 على جميع بلدان العالم، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، 2016.

³ - ذكرت اتفاقية بازل أنواع النفايات الخطرة في ملحقها الأول، في حين شملت الاتفاقية التي تنص عليها التشريعات الداخلية. في حين تم استبعاد النفايات المشعة من نطاق الاتفاقية، لأنها تخضع للنظام القانوني مستقل و تدخل ضمن اختصاص الوكالة الدولية للطاقة الذرية، كما استبعدت النفايات الناتجة عن الاستغلال العادي للسفن، كونها تدخل ضمن اختصاص المنظمة البحرية، بوشدوب محمد فايز، الحماية الدولية للبيئة في إطار منظمة التجارة العالمية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، ص: 118.

وفيما يخص تفريغ وطرر النفايات الخاصة، فيستوجب أن يتم في الأماكن المخصصة لها، كما يحظر تسليمها لأشخاص غير مرخص لهم بمعالجتها، في حالة المخالفة تقوم مسؤولية مسلم النفايات ومستلمها عن كل الخسائر والأضرار الناتجة.

فمعالجة النفايات يمكن أن تتم وفق ثلاث فئات، فتزال ملوثات الهواء والجزيئات المحمولة من تفريغ الهواء عن طريق وسائل مخصصة لتتقية الهواء، وكذلك الأمر بالنسبة للمياه الملوثة التي يتم تصفيتها من جهاز تتقية مياه الشرب، كما أن مدافن النفايات قد لا تكون دائماً ملائمة لرمي ودفن القمامة.¹

أما استيراد النفايات الخاصة، فيلتزم منتج النفايات بعدم استيرادها وتصديرها، إلا للدول التي تسمح بذلك مع وجوب الحصول على ترخيص مكتوب وفقاً للقانون المعمول به. وفي حالة مخالفة هذه الأحكام والالتزامات، فإن المنتج يتعرض للعقوبات.

وعلى الصعيد الدولي تعتبر اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها، التي تعرف باسم اتفاقية بازل، المعاهدة الدولية التي تم تصميمها للحد من تحركات النفايات الخطرة بين الدول، على وجه التحديد لمنع نقل النفايات الخطرة من البلدان المتقدمة إلى البلدان الأقل نمواً. ومعالجة حركة النفايات المشعة، حيث تهدف الاتفاقية أيضاً لتقليل كمية وسمية النفايات المتولدة، لضمان الإدارة السليمة بيئياً قدر الإمكان ومساعدة أقل البلدان نمواً في الإدارة السليمة بيئياً للنفايات الخطرة والنفايات الأخرى التي تولدها.²

¹ – Frank Woodard, Industrial Waste Treatment Handbook, Butterworth-Heinemann, USA, p.01.

² – أفاد تقرير صادر عن الأمم المتحدة بتاريخ 11 مارس 2019 أن البلدان لن تقي بالهدف المتفق عليه دولياً للحد من التأثيرات الضارة للمواد الكيميائية والنفايات بحلول عام 2020، وهذا يعني ضرورة اتخاذ إجراءات عاجلة للحد من المزيد من الأضرار التي تلحق بصحة الإنسان والاقتصاد.

أما المنظور العالمي الثاني بشأن المواد الكيميائية، الذي عرض خلال جمعية الأمم المتحدة للبيئة في نيروبي، فيرى أن الطاقة الإنتاجية الحالية للمواد الكيميائية البالغة 2.3 مليار طن، والتي تقدر قيمتها بنحو 5 تريليونات دولار أمريكي سنوياً، من المتوقع أن تتضاعف بحلول عام 2030.

وعلى الرغم من الالتزامات بتعظيم المنافع والحد من تأثيرات هذه الصناعة، ما زالت المواد الكيميائية الخطرة تطلق إلى البيئة بكميات كبيرة. فهي موجودة في كل مكان في الهواء والماء والتربة والغذاء والبشر. ويجب على العالم الاستفادة من العديد من الحلول الموجودة بالفعل والتي تم إبرازها في التقرير.

وقالت جويس مسويا، المديرية التنفيذية للأمم المتحدة للبيئة بالنيابة: "سواء كان النمو في المواد الكيميائية يصبح صافياً إيجابياً أو سلبياً للبشرية، فإنه يعتمد على كيفية إدارة التحدي الكيميائي". وأضافت "ما هو واضح هو أنه علينا القيام بمزيد من الأفعال معاً". ويخلص التقرير إلى أنه في حين أن المعاهدات الدولية والصكوك الطوعية قللت من مخاطر بعض المواد الكيميائية والنفايات، فإن التقدم كان متفاوتاً وما زالت هناك فجوات في التنفيذ. على سبيل المثال، وحتى عام 2018، لم يتم أكثر من 120 دولة بتنفيذ النظام المنسق عالمياً لتصنيف المواد الكيميائية ووسمها.

وتم التصديق على هذه الاتفاقية في 22 مارس عام 1989، كرد فعل للإنتاج العالمي السنوي لمئات الملايين من أطنان النفايات الخطرة على صحة الإنسان والبيئة والحاجة الماسة للتدابير الدولية اللازمة للتعامل، مع نقل هذه النفايات عبر الحدود ولضمان إدارتها والتخلص منها بطريقة سليمة بيئياً.

أما مبادئ تنفيذ الاتفاقية فتشمل: يجب تقليل كمية النفايات الخطر المتولدة ويجب معاملتها والتخلص منها في نفس مكان تولدها، بقدر الإمكان والتقليل من عمليات نقل النفايات الخطرة عبر الحدود إلى درجة تتناسب مع إدارتها بطريقة سليمة بيئياً. وكذلك يجب تقديم المساعدة للدول النامية والدول ذات الاقتصاد المتغير.

فبموجب هذه الاتفاقية، لا يمكن للأطراف منع استيراد النفايات الخطرة وغيرها إلا بعد إطلاع الأطراف الأخرى على هذا القرار ولا يمكن لهم أن يسمحوا بتصدير النفايات الخطرة إلى نفس الأطراف التي حظرت استيرادها. ويجب على الأطراف أن يقوموا بمنع تصدير النفايات السامة وغيرها، إذا لم يبد الطرف المستورد موافقته كتابياً على هذا الاستيراد ومنع نقل النفايات الخطرة وغيرها أو التخلص منها، بطريقة غير رسمية وأن يقوموا بإبلاغ الدولة الطرف المجاورة عن الخطر على الصحة أو البيئة، الذي قد تتعرض له المنطقة نتيجة لأية حادثة خلال عمليات نقل النفايات

وقد قدرت منظمة الصحة العالمية عبء المرض الناجم عن مواد كيميائية مختارة بنحو 1.6 مليون شخص في عام 2016، ومن المرجح أن يكون أقل. كما أن التلوث الكيميائي يهدد مجموعة من خدمات النظام البيئي. وعلى العكس من ذلك، قُدرت فوائد العمل لتقليل التأثيرات المعاكسة بعشرات المليارات من دولارات الولايات المتحدة سنوياً.

وقال ديفيد كايندولا، عضو اللجنة التوجيهية للتقرير، من وكالة إدارة البيئة في زامبيا: "إن النتائج التي توصل إليها التقرير العالمي الثاني بشأن المواد الكيميائية مهمة للغاية بالنسبة للبلدان النامية". وأضاف "إنها تسلط الضوء على التنفيذ غير المتكافئ لإدارة المواد الكيميائية والنفايات وتشير إلى فرص لتعزيز تبادل المعرفة وتنمية القدرات والتمويل المبتكر".

ويبدأ من المواد الصيدلانية وصولاً إلى حماية النباتات، تلعب المواد الكيميائية دوراً هاماً في المجتمع الحديث وفي تحقيق أهداف خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

وتعمل الصناعات ورجال الأعمال على تطوير ابتكارات كيميائية خضراء ومستدامة. يسد من خلالها العلماء فجوات البيانات. وتقوم الجامعات بإصلاح الطرق التي يتم تدريس الكيمياء من خلالها. وتتقدم النهج الإدارية - بدءاً من تقييم المخاطر الكيميائية وصولاً إلى إدارة المخاطر وتحليل دورة الحياة.

وتوجد فرص لأصحاب النفوذ الرئيسيين مثل المستثمرين والمنتجين وتجار التجزئة والأكاديميين والوزراء لتوسيع نطاق هذه المبادرات. وهذا لن يحمي صحة البشر والبيئة فحسب، بل سيحقق منافع اقتصادية تقدر بعشرات المليارات من دولارات الولايات المتحدة سنوياً.

ويوفر وضع منصة عالمية مستقبلية للإدارة السليمة للمواد الكيميائية والنفايات بعد عام 2020 فرصة سانحة. كما سلط التقرير الضوء على أن هذا الإطار يحتاج إلى جمع جميع القطاعات ذات الصلة وأصحاب المصلحة وتعزيز العمل التعاوني الطموح.

وبالنظر إلى الدور الحاسم للإدارة السليمة للمواد الكيميائية والنفايات في وقف فقدان التنوع البيولوجي، وتيسير الوصول إلى الطاقة النظيفة وتحقيق أهداف وغايات التنمية المستدامة الأخرى، فهناك فرص لخلق أوجه تآزر مع هذه البرامج وغيرها من جداول أعمال السياسات الدولية.

-<https://www.unenvironment.org/ar/alakhbar-walqss/alnshrat-alshfyt/tqyr-alamm-almthdt-hnak-hajt-latkhadh-ajraat-ajlt-lltsdy-lltlwth>.

الخطرة وغيرها أو التخلص منها. وفي سبتمبر عام 1995 وافقت الدول الأطراف على تعديل يمنع تصدير النفايات الخطرة من الدول المتقدمة إلى الدول النامية للتخلص منها نهائياً أو لإعادة تدويرها ولم يتم إلى الآن وضع هذا الشرط في حيز النفاذ.

وفي ديسمبر عام 1999 تم التصديق على بروتوكول بازل الخاص بإمكانية التعويض عن الخسائر الناتجة عن نقل النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها. وهذا البروتوكول يتناول الخسائر التي قد تنتج خلال عمليات نقل النفايات الخطرة وغيرها عبر الحدود ويشمل ذلك الاتجار غير المشروع وطرق التخلص منها. ويشمل البروتوكول نظام مسؤولية صارم، على من يقوم بالإبلاغ وضرورة عمل إجراءات للوقاية وحق الاستنجااد بشخص ملزم قانونياً ووضع حدود مادية وزمنية للمسؤولية، مع ضمانات تأمينية ومادية أخرى وآليات مادية لتعويض الخسائر. ولم يتم وضع هذه النقاط في حيز النفاذ بعد.

المبحث الثاني

الآثار القانونية بالنسبة للغير

قد يمس المشروع الصناعي المراد إنجازه بحقوق الغير التي يكتسبها على الأراضي والعقارات المملوكة له والواقعة بقرب المصانع، لهذا وجب حماية الغير المجاور من كافة الأضرار والمخاطر الصحية التي قد يتعرض لها، سواء بأن توفر الإدارة نفسها الحماية أو عن طريق اللجوء إلى الهيئات المختصة للمطالبة بالتعويضات اللازمة (المطلب الأول) إضافة إلى توفير حماية للبيئة من خطر التلوث الصناعي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الحفاظ على حقوق الغير

ينبغي أن يراعى في منح الترخيص مبدأ المحافظة على حقوق الغير، ذلك أن الرخصة تنتج آثار قانونية بين المستفيد منه والغير (الفرع الأول)، على الرغم من أن هذا الأخير ليس طرفاً فيها إلا أن حقوقه قد تتأثر بفعل النشاط الصناعي المرخص به، فمسألة إنشاء منشأة صناعية تثير عدة مشكلات وقضايا هامة تؤثر في صحة وراحة المواطنين والمحيط المجاور، كالقلق والضجيج والروائح الكريهة والغبار والدخان (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المقصود بالغير

يحمل مفهوم الغير عدة دلالات من الناحية القانونية ويقصد به بصفة عامة؛ الشخص الذي لا يكون طرفا في العقد، لكن يسري في حقه التصرف القانوني والذي قد يكون الخلف العام أو الخاص.¹

وهو ما نص المشرع الجزائري في المادة 113 من القانون المدني الجزائري، التي نصت على أنه " لا يرتب العقد التزاما في ذمة الغير ولكن يجوز أن يكسبه حقا ".²

فالغير الذي قصده المشرع في نص المادة المذكور أعلاه، هو الذي لم يكن طرفا في العقد وليس خلفا لأحد المتعاقدين، حيث لا تترتب آثار قانونية في مواجهته بعد إبرام العقد، من حيث الالتزامات، لكن قد يرتب له العقد حقوقا.³

وهناك من الفقه من يرى بأن الغير، هو من كان أجنبيا عن العقد ومن لا ينصرف إليه أثر العقد. فهو إما أن يكون الخلف العام أو الخاص، إذ يمكن أن يعتبر الغير من الخلف تتصرف إليهم آثار العقد في حالات استثنائية ومحددة، أو يكون شخصا أجنبيا تماما لا ينتفع ولا يلحقه ضرر.⁴

إلا أن البعض يرى أن الغير هو شخص أجنبي عن العلاقة التعاقدية، فلا يعتبر الخلف العام والخاص والدائن العادي من الغير.⁵

هذا بالنسبة لمفهوم الغير بصفة عامة، أما في مجال الرخصة كقرار إداري صادر عن السلطة الإدارية المختصة، فإن الغير هو الشخص الذي لم يكن معنيا بقرار الرخصة ولم يتضمن هذا الأخير أي التزامات أو حقوق أو اشتراطات إضافية بشأنه، لأن الرخصة تتضمن فقط جملة الشروط

¹ - عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني ، نظرية الالتزام، مصادر الالتزام بوجه عام ،دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، 1962، ص: 554.

² - الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بالقانون 07-05 المؤرخ في 13 مايو 2007، ج.ر عدد 31.

³ - دراح سعاد، نظرية عيوب الإدارة في القانون المدني الجزائري، دراسة مقارنة مع القانون الفرنسي و المصري واللبناني، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، 2015، ص: 125.

⁴ - علاء جريان تركي الحمداني، إلغاء العقد بالإرادة المنفردة، دراسة مقارنة في القانون المدني، ط01، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2019، ص: 245.

⁵ - رياض الجمل، محاضرات في القانون العقاري، الجزء الثاني، ط01، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2017، ص: 21.

القانونية المتعلقة بالمرخص له وكذا الالتزامات المتعلقة بالتعويض في حالة حدوث ضرر ناتج عن ممارسة النشاط موضوع الرخصة.

فالغير في علاقته بالمرخص له، إما أن يكون شخصا معترضا، يرى بأن الإدارة قد جانببت الصواب في عدم منح الرخصة بغير وجه حق، رغم استيفائه لجميع الشروط والبيانات التي قدمها صاحب الرخصة، أو أن يكون معارضا للنشاط الفعلي نظرا لما يلحقه من ضرر، لهذا وجب التمييز بين حالتين للاعتراض، الذي يتم قبل صدور قرار الرخصة (01) والذي يتم بعد صدور قرار الرخصة (02).

1- اعتراض الغير قبل صدور قرار الرخصة

يحق للغير الذي يمتلك أو يستأجر عقارات مبنية أو أراضي مجاورة للمصنع المراد إنشاؤه، أن يقدم طلب الاعتراض على الترخيص بصفة مطلقة، أو تقديم جملة من الشروط والقيود على هذه الرخصة لهذا أقر المشرع التحقيق العمومي، بهدف معرفة رأي المواطنين المجاورين للمصنع المنوي إقامته في منطقة معينة، إذا كانت ملكية الأراضي المجاورة، تعود لتاريخ قبل صدور الترخيص.¹

أما إذا ثبت أن ملكية الأراضي والمباني تعود لتاريخ لاحق، أي بعد استكمال إجراءات الإعلان والنشر فإن تم تقديم الاعتراض على الرخصة لا يؤخذ بعين الاعتبار وهو ما أكده المشرع اللبناني على غرار المشرع الجزائري الذي لم يحدد بدقة مصير الاعتراضات التي تقدم بعد إقفال إجراءات التحقيق العمومي.

2- اعتراض الغير بعد صدور قرار الرخصة

بعد صدور قرار منح رخصة إنشاء واستغلال المصنع، يحق للغير الذي يقصد به في هذه الحالة الجار القريب من المصنع، القيام في إطار المحافظة على حقوقه بأحد الأمرين؛ فله أن يتقدم للجهة الإدارية مصدرة القرار، بغرض اتخاذ قرارات إدارية تكميلية تتضمن تعديلات لرفع الأضرار التي حصلت أو غلق المصنع لمدة معينة أو بصفة نهائية، أو أن يتجه للقضاء للمطالبة بحماية حقوقه والتعويض عن الأضرار التي لحقت به.²

¹-Guide des études d'impacte sur l'environnement, op.cit, p.80.

² - المادة 18 من القانون رقم 359 المؤرخ في 26 أغسطس 1954، بشأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة، الوقائع المصرية 67 مكرر 1954/08/26.

الفرع الثاني

القيود الواردة على الحفاظ على حقوق الجوار

وبالتالي ممارسة هذا النشاط ينطوي على أبعاد اجتماعية مباشرة تتعلق أساساً بأحد الأمرين يتعلق الأول بضرورة احترام وعدم الخروج عن قواعد ومبادئ النظام العام (أولاً) والثاني يختص بمدى احترام الإدارة لمبدأ المساواة بين المواطنين (ثانياً).

أولاً: النظام العام

يتعلق بالنظام العام بجميع عناصره وأبعاده، سواء في صورته التقليدية أو الحديثة الذي يعد من أبرز صلاحيات السلطة العامة، التي يناط بها مهمة المحافظة عليه وذلك بتوفير كافة الوسائل القانونية والمادية اللازمة.¹

ويمكن أن نعرف النظام العام بأنه مجموعة الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها للقيام علاقات سليمة بين المواطنين، بما يناسب علاقاتهم الاقتصادية.²

إلا أن هذا التعريف قد وسع من مفهوم النظام العام، كونه نظام يمتاز بعدم الثبات والاستقرار يمثل روح الحضارة وتتضمن جملة الاحتياجات المتطلبة لضمان الحياة الاجتماعية.

وهناك من يرى بأن النظام العام، له تعريفات كثيرة ومتعددة فلا يقتصر على القانون المدني فحسب، بل في القانون الدولي العام والقانون الدولي الخاص والقانون الداخلي، فمن جانب القانون الدولي الخاص، يتعلق بمراعاة أحكام التراث الثقافي والحضاري والتوجهات التشريعية وحماية المصالح الاقتصادية للبلاد في مواجهة الأنظمة المقارنة، لا تراعى خصوصية البلاد التي تستبدها القاعدة الدوائية، أما مفهوم النظام العام في القانون الداخلي فيعمل على المحافظة على التوجهات الأساسية والهامة بقواعد طبيعية تتضمن صفة الأمر، للمحافظة على الاعتبارات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية، في مواجهة إرادة الخواص واتفاقاتهم. فهو آلية لتوجيه الأفراد

¹ - عزوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص: 293، كذلك هيو رشيد علي، دور السلطة الإدارية في حماية البيئة من مزار المشروعات النفطية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2017، ص: 132، السيد المراكبي، الحماية القانونية للبيئة من التلوث، دار النهضة العربية، 2010، ص: 105.

² - فيصل نسيغة، رياض دنش، النظام العام، مجلة منتدى القانون، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص: 166.

وفق نمط معين لتحديد الخيارات، كما يعتبر في آخر المطاف ما يرتبط بحق المجتمع والمصلحة العامة على حساب الأفراد.¹

وعرف أيضا بأنه مجموعة الركائز والأسس الجوهرية، التي يقوم عليها المجتمع في وقت معين سواء كانت هذه الأسس وصيانتها من أهم الواجبات الملقة على عاتق الأفراد، مع لفت الانتباه إلى أن هذه الأسس تختلف وتتغير من مجتمع لآخر ومن وقت لآخر في المجتمع الواحد أي أنها فكرة نسبية تتبدل من حيث المكان والزمان.²

ثانيا: احترام مبدأ المساواة

يتعلق بمدى احترام مبدأ المساواة بين المواطنين، الذي يعتبر مبدءا دستوريا لا يجوز المساس به فممنح الرخصة للمستغل من قبل الجهة الإدارية المختصة وما ينتج عنها من منافع ومزايا مادية وحقوق، تجعل المستفيد في مركز قانوني ممتاز في مواجهة الأشخاص غير المرخص لهم، مما يجعله في بعض الأحيان في وضعية خاصة وذلك للأسباب التالية:

1- أن الجهة الإدارية مانحة الرخصة تخبط هذا الشخص، دون وجه حق على الرغم من توافره على الشروط المطلوبة قانونا للحصول على الرخصة.

2- إصابته بضرر فعلي أو محتمل الوقوع فعلا، في حالة قيامه بالنشاط المرخص به وهنا له الحق في الطعن في عدم مشروعية قرار الترخيص.³

وبالتالي فممنح الرخصة الإدارية من الجهات المكلفة بحماية البيئة يجب أن يتضمن مبدأ الحفاظ على حقوق الغير وذلك في الحالات التالية:⁴

الحالة الأولى

في حالة وجود صناعة جديدة، تستلزم إتباع أساليب حديثة لم يتم الكشف عن تفاصيلها، أو أن التحاليل والاختبار الذي يجري بشأنها، لم تظهر نتائج بعد.

الحالة الثانية

¹ - علي كحلون، التعليق على مجلة المرافعات المدنية والتجارية، ط01، مجمع الأطرش للكتاب المختص، 2016، ص: 455.

² - شيخ نسيم، النظام العام والآداب العامة، مجلة الفقه والقانون، 2012، ص: 05.

³ - عزوي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص: 294.

⁴ - مورييس نخلة، مرجع سابق، ص: 73.

في حالة حدوث أو توقع حدوث تغييرات في الأرض أو المحل المزمع إقامة منشأة صناعية عليه، تتعلق بشروط السكن أو بطريقة استعمال الأمكنة وبالتالي يفترض في منح الرخصة للفئتين الأولى الثانية، خضوعها لفكرة حماية الجوار، فلا يمنح الترخيص إلا بعد المحافظة على حقوق الغير، فبعد أن تتحقق السلطة الإدارية المختصة من توافر الشروط القانونية ومطابقتها للنصوص القانونية والتنظيمية، تصدر قرارا بمنح الرخصة ويتم إعلانه بغرض إعلام الغير.

كما أخضعت قرار الرخصة للنشر، سواء في الصحف والجرائد أو تعليقه في الساحة العامة أو في موقع المشروع والاحتفاظ بنسخة من القرار على مستوى البلدية المختصة حتى يتسنى مراجعته.¹

فيجب أن يكون قرار الرخصة، مستندا إلى النصوص القانونية ومطابقا لمحاضر التحقيق والإعلان وفقا للأصول، كما ينبغي أن يحتوي على الشروط المنظمة للاستثمار والتزامات المستثمر في تنفيذ التدابير الإدارية والإجراءات المتعلقة، بضمان راحة وسلامة العامل وكذلك تدابير الصحة والسكينة العامة، كما تخضع التعديلات والتغييرات التي تخص الأماكن والآلات لوجوب الحصول على رخصة جديدة، إضافة إلى إلزامية التفتيش والمراقبة وضرورة إظهار الرخصة عند الطلب والعمل على مزولة النشاط المرخص به في المدة المحددة في الترخيص.

وهناك قيود مفروضة لأجل المحافظة على مصالح أهل الجوار تتمثل في:

القيود الأولى: كان لزاما على المشرع أمام كثرة المصانع وانتشار المعامل، أن يسن نصوصا قانونية لحماية حقوق الغير، قصد درء الأخطار التي تنتج عن المصانع، كالحريق، الدخان والروائح الكريهة التي يمكن أن يتعرض لها للحفاظ على الصحة والسكينة العامة.

ولهذا وضع المشرع جملة من القيود والإجراءات، التي وجب التقيد بها أثناء المرحلة التحضيرية لطلب الرخصة والتي تطرقنا لها سابقا، عند دراسة شروط منح الرخصة والمتعلقة أساسا بالدراسات التقنية والتحقق العمومي والنشر والإعلان وشروط الصحة والسلامة، حتى يفسح المجال للسكان المجاورين لأماكن المشاريع الصناعية، لإطلاعهم على نوع الصناعة ومكان إنشائها واتساعها وتقديمهم لمقترحاتهم أو اعتراضاتهم.²

¹ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، مرجع سابق.

² - موريس نخلة، مرجع سابق، ص 75.

وفي مجال الحفاظ على حقوق الجوار فقد قررت المحكمة العليا في قرار لها رقم 1030535 بتاريخ 2017/10/12، في قضية (ب.ع) ضد (أ.س) أنه ينشأ ضرر الجوار غير المألوف نتيجة التعسف في استعمال الحق أو التعسف في الإتيان بالرخص، ومن ثمة فإن الحصول على

وتمتد الحماية أيضا إلى غاية إصدار الرخصة، الذي يتضمن شروط الاستثمار قصد الحفاظ على حقوق الغير.

كما فتح المشرع مجال استصدار قرارات تكميلية لأجل ضمان المخاطر، فنجده قد أكد في المرسوم المتعلق بمنح التراخيص المنجمية على إلزامية احترام المحافظة على المكان والقواعد النظافة والسلامة، مع ضرورة إعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية¹ وبالتالي فلا تمنح الرخصة مجال استغلال المناجم، إلا بعد حفظ حقوق الغير الذي له المطالبة أمام الجهات القضائية في حالة مخالفة هذه الأحكام.

القيد الثاني: أن تكون مدة التبريص محددة، قابل للإبطال أو الإقفال بحسب الظروف والضرورة التي تستدعي ذلك وبالتالي لا يمكن الحديث عن وجود حقوق مكتسبة، لأن التمديد مكتسب من قرار الترخيص بالإنشاء وقرار الترخيص بالاستثمار.²

المطلب الثاني

حماية البيئة

تسبب التقدم الصناعي والتطور التكنولوجي وازدياد عدد السكان، بمعدلات كبيرة في ظهور ملوثات كيميائية لم تكن معروفة من قبل، كالغازات الضارة والخطرة من مداخن المصانع، كما أُلقت بمخلفاتها السائلة الخطرة في الأنهار والبحيرات والمجاري المائية وأدى ذلك إلى تلوث كل عناصر البيئة من هواء وتربة وماء، مما دفع بالباحثين والمختصين إلى دق ناقوس الخطر والمناداة بضرورة توفير آليات قانونية وقائية، لضمان حماية البيئة من أشكال التدهور وعلى رأسها التلوث بكافة أنواعه، سواء على المستوى الوطني أو العالمي وسوف نتطرق في هذا المطلب إلى تحدد مفهوم البيئة (الفرع الأول)، ثم الحديث عن التلوث كأهم الآثار السلبية التي يخلها النشاط الصناعي على البيئة وصحة الإنسان (ثانيا).

الرخصة لا يمنع صاحبها من الالتزام بعدم الإضرار الحصول على الرخصة لا يمنع صاحبها من الالتزام بعدم الإضرار بجيرانه وفق ما يقره العرف وطبيعة العقار،...مجلة المحكمة العليا، العدد الأول، 2017، ص: 133.

¹ - راجع في ذلك نص المادة 39 من المرسوم 18-202، مرجع سابق.

² - مورييس نخلة، مرجع سابق، ص: 76.

الفرع الأول

مفهوم البيئة

أدى تزايد الاهتمام بحماية البيئة من التلوث في العصر الحالي إلى تعدد التعريفات، التي قيلت بشأنها، حيث اختلفت الدراسات في ضبط وتحديد مفهوم شامل وجامع، نتيجة لتغليب أحد عناصر البيئة على الآخر لأغراض وأهداف قصدها هذه الدراسات، غير أن هذه التعريفات تضمنت بعض الأصول التي اتفق عليها غالبية الباحثين (أولاً) ساهمت في تحديد أقسام وعناصر البيئة (ثانياً).

أولاً: تعريف البيئة

فتناولت التشريعات الوطنية والدولية، مفاهيم وتعريفات عديدة للبيئة سوف نتناولها بالدراسة مع تحديد الأصل اللغوي لكلمة البيئة بداية (01)، ثم نتطرق للمعنى والمدلول الاصطلاحي (02).

1- المعنى اللغوي للبيئة

البيئة لغة بمعنى المنزل، يقال أباء فلانا منزلاً: هياؤه له وأنزله وتبواً المكان، به نزله وأقام به. وهي أيضاً ما يحيط بالفرد أو المجتمع ويؤثر فيها. ويقال: بيئة اجتماعية، بيئة طبيعية وبيئة سياسية. كما تعني البيئة والباءة والمباءة أيضاً المنزلة والمحيط.¹

ويعود الأصل اللغوي لكلمة البيئة في اللغة العربية إلى الفعل (بواً)، حيث يقال بواً الرجل منزلاً: بمعنى هياؤه ومكنت له فيه لقوله تعالى "وكذلك مكنا ليوسف في الأرض يتبواً منها حيث يشاء نصيب برحمتنا من نشاء ولا نضيع أجر المحسنين".²

2- المعنى الاصطلاحي للبيئة

¹ - المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ط3، ج01، القاهرة، 1995، ص: 66، ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، دار صادر، بيروت، لبنان، 1994، ص: 68، المنجد الأبجدي، دار الشروق، بيروت، لبنان، 1986، ص: 218. ويستخدم مصطلح Environment في اللغة الانجليزية ليدل على كل الظروف الخارجية المحيطة والمؤثرة في نمو وتنمية الكائن الحي أو مجموعة الكائنات الحية، ص: Dictionary of Environment and Ecology, 5 Ed, PH.Collin, Peter collin publishing, 2001, p74.

أما في اللغة الفرنسية، فيستخدم مصطلح Environnement ليدل على الوسط الطبيعي والحضاري، الحضري، الصناعي والاقتصادي والاجتماعي الذي يعيش فيه الإنسان، S.Guinchar et T.Debard, Lexique des termes juridique, 22^e édition, Dalloz, 2014, p.425.

² - سورة يوسف الآية 56.

تعتبر كلمة البيئة مصطلحا حديثا، حيث ظهر لأول مرة في مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة الذي انعقد في ستوكهولم، ليحل محل مصطلح الوسط الإنساني، الذي كان معروفا آنذاك. والبيئة بمفهومها العام هي كل ما يحيط بالإنسان من ظروف ومتغيرات، فهناك البيئة الطبيعية والبيئة الحضرية والاجتماعية والثقافية وأيضا العمالية والقضائية، كما تعرف أيضا بأنها الوسط الذي يعيش فيه الإنسان مع الكائنات الحية وتتوافر فيه وسائل الحياة وأسباب البقاء.¹

لقد تبنى مؤتمر ستوكهولم لسنة 1972 مفهوما للبيئة مفاده أن البيئة إيكولوجيا تعرف بأنها مجموع المؤثرات والظروف الخارجية المباشرة وغير المباشرة، المؤثرة على حياة ونمو الكائنات الحية ويعرفها البعض بأنها الوسط الذي يعيش فيه الإنسان.

وردت عدة تعريفات للبيئة سواء بالنسبة للتشريعات الوطنية والدولية (أ) أو من الناحية الفقهية (ب).

أ- التعريف القانوني للبيئة

يمكن القول بأن المفهوم القانوني للبيئة، قد شهد تطورا ملحوظا على إثر تزايد الاهتمام بالبيئة ليضم معظم عناصرها، لهذا السبب تباينت مختلف التشريعات الدولية في ضبط مفهوم البيئة من الناحية القانونية من دولة إلى أخرى، إلى أن برزت هذه الاهتمامات على المستوى الدولي والعالمي أين احتضنت ورعت الأمم المتحدة الاتفاقيات والمعاهدات التي سطرت آليات حماية البيئة ومكافحة التلوث.²

فقد اختلفت بعض التشريعات في وضع تعريف محدد لكلمة البيئة، فنجد تشريع البيئة الفرنسي اكتفى فقط بذكر عناصر البيئة، دون تعريفها حيث اعتبر عناصر البيئة إرثا مشتركا للأمة في المادة 1/110 التي جاء فيها " أن الفضاء والموارد والوسط الطبيعي والمناظر والمشاهد الطبيعية ونقاء الهواء وأنواع الحيوانات والنباتات والتنوع والتوازن البيولوجي كلها تشكل جزء من تراث الأمة المشترك"، الأمر الذي جعل بعض المؤلفين الفرنسيين يقولون بأن الإنسان قد تلقى فوق هذه الأرض ميراثا طبيعيا يتحصل في الماء والهواء والأرض والحيوان والنبات في أشكاله الطبيعية، أي ما يطلق

¹ - اعتمد العالم الألماني " Earnest Logos " مصطلح "écologie" للدلالة على العلاقة بين الكائنات الحية وبيئتها سنة 1866، لتفصيل أكثر راجع في ذلك، خالد مصطفى فهمي، حماية البيئة من التلوث، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011، ص: 15-23.

² - السيد المرابطي، مرجع سابق، ص: 29.

عليه والأرض والحيوان والنبات في أشكاله الطبيعية، أي ما يطلق عليه البيئة البدائية، ثم أضاف الإنسان بفعل نشاطه عناصر، فأصبحت بالتالي البيئة تضم عناصر طبيعية وصناعية.¹

في حين عرفها المشرع الجزائري البيئة في المادة 04 من القانون 10/03 بأنها: " تتكون البيئة من الموارد اللاحيوية والحيوية، كالهواء والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان، بما في ذلك التراث الوراثي وأشكال التفاعل بين هذه الموارد وكذلك الأماكن والمناظر والمعالم الأثرية.

ونلاحظ بأن المشرع الجزائري قد عرف البيئة؛ من خلال سرد عناصرها الطبيعية والبشرية حيث أدخل التراث الوراثي والمناظر الأثرية في مفهوم البيئة.

أما المشرع المصري فقد أخذ بالمفهوم الواسع للبيئة، الذي يشمل المحيط أو الوسط الطبيعي والصناعي، حيث اعتبر أن المقصود بحماية البيئة هو المحافظة على مكونات البيئة والارتقاء بها ومنع تدهورها والأراضي والمحميات الطبيعية والموارد الطبيعية الأخرى.²

أما المشرع البلغاري فقد عرف البيئة في قانون البيئة، بأنها مجموعة العوامل والعناصر الطبيعية والتي تؤثر في التوازن البيئي وكذلك تحسين المعيشة وصحة الإنسان والتراث الثقافي والتاريخي.³

وعلى الصعيد الدولي عرفت اتفاقية المجلس الأوروبي لسنة 1993 البيئة بأنها ما تحتوي الأرض عليه من مصادر طبيعية حيوية وغير حيوية، خاصة الهواء والتربة والحيوان والنبات وتفاعلها فيما بينها وتضم أيضا خواصها، كما أكدت على أن البيئة لا يمكن تعريفها بمعزل عن عناصرها.⁴

بالتالي فالبيئة بالمعنى القانوني؛ هي مجموعة من عناصر العالم الذي يضم على وجه التحديد الكائنات الحية والهواء والماء والأرض، إضافة إلى ما يتبعها من منشآت، عملا بقاعدة الفرع يتبع الأصل، أي أن البيئة وإن كانت تشمل ما أقيم وما سيقام من منشآت، لكنها لا تشمل هذه الأخيرة إلا بصفة تبعية للعناصر الأساسية للبيئة، التي تعني مجموع هذه العناصر بأكملها.⁵

¹ - عماد محمد عبد المحمدي، الحماية القانونية للبيئة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017، ص: 36، هشام بشير، حماية البيئة في ظل القانون الدولي الإنساني، ط01، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2011، ص: 13.

² - كرم علي حافظ، الإعلام وقضايا البيئة، ط01، الجندرية للنشر والتوزيع، 2017، ص: 11.

³ - معمر رتيب، محمد عبد الحافظ، القانون الدولي للبيئة وظاهرة التلوث (خطوة أمام الحماية البيئية الدولية من التلوث)، دار النهضة العربية، القاهرة، ص: 23.

⁴ - عبد العال الديري، الحماية الدولية للبيئة وآليات فض منازعاتها، دراسة نظرية تطبيقية مع إشارة خاصة إلى دور المحكمة الدولية لقانون البحار، ط01، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016، ص: 23.

⁵ - أحمد محمد حشيش، المفهوم القانوني للبيئة في ضوء مبدأ أسلمة القانون المعاصر، دار الفكر الجامعي، 2001، ص: 64.

ب- التعريف الاصطلاحي

وقد رأى الدكتور أحمد عبد الكريم سلامة أن البيئة هي مجموع العوامل الطبيعية والحيوية والعوامل الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، التي تتجاوز في توازن وتؤثر على الإنسان والكائنات الأخرى بطريق مباشر أو غير مباشر.¹

كما عرفها الدكتور عبد الفتاح مراد بأنها مجموعة من العوامل والظروف الفيزيائية والاقتصادية والثقافية والجمالية والاجتماعية، التي تحيط وتؤثر في رغبة وقيمة الملكية والتي تؤثر نوعية حياة الناس.²

وعرفت أيضا بأنها جملة الموارد المادية والاجتماعية المتاحة في وقت ما وفي مكان ما لإشباع حاجات الإنسان وتطلعاته.³

وهناك من الفقه من عرف البيئة؛ من خلال الوظيفة التي تقوم بها بأنها الإطار الذي يعيشه الإنسان ويمارس فيه علاقاته مع أقرانه من بني البشر.⁴

ومما سبق ذكره يمكن القول؛ أنه من الصعوبة بمكان تحديد مفهوم دقيق وجامع للبيئة دون ذكر جميع عناصرها، نظرا لضعف الصياغة في التشريعات القانونية التي عرفت البيئة، مما أدى إلى الغموض، لهذا وجب الأخذ بالاتجاه الموسع لمفهوم البيئة وإدخال العناصر الصناعية التي شيدها الإنسان على الأرض، حتى يتم توسيع دائرة الحماية القانونية للبيئة من كافة الأنشطة والأضرار حتى لا يبقى ضرر دون تعويض.

ثانيا: أقسام البيئة

من خلال التعريفات السابقة للبيئة يمكن أن نستنتج نوعان من البيئة هما:

¹ - أحمد عبد الكريم سلامة، مرجع سابق، ص: 100.

² - عبد الفتاح مراد، مرجع سابق، ص: 12.

³ - ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004، ص: 36.

وفي مجل تعريف قانون البيئة يقول Bérard و Grandbois أن قانون البيئة هو قانون ينعش الروابط بين البشر والكائنات الحية ويوافق بين هذه الروابط وحماية الحقوق والحريات التي تعد قلب قضايا القانون البيئي. Thomas Brossard, Les droits humains pour la protection de l'environnement, Possible, 2017, p 118.

⁴ - محمد صديق محمد عبد الله، الحماية القانونية للبيئة من التلوث (دراسة تحليلية مقارنة)، مجلة الراافدين للحقوق، مج 09، السنة الثانية عشر، عدد 32، 2007، ص: 76، عامر محمد الدميري، الحماية الجزائية للبيئة في التشريعات الجزائرية، رسالة كلية الحقوق-جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ص: 11.

1- البيئة الطبيعية

تعرف البيئة الطبيعية بأنها؛ تلك التي تضم العوامل الطبيعية من الهواء والماء والتربة والتضاريس والمناخ.¹ وتقسم هذه البيئة بدورها إلى عدد من البيئات، اعتمادا على العوامل الطبيعية مثال على ذلك تقسم البيئة بالنظر إلى عنصر الماء إلى بيئات مائية، في المحيطات والبحار والأنهار والمسطحات المائية الأخرى، أيضا عامل التضاريس يقسم إلى بيئات مرتفعة كالجبال² وأخرى منبسطة كالسهول، أما المناخ فنجد أن البيئة الطبيعية تقسم إلى عدة بيئات حسب المناخ السائد، فتكون هناك بيئة يغلب عليها المناخ الحار وأخرى يكون مناخها بارد، وبيئات ثالثة يغلب عليها الاعتدال في المناخ، في حين يغلب على بيئات أخرى المناخ المتجمد كما في حالة القطب المتجمد الشمالي والجنوبي.³

فالبيئة الطبيعية إذن تشمل جميع الكائنات الحية وغير الحية، المتواجدة على الأرض بشكل طبيعي يمكن معرفة خصائصها، من خلال العناصر المتمثلة في وحدات بيئية كاملة، تعمل كأنظمة طبيعية دون حاجة إلى تدخل اليد البشرية، بما في ذلك النباتات والحيوانات والكائنات الدقيقة، التربة والصخور والغلاف الجوي والظواهر الطبيعية، التي تتواجد ضمن حدود جغرافية واضحة وموارد طبيعية عالمية وظواهر فيزيائية ليس للإنسان دخل فيها، مثل الهواء والماء والمناخ والطاقة الإشعاعية والشحنة الكهربائية والمغناطيسية، التي تتواجد ضمن حدود غير واضحة المعالم.⁴

وتختلف البيئة الطبيعية عن تلك العمرانية التي صنعها البشر، غير أن المناطق الجغرافية التي تضم تلك البيئات العمرانية تصنّف على أنها بيئة طبيعية.⁵

2- البيئة المشيدة

¹ – Frédéric Ducarme et Denis Couvet, « What does "nature" mean ? », Palgrave Communications, [Springer Nature](https://www.springer.com/nature), vol. 6, no 1.

² – المناطق الجبلية هي كل الفضاءات المشكّلة من سلاسل و/أو من كتل جبلية وللتّي تتميز بخصائص جغرافية كالتضاريس والعلو والانحدار وكذا كل الفضاءات المجاورة لها والتي لها علاقة بالاقتصاد وبموال تهيئة الإقليم وبالأنظمة البيئية للفضاء الجبلي المقصود والتي تعد بدورها مناطق جبلية، أما الكتل الجبلية فهي المناطق الجبلية التي تشكل كيانا جغرافيا واقتصاديا واجتماعيا منسجما، المادة 02 من القانون رقم 04-03 المؤرخ في 23 يونيو 2004 يتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 41، صادرة في 27 يونيو 2004.

³ – محمود شمال حسن، البيئة المشيدة والسلوك (البيئة المشيدة وأثرها في سلوك الطفل)، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، (د.س.ن)، ص:17.

⁴ – www.mosoah.com/science/environment, 28/07/2019.

⁵ – www.wikipedia.com.

البيئة المشيدة عبارة عن مجموعة من العناصر التي توجد في العالم الطبيعي، تنشأ بفعل النشاط الإنساني واستعماله للتقانة، كالمدينة التي تمثل بيئة مصنوعة والمنشآت التي صنعها الإنسان لتلبي حاجاته العامة، كالمصانع والسكك الحديدية والمصانع والمساكن والمباني الأخرى. فالإنسان قد أوجد هذه البيئة لتقيه من الأخطار الطبيعية، لتسهيل حياته وتوفير كافة متطلباته باستخدام التكنولوجيا الحديثة.¹

فالبيئة بنوعها الطبيعي والمشيد، تمثل نظاماً متكاملًا ومتجانسًا يشمل إطارها الكرة الأرضية وآثار مكونات الكون الأخرى، فمحتويات هذا الإطار ليست جامدة، بل توصف بأنها دائمة التفاعل وتؤثر وتتأثر بباقي المكونات، يتفاعل الإنسان باعتبارها أحد مكوناتها مع غيره من البشر، وهو ما أكده الأمين العام للأمم المتحدة السيد يوثانت حيث قال " **أندنا هُنْدا أم أبِينْدا نَسَافِر سَوِيَة عَلَي ظَمَر كَوَظِبْه مَشْتَرَك وَلَيْس لَنَا بِحَدِيل مَعْقُول سَوِي أَنْ نَعْمَل جَمِيعاً لِنَجْعَل مِنْهُ بِيئَة نَسْتَطِيع نَحْن وَأَطْفَالُنَا أَنْ نَعِيشَ فِيهَا حَيَاة كَامِلَة أَمِيَة** ".²

ونشير إلى أن النظم البيئية؛ يمكن تصنيفها من حيث طبيعة العلاقات بين عناصر مكوناتها إلى نظم بيئية طبيعية؛ تتضمن مصفوفة العلاقات بين عناصر البيئة الطبيعية الحية وغير الحية من غير الإنسان. إضافة إلى نظم بيئية بشرية؛ هي مصفوفة العلاقات بين الإنسان ومنجزاته وبين بيئته الطبيعية، هذا وتتفرد النظم البيئية عن سائر النظم بصنفين من الخصائص، تتعلق بالخصائص العامة وتمثل القاسم المشترك بين النظم والخصائص الخاصة التي تحدد شخصية منطقة الدراسة.²

¹ - محمود شمال حسن، مرجع سابق، ص: 18، فالبيئة المشيدة تتميز بالتغيير والحركة المستمرة على خلاف البيئة الطبيعية، التي يكون تغييرها بطيء، لهذا فخصائص البيئة المشيدة تتبدل وتتغير من وقت لآخر وبشكل سريع، يرتبط بالتطور العلمي والتقني والتكنولوجي الذي يحققه الإنسان بصفة مستمرة، جمال شحاتة، الخدمة الاجتماعية وحماية البيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987، ص: 105.

² - تجدر الإشارة إلى أنه يجب التمييز بين مصطلح النظام البيئي والبيئة، علم البيئة والمحيط الحيوي، فالنظام البيئي يمثل وحدة بيئية متكاملة تشمل مساحة من الطبيعة، بما تحتويه من كائنات حية ومكونات غير حية، تتفاعل مع بعضها ومع الظروف المحيطة بها، وفق علاقات متبادلة ومتشابهة حتى تكون نظاماً مستقراً كالغابات والمراعي والصحاري، أما علم البيئة فهو الذي يدرس العلاقات المتبادلة بين الكائنات الحية فيما بينها، وبين بيئتها، حيث ظهر هذا المصطلح لأول مرة سنة 1870 عن طريق عالم الأحياء الألماني Ernst Haeckel . فمصطلح *écologie* مشتق من كلمتين يونانيتين هما "Oikos" التي تعني بيت أو موطن وكلمة "Logos" وتعني دراسة. أما المحيط الحيوي فهو الحيز الذي تكون فيه الحياة على الكرة الأرضية ويشمل الطبقات السطحية من اليابسة والطبقات السطحية من المياه والطبقات الدنيا من الغلاف الجوي، حيث تشكل الحياة بمختلف أشكالها جزء من المحيط الحيوي، فوزي إسماعيل عيسى، الملوثات البيئية وتأثيراتها الجانبية، دار الكتاب العلمية، بيروت، لبنان، (د.س.ن)، ص ص: 16-17.

الفرع الثاني

التلوث الصناعي وأثره على المحيط

بتطور الصناعة أصبح الإنسان باستطاعته أن يعيش في بيئة من صنعه، حيث طور في الوسائل التي يحتاجها لمسكنه من التبريد والإنارة والتدفئة، مما جعلها تخلف آثار على البيئة تمتد إلى مساحات في الأرض والماء والهواء، حيث استعمل الإنسان الفحم والبتترول للوقود، مما نتج عنه احتراق هذه المواد لتشكل مواد كربونية تتجاوز حدود قدرة البيئة على استيعابها، مما أدى إلى تزايد نسبة الكربون في الهواء الجوي، فالصناعة أضحت بإمكانها إنشاء مركبات كيميائية وتأثيرها في النظم البيئية، التي لا تمتلك كائنات تكون قادرة على تحليل العناصر وإرجاعها إلى حالتها الأولى¹ سوف نتطرق فيما يلي لمشكل التلوث (أولا) ومدى تأثيره على البيئة (ثانيا).

أولاً: مفهوم التلوث

إن تلوث البيئة مرتبط أساساً بإنتاج السلع والخدمات، بالنظر إلى العلاقة الطردية الموجودة بين معدل النمو الاقتصادي ومقدار زيادة استهلاك الطاقة الأولية، لهذا فإن موضوع التلوث وآليات مكافحته والحد منه هو من صميم تخصص علم الاقتصاد، لذلك فإن عملية تقليل التلوث ينتج عنها حتماً إبطاء النمو الاقتصادي خاصة على المدى القصير.

وهذا الأمر يتعارض ويتناقض مع الأهداف الاقتصادية لغالبية المجتمعات، التي تهدف إلى تحقيق مستوى المعيشة أفضل لسكانها، إلا أن هذا التعارض بين هدف زيادة معدل النمو الاقتصادي والحد من التلوث تخفض حدته على المدى الطويل.²

اختلف العديد من الباحثين في تحديد مفهوم التلوث، حيث عرفه البعض منهم بأنه "تغيير فيزيائي أو كيميائي أو بيولوجي، يؤدي إلى تأثير ضار على الهواء أو الماء أو التربة ويؤدي إلى ضرر بصحة الإنسان والكائنات الحية الأخرى ويستنفذ الموارد الطبيعية".

كما يقصد بالتلوث أيضاً بث طاقة أو مادة في البيئة، بكميات كبيرة دون مراعاة للمكان والزمان المناسبين، مما يضر بصحة الإنسان ويحد من الاستخدامات المشروعة للبيئة، فيؤدي في غالب الأحيان إلى تغيير غير مرغوب فيه في الصفات الفيزيائية والكيميائية أو الإحيائية للبيئة، رغم وجود

¹ - رشيد حمد محمد سعيد صباريني، البيئة ومشكلاتها، عالم المعرفة، 1990، ص: 109.

² - أحمد محمد فراج قاسم، مصادر الطاقة وتلوث البيئة، مجلة آراء الخليج، مقال منشور على الموقع التالي:

<https://araa.sa/index.php?view=article&id=1227> بتاريخ 01/06/2009.

ملوثات طبيعية تنتج عن البراكين وحرائق الغابات، إلا أن أكثر ما يهدد البيئة ويجعلها في معاناة هو التلوث الناتج عن النشاط الإنساني، كتلوث المسطحات المائية والمياه الجوفية.¹

وقد عرفه المشرع الجزائري التلوث في القانون **10-03** المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بأنه كل " تغيير مباشر أو غير مباشر للبيئة يتسبب فيه كل فعل يحدث أو قد يحدث وضعية مضرّة بالصحة وسلامة الإنسان والحيوان والنبات والهواء والجو والماء والأرض والممتلكات الجماعية والفردية ".²

وبالتالي يمكن القول بأن التلوث هو إحداث تغيير بفعل النشاط الإنساني على أحد مكونات وعناصر البيئة، أو جميعها مما يؤدي إلى الإضرار بهذه العناصر وكذلك المساس بصحة وسلامة الإنسان.

ثانياً: أشكال تلوث البيئة بفعل النشاط الصناعي

نتج عن التوسع المتزايد والمستمر للنشاط الصناعي تلوث عناصر البيئة من تربة (01) وماء (02) وغلاف جوي (03)، التي لا يمكن الاستغناء عنها لضمان استمرارية حياة الإنسان ومختلف الكائنات الحية على سطح الأرض.

1- تلوث الغلاف الجوي

يترتب على إحراق كميات كبيرة من الوقود، كزيت البترول والغاز الطبيعي الذي تستخدمه المصانع اليوم انتشار كميات كبيرة من الغاز في شكل دخان يحمل الرماد والكثير من الشوائب حيث تنتشر هذه الغازات في المدن والمناطق المحيطة بالمصانع، مما يخلف آثاراً خطيرة على البيئة منها الأمطار الحمضية، الاحتباس الحراري، التصحر، التلف، السحابة السوداء والتأثير على طبقة الأوزون...الخ.³

¹ - محمد صابر، الإنسان وتلوث البيئة، الإدارة العامة للتوعية العلمية والنشر، المملكة العربية السعودية، 2000، ص: 08.

² - المادة 09 من القانون 10-03، مرجع سابق.

أكدت منظمة الصحة العالمية في تقرير لها بأن الهواء الملوث يتسبب بوفاة 2.2 مليون شخص سنوياً جراء الإصابة بالسكتة الدماغية، 1.7 مليون شخص سنوياً جراء الإصابة بأمراض الرئة والسرطان، بوفاة 2 مليون شخص سنوياً جراء الإصابة بأمراض القلب، حيث ارتفعت معدلات تلوث الهواء في العالم بنسبة 8% بين عامي 2008 و 2013، كما أشارت التقديرات إلى أن تلوث الهواء أوقع 6.5 حالة وفاة في عام 2012. وأن نسبة 92% من سكان المدن لا تتنفس هواء مأموناً، حيث يتعرض أكثر من 80% من سكان الحضر إلى مستويات نوعية الهواء التي تتجاوز الحدود التي وضعتها منظمة الصحة العالمية. <https://www.who.int/phe/infographics/breathe-life/ar>

³ -عمار سليمان، "الحماية القانونية للبيئة من التلوث في التشريع الجزائري"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزء الثاني، العدد 08، جوان 2017، ص 846.

حيث تمكث هذه المركبات في الهواء لمدة معينة تتعرض فيها لبعض التغيرات الكيماوية، ثم تنزل إلى الأرض أو الماء عن طريق الترسيب الطبيعي أو من خلال الأمطار والتلوج، فرغم قدرة الغلاف الجوي على استيعاب كميات كبيرة من الملوثات، بالنظر لحجمها الهائل إلا أن هذه الطاقة الاستيعابية، قد لا تكفي في بعض المناطق التي يتركز فيها مما يتسبب في وجود مشكلة التلوث الهوائي. فيتأثر أفراد المجتمع بالتلوث الهوائي مباشرة.

فالجو وما يحمله من هواء هو من عناصر البيئة التي تدخل فيها حياة الإنسان، باستنشاق الهواء بما فيه من ملوثات تسبب عدة أمراض، غير معروفة من قبل وهذه الأمراض قد تظهر أعراضها بمجرد التعرض لهذه البيئة الملوثة، أو قد تأخذ وقت أي تظهر على المدى الطويل.¹

¹ - وفي استبيان أعده الدكتور عصام الحناوي، المستشار البيئي الدولي والأستاذ في المركز القومي للبحوث في القاهرة، المركز العربي للبحوث والدراسات الاستشارية، حصلت قضية تلوث الهواء على اختيار الغالبية العظمى من المشاركين على أنها المشكلة البيئية الأكثر أهمية. ولم يقتصر هذا على المعدل العام للمنطقة، بل تعداه إلى النتائج الوطنية لمعظم البلدان. لقد صنف 80% من المشاركين تلوث الهواء كمسكلة كبرى. وتراوحت إجابات البلدان بين 37% في السودان و100% في ليبيا وسورية. لكن اللافت أن النتيجة في 11 بلداً تجاوزت 80% وفي 6 بلدان تجاوزت 90%. وقد برز الاهتمام بتلوث الهواء في جميع المناطق، إذ اعتبره 94% من المشاركين المصريين مشكلة رئيسية، وشاركهم الرأي 91% من المشاركين في السعودية وعمان ولبنان، و88% في المغرب. وكانت الآراء متجانسة في المجموعات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، دون فروقات. فمعدل 74% من المشاركين اعتبر النفايات الخطرة مشكلة كبرى. وإذ تراوحت النسبة بين 36% في البحرين و100% في الجزائر، فهي كانت متقاربة في معظم البلدان، إذ سجلت 88% في السعودية، و86% في لبنان و85% في المغرب، و80% في مصر. ولكن اللافت أن نسبة 52% فقط من المشاركين في العراق اعتبروا النفايات الخطرة مشكلة كبرى، على الرغم من حدة مشاكل التلوث بالنفايات الكيميائية والإشعاعية الخطرة. وقد يعكس هذا مزيجاً من الضعف في إدراك حجم المشكلات البيئية من جهة، والتركيز على تحديات الحياة اليومية وصراع البقاء من جهة أخرى. وهذا قد يفسر اعتبار 93% من عينة العراق مياه الشرب مشكلة رئيسية، تتبعها النفايات البلدية (85%)، والصرف الصحي (63%). فهذه مشاكل يشعر بها العراقيون على نحو أكبر، فأثرها أكثر مباشرة من التلوث الكيميائي أو الإشعاعي الناتج عن اليورانيوم المستنفذ، مصطفى كمال طلبة ونجيب صعب، مجلة البيئة والتنمية، تموز-أب (يوليو-أغسطس) 2006 / عدد 101-100 .

كما أكدت اتفاقية إطار عمل الأمم المتحدة الخاص بتغير المناخ، التي تم التصديق عليها في 9 مايو عام 1992 كرد فعل للاهتمام الزائد بالتغير في مستويات غازات الغلاف الجوي، خاصة زيادة غازات البيوت الزجاجية التي قد تؤدي إلى ارتفاع درجة حرارة الكون، على وجوب تثبيت تركيز غازات البيوت الزجاجية في الغلاف الجوي، إلى مستوى يمنع التدخل الخطير للإنسان في النظام المناخي مع نسبية التأكد العلمي من الخطر بصفة قاطعة، خلال فترة زمنية تسمح للأنظمة الحيوية بالتأقلم مع التغير المناخي ومن أهدافها أيضاً، ضمان عدم تهديد الإنتاج الغذائي والتأمين من تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة وحماية النظام البيئي للأجيال الحاضرة والمستقبلية، اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، 1992، ص:04.

لهذا شجعت الاتفاقية جميع الأبحاث العلمية ذات الصلة، كذلك جمع البيانات وملاحظة المناخ، التي تقدم إطار عمل وعملية تمكن الدول الأطراف، من وضع شروط محددة يمكن تغييرها في المستقبل، عند إتاحة معلومات علمية جديدة. حيث يلتزم أطراف الاتفاقية بإعداد قوائم جرد وطنية خاصة بانبعاث غازات البيوت الزجاجية (GHG)، وضع وتنفيذ برامج للتحكم والضببط، ترجمة التغير المناخي إلى أنشطة تتعلق، بالزراعة والطاقة والموارد الطبيعية والمناطق الساحلية، تطوير المشاركة في التكنولوجيا السلمية بيئياً وزيادة توعية العامة والتعاون في برامج البحث والرصد. ولقد وافقت بعض الدول المتقدمة من الأطراف على خفض غازات الـ (GHG) إلى مستوياتها عام 1990 بحلول عام 2000 وذلك بتقليل الانبعاث الناتجة عن الأنشطة البشرية وزيادة سعة الأحواض والخزانات لتثبيت نسب هذه الغازات. وقامت الاتفاقية أيضاً بوضع آلية مادية لتوفير الموارد لمساعدة الدول النامية على الوفاء بالتزاماتها: وهذا الدور يؤديه مرفق البيئة العالمي (GEF) اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، مرجع نفسه، ص:05.

جدير بالذكر أن هناك خمسة أنواع أساسية، من الملوثات يمكن حصرها في أول أكسيد الكربون الناتج عن استخدام وسائل المواصلات كالسيارات، المواد الهيدروكربونية الناتجة عن زيادة استخدام النفط والغاز عند درجة حرارة وضغط عال، أكاسيد النيتروجين الناتجة عن معدات الاحتراق الداخلي المصممة لحرق المواد الهيدروكربونية، أكاسيد الكبريت الناتجة عن زيادة استخدام الطاقة بشكل عام الأجسام الدقيقة مثل الغبار والسناج.

فهذه الملوثات ترتب مخاطر كثيرة ومختلفة، منها المركبات الهيدروكربونية وأكاسيد النيتروجين حيث تبرز خطورتها، من خلال تفاعلها مع ضوء الشمس لتكون بذلك مادة الأوزون ومواد كيميائية أخرى، تصنف على أنها مركبات سامة ذات رائحة كريهة، تشكل خطورة كبيرة على الأرض لتأثيرها في الغلاف الجوي، كما تضعف قدرته على امتصاص الأشعة الكونية المتسربة إلى الأرض، أما أكسيد الكبريت وأكسيد النيتروجين، فهما غازان يتسببان في ظاهرة الأمطار الحمضية التي تنتج عن تفاعلها مع بخار الماء في الغلاف الجوي، فيتكون بذلك حامض الكبريتيك وحامض النيتريك يتسببان مع الأمطار، الأمر الذي يؤدي إلى قتل النباتات والأسماك، تآكل المنشآت المعدنية وتلوث الأراضي الزراعية ومصادر المياه وارتفاع الوفيات¹.

أما بالنسبة لتراكم غاز ثاني أكسيد الكربون في الغلاف الجوي، فيتسبب في ارتفاع درجة حرارة الأرض مما قد يسبب اختلالاً مناخياً خطيراً في المستقبل، حدوث أمراض مختلفة أهمها السرطان والتشوه الخلقي وإضعاف النمو الجسماني والعقلي عند الأطفال، نتيجة تعلق الأجسام الدقيقة وأكسيد الرصاص في الهواء.

ونظراً لكون المصافي تشكل مصدراً من مصادر تلوث البيئة، سواء من ناحية انبعاث الغازات السامة في الجو المحيط، أو من المواد الصناعية والنفطية العالقة مع مياه المصافي المعرضة إلى النهر، أو من جراء النفايات شبه الصلبة المتراكمة في مستودعات التخزين، أو النفايات الصلبة التي تتج عن تراكم النفايات، فإن أولى الاهتمامات هو سلامة البيئة من التلوث سواء، على مستوى المصافي أو في نطاق المناطق المجاورة لها، فلا بد من لفت الانتباه إلى ضرورة الاهتمام بحماية الهواء والتربة والماء من كل الآثار السيئة التي يسببها التلوث لهذه العناصر، لهذا نرى من الضروري تضافر الجهود والسعي الجاد لإنقاذ البيئة قبل فوات الأوان بسن القوانين والأنشطة واتخاذ الإجراءات المناسبة من أجل تحديد حجم التلوث، بإتباع أساليب علمية رصينة والإسراع بتطوير

¹ -Pierre Lunel, Pierre Braun, Pierre Flandin et Belty Pascal Texier, pour une histoire du droit de l'environnement, RJE, 1986, p503, Paul Lowski, A.J.Verdier. W.JLay, Chemistry for protection of environment, Elseiver, Oxford, New York, Tokyo, 1984, p503.

مشاريع توسيع محطات مياه الشرب والتخلص من مياه صرف النفايات الصناعية للحد من تأثيراتها الخطيرة على البيئة.¹

2- تلوث التربة

تتمثل البيئة الترابية في المسطح الأرضي الذي يعيش فيه الإنسان، فهي عنصر من عناصر البيئة الطبيعية تشكل طبقة هشة، تغطي القشرة الأرضية وتتكون من مزيج معقد من المركبات المعدنية والمواد الطبيعية.

فالتربة تعد موردا طبيعيا متجددا وإحدى الضرورات الأساسية لحياة الإنسان وغيره من الكائنات الحية، إلا أنها أصبحت تتعرض إما لتأثيرات طبيعية لا دخل للإنسان في حدوثها، أو تكون بفعل الإنسان نتيجة لنشاطه الصناعي المتواصل وما يتبعه من رمي للنفايات والمواد السامة التي تتحلل في التربة وتؤثر على المحاصيل الزراعية.

حيث يرجع السبب في ذلك إلى دفن النفايات الصناعية بكميات كبيرة، خاصة الصلبة الناتجة عن عمليات التصنيع والإنتاج في مساحات شاسعة من الأراضي المخصصة لذلك.

بالإضافة إلى أنشطة التعدين وإنتاج الكهرباء، يعود مصدر النفايات بنوعها الصلبة والسائلة في الغالب إلى إنتاج الكهرباء بوساطة المفاعلات النووية، التي تشكل خطورة كبيرة لما تحتويه من معادن مشعة.

أما النفايات السائلة الأخرى، فتصدر عادة عن مصانع التكرير والكيماويات في شكل مركبات سامة، تصل خطورتها إلى إمكانية تسربها إلى الطبقات الأرضية، مما يؤدي إلى تلوث المياه الجوفية.

كما يشكل إنتاج الفحم بطريقة التعدين السطحي، أهم أسباب تلوث التربة الذي ينجم عن تشويه الطبيعة وحفر مساحات من الأراضي لاستخراج الفحم، فنظرا لكثرة المناطق والأماكن التي يتواجد فيها الفحم، فإن هذا النشاط التعديني يخل بالتوازن الطبيعي الذي يسود في تلك المناطق.¹

¹ - جاسم محمد جندل، تلوث البيئة (أسبابه، أنواعه، مخاطره وعلاجه)، دار الكتب العلمية، 2011، ص ص: 352-353. أثبتت دراسات الصحة العامة بفرنسا لسنة 2016، أن تلوث الهواء بفعل غاز PM2، تسببت في وفاة ما يقارب 48.000 شخص في فرنسا، وقد بلغت تكاليف معالجة والحد من انتشار الهواء الملوث ما يقدر ب 100 مليار أورو من طرف الشركات، الذي خضع لنظام رقابي ثابت منذ سنة 2000، Rapport de Synthèse, L'environnement en France, Direction de l'information légale et administrative, 2019, p.20.

3- تلوث المياه

يعد الماء عنصرا ثمينا لا يمكن التفكير في الاستغناء عنه أو إيجاد بديل عنه على وجه الأرض، قال تعالى (وجعلنا من الماء كل شيء حي)² وقال أيضا (وما يستوى البحران هذا عذب فرات سايغ شرابه وهذا ملح أجاج ومن كل تأكلون لحما طريا وتستخرجون حلية تلبسونها وترى الفلك فيه مواخر لتبتغوا من فضله ولعلكم تشكرون)³.

تشكل مياه المصانع والنفايات الصناعية السائلة حوالي 60% من مجموع المواد الملوثة للبحار والمحيطات والأنهار، حيث تنتج هذه المياه بصفة أكثر من المدايع والرصاص والزنبيق والنحاس والنيكل والزجاج والمنظفات ومواد التجميل والدهانات والمسالك ومصانع تعقيم الألبان... الخ نتيجة عن التزام أصحاب المصانع في الدول النامية والمتقدمة بقواعد التصريف الصناعي للنفايات السائلة وترمي بفضلاتها في الماء.⁴

وقد عرفت اتفاقية الأمم المتحدة تلوث المياه بأنه إدخال الإنسان في البيئة بما في ذلك مصاب الأنهار والمحيطات بصورة مباشرة أو غير مباشرة مواد أو طاقة تنجم عنها أو يحتمل أن تنجم عنها

¹ - أما بروتوكول كيوتو الخاص بهذه الاتفاقية فلقد تم التصديق عليه في 11 ديسمبر عام 1997 ولكنه لم يدخل إلى حيز النفاذ إلى الآن. وهو يشتمل على بعض الالتزامات الصارمة الخاصة بالانبعاث في الدول المتقدمة وهذه الالتزامات تشمل تحقيق أهداف محددة وملزمة قانونيا في بعض الدول وهي تقليل مستوى انبعاث أهم ستة غازات من الـ (GHG) بنسبة 8% إلى 10% بين عامي 2008 ، 2012 بحيث تصل نسبتها إلى 5% أقل مقارنة بعام 1990. وهذه الغازات الست هي ثاني أكسيد الكربون والهيدرو فلورو كربون والميثان وأكسيد النيتروس وبرفلورو كربون، وهي كسا فلوريد الكبريت. ويغطي البروتوكول أيضا بعض الأنشطة المحددة الخاصة بالتغير في استخدام التربة وزراعة الغابات التي تزيل ثاني أكسيد الكربون من الغلاف الجوي، بروتوكول كيوتو الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية لتغير المناخ، الأمم المتحدة، 2005، ص: 04.

كما تم التصديق على اتفاقية الخاصة بالتنوع البيولوجي وبروتوكول كارتا جينا الخاص بالسلامة الحيوية هذه الاتفاقية في 22 مايو عام 1992 وهي تهدف إلى تناول جميع أوجه الحفاظ على التنوع البيولوجي والاستخدام المستمر لمكونات التنوع البيولوجي والمشاركة العادلة والمنصفة في العوائد بدلا من استغلالها واحتكارها لدى الموارد المورثة. وتعكس الاتفاقية التزامها بتحقيق الموازنة بين الحاجة للحفاظ على التنوع البيولوجي وبين دواعي التنمية كجزء من الاهتمام الوطني والدولي بالتنمية المستدامة، الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي، مونتريال 12-8 أكتوبر 2007، البند 03، ص: 03. UNEP/CBD/WG-Abs/5/5 30 August 2007.

حيث وترتكز الاتفاقية اهتمامها على القضايا البيولوجية إلا أن يوجد أيضا بها بعض الاهتمام بالأوجه الكيماوية. فالتلوث البيئي وخاصة الذي تسببه الكيماويات الثابتة التي تتجمع حيويا هو من أهم القضايا الخاصة بالتأثير على المستوى السكاني في البيئة (تنوع حيوي). وهناك قضايا أخرى تتعلق بالتطور الحديث في النباتات المعدلة وراثيا والتي تقام بعض المبيدات المحددة (مع القلق بشأن الاستخدام المتزايد لهذه المبيدات) واستخدام النباتات المعدلة وراثيا في عمليات استخراج البتروليات (مع القلق بشأن التلوث البيئي المحتمل الذي قد ينتج عن هذه الممارسات والتي تشمل التخلص من تلك النباتات)، الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي، المرجع نفسه، ص: 08.

² - سورة الأنبياء الآية 30.

³ - سورة فاطر 12.

⁴ - حمزة قروي، دليمي، تلوث الماء وانعكاساته على صحة الإنسان، مجلة الباحث الاجتماعي، عدد 12، 2016، ص: 151.

آثار و أخطار الأنشطة البحرية، بما في ذلك صيد الأسماك وغيره من أوجه الاستخدام غير المشروعة للبحار والخط من قابلية مياه البحر للاستعمال و الإقلال من الترويج¹.

ويعد النشاط الصناعي أحد أهم أسباب تلوث المياه والمسطحات المائية، نظرا لصب النفايات الصناعية السائلة في المجاري المائية وعدم احترام أحكام وقواعد التخلص من النفايات الخطرة والكيميائي والمنتجات البلاستيكية، مما نتج عنه أضراراً عديدة للثروة السمكية والمياه الجوفية الصالحة للشرب، التي أضحت خطراً يهدد الكائنات الحية وعلى رأسها الإنسان وصعب من مهمة معالجتها.²

وبالرغم من أن المشرع الجزائري حرص على تنظيم استخدام الثروة المائية، حيث نص في القانون 05-12 المتعلق بالمياه بوجوب الحفاظ على النظافة العمومية وحماية الموارد والأوساط المائية من أخطار التلوث، عن طريق جمع المياه القذرة المنزلية والصناعية وتصفيتهما والبحث عن الموارد المائية السطحية والباطنية وتقسيمها وكذا مراقبة وضعيتها من الناحية الكمية والنوعية وضرورة تثمين المياه غير العادية مهما كانت طبيعتها لتحسين المخزون المائي.³

¹ - المادة الأولى الفقرة الرابعة من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لسنة 1982.

² - Kenneth M. Vigil. PE, Clean Water, an introduction to water quality and water pollution control, second Ed, Oregon State University press, USA, 2003, p.46, P.D. Abel. Water Pollution Biology, Second Ed, Taylor and Francis e- Library, 2002, p.184, Wesley Eckenfelder, Jr, Industrial water pollution control, Third Ed, Mc Graw Hill, 2000, p.01, Environmental and pollution science , Second Ed, ER Loya, USA, p04.

ويتخذ التلوث عدة أشكال، حيث قسمه الباحثين باعتماد معايير تتعلق بالنطاق الجغرافي والمدة الزمنية التي يستغرقها ومن حيث قوة ودرجة تأثيره على البيئة بمختلف عناصرها وصحة الإنسان. فبالنظر إلى نطاقه الجغرافي هناك التلوث المحلي، الذي لا تتعدى آثاره الحدود الإقليمية لمكان مصدره فهو محصور من حيث المصدر والآثار في منطقة أو إقليم معين كالمصنع. وهناك التلوث بعيد المدى؛ عرفته اتفاقية جنيف لسنة 1979 التلوث الذي يكون مصدره العضوي موجودا كلياً أو جزئياً في منطقة تخضع للاختصاص الوطني للدولة ويحدث آثاره الضارة في منطقة تخضع للاختصاص الوطني لدولة أخرى، مما يطرح إشكالات عديدة على مستوى القانون الدولي والمحلي، أما الشكل الثالث فيقسم بالنظر إلى آثاره على البيئة إلى تلوث معقول تكون درجته محددة من درجات التلوث الموجود في كل مناطق العالم ولا يشكل مشاكل البيئة أو أخطار واضحة على صحة الإنسان والبيئة. التلوث الخطير وهو نوع لا تتعدى فيه كميات الملوثات حدود الأمن البيئي ويؤثر سلباً على عناصر الطبيعة، حيث تبرز درجة التلوث الخطير في حادثة ضباب الدخان التي شهدتها لندن خلال شهر ديسمبر 1952، التي أدت إلى موت أربعة آلاف شخص وحوالي مائة ألف ضحية أصيبوا باضطرابات عضوية، أيضاً تسرب غاز الميثان من مصنع لإنتاج المبيدات الحشرية في مدينة نوبال الهندية في ديسمبر 1984، الذي أدى إلى موت 2500 شخص وإصابة مئة ألف بأمراض خطيرة كالعمى الدائم وخسائر في المحاصيل الزراعية والحيوانات، حيث وصفه خبراء البيئة بأنها أسوأ كارثة صناعية في التاريخ، أما التلوث المدمر فهو من أخطر أنواع التلوث، حيث تصل فيه درجة التلوث إلى حد الدمار والقتل، مما يؤدي إلى اختلال التوازن البيئي كحادثة تشيرنوبيل التي وقعت في المفاعل النووي السوفيتي في 26 أبريل 1956 وحرقت آبار البترول في حرب الخليج لعام 1991، لتفصيل أكثر راجع في ذلك طارق إبراهيم الدسوقي عطية، الأمن البيئي، النظام القانوني لحماية البيئة، دار الجامعة الجديدة، مصر، ص ص 196-194، علي عدنان الفيل، شرح التلوث البيئي في قوانين حماية البيئة العربية، دراسة مقارنة، ط01، 2013، المركز القومي للإصدارات القانونية، ص:82، سيد عبد النبي محمد، التلوث البيئي وباء عصر العولمة، 2019، وكالة الصحافة العربية، ص:23.

³ - القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 غشت 2005 المتعلق بالمياه، ج.ر، عدد 60، المؤرخة في 04 سبتمبر 2005.

ولحماية البيئة المائية من الضروري، التوسع في نشر المعلومات المتعلقة بالتلوث الصناعي وأساليب مكافحته بين العاملين، من خلال تطوير الزراعة المائية في المنطقة بالقرب من المنشآت الصناعية، إضافة إلى إجراء التجارب الزراعية لمعرفة تأثير الغازات الضارة على مختلف مراحل نموها، زيادة الوعي الإعلامي والعلمي وإصدار نشرات للإرشادات، كذلك ضرورة إنشاء مركز لحماية البيئة، لتدريب الكوادر داخل المؤسسة المؤهلة والقادرة على التفاعل مع مشاكل تلوث البيئة مع وجوب إنشاء هيئة عليا في كل مؤسسة، تسهم فيتلوث البيئة لكي تكون حلقة وصل بين المركز والمؤسسة لإحكام الرقابة والمسؤولية، أيضا ضرورة الاستفادة من المياه الخارجة من الوحدات التي تسبب تلوث البيئة.¹

وعادة ما تكون هناك سياسات عدة، تستطيع الحكومة إتباعها للوصول إلى هدفها المنشود في تقليل التلوث يطلق عليها سياسات الحد من التلوث، يمكن حصرها في أنظمة معينة، كنظام الحصص تتمثل هذه السياسة في قيام الحكومة بوضع قيود صارمة على الكميات المنطلقة من الملوثات المختلفة الناتجة عن عملية الإنتاج، وذلك من خلال تحديد المقدار المسموح به من التلوث في فترة زمنية معينة. أما النظام الثاني فيتمثل في الضرائب؛ يسمح هذا النظام بإنتاج أية كمية من التلوث لكن هناك ضريبة يجب دفعها للحكومة مقدارها مبلغ معين لكل وحدة من الملوثات المنطلقة إلى البيئة، يترك المجال هنا للجهة المنتجة للتلوث باتخاذ القرارات المتعلقة بحجم الملوثات التي ترغب في التخلص منها حسب ظروفها الاقتصادية. أما النظام الثالث وهو نظام الدعم، يتلخص هذا النظام في وجود حافز مادي لمنتجي التلوث من خلال رصد مبلغ معين نظير كل وحدة من الملوثات يمنع تسربها إلى البيئة.

¹ - جاسم محمد جندل، مرجع سابق، ص: 355.

الفصل الثاني

الآثار القانونية بالنسبة للجهة

الإدارية المرخصة

الفصل الثاني

الآثار القانونية بالنسبة
للجهة الإدارية المرخصة

تعتبر الرخصة الإدارية للمنشآت الصناعية؛ من قبيل التصرفات الإدارية التي تصدر عن الجهات الإدارية المختصة، سواء على المستوى المركزي أو المحلي في كل قرار، تتميز بخصوصية تجعلها تختلف عن صور القرارات والأعمال الإدارية الأخرى، حيث تتعدى آثارها القانونية العلاقة الثنائية بين الجهة الإدارية المرخصة والمستفيد المرخص له الذي صدرت لمصلحته، لتخاطب في بعض الحالات الغير الذي ترتب له بعض الحقوق.

لهذا تعكف الإدارة لإعمال رقابتها وضمان عدم مخالفة المرخص لهم لحدود وأحكام التشريع البيئي لكن هذه الرقابة في ظل الوسائل المادية والبشرية، التي اتسمت بالضعف وقلة الإمكانيات المادية والتكنولوجية ونقص التكوين والخبرة خاصة مع التقدم والتطور الصناعي الحاصل في مجال الصناعة، هذا من جانب ومن جانب آخر ضرورة الموازنة بين مبدأ حرية الصناعة والتجارة، بتشجيع الاستثمار في مجال الصناعة، كمورد أساسي لتنمية الاقتصاد الوطني وبين توفير متطلبات وآليات فعالة لحماية البيئة.

وللرخصة الإدارية في مجال المنشآت الصناعية أجل محدد تنفذ فيه، سواء كان لمدة قصيرة أو طويلة فلها بداية ونهاية كغيرها من التصرفات الإدارية، فالقرار الإداري السليم والمشروع المتضمن منح الرخصة، يزول بزوال الغرض الذي تحققه أو للمدة المحددة له أو بظروف تتعلق بالمرخص له في حد ذاته وهذا ما يعرف بالنهاية الطبيعية للرخصة الإدارية، أو قد تنتهي الرخصة الإدارية قبل الوقت المحدد لها ودون أن تحقق الهدف الذي منحت من أجله، بتدخل الإدارة المانحة لاعتبارات تتعلق بالنظام العام وضرورات المصلحة العامة، التي تخضع لتقدير الجهة المرخصة، لكن هذه السلطة التقديرية غير مطلقة فلها ضوابط تحددها، تقرر مسؤولية الإدارة في حال ارتكابها لخطأ أو دون خطأ، عن الأضرار التي تسببها للغير في هذا المجال والتي توجب التعويض الذي يقدر حسب طبيعة الضرر.

لهذا سوف نقسم الدراسة إلى مبحثين نتطرق في المبحث الأول للحماية الإدارية، أما الثاني فسوف نخصه لدراسة حالات انتهاء الرخصة الإدارية للمنشآت الصناعية.

المبحث الأول

الحماية الإدارية

للإدارة بوصفها طرفاً في القرار الإداري؛ سلطة عامة تراقب وتتابع الرخصة منذ المرحلة التي تسبق وتلي تسليمها والتزامها بتسهيل عمل صاحب الرخصة، أو قيامها بزيارات وتفتيش الموقع المراد زيارته (المطلب الأول)، لما تتمتع به من سلطات قانونية لمواجهة المرخص له في هذا المجال (المطلب الثاني)، إضافة إلى دورها الرقابي على النشاط المرخص به (المطلب الثالث).¹

المطلب الأول

مظاهر التزام الإدارة اتجاه صاحب الرخصة

تلتزم الإدارة بتسليم المرخص له نسخة من قرار الترخيص، باعتباره سنداً قانونياً يثبت مطابقة المنشأة أو المشروع الصناعي المراد إنجازه للشروط القانونية والتنظيمية لحماية البيئة والصحة العامة.

وقد اشترط الفقه ضرورة أن يصدر قرار منح الرخصة بشكل صريح وليس ضمناً، فمجرد تقديم الطلب من المعني لا يكفي لمزاولة النشاط، حتى ولو في حالة سكوت الإدارة في المدة المحددة قانوناً عن الرد عن طلب الحصول على الرخصة، لأن المدة فرضها القانون بغرض دفع وحث الإدارة المختصة على تعجيل القيام بعملها وعدم تماطلها، كي لا يكون ذلك عذراً لممارسة النشاط.²

وفي هذا الصدد نص المشرع في المادة 06 من المرسوم 06-198 على أن تسلم رخصة استغلال المؤسسة المصنفة حسب الشروط المحددة في المرسوم المذكور أعلاه، في أجل ثلاثة (03) أشهر ابتداء من تاريخ تقديم الطلب عند نهاية الأشغال.

إلا أنه خرج عن هذه المدة في بعض القوانين الخاصة، فقد حدد مدة رخصة استغلال مقالع الحجارة والمرامل لمدة أقصاها أربعة (04) سنوات، يمكن أن تمدد مدة صلاحية استغلال هذه

¹ - عزوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص: 274.

² - عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1995، ص: 226.

الأخيرة مرة واحدة من طرف الوالي المختص إقليمياً¹، أما القانون الفرنسي فقد حدد مدة رخصة استغلال المحاجر بمدة لا يجب أن تتجاوز ثلاثين (30) سنة.²

أما رخصة التنقيب عن المحروقات فقد تم تحديد مدتها بسنتين (02) تجدد مرة واحدة لمدة أقصاها سنتان³، في حين تصبح رخصة استغلال مؤسسة لإنتاج المواد الصيدلانية باطلة بعد مرور سنتين إذا لم تشغل المؤسسة.⁴

كقاعدة عامة قرار الإدارة يجب أن يصدر صريحا، أما إذا سكتت الإدارة في المدة القانونية فإن القرار يعتبر قد صدر ضمنيا وكمثال على ذلك اعتبر المشرع سكوت وعدم رد المصالح التقنية المكلفة بالبت في دراسة أو موجز التأثير في أجل شهر واحد موافقة هذه الأخيرة على دراسة التأثير.⁵

كما تلتزم الإدارة كذلك، بتسهيل ممارسة المرخص له للنشاط موضوع الرخصة بكل حرية، سواء كان هذا الالتزام بصورة إيجابية يتمثل في جملة الإجراءات التي تقوم بها لإزالة كل العقبات التي تحول دون ممارسة المعني للنشاط الصناعي، عن طريق تبسيط وتيسير الإجراءات وتنفيذها في الوقت المناسب لها⁶، خاصة فيما تعلق بإجراءات إقامة المنشآت الصناعية التي يشترط فيها القانون، وجوب الحصول على رخصة استغلال قبل البدء في بناء المنشأة الصناعية .

كذلك تتجلى مظاهر التزام الإدارة في مجال قانون التهيئة والتعمير، فيما نصت عليه المادة 40 من المرسوم التنفيذي 91-176 السابق الذكر، فعندما يكون تسليم رخصة البناء من اختصاص رئيس م ش ب باعتباره ممثلا للبلدية، فإنه يرسل نسخة من ملف الطلب إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية في أجل ثمانية أيام الموالية لتاريخ إيداع الملف.

¹ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 08-188 المؤرخ في أول يوليو 2008 يحدد كليات منح رخصة استغلال مقالع الحجارة والمرامل وتعليقها وسحبها، ج ر عدد 37، صادرة في 06 يوليو 2008.

² - Dominique Ghihal, droit répressif de l'environnement, economica, Paris, 3 Ed, A 2008, p 596.

³ - المادة 20 من القانون 13-01 المؤرخ في 20 فبراير 2013، يعدل ويتم القانون 05-07 المتضمن قانون المحروقات، ج ر عدد 11، صادرة في 24 فبراير 2013.

⁴ - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 92-285 المؤرخ في 06 يوليو 1992 يتعلق برخص استغلال مؤسسة لإنتاج المواد الصيدلانية و/أو توزيعها، ج ر عدد 53، صادرة في 12 يوليو 1992.

⁵ - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 18-255، مرجع سابق.

⁶ - عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص: 276.

أيضاً تقوم الإدارة المختصة بمنح شهادة المطابقة، التي تعتبر رخصة إدارية يتعين عليها تسليمها لفائدة صاحب البناء¹، إضافة إلى وجوب إجراء تحقيق إداري لإثبات مطابقة بين مضمون رخصة البناء وأعمال البناء.²

وفي مجال الهدم تقوم الإدارة ممثلة في مصالح البلدية بتنفيذ أشغال الهدم وفي حالة عدم وجودها يتم تنفيذ الأشغال بواسطة الوسائل المسخرة من قبل الوالي.³

الفرع الأول

حدود التزام الإدارة مانحة الرخصة

أثيرت مسألة مدى إمكانية إلزام الجهة الإدارية مانحة الرخصة، بتقديم منافع ومزايا مادية لصاحب الرخصة، إضافة إلى الأساس القانوني الذي يستند إليه المرخص له، ليجبر الإدارة على تنفيذ التزامها والوفاء بهذه المزايا، لذلك انقسمت الآراء إلى من يرى بعدم التزام الإدارة كقاعدة عامة (أولاً) وبين من أورد استثناءات لهذه القاعدة (ثانياً).

أولاً: عدم التزام الإدارة كأصل العام

كقاعدة عامة لا تلتزم الإدارة المرخصة بأي التزام قانوني لعدم وجود مصدره، فالالتزام إما أن يكون مصدره قانوني أو شخصي أو موضوعي⁴، الأمر الذي لا يمكن تطبيقه على الرخصة باعتبارها قرار إداري صادر من جانب واحد و بالإرادة المنفردة وليس عقداً، كما لا يترتب القرار التزامات مادية أو مالية في ذمة الجهة الإدارية المختصة، بل يقتصر دورها على إزالة العقوبات وعدم التعرض لطالب الرخصة في ممارسة نشاطه.⁵

¹ - المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، مرجع سابق.

² - المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، المرجع نفسه، كما نصت المادة 38 من نفس المرسوم على: (... بهذا الصدد، ينبغي أن يراعى التحضير موقع البناء أو البنايات المبرمجة ونوعها ومحل إنشائها وخدماتها وحجمها ومظهرها العام وتناسقها مع المكان اعتباراً لتوجيهات التعمير والخدمات الإدارية المختلفة المطبقة على الموقع المعني وكذا التجهيزات العمومية والخاصة الموجودة أو المبرمجة كما يجب أن يراعى التحضير مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري العمل بها في ميدان الأمن والنظافة والبناء والفن الجمالي...).

³ - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 04-05، مرجع سابق.

⁴ - المقصود بمصدر الالتزام هو السبب القانوني الذي أنشأ الالتزام وقد حددت القوانين اللاتينية خمسة مصادر للالتزام وهي: العقد الذي يتمثل في توافق إرادتين على إنشاء التزام كعقد البيع مثلاً، شبه العقد وهو عمل اختياري ينشأ عنه التزام للغير، الجريمة كعمل ضار يقوم به الشخص متعمداً الإضرار بالغير، شبه الجريمة المتمثلة في إتيان عمل يضر بالغير والقانون كالتزام بالنفقة، الوصاية، القوامة وغيرها، عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، الجزء الأول، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، (د.س.ن)، ص: 119-120.

⁵ - عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص: 279.

ثانيا: الاستثناء

يرد على القاعدة العامة الرامية، إلى عدم التزام الإدارة بأية التزامات مادية أو مالية تجاه المرخص له، بعض الاستثناءات التي إما أن يقرها القانون صراحة، أو يترك تقديرها للسلطة التقديرية للجهة الإدارية المختصة بمنح الرخصة.

وقد نص المشرع على جملة من المزايا في العديد من القوانين، نذكر منها ما نص عليها في قانون المناجم، بتخفيض إتاوة الاستخراج إلى نسبة 30% بالنسبة للمرخص لهم بالاستغلال المنجمي، كما يمكن منح إتاوات ومزايا عن مجهودات البحث والإنتاج والتقنيات المستخدمة، قصد تشجيع نشاطات الاستغلال المستخدمة في الأماكن والمناطق الخاصة.¹

أما في مجال الاستثمار منح المشرع بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-282 العديد من الحوافز والمزايا للمستثمرين سواء الأجانب أو الوطنيين، كاستفادة المستثمر من مزايا الإعفاء من دفع حقوق الملكية في مناطق معينة بعوض، فيما يتعلق بالمقتنيات العقارية التي تتم في إطار الاستثمار، أو حقوق التسجيل والإعفاءات الضريبية عن اقتناء بعض المواد والسلع والخدمات تكفل الدولة جزئيا أو كليا بمصاريف المنشآت الأساسية التي تدخل في الاستثمار.²

كما تستفيد من المزايا الخاصة الاستثمارات، ذات الأهمية الخاصة بالنسبة للاقتصاد الوطني لاسيما عندما تستعمل تكنولوجيات خاصة، من شأنها أن تحافظ على البيئة وتحمي الموارد الطبيعية وتدخر الطاقة وتقضي إلى تنمية مستدامة ويتم تحديد هذه المزايا من قبل المجلس الوطني للاستثمار.³

¹ - المادة 161 من القانون 01-10، مرجع سابق.

² - المادة 11 من الأمر رقم 03-01 المؤرخ في 20 غشت 2001 يتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر عدد 47، صادرة في 22 غشت 2001.

³ - المادة 10 من الأمر 03-01، المرجع نفسه.

- يرأس المجلس الوطني للاستثمار رئيس الحكومة ويكلف باقتراح إستراتيجية تطوير الاستثمار وأولويتها، يقترح تدابير تحفيزية للاستثمار مساندة للتطورات الملحوظة، يفصل في الاتفاقيات المبرمة بين الوكالة والمستثمر، يفصل في المزايا التي تمنح في إطار الاستثمارات الوطنية والأجنبية، يفصل على ضوء أهداف تهيئة الإقليم فيما يخص المناطق التي يمكن أن تستفيد من النظام الاستثنائي المنصوص عليه في هذا الأمر، يقترح على الحكومة كل القرارات والتدابير الضرورية لتنفيذ ترتيب دعم الاستثمار وتشجيعه، يحث ويشجع على استحداث مؤسسات وأدوات مالية ملائمة لتمويل الاستثمار وتطويره، يعالج كل مسألة أخرى تتصل بتنفيذ هذا الأمر، المادة 19.

الفرع الثاني

سلطات الإدارة في مواجهة صاحب الرخصة

تخلى المشرع على فكرة الترخيص الضمني لاستغلال المنشأة الصناعية، فمجرد تقديم طلب الرخصة لا يكفي لممارسة النشاط، حتى في حالة عدم رد الإدارة في المدة القانونية المحددة، لأن الغرض من تحديد المدة هو دفع الإدارة إلى الإسراع في البت في الطلب، حتى يمكن التفريق بين التصريح والرخصة، خاصة إذا ارتبط التصريح بحق اعتراض الإدارة في مدة زمنية معينة يعتبر عدم ردها في هذا الأجل موافقة ضمنية.

وتتجلى سلطات الإدارة مانحة الرخصة، بوصفها سلطة للضبط الإداري¹ في حق طلب استظهار مستند الترخيص (الفرع الأول)، حق الرقابة وحق تلقي التقارير عن ممارسة النشاط المرخص به (الفرع الثاني).

أولاً: طلب استظهار مستند الترخيص

تمثل الرخصة وثيقة رسمية، تصدر عن الجهة الإدارية المختصة تثبت ممارسة المرخص له للنشاط الصناعي فعلا في إطار القانون وفي ظل احترام القواعد والأحكام الخاصة بحماية البيئة، كما يستطيع المعني الاحتجاج بها في مواجهة الإدارة أو الغير، ففي مجال تسيير النفايات نص المشرع في المادة 47 من المرسوم (01-19) على وجوب تقديم جميع المعلومات الضرورية من طرف مستغلي منشآت معالجة النفايات إلى السلطات المكلفة بالحراسة والمراقبة.

كما ألزم المشرع في مجال تصدير النفايات الخاصة بالخطرة، حيازة المصدر لرخصة تصدير النفايات وتكون سارية المفعول عند كل عملية تصدير، كما أوجب القانون تقديم هذه الرخصة أثناء كل عملية مراقبة، تقوم بها السلطات المختصة قانونا لهذا الغرض.²

فيجوز استظهار الرخصة، أو ما يثبت وجودها مع ذكر كافة البيانات التي وردت فيها ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 51 من المرسوم 91-176، التي أوجبت على حائز رخصة البناء خلال

¹ - نصت المادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 عل أن: "تسهر الدولة على ...

- ضمان بيئة سليمة من أجل الأشخاص وتحقيق رفاههم

- ضمان توعية متواصلة بالمخاطر البيئية...

- حماية البيئة بأبعادها البرية والبحرية والجوية واتخاذ كل التدابير الملائمة ...".

² - راجع في ذلك: المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 19-10، مرجع سابق.

المدة الكاملة لعمل الورشة، ضرورة وضع لافتة مرئية من الخارج، تبين مراجع رخصة البناء الممنوحة ونوع البناء، كما حدد المرسوم المذكور أعلاه العناصر التي تتضمنها اللافتة، من تاريخ افتتاح الورشة وكذلك التاريخ المحدد لانتهاء الأشغال، اسم صاحب المشروع إن اقتضى الأمر ذلك مكتب الدراسات والمؤسسة المكلفة بالإنجاز.

كذلك ما نص عليه المشرع في قانون المناجم، على وجوب تقديم رخصة التقيب من قبل المعني عند كل طلب من السلطات الإدارية.¹

إذن فاستظهار الرخصة من طرف المرخص له، دليل على أن هذا الأخير يعمل وفقا للأحكام والقواعد القانونية الخاصة بحماية البيئة، مما يسهل على الجهات الإدارية المختصة بالمراقبة كشرطة العمران أو المختصين بالمراقبة الصحية، أو ما تعلق بنظافة المنشآت، أو شرطة المناجم عملها سواء في الأوقات العادية أو حتى في الحالات الاستثنائية، كما تشكل الرخصة دليل إثبات يقدمه المرخص له في حالة تعسف الإدارة أو أي إجراء يصدر منها، يحول دون ممارسة صاحب الرخصة لنشاطه وهذا ما سوف نفضل فيه عندما نتطرق لمدى حجية الرخصة.

فالغرض من استظهار المستند للجهات الإدارية، هو التأكد من الصفة القانونية للمستغل الذي يكون في مركز قانوني، يؤهله إلى اكتساب الحقوق بموجب الرخصة، أو تحمله للالتزامات والمسؤولية في حالة مخالفته للشروط والأحكام القانونية التي تضمنتها الرخصة، كما يبرر حرية ممارسة نشاطه وعدم تقييده.

ثانيا: مراقبة الإدارة للنشاط المرخص به

يقصد من مراقبة النشاط الذي رخصت الجهات الإدارية القيام به، إجراء قانوني يصدر عن السلطات المكلفة والمختصة، غرضه التأكد من مدى احترام المستغل للشروط الشكلية والموضوعية التي تضمنتها النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها والواردة في الرخصة²، من جهة ومن جهة ثانية التثبت من كفاية وملائمة كافة الظروف والمعطيات التي توفرت، أثناء منح الترخيص خاصة فيما يتعلق بالضجيج والمواد والنفايات الخطرة وغير الصحية والروائح الكريهة التي تسببها نشاطات المنشآت الصناعية، واتخاذ كافة التدابير الوقائية اللازمة لتفادي الإضرار بالنظام العام والصحة والسكنية العامة.

¹ - المادة 10 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 02-65 المؤرخ في 06 فبراير 2002 يحدد كفايات منح السندات المنجمة وإجراءات ذلك، ج ر عدد 11، صادرة في 13 فبراير 2002 .

² - عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص: 285.

وتتخذ مراقبة النشاط كإجراء وقائي تقوم به الإدارة، إحدى الصور الآتية، فقد تكون في شكل فحص أو تفتيش في موقع المنشأة، أو بتلقي معلومات وتقارير بصفة دورية من قبل المرخص له.

1- الفحص أو التفتيش المباشر

تخضع المنشآت الصناعية لتفتيش يجرى تحت سلطة الهيئات المختصة قانونا، حيث تتمثل وظيفة الأشخاص الموكلين بالتفتيش في مراقبة تطبيق أحكام النصوص القانونية والتنظيمية.

فيؤدي الأشخاص المراقبين قبل استلامهم للوظيفة اليمين أمام قاضي المنطقة، بعدم الانتفاع بأية منفعة مادية أو معنوية مباشرة ولا بواسطة حتى بعد انتهاء وظيفتهم، أو البوح بأسرار الصناعة أو طرق الاستثمار، التي يمكن أن ينفقوا أو يطلعوا عليها أثناء قيامهم بوظيفتهم وإلا تعرضوا لعقوبات جزائية في حالة مخالفتهم.

ويحق للأشخاص الموكلين بالرقابة والتفتيش، الدخول إلى المنشآت الصناعية الخاضعة لرقابتهم في كل وقت لإجراء التحقيق الذي يروونه ضروريا، حيث يمكنهم أن يطلبوا من مستغل المنشأة كافة الرسوم والبيانات في المدة التي تحدد لهم.¹

أما فيما يخص مراقبة استثمار المؤسسات المصنفة التي تمارس نشاطها دون ترخيص قانوني فيقوم بها موظفين مختصين، عن طريق إجراء التحقيق في الشكاوى والتبليغات المقدمة من قبل السكان المجاورين أو من تكون له مصلحة.²

وقد نص المشرع الجزائري على إجراء المراقبة في العديد من النصوص القانونية، نذكر منها ما نص عليه قانون المناجم بضرورة أن يتولى مهندسو المناجم التابعين للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، مهام الرقابة الإدارية والتقنية ومراقبة البحث والاستغلال المنجميين، طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول.³

حيث يقوم المهندسون بمهام المراقبة وتنفيذ مخططات التسيير البيئي وتطبيق القوانين والنصوص التنظيمية المتعلقة بحماية البيئة من الأنشطة المنجمية، إضافة إلى إبلاغ الجهات المكلفة بالبيئة بكل الحوادث والمخالفات البيئية.⁴

¹ - موريس نخلة، مرجع سابق، ص: 88.

² - موريس نخلة، المرجع نفسه، ص: 89.

³ - المادة 53 فقرة 02 من القانون 10-01، مرجع سابق.

⁴ - المادة 53 فقرة 03 من القانون 10-01، مرجع سابق.

كما نصت المادة 55 من قانون المناجم على جواز زيارة المهندسين للاستغلال المنجمي وبقايا المعادن، في إطار صلاحياتهم في أي وقت.

وقد دعم المشرع صلاحيات أعوان المراقبة في مجال المناجم، حيث نص في المرسوم 02-469 المتعلق بالنشاط المنجمي لعمليات اللم أو الجمع، على أن يقوم أعوان شرطة المناجم بمعاينة المخالفات التي يرتكبها صاحب الرخصة، أو مخالفات يتم تأكيدها من طرف الأعوان بموجب تقارير المصالح الإدارية المختصة، فإن الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية ترسل إلى المعني اعدارا، تحدد فيه مدة شهر كامل لتسوية المخالفات والوفاء بالتزاماته، أما إذا ما تبين للوكالة الوطنية السابق ذكرها عدم أخذ المرخص له بالأحكام المنصوص عليها قانونا، تصدر قرارا بسحب الرخصة دون الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها في قانون المناجم.¹

كما منح المشرع لشرطة المناجم صلاحية اقتراح التدابير التحفظية، على السلطات المحلية المختصة، قصد تفادي وقوع أخطار، تعرض أمن منشآت الاستغلال المنجمية والبنائات ومستخدمي المناجم والسكان المجاورين والمحيط للخطر.²

في حين منح قانون التهيئة والتعمير في إطار رخصة البناء، للوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المحليين المفوضين، صلاحية زيارة البنائات الجاري تشييدها وإجراء التحقيقات التي يعتبرونها مفيدة في أي وقت وطلب إبلاغهم بالمستندات التقنية المتعلقة بالبناء.³

وفي مجال استغلال المنشآت المصنفة، فقد أوكل المشرع مهمة مراقبتها إلى لجنة مختصة تنشأ على مستوى كل ولاية، تسهر على احترام التنظيمات التي تدير المؤسسة المصنفة، كما تقوم بفحص طلبات إنشاء المنشآت والعمل على مطابقة هذه المنشآت الجديدة مع أحكام مقرر الموافقة المسبقة لإنشائها.⁴

وحالات المراقبة التي أقرها القانون كثيرة ومتنوعة، لهذا اخترنا بعضها على سبيل المثال تبرز الصلاحيات التي خولها المشرع للجهات الإدارية المختصة، قصد تدعيم الجانب الوقائي في حماية

¹ - المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 02-469 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 يتعلق بالنشاط المنجمي لعمليات اللم والجمع، ج ر عدد 88، صادرة في 2002.

- تتمثل العقوبات المنصوص عليها في قانون المناجم في الحبس الذي تتراوح عقوبته من سنة إلى أربعة سنوات والغرام المالية التي يمكن أن تصل إلى 50.000 دج حسب طبيعة المخالفة.

² - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 04-150 المؤرخ في 19 مايو 2004 يحدد القانون الأساسي لشرطة المناجم الذي يعملون تحت سلطة الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، ج ر عدد 32، صادرة في 23 مايو 2004.

³ - المادة 73 من القانون رقم 90-29، مرجع سابق.

⁴ - راجع في ذلك أحكام المواد 28، 30 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، مرجع سابق.

البيئة من خطر النشاطات الصناعية، كما تبرر تدخل الإدارة في حرية نشاط الأفراد وتوجيهه، بغية الحفاظ على النظام العام بكافة عناصره

2- تلقي التقارير من المرخص له

لتسهيل الدور الرقابي للإدارة على نشاط المرخص له، يلجأ المشرع في بعض الحالات إلى اعتماد أسلوب تبليغ المعلومات الضرورية إلى الهيئات الإدارة المكلفة بالرقابة، حيث يفرض على صاحب الرخصة إخطار وإعلام الجهة الإدارية المختصة بصفة دورية، أو كلما دعت الظروف إلى ذلك بحالة وظروف النشاط المرخص به.

وفي هذا السياق تضمنت المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 93-191، المتعلق بأعمال بصفة حتمية إلى استخراج مواد متصلة بالمواد المرخص باستغلالها، وجب على المرخص له صاحب الحق إبلاغ الوزير المكلف بالمناجم أو الوالي المختص إقليمياً، حسب الميدان المنجمي المعني بمدى أهمية هذه المواد المتصلة وإمكانية استصلاحها إن اقتضى الأمر ذلك.

وبالتالي فإن السلطات الإدارية المختصة، تقوم بالتدخل والقيام بالإجراءات الضرورية التي من شأنها مساعدة المستغل، بناء على التقرير الذي يقدمه هذا الأخير إليها، قصد توسيع نشاطه في المجال المنجمي، ليشمل مادة أو عدة مواد تكون مرتبطة بالمادة المعدنية المراد استغلالها والانتفاع بها من الناحية الاقتصادية، إضافة إلى توسيع الرقابة الإدارية في مجال حماية البيئة.¹

وفي مجال التراخيص المتعلقة بصنع الأدوية والمنتجات الصيدلانية، ألزم المشرع الجزائري المدير التقني للمؤسسة المصنعة، أن يثبت في كل وقت أن جميع المواد المصنوعة أو الموزعة مطابقة للمقاييس وأنها خضعت لعمليات المراقبة الضرورية.²

ولتدعيم إجراء تلقي التقارير والإبلاغ، أوجب المشرع تعيين مندوب للبيئة على مستوى كل مؤسسة مصنعة، يكلف تحت سلطة ومسؤولية المستغل باستقبال وإعلام كل سلطة مراقبة في مجال البيئة حيث أسند إليه المشرع جملة من الصلاحيات³ تتمثل في:

¹ - وهذا ينطبق مع مضمون المادة 03 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة، التي فرضت على كل شخص يتسبب نشاطه، أو يمكن أن يتسبب في إلحاق الضرر بالبيئة، تحمل نفقات كل التدابير المتعلقة بالوقاية من التلوث والتقليص منه وإعادة الأماكن وبيئتها إلى حالتها الأصلية.

² - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-285 المؤرخ في 06 يوليو 1992 المتعلق برخص استغلال مؤسسة لإنتاج المنتجات الصيدلانية و/أو توزيعها، ج ر عدد 53، صادرة في 12 يوليو 1992.

³ - راجع في ذلك المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 05-240، مرجع سابق.

- إعداد وتعيين وجرّد التلوّث الذي تحدّثه المؤسسة المعنية (إفرازات سائلة وغازية ونفايات صلبة وأضرار صوتية) وتأثيرها.
- المساهمة لحساب المستغل في تنفيذ الالتزامات البيئية للمؤسسة المصنفة المعنية المنصوص عليها في الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.
- ضمان تحسين عمل المؤسسة المصنفة في مجال البيئة.

الفرع الثالث

دور اللجنة الولائية للمنشآت المصنفة في الرقابة على الرخص

نصت المادة 35 من المرسوم التنفيذي 06-198 على أنه: "دون المساس بالمراقبات الأخرى المنصوص عليها في التشريع المعمول به، تكلف اللجنة بكل مراقبة مطابقة المؤسسات المصنفة للتنظيم الذي يطبق عليها

تعد في هذا الصدد برنامج مراقبة المؤسسات المصنفة الواقعة في الولاية المعنية".

وسوف نتعرض تباعاً لمعنى لجنة مراقبة المؤسسات المصنفة (أولاً) والصلاحيات المحددة لها قانوناً (ثانياً).

أولاً: تعريف لجنة مراقبة المؤسسات المصنفة

تنشأ على مستوى كل ولاية، لجنة مراقبة المنشآت المصنفة تسمى في صلب النص " اللجنة" وتتشكل اللجنة التي يرأسها الوالي المختص إقليمياً أو ممثله وتتكون من كافة رؤساء المديريات والهيئات الإدارية على مستوى الولاية أو ممثليهم.¹

¹ - تتشكل اللجنة المكلفة بمراقبة المؤسسات المصنفة من:

- مدير البيئة للولاية أو ممثله.
- قائد فرقة الدرك الوطني للولاية أو ممثله.
- مدير أمن الولاية أو ممثله.
- مدير الحماية المدنية للولاية أو ممثله.
- مدير التنظيم والشؤون العامة للولاية أو ممثله.
- مدير الصناعة والمناجم للولاية أو ممثله.
- مدير الموارد المائية للولاية أو ممثله.
- مدير المصالح الفلاحية للولاية أو ممثله.
- مدير التجارة للولاية أو ممثله.
- مدير التخطيط وتهيئة الإقليم للولاية أو ممثله.

ونلاحظ بأن التشكيلة التي أوردها المشرع في نص المادة من المرسوم (06-198)، قد تضمنت جميع القطاعات والإدارات على مستوى الولاية وهذا أمر جيد من ناحية دراسة الملفات دراسة متكاملة من طرف المختصين في مختلف القطاعات، إلا أنه يعاب على هذه التشكيلة ما يلي:

- غياب مديرية التهيئة والتعمير عن التشكيلة، على الرغم من أهميتها في مجال منح رخصة إنشاء المنشآت الصناعية. مما يدفعنا إلى التساؤل عن هل عدم ذكر مديرية التهيئة والتعمير ضمن تشكيلة اللجنة هو مجرد إغفال أي سقطت سهواً، أم أن المشرع لم يدرجها عن قصد خاصة وأن هذه الأخيرة، تعود لها صلاحية منح رخص التعمير والبناء وإشراكها في فحص ملف طلب الرخصة، أمر ضروري ومهم جداً لا يمكن الاستغناء عنه، مما يفرض ضرورة إعادة النظر في تشكيلة اللجنة المختصة بمراقبة المنشآت، خاصة وأن المشرع يشترط الحصول على رخصة الاستغلال قبل إنشاء المنشأة.
- غياب إدراج ممثلي المجتمع المدني وخاصة الجمعيات الناشطة في مجال البيئة والتي أثبتت دورها الفعال في مجال التوعية بضرورة حماية البيئة.
- عدم النص على مسألة المنشآت الصناعية التي تقع في إقليم تابع لولايتين أو بلديتين تابعتين كل منهما لولاية مختلفة.

ثانياً: حدود صلاحيات اللجنة بخصوص الرخصة

تتمثل صلاحيات اللجنة في مجال فحص طلب الرخصة في معاينة الملف، من حيث استيفائه لكافة البيانات والوثائق اللازمة والتأكد من مدى جديتها ودعوة صاحب الملف عند الاقتضاء إلى تسوية وتحديد نظام الاستغلال الذي تخضع له المنشأة.¹

فعمل اللجنة في مجال الترخيص، يكمن فقط في الفحص والتدقيق في الوثائق المقدمة من طرف طالب الرخصة، كون المشروع الصناعي يدخل ضمن الفئة الثانية أو أنه يدخل ضمن الفئتين الأولى

- مدير الصحة والسكان للولاية أو ممثله.
- مدير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة للولاية أو ممثله.
- مدير العمل للولاية أو ممثله.
- مدير الصيد البحري للولاية أو ممثله.
- مديري الثقافة والسياحة للولاية أو ممثليهما إذا كانت الملفات التي ستدرسها اللجنة تخص إحدى هاتين و/أو هاتين المديريتين.
- حافظ الغابات أو ممثله.
- ممثل الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار.
- ثلاثة خبراء مختصة في المجال المعني بأشغال اللجنة
- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله.
¹ - بن خالد السعدي، مرجع سابق، ص 56.

والثالثة، إضافة إلى التأكد من هوية صاحب المصنع ومدى احترامه للتنظيم المعمول به في مجال حفظ الصحة العامة وحماية البيئة.

كما تختص اللجنة وفقا للمرسوم 06-198 بتقييم المنشآت المتعلقة باستثمارات جديدة، على أن تكون عناصر تقييم المشروع، محل استشارة بين إدارة البيئة والصناعة والمساهمة وترقية الاستثمارات.¹ ولم يبين المرسوم المذكور أعلاه طبيعة، الاستثمارات الجديدة وترك الأمر للسلطة التقديرية للإدارة، مما قد يربط عنه عدم ضمان تعسف وحياد الإدارة.

المطلب الثالث

حدود مسؤولية الإدارة في منح الرخصة الإدارية

تمثل المسؤولية الإدارية صورة من المسؤولية القانونية²، التي تلتزم فيها الدولة أو أحد هيئاتها العامة، عن الضرر الذي أصاب الغير بفعل الأعمال الإدارية الصادرة الضارة المشروعة وغير المشروعة، تستند إلى فكرة الخطأ (الفرع الأول) أو على أساس المخاطر التي تسببها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

نظرية الخطأ

تطورت فكرة مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ مع تطور المجتمع³، بتغير الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فيه، الأمر الذي أدى إلى تغيير القواعد التي تحكم وتنظم المسؤولية حتى تواكب وتساير التطورات الحاصلة.

¹ - المادة 06 ف 04 من المرسوم التنفيذي 06-198، مرجع سابق.

² - عرفت الدكتورة سعاد الشراوي المسؤولية القانونية بأنها الالتزام النهائي الذي يقع على عاتق شخص، بتعويض ضرر أصاب شخصا آخر، سعاد الشراوي، المسؤولية الإدارية، ط2، دار المعارف للنشر، مصر، 1972، ص: 70.

³ - La responsabilité administrative ne concerne par définition que des dommages encourus ou causes par l'administration lors du mission de service public, Matthieu houser, Virginie donier, Nathalie droin, Le droit administratif au concours, paris, 2015, p183, Agathe VAN LANG, Geneviève GONDOUIN, Veronique INSERGUET-BRISSET, Dictionnaire de droit administratif, 7e ed., Paris, Sirey, 2015, pp 412-413, Hugo-Bernard Pauillaude, Le lien de causalité dans le droit de la responsabilité administrative, Thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Assas, Paris, 2011, p27.

والواقع أن الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أخطائها، يرتبط بطبيعة هذه الأخيرة التي قد تكون ذاتية وشخصية يتعلق الخطأ فيها بالمرفق العام (أولاً)، أو غير مباشرة ما نسميها بالمسؤولية التبعية كمسؤوليتها عن الأخطاء الشخصية لموظفيها (ثانياً).

أولاً: أساس المسؤولية الذاتية للإدارة عن الخطأ البيئي

تقوم المسؤولية البيئية كغيرها من صور المسؤولية على ثلاثة عناصر هي الخطأ والضرر وعلاقة السببية، نميز هنا بين أشكال الخطأ الذي ترتكبه الإدارة بالنظر إلى العمل المنسوب إليها؛ فقد يكون نتيجة عدم توفير الوسائل والآليات التي تضمن حماية ووقاية البيئة، فيكون الخطأ في هذه الحالة سلبياً، أي أن الإدارة تمتنع عن ممارسة النشاط الإداري الضبطي في مجال حماية البيئة وتنظيم النشاطات التي من شأنها إحداث أضرار وفقاً لأحكام ومقتضيات التشريع البيئي، كأن تمتنع عن اتخاذ قرارات تنظيمية لتسيير النفايات، التي قد تتسرب إلى المياه وتلوثها، أو عدم مراقبة نشاط صناعي معين، مما يؤدي إلى تقادم الحوادث التي يخلفها سواء بالنسبة للسكان المجاورين أو حتى بالنسبة للفئة العاملة بالمصنع.¹

وكأصل عام تؤسس مسؤولية الإدارة الذاتية والمباشرة، عن الأضرار التي تسببها للغير بعد أن يثبت ارتكابها للخطأ، كونها قد أخلت بالتزاماتها القانوني في عدم الإضرار بالغير وهو ما أكده القضاء الفرنسي، حيث لجأ في بادئ الأمر إلى تقرير مسؤولية الإدارة عن خطئها المباشر بتطبيق أحكام النص القانوني الذي تضمنته 1382 من التقنين المدني الفرنسي، المتعلقة بالمسؤولية الشخصية عن الفعل الضار باعتباره مبدءاً من مبادئ القانون الطبيعي².

وتقوم المسؤولية بصفة عامة على ثلاثة أركان أساسية هي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما، إلا أن طبيعة الخطأ المعروف في القانون المدني أثبت عدم ملائمتها مع قواعد القانون الإداري، ذلك أنه يفترض عنصر الإدراك، الذي لا يتماشى مع طبيعة الإدارة باعتبارها شخص معنوي عام، لهذا كان لزاماً على القضاء الإداري الفرنسي أن يعتمد على خطأ من نوع آخر يكون

¹ - بختي بوبكر، اختصاصات القضاء الإداري في منازعات الاحتياط والوقاية من المخاطر الماسة بالبيئة، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، مج 09، عدد 01، 2020، ص 408.

² - تجسد هذا الأمر في قرار محكمة التنازع الفرنسية في قضية بلا نكو بتاريخ 08 فيفري 1873، الذي استبعد تطبيق قواعد المسؤولية في القانون المدني، كونها لا تصلح لتقرير مسؤولية الإدارة للتعويض عن الأضرار التي يرتكبها موظفيها أثناء تأدية مهامهم، مما يستوجب تطبيق أحكام القانون العام ومسائلة الدولة عن الأضرار التي ترتكبها أمام القضاء الإداري

-Marceau Long et autres, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 20^e édition, Dalloz, 2015, p01, Jean Claude Ricci, Droit administrative, 4^e ed, Hachette Livre, 2004, p23.

Nadine Poulet Gibot Leclerc, Droit administratif, sources, moyens, contrôles, 3^e édition, Bréal, 2007, p48.

أكثر انسجاماً ألا وهو الخطأ المرفقي¹، مما يقتضي بنا أن نعرفه (01) ونبين حالاته كأساس للمسؤولية الإدارية الشخصية (02) ودرجة جسامة هذا الخطأ (03).

1- تعريف الخطأ المرفقي أو المصلحي

يتميز مفهوم الخطأ المرفقي بمرونة، حيث لا يركز على نصوص قانونية جامدة وهو يعني أن ينسب الخطأ إلى المرفق العام مباشرة وإن كان القائم به مادياً هو الموظف، فيعتبر المرفق ذاته هو الذي تسبب في الضرر لأنه لم يؤد الخدمة العامة، وفقاً للقواعد التي تحكمه، سواء كانت قواعد قانونية سنّها المشرع، أو تنظيمية صادرة عن المرفق نفسه، أو يتطلبها السير العادي للعمل الإداري فتكون الإدارة في هذه الحالة مسؤولة مسؤولية مباشرة عن تلك الأخطاء وفقاً لما تقتضيه قواعد العدالة، التي تستوجب التعويض عن مثل هذه الأخطاء التي لا يسأل عنها موظفيها وإن صدر الخطأ منهم.²

وما يمكن ملاحظته حول هذا التعريف هو أنه لم يفرق بصفة واضحة ودقيقة بين الخطأ المرفقي الذي يرتب مسؤولية الإدارة عن الخطأ المرتكب والذي يستلزم التعويض، وبين الخطأ الشخصي الصادر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهامه، مما يرتب مسؤوليته الشخصية في حالة توافر أركانها القانونية المعروفة وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما.

وقد عرف أيضاً الخطأ المرفقي أو الوظيفي؛ بأنه ذلك الخطأ الذي ينسب فيه الإهمال إلى أو التقصير المولد للضرر إلى المرفق ذاته، حتى ولو قام به مادياً أحد الموظفين ويترتب عليه مسؤولية الإدارة العامة عن الأضرار الناجمة عن وتحميلها عبء التعويض، وتساءل في ذلك أمام القضاء الإداري في البلاد ذات النظام القضائي المزدوج.³

وبالتالي يمكن اعتبار هذا التعريف أكثر شمولاً ودقة من التعريف السابق، كونه أعم بمختلف جوانب الخطأ المرفقي، الذي يأخذ شكل إهمال أو تقصير من الجهة الإدارية، يترتب مسؤوليتها عن الأضرار الحاصلة جراء هذا الخطأ ويحملها التعويض، كما بين التعريف الجهة القضائية التي تمثل أمامها الإدارة وهي جهات القضاء الإدارية المختصة.

¹ عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها، دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج، ط01، 1999، أبريل، ص: 72.

² عبد الملك يونس محمد، مرجع سابق، ص: 73، مليكة الصروح، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء، 1992، ص: 454.

³ عمار عوادي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية، تحليلية، ومقارنة، د م ج، الجزائر، 1998، ص: 122، زيد منير عبوي، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، دار الشروق، عمان، 2005، ص: 29.

2- بيان حالات الخطأ المرفقي

تتعدد حالات وأمثلة الأخطاء المرفقية التي لا يمكن عدها ولا حصرها وعلى العموم يمكن أن تقسم هذه الحالات إلى ثلاثة فئات هي:

أ- قيام المرفق بتقديم الخدمة المطلوبة على نحو سيء

يقوم المرفق العام وفقا لهذه الحالة بتقديم وأداء الخدمة المطالب بها على نحو غير جيد وورديء فالمرفق في هذه الحالة قد قام بعمل إيجابي، إلا أنه أحدث ضررا للغير، سواء كانت هذه الأعمال مادية أو قانونية، قام بها الموظفون أو صدرت عن أشياء أو حيوانات تملكها الإدارة ومن أمثلة الخطأ القانوني، منع الإدارة نشاط إحدى المنشآت مخالفة في ذلك لأحكام القانون، أو تتعجل في تنفيذ حكم قضائي، قبل أن يصبح قابلا للنفاد أو أن تستولي على بعض الأموال في غير الحالات التي يجيزها القانون.¹

ويشترط لإلزام الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي تنجم عن امتناع المرفق عن أداء عمله ما يلي:

- أن تمتنع الإدارة عن تنفيذ القانون في جميع الحالات التي يطلب منها ذلك.
- أن يتضمن الامتناع عن تطبيق القانون مخالفة، أن القانون في كثير من الحالات منح الإدارة سلطة تقديرية، سواء فيما يخص دراسة وفحص طلب الرخصة، أو في مجال تجديدها أو تعديلها.

وبالتالي يمكن إثارة المسؤولية الإدارية للخطأ المرفقي، متى توافرت هذه الشروط التي وضعها مجلس الدولة الفرنسي، في امتناع المرفق عن أداء واجباته طبقا للقوانين والتنظيمات.²

ب- قيام المرفق بتقديم الخدمة المطلوبة ببطء

إذا تباطأت وتماطلت الإدارة في تنفيذ أمر، يفرض عليها القيام به لمدة أكثر غير معقولة وأكثر من اللازم، على غير المدة المعمول بها في أداء تلك الخدمات وترتب عنه ضررا للغير، تقوم بذلك مسؤولية الإدارة وتلزم بالتعويض.

¹ - عبد الملك يونس محمد، مرجع سابق، ص: 86.

² - سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن، دراسة مقارنة، ط01، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2018، القاهرة، ص: 354.

وتعد هذه الصورة من أحدث الصور التي أخذ بها القضاء الإداري الفرنسي، فإذا كان للسلطة الإدارية سلطة تقديرية في اختيار الوقت المناسب، فإن مجلس الدولة قد أخضع هذه الأخيرة لرقابته حرصاً منه على حماية حقوق الأفراد وحياتهم.¹

ج- عدم قيام المرفق بأداء عمله

ويتجلى ذلك في اتخاذ موقفاً سلبياً في إدارة المرفق، بالامتناع عن القيام بعمل أو تقديم الخدمة المطلوبة منه والتي يفرض عليه القيام بها، فالامتناع هنا يشكل خطأ مرفقياً تسأل عنه الإدارة لتعويض الأضرار الناجمة عنه، حيث يطبق هذا الأمر على الاختصاصات المقيدة وكذا التقديرية للإدارة، فأساس الخطأ المرفقي هنا هو أن الإدارة لها سلطات وصلاحيات لا تشكل امتيازاً تباشره كيف ما شاءت وإنما هي واجبات يؤديها الموظف بكل أمانة وتقان.²

3- درجة جسامة الخطأ المرفقي

ميز الفقيه Géze بين نوعين من الخطأ، الخطأ البسيط الذي يعتبر من الأخطاء العادية، التي يتعرض لها الموظف وهو بصدده قيامه بأعباء عمله اليومي، أما إذا كامن الخطأ جسماً عد الخطأ شخصياً، ويمكن نعت صفة الخطأ الجسيم إذا وصل إلى حد إساءة الوقائع أو تقدير القانون، أو ارتكاب جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات.³

بالنسبة لركن الخطأ، فهو عبارة عن عمل قانوني أو تصرف قانوني، يقوم به الموظفون بمناسبة تأدية وظائفهم، يكون مخالفاً لأحكام القانون في صورة العمل الإيجابي أو السلبي المتمثل في الامتناع، الذي يتخذ صوراً عديدة تتفق مع الأحوال المختلفة للخطأ المرفقي تسأل عنه الإدارة.⁴

رأينا عندما تطرقنا بالدراسة إلى تقدير مشروعية الرخصة من طرف القاضي الإداري، أن الرخصة قرار إداري يصدر بصفة منفردة عن الجهات الإدارية المختصة، يرتب حقوقاً والتزامات في ذمة مستغل المنشأة، العيوب التي تشوب القرار مما يفرض إلغاؤه من طرف القاضي الإداري المختص.

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص: 138.

² - سجي محمد عباس الفاضلي، مرجع سابق، ص: 357.

³ - عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، ط02، منشورات جامعة حلب، (د.س.ن)، ص: 342.

⁴ - ساكار حسين، مسؤولية الموظف العام الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية، دراسة تحليلية مقارنة، ط01، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2018، ص: 69.

وقد ميز قضاء مجلس الدولة بين عدم المشروعية في صورة الانحراف في استعمال السلطة الإدارية وبين التعسف في استعمال الحق، اللذان يشكلان في مجملهما عدم المشروعية الموجبة للقضاء التعويضي، فالتعسف في استعمال الحقوق الإدارية هو أن الموظف العام يمارس عمله بتعسف في حدود اختصاصه، وفي نطاق المشروعية. ومن حالات التعسف في الحقوق الإدارية ما أقره مجلس الدولة الفرنسي ورتب عنه المسؤولية، حالة صدور قرار فجائي من طرف الإدارة يكون سليماً من الناحية القانونية، إلا أنها أصدرته في وقت غير مناسب، أو أن يكون القرار غير ذي فائدة، أو أن يكون غير متناسب مع الموقف¹، كأن يخطئ طالب الرخصة أو مستغل المنشأة في أمر بسيط خطأ بسيط فيحرم من الرخصة.

ويتخذ الخطأ المرفقي في حالة الأعمال المادية شكل الإهمال أو التركز أو عدم التبصر، فالقضاء الإداري يقدر في كل حالة الخطأ على حدا، حيث يقدر درجة جسامة الخطأ وفقاً لاعتبارات وظروف تتعلق أساساً، بمراعاة الزمان الذي يؤدي فيه المرفق العام خدماته في الظروف العادية والذي يختلف دون شك في ظل الظروف غير العادية، كحالة الوباء والحرب التي تزيد من أعباء المرفق وبالتالي تخفف من المسؤولية في حالة الخطأ أو تعفيه منها نهائياً، إضافة إلى ذلك وجب مراعاة المكان الذي يمارس فيه المرفق خدماته وحجم أعبائه وموارده وإمكانياته لتحمل التزاماته، مع الأخذ بعين الاعتبار فيما إذا كان المضرور مستفيداً من المرفق الذي سبب له الضرر أم غير مستفيد منه.²

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي قد اشترط في البداية درجة الجسامة في الخطأ لإثارة مسؤولية الإدارة وإلزامها بالتعويض، لحمل الإدارة على أن تكون أكثر حرصاً في أداء عملها وحماية حقوق الأفراد، إلا أن هذه الفكرة لم تبق على حالها، بل تطورت حيث لم يعد القضاء الفرنسي يشترط في الخطأ الجسامة إلا في حالات خاصة، كالتى تتعلق بإدارة السجون أو الإنقاذ ومكافحة الحريق، مما جعل وصف الخطأ يتدرج بين البساطة والجسامة، لتقرير المسؤولية استناداً إلى الظروف التي تمارس في ظلها الإدارة أعمالها.³

¹ - عمار عوايدي، مرجع سابق، ص: 165.

² - عمار عوايدي، المرجع نفسه، ص: 166.

³ - معيفي كمال، المسؤولية الإدارية عن حماية البيئة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون، جامعة العربي التبسي، تيسة، 2019، ص: 90، عمر سدي، عبد الرحمان بن عمار، المسؤولية الجنائية والمسؤولية الإدارية المترتبة عن المساس بالبيئة، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، مج09، عدد01، 2020، ص: 531.

-André Legrand, Céline Wiener, Droit administratif, Direction de l'information légale et administrative, paris, 2017, p152.

ويتبدى موقف المشرع الجزائري بالنسبة للخطأ، في نص المادة 129 من القانون المدني التي جاء فيها: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسئولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

وقد ذهب البعض إلى تفسير المادة 129 ق م إلى أن المشرع يميل إلى فكرة خضوع وطاعة الموظف لأوامر وتعليمات الرئيس على واجب تطبيق القانون والنتيجة هي عدم مسؤولية الشخصية للمرؤوس عن الأخطاء التي يرتكبها تنفيذا لأوامر رئيسه، إلا أن هناك من يرى برأي مخالف مفاده أن المشرع وضع قاعدة عامة في استبعاد الخطأ الشخصي واعتماد الخطأ المرفقي كأساس لمسؤولية الإدارة عن تنفيذ أوامر الرئيس الواجبة التنفيذ.¹

وتبرز أهمية المسؤولية القانونية الإدارية عن باقي أنواع المسؤولية الأخرى، في أنها تفرض على الإدارة الحذر والتهيب من ارتكابها الأخطاء وحدوث الضرر، الذي يرتب مسؤوليتها ويدفعها للوقوف أمام القضاء عند تقصيرها وتسببها في التلوث. ويمكن تقسيم المسؤولية الإدارية في هذه الحالة إلى قسمان:

أن يكون خطأ الإدارة إيجابيا، بأن تقوم بعمل معين من شأنه أن يحدث ضررا بالبيئة بدلا من حمايتها وقد يكون العمل قانونيا كأن تصدر قرارات بيئية معيبة يؤدي تنفيذها إلى المساس بالمحيط أو سوء الإدارة، نتيجة عدم استخدام أفضل التقنيات والتكنولوجيا الحديثة، مثل ذلك أن يستخدم المصنع آلات ومعدات غير جيدة للإنتاج، أو لمعالجة النفايات وإعادة تثمينها بهدف الحد من تلوث الهواء ولم تخضع لرقابة الإدارة، ففي هذه الحالة تثار مسؤولية الإدارة نتيجة الخطأ في الإشراف والمتابعة لنشاطات المنشآت المصنفة، أو يكون العمل ماديا كالأعمال التقنية والفنية التي يمارسها المهندسين ومكاتب الدراسات بحكم وظائفهم وترتب أضرار للبيئة تستوجب التعويض في حالة حدوث ضرر.²

أما المسؤولية البيئية المطلقة، فلها ركنان هما الضرر وعلاقة السببية بينه وبين العمل الإداري فهي لا تفترض وجوب الخطأ، على أساس أن كل عمل يحدث ضررا للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض وفقا للقاعدة العامة المعروفة في القانون المدني، غير أن المسؤولية البيئية المطلقة تتطلب

¹ - ميمونة سعاد، الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد الرابع، المركز الجامعي احمد بن يحيى، تيمسيلميت، 2017، ص: 150.

² - بختي بوبكر، مرجع سابق، ص: 409.

علاوة على ذلك حدوث ضرر استثنائي وغير متوقع لا يمكن دفعه، بالرغم من بذل كافة الجهود التي يبذلها الرجل المعتاد.¹

ثانياً: أساس المسؤولية التبعية للإدارة عن الخطأ

في حقيقة الأمر يطبق القاضي الإداري فيما يخص المسؤولية الإدارية، في بعض الحالات قواعد القانون المدني التي تتلاءم ولا تتعارض مع طبيعة القانون العام وقواعد العدالة²، من بين هذه القواعد نجد :

قاعدة متولي الرقابة، فكل من يجب عليه بموجب القانون أو الاتفاق رقابة شخص في حاجة إلى الرقابة، لقصره أو بسبب حالته النفسية أو العقلية أو الجسمية، يكون ملزماً بتعويض الضرر الذي يحدثه للغير بعمله غير المشروع. ويستطيع متولي الرقابة دفع الالتزام إذا أثبت أن الضرر كان سيقع لا محالة حتى ولو بذل كل عنايته.³

أما القاعدة الثانية فتتعلق، بمسؤولية المتبوع عن الضرر الذي تحدثه الأعمال غير المشروعة لتابعه، إذا وقع منه أثناء تأدية وظيفته، حيث تقوم رابطة التبعية طالما للمتبوع سلطة الرقابة والإشراف والتوجيه على التابع.

في حين تقوم المسؤولية عن حراسة الأشياء، بمقتضاها لا يسأل المرء على الأضرار التي يحدثها بفعله الشخصي فحسب ، بل يسأل أيضاً على ما يحدث بفعل الأشخاص الذين يسأل عنهم أو عن فعل الأشياء التي سلطته وفي حراسته.⁴

ثالثاً: رابطة السببية

يمكن القول بأن علاقة السببية هي وجود علاقة مباشرة بين الخطأ الذي ارتكبه المسئول والضرر أي أن السبب هو الذي أدى بصفة مباشرة إلى حدوث النتيجة وتبرز أهمية رابطة السببية، في أنها تحدد نطاق المسؤولية عندما يتفاقم الضرر وينتج عنه أضرار أخرى.⁵

¹ - بختي بوبكر ، المرجع نفسه، ص: 410.

² - محمد علي حسونة، قرينة الخطأ في مجال المسؤولية الإدارية، دراسة مقارنة بين القانون المصري والفرنسي، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012 ، ص: 88.

³ - محمد علي حسونة، المرجع السابق، ص: 88.

⁴ - Patrice Jourdain, Les principes de la responsabilité civile, 9^e édition, Dalloz, paris, 2014, P90.

⁵ - فواز صالح، زوزان إبراهيم، الرابطة السببية وصعوبة إثباتها في الأضرار البيئية، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية ، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، مج 36، عدد 06، 2014، ص: 130.

فلكي تكتمل مسؤولية الجهة الإدارية، لابد أن تكون هناك صلة بين التصرف الخاطئ الصادر عن الإدارة والضرر سواء الذي يصيب البيئة في عنصر من عناصرها، أو الأشخاص المجاورين لمكان المصنع أو صاحب المصنع ذاته، إلا أن رابطة السببية تواجه الكثير من الصعوبات والعقبات تكمن أساسا في تسلل الأضرار، كما أن خصوصية الضرر البيئي، تحول في بعض الأحيان دون إثبات السبب مما جعل القضاء في حالات كثيرة يرفض الحكم بالتعويض.¹

الفرع الثاني

إسناد مسؤولية الإدارة إلى فكرة المخاطر

لقد ثبت على إثر التطور الصناعي الذي حصل، تزايد الأضرار على البيئة الأنشطة الخطيرة الممارسة على البيئة، عدم قابلية وفاعلية تطبيق القواعد التقليدية للمسؤولية الإدارية المبنية على الخطأ، لانعدام عنصر الخطأ وصعوبة إثبات وجوده، مما حدا بالقضاء الإداري إلى إقرار نظرية المخاطر لتحمي الإدارة مسؤولية تعويض الأضرار التي تحدث دون خطأ، لحماية الأفراد وممتلكاتهم، إضافة إلى حماية البيئة من أشكال المخاطر التي تخلفها أنشطة المنشآت الصناعية في حالة منح الرخصة، دون إعداد الدراسات الكافية وأخذ الاحتياطات اللازمة، وسوف نتعرض لمضمون هذه النظرية (أولا) مع تحديد موقف كل من التشريع والقضاء في هذا المجال (ثانيا).

أولاً: مضمون نظرية المخاطر

يرى الدكتور مسعود شيهوب فيما يخص تعريف نظرية المخاطر، أن من أنشا مخاطر ينتفع بها، فعليه تحمل تبعية الأضرار الناجمة عنها وبتطبيق ذلك على نشاط الإدارة، فإن المنفعة التي تستفيد منها الإدارة من نشاطها، يفرض عليها تحمل تبعات هذا النشاط ونقصد تحمل تبعات مخاطر هذا النشاط، تتمثل التبعات في جبر الأضرار التي تصيب الأفراد، من جراء هذه المخاطر وذلك من منطلق مبادئ العدالة والإنصاف.²

-Lefevre-Darnajou Karino, Le lien de causalité ou la. Résurgence d'une certaine rationalité au sein de la responsabilité, RJ de l'ouest, 2003, p389, Maryse Degeurgue, La responsabilité administrative et le principe de précaution, RJE, 2018, p116.

¹- بوزيدي بوعلام، المسؤولية عن الأضرار البيئية- صعوبات ومعوقات-، المؤتمر الخامس بعنوان " القانون والبيئة" يومي 23-24 أفريل 2018، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، ص:07.

²- مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، دراسة مقارنة، د م ج، الجزائر، 2000، ص04.

وقد أطلق الفقه على نظرية المخاطر، عدة تسميات، فمنهم من أطلق عليها تسمية نظرية تحمل التبعية، نظرية المنفعة، نظرية الغرم بالغنم أو الارتباط بين المغارم والمنافع، حيث فرق بين صورة المخاطر المتضمنة منفعة أو الغرم بالغنم، ذات الطابع الاقتصادي تتعلق بمسؤولية أرباب العمل عن حوادث العمل التي يتعرض لها العمال، حتى في حالة انعدام خطأ صادر من رب العمل أو بسبب صعوبة إثباته من قبل المضرور، فيلزم من ينتفع بمشروع معين تجمل تبعات ذلك المشروع، فإذا سبب ضرراً يحق للمتضررين أن يطالبوا بالتعويض وفقاً بمبدأ الغرم بالغنم.¹

أما الصورة الثانية والخاصة بالمخاطر المستحدثة، فتعد من صنع القضاء، التي تعني الالتزام بتعويض الأضرار الناتجة عن نشاط الإدارة، الذي تم لفائدتها ويستوي هنا أن تكون هذه الفائدة مادية أو معنوية. فهي مسؤولية يكتفي فيها وجود الضرر، الذي أصاب دولة أو رعايا دولة أخرى من ممارسة الأنشطة المشروعة في مجال الصناعة، فترتب على أساس ذلك مسؤولية الدولة القائمة بهذه الأنشطة، متى نتج عن هذه الأخيرة ضرر للآخرين، فكل من يستعمل جهازاً أو آلة يستفيد منها عليه تحمل عواقب نتائج الحوادث والأضرار التي تسببها للآخرين.² وقد توسع نطاق نظرية المخاطر لتتخذ عدة أشكال، نذكر البعض منها على النحو التالي:

1- مخاطر الجوار: فالمجاورين للمرفق العام، قد تلحقهم أضرار معينة، تنتج عن أضرار غير عادية ومألوفة، يكون لهم بناءاً عليها حق المطالبة بالتعويض عن تلك الأضرار.

2- مخاطر الأشياء: تلجأ بعض المرافق العامة إلى استعمال أشياء ومواد خطيرة، ترتب هذه الأشياء أضراراً، كاستعمال أسلحة نارية أو مواد متفجرة، فلا بد في هذه الحالة أن تكون درجة الجسامة في الخطأ، حتى يترتب مسؤولية التعويض عن الأضرار التي يحدثها للغير.

3- مخاطر الأنشطة: ويتعلق الأمر هنا بالنشاطات ذات الطابع الإداري، التي تنطوي على استخدام ومواد خطيرة، كنقل مواد متفجرة أو كيميائية، ذات طبيعة سامة وخطرة أو تخزينها في أماكن غير مخصصة لذلك.³

¹ - بريك عبد الرحمان، المسؤولية الإدارية دون خطأ وأهم تطبيقاتها في القضاء الإداري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010-2011، ص: 54.

² - زرقان وليد، نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية الدولة عن أنشطتها النووية السلمية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، مج 03، عدد 02، 2016، ص: 414.

³ - اشترط المشرع في مجال نقل وتخزين المواد الكيميائية والسامة، وجوب الحصول على الاعتماد بذلك من الوزارات المعنية، وزارة الطاقة والصناعة والداخلية والدفاع الوطني، كما أوجب أن يكون الأشخاص المكلفين بتخزين هذه المواد متخصصين في ذلك، لتفصيل أكثر راجع في ذلك: المرسوم التنفيذي رقم 10-19 المؤرخ في 12 يناير 2010، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 03-451 المؤرخ في أول ديسمبر 2003

4- مخاطر الأشياء العامة: وتتعلق بالمخاطر التي تسببها الأشغال العامة، فهي لا تحتاج لإثبات ركن الخطأ، إذ يكفي حدوث ضرر للغير حتى تلزم الإدارة بالتعويض عن هذه الأضرار إذا طالب المضرور بذلك.

5- المخاطر المهنية: هذا النوع من المخاطر أقره القضاء الإداري، لتحديد مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناتجة عن حوادث العمل، الضجيج والتلوث، دون الحاجة إلى إثبات وجود الخطأ.¹

ثانيا: موقف التشريع والقضاء الجزائري من نظرية المخاطر

سنتعرض لمدى تأثر القانون (01) والقضاء الإداري لمسألة مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تسببها على أساس نظرية المخاطر (02)، فيما يلي:

1- موقف التشريع

اعترف المشرع في كثير من الحالات بمسؤولية الإدارة على أساس المخاطر، فمثلا نجده قد اعترف في القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الحوادث في إطار التنمية المستدامة، بتحديد الإجراءات والقواعد الرامية إلى الحد من قابلية الإنسان والممتلكات للإصابة بالمخاطر الطبيعية والتكنولوجية وكيفية تنفيذ هذه الإجراءات.²

ويقوم تسيير الأخطار والكوارث الكبرى على جملة من المبادئ، تتمثل في مبدأ الحيطة والحذر الذي يجب بمقتضاه، ألا يكون عدم التأكد راجع إلى عدم توفر المعارف العلمية والتقنية حاليا، سببا في تأخير اعتماد تدابير فعلية ومناسبة، ترمي إلى الوقاية من الأخطار، وفقا لمبدأ التلازم الذي يأخذ في الحسبان عند تحديد وتقييم آثار كل خطر أو كل قابلية للإصابة، مع الحرص على استعمال أحسن التقنيات ذات كلفة اقتصادية مقبولة، للتكفل بأسباب القابلية للإصابة وفقا لمبدأ العمل الوقائي والتصحيحي بالأولوية عند المصدر، مع إدماج تقنيات جديدة لمتابعة التطورات التقنية في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى.

الذي يحدد قواعد الأمن المطبقة على النشاطات المتصلة بالمواد والمنتجات الكيميائية الخطرة وأوعية الغاز المضغوطة، ج ر عدد 04، صادرة في 17 يناير 2010.

¹ - أقر القضاء هذا النوع من المخاطر في حكم Games بتاريخ 21 جوان 1895 ، الذي تتلخص وقائعه في أن عاملا في مشروع أصيب بجروح في يده اليسرى، جراء تطاير شظايا حديد محمي، فأقر مجلس الدولة تعويض هذا العامل ومسؤولية الإدارة دون الحاجة إلى إثبات الخطأ، لتفصيل أكثر راجع Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant, Pierre Delvolvé, Bruno Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence e administrative, tom 1, Dalloz; paris, pp.39-44.

² - المادة 02 من القانون 04-20، مرجع سابق.

وفي المجال الصناعي نص القانون 04-20 على وجوب وضع مخطط عام، يحدد الوقاية من الأخطار الصناعية والطاقوية في المنشآت الصناعية المعنية والمؤسسات والإجراءات المطبقة عليها، حسب وجودها في المنطقة الصناعية، أو خارج المنطقة الصناعية أو في المناطق الحضرية، مع تحديد ترتيبات المراقبة لتنفيذ أحكام المخطط العام للوقاية من المخاطر الصناعية والطاقوية.¹

2- موقف القضاء

على الرغم من أن مجلس الدولة الفرنسي، قد توسع في تقرير مسؤولية الإدارة دون خطأ، إلا أنه يعتبر أن أساس مسؤولية الإدارة هو الخطأ، في حين اعتبر الصنف الثاني من المسؤولية دون خطأ هي تكميلية واحتياطية، يلجأ إليها في حالات محددة، وفقاً لشروط خاصة بها، فاعترف مجلس الدولة الفرنسي، بمسؤولية الدولة دون خطأ في مجالات عديدة، سواء على أساس المخاطر أو على أساس المساواة أمام الأعباء العامة.²

فنجده قد طبق نظرية المخاطر، في حكم بتاريخ 14/12/1926 في قضية Walter، أقر بمقتضاه التعويض عن الأضرار غير العادية، التي لحقت ببعض الأشخاص الأفراد على إثر قيام الجهة الإدارية، بحرق أحد المنازل الموجودة، قصد القضاء على مرض كان متواجداً به، للحد من انتشاره، وأسس مجلس الدولة الفرنسي حكمه في هذه الدعوى على أن مثل هذا العمل المشروع تضمن مخاطر تفوق حد المخاطر العادية للجوار.

وفيما يخص تقرير مسؤولية الدولة دون خطأ، على أساس تحمل مسؤولية الأعباء العامة نجد قرار مجلس الدولة الفرنسي، في قضية الشركة العامة لراديو الطاقة الكهربائية بتاريخ 30 مارس 1966،³ إضافة إلى قرار Couitéas بتاريخ 30/11/1930، حيث قضت بتعويض المدعو Couitéas على أساس المساواة أمام الأعباء العامة وذلك لعدم تنفيذ رجال الضبط الإداري لحكم قضائي صادر لصالحه بملكية مساحة من الأراضي في تونس، على إثر الاحتلال الفرنسي لها، لما كان سيترتب على تنفيذ الحكم من اضطراب خطير يمس بالنظام العام، فسر هذا الأخير النظام العام في هذا المجال يفسر بالمعنى الضيق؛ أي النظام العام في الشارع وليس النظام

¹ - المادة 34 من القانون 04-20، مرجع سابق.

² - محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري سلطاته وحدوده في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة مقارنة مع مصر - دار النهضة العربية - 2003، ص: 211.

³ - Marceau Long et autre, op cit, tom 02, p78.

الاجتماعي بصفة عامة ومن ثم ترتكب الإدارة خطأ، في حالة امتناعها عن تنفيذ حكم، دون تهديد تسبب في وقوع أعمال شغب أو قيام مظاهرات صاخبة.¹

كما توسع القضاء الإداري الجزائري في إعمال نظرية المسؤولية، دون خطأ لتشمل عدة مجالات، كحالات الشغب والتخريب، الأعمال الإرهابية، الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية وفي مجال الأشغال العمومية، في قضية بتاريخ 1964/12/11 طلب المدعي تعويض الأضرار التي أصابته بسبب أشغال عمومية وذكر القاضي بأن الإدارة مسؤولة حتى ولو لم يكن هناك خطأ.²

الفرع الثالث

إسناد مسؤولية الإدارة إلى فكرة الضرر

تقوم مسؤولية الإدارة استناداً، إلى فكرة الضرر الذي يتجاوز آثاره حدود الخطأ الشخصي سواء كان ثابتاً أو مفترضاً، حيث لا يمكن دفع هذه المسؤولية لانعدام الخطأ، بل تستند إلى الضرر بصورة كلية، ثم التعويض على أساسه، لهذا وجب تحديد مفهوم الضرر كمصطلح رئيسي لقيام هذه المسؤولية (أولاً)، ثم التطرق للصور والأشكال التي يتخذها التعويض عنه (ثانياً).

أولاً: مفهوم الضرر

طراً تطور كبير على مفهوم مسؤولية الدولة، فتوسع نطاق مفهومها ليصبح أكثر شمولية، يعكس المبادئ والمسائل التي ناقشها القانون الدولي، الذي حمل الدولة تبعات أفعالها التي تضر بالبيئة أو بدولة أخرى. واعتبر الفقه الضرر ركناً رئيسياً من أركان المسؤولية، ينبغي إثباته لارتكاب عمل غير مشروع للمطالبة بالتعويض، حيث يعد الضابط الأساسي لتحديد آثار المسؤولية الإدارية، فلا يكفي وقوعه إنما يجب أن يكون ناتجاً عن انتهاك حق.³

ويعرف الضرر بصفة عامة بأنه الأذى الذي يصيب الشخص من جراء المساس بحق من حقوقه أو بمصلحة مشروعة، سواء تعلق ذلك الحق أو تلك المصلحة بسلامة جسمه أو عاطفته أو بماله أو حرته أو شرفه أو غير ذلك.⁴

¹ - Marceau Long et autre, op cit, tom 01, p.38.

² - قرناش جمال، قراءة في نظام المسؤولية الإدارية بدون خطأ، بين نظامها في الجزائر ومصر، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، عدد 04، 2017، ص87.

³ - سهير إبراهيم حاجم الهيتي، المسؤولية الدولية عن الضرر البيئي، دار مؤسسة رسلان للنشر والطباعة والتوزيع، سوريا، 2008، ص: 58.

⁴ - رضا هدا، التعويض كآلية من آليات جبر الضرر البيئي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مج 35، عدد 04، 2018، ص:

كما يعرف أيضا بأنه نقص يصيب الحق ينتج مفسدة، ناشئ عن سبب تصح نسبته لأدمي، فالنقص هو حقيقة الضرر ويشمل جميع الحقوق المادية والمعنوية.¹

وبالنسبة للضرر البيئي، فقد عرفه الأستاذ (R.Drago) بأنه الضرر الذي يقع على الإنسان والبيئة، أما الأستاذ (P.Gitrard) فعرفه بأنه كل من يساهم في خرق أو تهقر العناصر الطبيعية مثل الهواء والماء.²

وترى الدكتورة حميدة جميلة بأنه من الصعوبة تحديد تعريف شامل وجامع للضرر البيئي نظرا لتعدد وتشعب مجالاته، لكنها أوردت تعريف مفاده أن الضرر البيئي " هو ضرر يصيب الموارد البيئية، في مختلف مجالاتها وينعكس على الأشخاص وممتلكاتهم، بسبب الطبيعة الانتشارية لهذا الضرر، فهو ضرر مستقل بذاته وله خصوصيات خاصة، تجعله صعب الإصلاح في العديد من المجالات.³

ونلاحظ بأن التعريفات السابقة، قد أجمعت كلها على أن الضرر كركن أساسي تقوم عليه المسؤولية وتتعدم بانعدامه، هو أذى يصيب الإنسان في جسمه أو ماله، أو يصيب البيئة في أحد عناصرها فيحدث بذلك آثارا سلبية وخسائر، تختلف هذه الآثار باختلاف درجة الأذى والفعل الضار يرتب للمضرور حق المطالبة بالتعويض.

ويعد الضرر ركنا من أركان المسؤولية التقصيرية، إما أن يكون ماديا يمس مصلحة ذات قيمة مالية للمضرور، أو معنويا يمس مصلحة غير مالية كالقذف والسب والشتم⁴

ثانيا: شروط الضرر كأساس لقيام مسؤولية الإدارة على القرار غير المشروع المتضمن منح الرخصة

يشترط لكي نكون إزاء ضرر أصاب الغير، أن يكون الضرر موجودا أو محقق الوجود(01) مباشرا (02) ومخلا بمركز قانوني مشروع (03).

¹ - فاروق عبد الله كريم، الضرر المعنوي وتعويضه في الفقه الإسلامي، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، (د.س.ن)، ص: 27.

² - عبد العال الديري، الحماية الدولية للبيئة وآليات فض منازعاتها، دراسة نظرية تطبيقية مع إشارة خاصة إلى دور المحكمة الدولية لقانون البحار، ط01، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016، ص: 55.

³ - حميدة جميلة، النظام القانوني للضرر البيئي، وآليات تعويضه، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2001، ص: 76.

⁴ - سليمان مرقس، شرح القانون المدني في الالتزامات، ج 02، المطبعة العالمية، القاهرة، 1964، ص: 315.

1- أن يكون الضرر محققا

مؤدى ذلك أن يكون الضرر، قد وقع بالفعل أو سيقع لا محالة، فقد يجتمع الضرر الحال بالضرر المستقبلي كالمصاب بحادث سيارة، نتج عن إصابته عاهة مستديمة وعجز في جسمه، فالضرر الحال يستوجب التعويض وعجزه عن كسب رزقه في المستقبل يعد ضررا مستقبليا، أما الضرر الاحتمالي فلا يصلح أن يكون أساسا للتعويض لكونه لا يقدر نقدا، كما أن الحق لا يؤسس على الشك وخطر والتهديد.¹

2- أن يكون الضرر مباشرا

أي أنه نتيجة طبيعية لخطأ الإدارة، حيث لا يمكن للمتضرر توقي وتجنب الضرر، مع وجود علاقة السببية بين الضرر وخطأ الإدارة، أما إذا كان بوسع المضرور توقيه، فهنا لا تقوم مسؤولية الإدارة لانتهاء الرابطة المباشرة بين الضرر وعمل الإدارة غير المشروع، فإذا لم يتوقه المضرور يكون في هذه الحالة قد ساعد على تحقق الخطأ ولا يحق له طلب التعويض.²

3- أن يخل الضرر بمركز قانوني غير مشروع: فيمس عمل الإدارة مصلحة أو حق من الحقوق، سواء كانت مادية أو معنوية، تخص المرخص له أو الغير المجاور للمنشأة الصناعية.

ثالثا: صور التعويض عن الضرر

باعتبار أن الضرر ركنا أساسيا في قيام المسؤولية الإدارية، أي كان شكله فيحق للمتضرر المطالبة بالتعويض، كجزاء إذا ما توافرت أركان هذه المسؤولية جميعها وتختلف أساليب التعويض فقد يكون نقدا (01) وهو الأصل، كما قد يتم عينا (02) أو في شكل أمر بإعادة الحال إل ما كان عليه (03).

1- التعويض النقدي: يعين القاضي طريقة التعويض تبعا للظروف، يصح أن يكون التعويض مقسما، كما يصح أن يكون إيرادا مرتبا ويجوز في هاتين الحالتين إلزام المدين بأن يقدر تأمينا.³

¹ - نداء محمد أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، 2010، ص: 120.
² - عبد العزيز خليفة، ركن الخطأ في المنازعات الإدارية، مسؤولية الإدارة عن القرارات والعقود الإدارية، دار الكتاب الحديث للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2008، ص: 212-213.
³ - المادة 132 ف01 من القانون المدني الجزائري.

2- إعادة الحال إلى ما كان عليه

كأصل عام لا يكون إعادة الحال إلى ما كان عليه، إلا إذا طلبه المتضرر، فيتضمن إعادة الوضع إلى حالته كما كان، قبل وقوع الفعل الضار، بغض النظر عما إذا كان الفعل الضار مشروعاً أو غير مشروع¹، إلا أنه في بعض الأحيان يصعب تطبيق هذا النوع من التعويض، لما يتطلبه من موارد وتكاليف مالية وجهد ووقت كبيرين، إضافة إلى أنه يستحال في حالات إعادة الشيء المتضرر إلى حالته الأصلية لهلاكه وتلفه.

3- وقف وقوع الضرر

هو جزء ذو طابع مدني، يأتي بعد تحريك دعوى التعويض أمام القضاء، عن الأضرار الناتجة عن النشاطات الصناعية المضرّة بالبيئة، حيث تنتهي هذه الدعوى بحكم حائز لقوة الشيء المقضي فيه.²

ويراعي القاضي في تقديره للضرر الحالة الجسدية والمعنوية والمالية للمضرور، مع الأخذ بعين الاعتبار المراحل والتطور، التي يمر بها الضرر حتى لو حدث بعد صدور الحكم بالتعويض.³

الفرع الرابع

العقوبات الإدارية عن مخالفة أحكام الترخيص للمنشآت الصناعية

خولت القوانين البيئية للإدارة، حق توقيع عقوبات وجزاء إدارية مختلفة على المخالفين حسب طبيعة المجال البيئي المحمي، التي تعتبر إحدى الوسائل العلاجية التي تواجه بها الأفراد أو المؤسسات المخالفة للتشريعات البيئية، لهذا تفرض الجزاءات المنصوص عليها في القانون تعد عقاب إداري على مخالفتهم وردع لهم وللآخرين في الوقت ذاته على عدم المخالفة للأحكام القانونية والتنظيمية أو التسبب في الأضرار البيئية.

ونجد بأن التعديل الدستوري لسنة 2020 قد كرس صراحة مسؤولية الدولة في معاقبة ومتابعة الملوثين للبيئة، باتخاذ كافة التدابير والإجراءات الضرورية، على أن العقوبات التي تتمتع الإدارة

¹ - زيد الخير ميلود، غفافية عبد الله ياسين، طبيعة الضرر البيئي ومدى القدرة على تقديره وتعويضه، مجلة دفاتر اقتصادية، مج 05، عدد

02، جامعة زيان عاشور، الجلفة، ص: 198.

² - حميدة جميلة، مرجع سابق، ص: 307.

³ - غراف ياسين، مجالات التعويض الضرر البيئي ودور القاضي في تقديره، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، مج 05، عدد 02،

جامعة ابن خلدون، تيارت، 2018، ص: 45.

بفرضها تتنوع إلى جزاءات ضاغطة وتترج بدءا بتوجيه إنذار للمستغل، لتصحيح العمل المخالف إلى وقف النشاط في حالة عدم الامتثال لأحكام الإخطار أو الإنذار¹، إلى تعليق الرخصة بصفة مؤقتة، أو غلق المنشأة في حالة عدم جدوى الإجراءات السابق ذكرها، مما يفرض عليها التدخل لوضع حد للتعدي بغلق المنشأة بصفة مؤقتة (أولا)، مع فرض رسوم وضرائب مالية على كل من يخالف الأحكام ويتسبب في التلوث والإضرار بالمحيط والموارد البيئية (ثانيا).

أولاً: العقوبات الإدارية غير المالية

إن الحكمة والغرض من منح الرخصة الإدارية المسبقة من الجهات الإدارية المختصة، تكمن في تدخل سلطات الضبط الإداري مسبقا في الأنشطة الصناعية، لوقاية وحماية المجتمع والبيئة من الأخطار التي تتجم عن هذا النوع من النشاطات، لسوء فهم أو تقدير أصحاب المنشآت الصناعية.²

1- الإعذار

يعد الإعذار إجراء وجزاء إداريا وقائيا، أقل صعوبة وتعقيدا إذا ما قارنناه بالجزاءات الإدارية الأخرى، تلجأ إليه الإدارة وتوقعه على كل من يخالف أحكام التشريع المتعلق بحماية البيئة وللإحاطة بمفهوم هذا النوع من الجزاءات ذات الطابع الإداري، يتوجب علينا تعريفه لرفع اللبس والغموض عما يشبهه من مصطلحات ومفاهيم (أ)، ثم توضيح الإجراءات القانونية التي تنظمه حتى لا يتسم هذا الإجراء بالطابع التعسفي (ب).

أ- تعريف الإعذار

الإعذار، الإخطار أو الإنذار كلها تسميات تحمل نفس المعنى، هو إجراء إداري تقوم به سلطات الضبط الإداري البيئي؛ لإخطار وتنبيه المخالفين من الأفراد أو المؤسسات، بمدى خطورة المخالفة التي من شأنها الإضرار بالبيئة. واتخاذ ما يلزم وفقا للشروط القانونية المعمول بها. وغالبا ما تمثل جزاء في عاقبة الاستمرار في المخالفة، رغم الإنذار الموجه من قبل الإدارة في توقيع جزاءات أخرى أشد كالغلق وإلغاء الترخيص.³

ب- الطبيعة القانونية للإعذار

¹ - المادة 21 فقرة أخيرة من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مرجع سابق.

² - محمد أمين كمال، الترخيص الإداري ودوره في المحافظة على البيئة، مجلة الفقه والقانون، العدد 02، 2012، ص:04.

³ - راجع في ذلك أحكام المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198.

لا يشكل الإعذار في حقيقته جزء إداري، إنما هو تنبيه يصدر من طرف سلطات الضبط الإداري المعني بمزاولة النشاط من أجل تصحيح الوضع، ليطمأنى مع أحكام القانون البيئي لحماية الأوضاع البيئية وتفادي وقوع الأخطار، أو اتخاذ إجراءات تكون أكثر ردا في حالة عدم الامتثال لقواعد حماية البيئة.¹

وبالتالي فالقصد من الإعذار هو التنبيه ولفت انتباه المعني أو المكلف إلى وجوب تدارك ومعالجة الوضع الحالي، لينسجم ويتلاءم النشاط مع الأحكام والتدابير القانونية والتنظيمية التي رصدها المشرع لحماية البيئة من الأضرار بمختلف أنواعها.²

ج- الإجراءات القانونية المتبعة في الإعذار

تضمن قانون البيئة النص على الإعذار، فيما يخص استغلال المؤسسة المصنفة، في حالة استغلال منشأة مصنفة لم ترد ضمن قائمة المؤسسات المصنفة، ينجم عنها أخطار وأضرار تمس بالصحة العامة والنظافة والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية، أو تمس براحة الجوار. وبناء على تقرير من مصالح البيئة يعذر الوالي المستغل ويحدد له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة.³

كما نصت المادة 48 من المرسوم التنفيذي (06-198) على أن: " يمكن للوالي المختص إقليميا في الحالة المنصوص عليها في المادتين 44 و47 أعلاه إعذار مستغل المؤسسة المصنفة لإبداء التصريح أو طلب الرخصة أو مراجعة بيئية أو دراسة الخطر...".

من خلال المادة المذكورة أعلاه يتبين لنا بأن المشرع الجزائري قد وضح الإجراءات المتعلقة بالإعذار أو الإنذار، الذي يتم توجيهه إلى مستغل المؤسسة المصنفة بغرض تصحيح وتدارك الوضع وخضوعه لقواعد القانون البيئي .

وقد بين المشرع في المادة المذكورة أعلاه، الحالات التي تستوجب توجيه الإعذار وهي حالة المؤسسات التي لم تحصل على رخصة استغلال أو التي لا تستجيب رخصة استغلالها للفئات المحددة

¹ - بوغلق سمير، آليات الضبط الإداري البيئي في الجزائر، أي فعالية في حماية البيئة؟، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، مج 05، عدد 02، 2018، ص: 515.

² - عبد الله خلف الرقاد، وسائل الضبط الإداري في حماية البيئة من التلوث العمراني، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، مج 09، عدد 01، 2020، ص: 288-289.

³ - المادة 25 من القانون 03-10، مرجع سابق.

في المادة 03 من المرسوم 06-198 وفئات قائمة المنشآت المحددة في المرسوم 07-145 والتي تستوجب ضرورة القيام بمراجعة بيئية خلال مدة قانونية حددها المشرع بسنتين (02).¹

أما الحالة الثانية فتضمنتها المادة 47 من ذات المرسوم (06-198)، تتعلق بإنجاز دراسة الخطر بالنسبة للمؤسسات المصنفة المنصوص عليها في قائمة التصنيف وذلك خلال أجل لا يتعدى السنتين من تاريخ صدور المرسوم.

د- الإشكالات التي تثيرها إجراءات الإعذار من الناحية القانونية والعملية

وما يمكن ملاحظته على المادة 48 التي تضمنت آلية الإعذار، أنها جاءت عامة وبسيطة؛ فلم توضح بالتفصيل والدقة الإجراءات المتبعة في إعذار مستغل المنشأة المصنفة فيما يخص شكله والجهات المختصة بإعداده، حيث نجدها لم تبين نوع وطبيعة وسائل إعذار، هل يتم شفويا أم كتابيا وهل يكون عبر رسالة موصى عليها، أم عن طريق البريد الإلكتروني، أو عبر الهاتف، لذا لا بد من التأكيد على تحديد وسيلة الإعذار والتنبيه بدقة نظرا لما يكتسبه التبليغ من أهمية كبيرة في مجال الإجراءات، خاصة وأن الأمر يتعلق بدراسة خطر المنشأة المصنفة والمراجعة البيئية وهما أمران مهمان لهما بالغ التأثير على البيئة.

إلا أنه بالرجوع إلى قانون البيئة 03-10 نجده قد نص على الحالات، التي تستوجب إصدار الإعذار وهي المساس بمصالح هامة ورد ذكرها مسبقا، إضافة إلى تحديد الجهة التي يناط بها إعداد تقرير الإعذار وهي مصالح البيئة على مستوى الولاية، إلا أن قانون البيئة هو الآخر لم يبين شكل وكيفيات الإعذار بدقة.

والسؤال الذي يطرح نفسه هو إلى أي مدى يمكن تطبيق أحكام المادة 48 من المرسوم التنفيذي 06-198 أم المادة 25 من القانون 03-10 الذي يعتبر الشريعة الأم لحماية البيئة خاصة وأن كلتا المادتين تتكلم عن إجراء الإعذار في مجال الترخيص للمؤسسات المصنفة، لذلك في نظرنا وجب إعادة النظر في أحكام المادتين واقتصار ذكرها بطريقة مفصلة في المرسوم الذي ينظم المؤسسات المصنفة أفضل، طالما يعتبر التنظيم الخاص الذي يحكم إنشاء وتصنيف واستغلال المنشأة المصنفة.

¹ - المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198.

كذلك لم يحدد المشرع مدة الإعذار واكتفى بالقول بأن للوالي الحق في توجيه إنذار للمستغل لإبداء التصريح أو طلب الرخصة، مما يفهم منه أن المشرع قد ترك أمر تنظيم هذا الإجراء لسلطات الضبط المحلية المتمثلة أساساً في والي الولاية المختص إقليمياً.

ومنه يمكن القول بأن الإعذار إجراء إداري لا يأخذ صفة الجزاء، تقوم به سلطات الضبط الإداري بغرض تنبيه المستغل، بضرورة تدارك وتصحيح الوضع سواء تعلق الأمر بالتصريح أو الرخصة حسب الحالة وحسب طبيعة المنشأة وتصنيفها، إذا تعلق الأمر بالمراجعة البيئية في حالة ممارسة المنشأة لنشاطها دون رخصة أو تصريح، أو وجوب تقديم دراسة لخطر نشاطها على البيئة.

2- الوقف المؤقت للنشاط

تتدرج تدابير الضبط الإداري البيئي الذي تلجأ إليها السلطة العامة، بهدف توفير حماية فعالة لعناصر الضبط العام والمتمثلة في السكنية العامة والصحة العامة والأمن، إضافة إلى المحيط الذي نعيش فيه والذي أصبح من بين الأولويات التي تسعى هيئات الضبط الإداري إلى تحقيقه لذلك نجد الإدارة تنبه وتعذر مستغل المصنع بضرورة الاستجابة لأحكام التشريع البيئي، بجعل نشاطه يواكب ويساير هذه الأحكام، فإن لم يمتثل هذا الأخير فإن السلطة تلجأ إلى إجراء، يعد أكثر خطورة من سابقه فتوقف النشاط لمدة محددة (أ) وفقاً لشروط وإجراءات معينة حددها القانون (ب).

أ- المقصود بوقف النشاط

يعتبر الوقف المؤقت إجراء أو تدبير تلجأ إليه الإدارة في حالة وقوع خطر، نتيجة نشاط المنشآت الصناعية يؤدي إلى تلويث البيئة والمساس بالصحة العامة.¹

كما يقصد بوقف النشاط أيضاً منع استمرار استغلال المنشأة (المصنع)، إذا أدت إلى تعريض البيئة للخطر والضرر.²

فوقف نشاط أو عمل المنشأة الصناعية، التي تسببت في مخالفة القوانين والتنظيمات واللوائح جزاء إيجابي يتصف بالسرعة في وضح حد لتلوث البيئة، يمنح للجهة الإدارية صلاحية اللجوء إليه

¹ - حسام عبد الحليم عيسى، دور القانون الإداري في مجال حماية البيئة، (نظرة قانونية في ضوء أهم التعديلات التشريعية المتعلقة بالبيئة)، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الخامس في القانون بكلية الحقوق جامعة طنطا، مصر، تحت عنوان " القانون والبيئة"، يومي 23-24 أبريل 2018، ص: 23.

² - إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012، ص: 347.

في حالة ثبوت الضرر والتلوث دون أن تنتظر ما تسفر عنه المحاكمة إذا ما تم اللجوء إلى القضاء.¹

وهناك من يعتبر وقف النشاط غلقاً مؤقتاً، يتضمن المنع من استعمال المنشأة وعدم مزاولة النشاط مؤقتاً من طرف المستغل وإلا تعرض لعقوبات جزائية والتزم بتسديد أجور العمال طيلة مدة التوقف.²

وتلجأ سلطات الضبط الإداري إلى هذا الإجراء، عندما لا يجدي تدبير الإعذار نفعا مع مستغل المنشأة الصناعية ولا يحقق النتيجة المرجوة منه. وقد يكون وقف النشاط كلياً أو جزئياً ولمدة تحددها السلطات المختصة.

ب- شروط وقف النشاط

يعتبر وقف النشاط كما أشرنا إليه سابقاً، ذو أهمية كبيرة من ناحية ما يترتب من آثار إيجابية بوقف انتهاك وتعرّض البيئة للخطر من جهة، ومن جهة ثانية يخلف آثار سلبية في غير صالح صاحب المصنع من ناحية تحمل تكاليف وخسائر عن وقف الإنتاج، لذلك اشترط المشرع وجوب القيام بتوجيه إعذار للمستغل مسبقاً، بضرورة تدارك الوضع وتطبيق أحكام حماية البيئة، فإن لم يمثل ويخضع للقانون ويصحح الخطأ لمدة تحددها الإدارة، أجاز القانون البيئي للوالي المختص إقليمياً بأن يوقف سير المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة، مع اتخاذ التدابير المؤقتة الضرورية بما فيها التي تضمن دفع المستحقات المستخدمين مهما كان نوعها.³

وهنا يجب أن نشير إلى أن هناك فرق بين وقف النشاط كجزء إداري، توقعه السلطة الإدارية على المخالف للأحكام القانونية والتنظيمية الخاصة بحماية البيئة، باستغلال منشأة صناعية غير واردة في قائمة المنشآت المصنفة دون ترخيص. وبين توقف المنشأة الصناعية عن ممارسة عملها للأسباب والظروف التي لا دخل للإدارة فيها، التي تطرقنا لها عند الحديث عن الحالات الاستثنائية للرخصة الإدارية فهنا التوقف يكون بإرادة المنشأة الصناعية كما رأينا وتكون لديها رخصة واردة في قائمة التصنيف.⁴

ونلاحظ بأن المشرع الجزائري يهدف من وراء تطبيق إجراء وقف النشاط إلى تحقيق الأبعاد التالية:

¹ - معيني كمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010-2011، ص: 109.

² - بن خالد السعدي، مرجع سابق، ص: 87.

³ - المادة 25 ف 02 من القانون 03-10، مرجع سابق.

⁴ - راجع في ذلك الفصل الثاني من الباب الأول من الأطروحة والمتعلق بالحالات الاستثنائية لمنح الرخصة الإدارية للمنشآت الصناعية.

- البعد الاقتصادي

حيث حاول المشرع حماية المصالح الاقتصادية ومشاريع التنمية، من خلال وضع شرط تنبيه وإعذار المعني، لإعطاء فرصة للمستغل بضرورة امتثال نشاط المصنع لمتطلبات حماية البيئة قبل اللجوء إلى وقف سير المنشأة وذلك بغرض تحقيق موازنة بين التنمية الاقتصادية والمحافظة على البيئة.

- البعد الاجتماعي

يتمثل البعد الاجتماعي في تنظيم إجراء وقف النشاط، في أن المشرع قد تطرق بالحماية أيضا لعمال المصنع الذي يسعون لاقتناء لقمة العيش، حيث نص على ضرورة دفع مستحقاتهم خلال فترة توقيف نشاط المنشأة، خاصة وأن اليد العاملة بالمصنع ورئها عائلات تتكفل بها وتوفر حاجاتها الشخصية والعائلية من أكل وشرب ولباس ونفقات التعليم وغيرها، فوقف النشاط سيرتب عدم العمل لمدة معينة وهو ما يؤثر سلبا على مورد ومداخيل هذه العائلات .

- البعد البيئي

كما أسلفنا سابقا بأن إجراء وقف النشاط، هو تدبير ضبطي يهدف إلى حماية البيئة بمختلف عناصرها من أضرار التلوث، التي يمكن أن يسببها النشاط الصناعي.

3- تعليق الرخصة

يعتبر تعليق رخصة الاستغلال، إجراء إداري روعي نص عليه المشرع في المرسوم التنفيذي 06-198-198 السابق الإشارة إليه في القسم المتعلق بتسليم رخصة الاستغلال أو سحبها أو تعليقها ففي حالة القيام بالمراقبة من طرف لجنة مراقبة المنشآت المصنفة وتبين وجود وضعية مخالفة للتنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة في مجال حماية البيئة، وأيضا للأحكام التقنية الخاصة بمنح رخصة الاستغلال، يحرر محضر بالأفعال المجرمة من طرف الهيئة المختصة وتمنح مدة لتسوية هذه المخالفات.¹

إلا أن المشرع لم يحدد المدة القانونية اللازمة التي تمنحها الجهة الإدارية المختصة، لصاحب المشروع من أجل إزالة هذه المخالفات وإنما ترك أمر تحديدها للسلطة التقديرية للإدارة.

¹ - المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، مرجع سابق.

4- غلق المنشأة

تلجأ الإدارة في بعض الأحيان إلى أسلوب غلق المنشأة الصناعية الملوثة للبيئة لمدة معينة كجزء، للحد من المخاطر وتفاقم الضرر الذي قد يصعب تداركه فيما بعد، حتى تجبر المستغل على تدارك الوضع واتخاذ الاحتياطات الضرورية، وللإحاطة بجوانب هذا الإجراء ينبغي علينا تعريفه (أ)، ثم دراسة الشروط والإجراءات القانونية المتبعة في إصداره (ب).

أ- المقصود بغلق المنشأة

يعتبر وقف النشاط جزاء ذو طبيعة عينية، يهدف إلى منع المنشأة الصناعية أو المشروع الصناعي الملوث من ممارسة نشاطات تضر بالبيئة، فهو بالتالي جزء مؤقت تطبقه الإدارة إلى غاية إصلاح الآثار السلبية وإزالة أسباب الإضرار بالبيئة.¹

فالغلق جزاء إيجابي يتسم بالسرعة والفعالية في التحكم في التلوث، كونه يؤدي إلى تحقيق غايات ونتائج مباشرة بإغلاق مصدره،² فهو جزاء أصلي تفرضه الإدارة البيئية كما تنص عليه التشريعات الجنائية كعقوبة تبعية تلحق بالعقوبة المنصوص عليها في هذه القوانين أو كعقوبة تكميلية، يجوز للقاضي الحكم بها مع العقوبة الأصلية.³

ب- شروط الغلق

للجهة الإدارية المختصة، سلطة اتخاذ قرار غلق المنشأة الصناعية أو المشروع الصناعي الملوث للبيئة، بحكم ما لها من صلاحيات ضبطية في مجال حماية البيئة والصحة العامة، لكن هذه السلطة ليست مطلقة، فقد بين المشرع الشروط والإجراءات الواجب اتباعها حتى لا يكون هناك تعسف في استعمال هذه السلطة .

¹ - هيو رشيد علي، دور السلطة الإدارية في حماية البيئة من مضار المشروعات النفطية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2017، ص 232.

² - هيو رشيد علي، المرجع نفسه، ص: 232.

³ - قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن: "قرار المحافظ بإغلاق المنشأة المصنفة التي تفرض توفيق أوضاعها القانونية يعد إجراء ضروريا وذلك وفقا للمادة (2/514) من تقنين البيئة الفرنسي.

لهذا فقد حدد المشرع شروطا تتمثل في ضرورة الإعدار المسبق لمستغل المنشأة باتخاذ جميع الاحتياطات اللازمة والضرورية، لتسوية وضعيته في مدة تحددها الجهات المختصة، فإن والي الولاية المختص إقليميا يأمر بغلق المنشأة.¹

وما يمكن استنتاجه بالنسبة للجزاءات الإدارية، أنها تعلق في مجملها كالوقف والغلق والإعدار بحالة المنشآت الصناعية المستغلة دون ترخيص وغير الواردة في قائمة المنشآت المصنفة فحسب، في حين سكت المشرع ولم يبين الجزاءات المفروضة في حالة ممارسة نشاط دون رخصة لمنشأة تدخل ضمن قائمة المنشآت المصنفة وتحدث أخطارا وأضرار وهو أمر أخطر من النوع الأول من المنشآت، لهذا فلا بد من لفت الانتباه إلى ضرورة توضيح حالات ممارسة النشاط دون رخصة تبرر ذلك، كممارسة المستغل للنشاط قبل الحصول عليها، كجزاء ردي حتى لا يكون هناك تلاعب بتطبيق أحكام التشريع البيئي أو التهرب من تحمل الرسوم المفروضة.

ونلاحظ بأن فالمشرع الجزائري، لم ينص على كفاءات تبليغ المستغل قصد تسوية وضعيته في حين أوجب المشرع المصري في حالة وجود مخالفات، تكلف الجهات الإدارية المختصة صاحب المنشأة بخطاب مسجل بعلم الوصول بتصحيح تلك المخالفات على وجه السرعة، بحسب ما تقتضيه أصول الصناعة، فإذا لم يتم بذلك خلال 60 يوما، يكون للرئيس التنفيذي بالتنسيق مع الجهات الإدارية المختصة اتخاذ الإجراءات التالية:²

- غلق المنشأة.
- وقف النشاط المخالف.
- المطالبة القضائية بالتعويضات المناسبة لمعالجة الأضرار الناتجة عن المخالفة .

ثانيا: العقوبات الإدارية المالية

تتمثل الجباية البيئية في مختلف الرسوم والضرائب التي تفرضها الدولة على الأشخاص المعنويين والطبيعيين، بغرض التعويض عن الضرر الذي يسببه الملوث للبيئة، كما تشمل كذلك مختلف التحفيزات الجبائية والإعفاءات بالنسبة لمن يزاولون نشاطات تكون صديقة للبيئة، لهذا سوف نتطرق لتعريفها (01)، المبادئ التي تقوم عليها (02) .

¹ - المادة 48 ف 02 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، كما نجد أن المادة 12 من قانون المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة العامة والخطرة منحت الإدارة سلطة غلق المنشأة الملوثة للبيئة إداريا وإيقاف النشاط المخالف، القانون رقم 453 المؤرخ في 26 أغسطس 1954، بشأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة، الوقائع المصرية 67 مكرر 1954/08/26.

² - عبد الفتاح مراد، مرجع سابق، ص: 439.

1- تعريف الجباية البيئية

تعرف الجباية البيئية بأنها مجموعة الإجراءات الجبائية الرامية إلى تعويض أو الحد من الآثار الضارة اللاحقة بالبيئة من جراء التلوث.¹

كما عرفت أيضا بأنها تشمل مختلف الضرائب² و الرسوم التي تفرضها الدولة على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الملوثين للبيئة وتشمل أيضا مختلف الإعفاءات والتحفيزات الجبائية للأشخاص الطبيعيين والمعنويين، الذين يستخدمون في نشاطاتهم الاقتصادية تقنيات تكون صديقة للبيئة.³

وعرفت كذلك بأنها نوع من الأدوات الاقتصادية لمعالجة المشاكل البيئية وهي مصممة لاستيعاب التكاليف البيئية وتوفير حوافز اقتصادية للأشخاص والشركات لتعزيز الأنشطة المستدامة بيئيا.⁴

2- مبادئ الجباية البيئية

تقوم الجباية البيئية على مبدئين هامين، مبدأ الملوث الدافع (أ) ومبدأ المصفي (ب).

أ- مبدأ الملوث الدافع

وفقا لهذا المبدأ فإن الضريبة تدفع من طرف الملوث للبيئة ويلزم من ألق أضرارا بالبيئة بإصلاح الضرر البيئي.⁵

ب- مبدأ المصفي

¹ - صونية بن طيبة، الجباية البيئية كآلية لحماية البيئة، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي حول النظام القانوني لحماية البيئة في ظل القانون الدولي والتشريع الجزائري، جامعة قالم، يومي 09-10 ديسمبر 2013، ص: 05.

² - الضريبة هي اقتطاع نقدي إجباري تفرضه السلطة المختصة قانونا، بصفة نهائية ودون مقابل لتحقيق أهداف معينة إلى جانب تحقيق الغرض المالي للمساهمة في تمويل الخزينة العمومية والنمو الاقتصادي، استقرار الأسعار و المحافظة على الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة والعمل على توزيع المشاريع الاقتصادية وعدم تركيزها وتجمعها قصد الاحتكار، سعادة فاطمة الزهراء، دور الجباية في حماية البيئة، أطروحة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الجيلالي اليابس، 2019-2020، ص: 100.

³ - أوصالح عبد الحليم، إستراتيجية ربط السياسة البيئية بالسياسة الجبائية وآثارها على التنمية المستدامة، مقارنة بين الإتحاد الأوروبي والجزائر، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص الاقتصاد الدولي والتنمية المستدامة، جامعة فرحات عباس، سطيف 2012-2013، ص: 130.

⁴ - عبد الرزاق بن حبيب، محمد بن عزة، دور الجباية في ردع وتحفيز المؤسسات الاقتصادية على حماية البيئة من أشكال التلوث، دراسة تحليلية لنموذج الجباية البيئية في الجزائر، الملتقى العلمي الدولي حول سلوك المؤسسة الاقتصادية في ظل رهانات التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، جامعة تلمسان، يومي 20-21 نوفمبر 2012، ص 155.

⁵ - ظهر هذا المبدأ سنة 1972 من طرف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

يتمثل هذا المبدأ في الإعفاءات والامتيازات المالية التي يتلقاها كل من يحترم الضوابط البيئية. وقد أقر المشرع الجزائري في القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة في المادة 57 منه إجراءات محفزة بغرض تطوير الفضاءات والأقاليم والأوساط الواجب ترقيتها وفقا لأدوات تهيئة الإقليم المصادق عليها.¹

وتعتبر الضرائب والرسوم البيئية أو الإيكولوجية صورة من صور الجباية البيئية وقد أورد الباحثون عدة تعاريف للرسوم أهمها:

تمثل الرسوم البيئية اقتطاع إلزامي، يقرر من طرف السلطة العامة على الملوث الدافع الذي يساهم بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في إصلاح ورقابة البيئة، تحت تسميات مختلفة كالرسوم والضرائب أو رسوم الانتفاع.²

تعتبر الرسوم البيئية علاقة اجتماعية ذو طبيعة قانونية، تتجسد في شكل تحويل نقدي بين المستغلين للبيئة والدولة، سواء كانت الإدارة مركزية أو لامركزية (محلية) مقابل استغلال وهدر الموارد الطبيعية.³

وقد حدد القانون 20-16 المتعلق بقانون المالية الرسوم البيئية للأنشطة الملوثة بالنسبة للسنة الضريبية⁴ كما يلي:

- 30.000 دج بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الدرجة الأولى التي تخضع في نشاطها لترخيص الوزير .

- 15.000 دج للمؤسسات المصنفة من الدرجة الثانية التي تخضع في نشاطها لترخيص من الوالي المختص اقليميا .

- 5000 دج بالنسبة للمنشآت المصنفة من الدرجة الثالثة التي يخضع نشاطها لترخيص رئيس م.ش.ب .

¹ - المادة 57 من القانون 01-20 المؤرخ في 12/12/2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر عدد 77، صادرة في 15/12/2001.

² - بن طيبة صونية، مرجع سابق، ص: 05.

³ - بن طيبة صونية، المرجع نفسه، ص: 05

⁴ - المادة 123 من القانون رقم 20-16 المؤرخ في 31/12/2020 يتضمن قانون المالية لسنة 2021، ج ر عدد 83، صادرة في 31/21/2020.

تخصص مداخيل هذا الرسم بنسبة 70% لميزانية الدولة و30% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة والساحل.

ويخضع المستثمرون (القطاع العام والخاص) المتقدمون للحصول على رخصة استغلال المؤسسات الجديدة المصنفة في الفئات الأولى والثانية والثالثة لأنظمة التراخيص.

أما بالنسبة لإنتاج هذه الضريبة فيكون كالاتي: 50% لخزينة الدولة، 50% للصندوق الوطني للبيئة والساحل.¹

أما فيما يخص ضريبة تخزين النفايات الصناعية الخاصة والخطرة تقدر الضريبة ب30.000 دج تكون الضريبة كالاتي: 46% لخزينة الدولة، 38% للصندوق الوطني للبيئة والساحل، 16% للبلديات.²

وفيما تعلق بضريبة تجاوز كميات القيم الحدية للتلوث الصناعي، تكون كالاتي: 50% لخزينة الدولة، 33% لصندوق البيئة والساحل، 17% للبلديات.³

المبحث الثاني

انتهاء الرخصة الإدارية

للرخصة الإدارية كتصرف قانوني إرادي صادر عن السلطة الإدارية المختصة أجل محدد حيث تزول وتنتهي بنهاية الأجل المحدد لها (المطلب الأول) و يترتب على ذلك توقف إحداث آثارها القانونية في المستقبل والقانون الذي يضبط النشاط المرخص به (المطلب الثاني).

لكن قد تتدخل الإدارة مانحة الرخصة وتتهيأ قبل حلول الأجل المحدد لها، حيث تقوم بإلغائه أو سحبه مراعاة في ذلك الأسباب والمبررات التي حددها القانون (المطلب الثالث).

¹ – Art 203, loi 19-14 du décembre 2019 portant loi de finances pour 2020.

² – Art 205, loi 19-14, op.cit.

³ – Art 92, loi 19-14

المطلب الأول

الحالات العادية لنهاية الترخيص

كأصل عام تنتهي الرخصة الإدارية، بانتهاء الغرض المحدد لإصدارها أو منحها، أو بانتهاء المدة القانونية المقررة لصلاحيتها، باعتبار الرخصة قرارا إداريا فرديا ينتهي بمجرد تنفيذه أو لأسباب قانونية أو واقعية وهي حالات خارجة عن إرادة الإدارة والمرخص له (الفرع الأول) ومنها ما يتعلق بالمرخص له والجهة المرخصة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

الحالات الخارجة عن إرادة المرخص له والجهة الإدارية المرخصة

قد تنتهي وتزول الرخصة الإدارية، دون أن يكون للإدارة دخل في أو سلطة في إنهائها من جانبها أو من جانب المرخص له، عندما يتحقق الغرض المحدد لها، أي أن تصل الرخصة إلى تحقيق الأمر الذي منحت من أجله (أولا)، أو تنتهي المدة المحددة لها قانونا (ثانيا)، أو نتيجة لتنفيذ مضمونها (ثالثا)، أو تحقق الشرط الفاسخ إذا ما اقترن وجودها بتحقق الشرط (رابعا) تغير الظروف القانونية أو الواقعية (خامسا).

أولا: تحقق الغرض المنشود من إصدار الرخصة

تنتهي الرخصة بمجرد تنفيذها أو تحقق الغرض المخصص لها، كرخصة الهدم أو التي تنتهي بهدم المبنى الآيل للسقوط، إذا أراد مستغل المنشأة إجراء تعديلات وتوسيع في المصنع.

ترتبط الرخص بموضوع معين، يعتبر السبب والأساس التي منحت من أجله، فإذا تحقق ذلك الغرض فإن الرخصة ويزول مفعولها.

ويجب أن نفرق بين حالتين لانتهاء الرخصة وزوال مفعولها وأثرها: حالة الانتهاء الطبيعي، ففي مجال التهيئة والتعمير، نجد بأن رخصة الهدم التي تسلم من رئيس م ش ب، تنتهي بتنفيذ موضوع الرخصة ألا وهو هدم بناية آيلة للسقوط، تحت مراقبة رئيس م ش ب، للتأكد من مدى احترام قواعد التهيئة والتعمير والمخطط التوجيهي أو مخطط شغل الأراضي حسب الحالة، حيث تنتهي الرخصة بمجرد تنفيذ قرار الهدم وهدم المبنى.

وتلغى رخصة الهدم في حالة إذا لم تحدث عملية الهدم خلال مدة خمسة سنوات، أو إذا توقفت الأشغال الهدم خلال ثلاث سنوات الأولى أو بإلغاء الرخصة بموجب حكم من القضاء.¹

وكذلك الأمر بالنسبة لرخصة التجزئة، التي تتعلق بوجود تجزئة الأراضي، حيث تنهي هذه الأخيرة في حالة تحقيق الغرض منها وهو تجزئة الأراضي، كما تنتهي رخصة التجزئة في حالة عدم الشروع في أشغال التهيئة، خلال مدة ثلاث سنوات ابتداء من تاريخ إعلان القرار، إذا لم تكتمل أشغال التهيئة المقررة المقررة، خلال الأجل المحدد في القرار المعني التي لا يجب أن تتجاوز 03 سنوات.²

وفي مجال رخصة البناء، تؤدي نهاية إنجاز و تنفيذ أشغال بناء المصنع، وإتمام بناء العقار الذي يضم موقع المنشأة الصناعية، إلى نهاية رخصة البناء نهاية طبيعية وقانونية.

أما في ميدان المحروقات، يقدم طلب رخصة التتقيب للوكالة الوطنية لتثمين المحروقات (أنفط)، يتضمن تفصيلا بالأشغال الجيولوجية والجيوفيزيائية والجيوكيماوية، عند الاقتضاء عمليات الحفر في الطبقات الأرضية، حيث يتضمن الطلب تعهدا بإعادة الأماكن إلى حالتها حسب جدول زمني لا يتجاوز ثلاثة أشهر بعد نهاية الأشغال ، يوقع محضر حضوري عند انتهاء هذه المدة بين الوكالة الوطنية لتثمين المحروقات وصاحب الرخصة، الذي يثبت إعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية، حيث يعد هذا المحضر بمثابة إبراء لصاحب الرخصة من أداء التزاماته.³

ثانيا: انتهاء المدة المحددة للرخصة

وقد تنتهي الرخصة كذلك بانتهاء المدة المحددة لسريانها، فقد يحدد المشرع مدة معينة للرخصة بحيث تنتهي بانتهائها.

ومن الأمثلة عن انتهاء الرخصة بانتهاء المدة المحددة لها، حيث نجد المشرع قد حدد مدة رخصة التتقيب عن المحروقات بسنتين تكون قابلة للتجديد مرة واحدة.⁴

¹ - المادة 68 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، مرجع سابق.

² - المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، المرجع نفسه.

³ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 97-294 المؤرخ في 26 سبتمبر 1997، يحدد إجراءات وشروط منح رخصة التتقيب عن المحروقات، ج ر عدد 62، صادرة في 03 أكتوبر 2007.

⁴ - المادة 20 من القانون رقم 13-01 المؤرخ في 20 فبراير 2013، يعدل ويتم القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005 والمتعلق بالمحروقات، ج ر عدد 11، صادرة في 24 فبراير 2013.

أما بالنسبة لرخصة استغلال المقالع، تمنح الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية خلال ثلاثة أشهر، حيث بانتهاء الأشغال تنتهي الرخصة.¹

وفي مجال صناعة المواد الصيدلانية، تصبح رخصة إنتاج واستغلال المواد الصيدلانية باطلة بعد أن تنتهي مدة سنتين من تاريخ تسليمها.²

ويمكن القول بأن القرار الإداري قد ينتهي ويزول، إذا قدرت السلطة الإدارية مصدرة هذا الأخير ضرورات زواله لتحقيق المصلحة العامة، فإذا كان هدف الإدارة من إصدار القرار هو تحقيق المصلحة العامة، بغض النظر عن الآثار التي يربتها القرار في إحداث مراكز قانونية أو تعديلها أو إلغائها. كما قد تقدر الإدارة في مجال تحقيق المصلحة العامة، إصدار القرار لمدة زمنية مؤقتة حيث ينتهي القرار بنهاية هذه المدة.

وقد تنتهي الرخصة الإدارية لعدم وجود المحل مادياً، ففي حالة تهدم المصنع أو حرقه أو انفجاره أو وفاة المرخص له، أو عدم وجود المحل قانونياً كاستعمال المال العام على إثر زوال طابع العمومية عن هذا المال.³

ثالثاً: تنفيذ مضمون الرخصة

كما قد تنتهي الرخصة بتنفيذ القرار الإداري، لأن غالبية القرارات الإدارية تنتهي بمجرد تنفيذها ويسري في حق الإدارة من تاريخ النفاذ، لكل ذي مصلحة أن يحتج بهذا التاريخ في مواجهتها، غير أنه لا يكون نافذاً بحق الأفراد إلا من تاريخ علمهم به.⁴

إلا أن هذه القاعدة ترد عليها استثناءات، حيث أنه يلزم في بعض الحالات لنفاذ القرار، الحاجة القيام بإجراءات أخرى، كالتصديق أو وجود اعتماد مالي، فلا يتم تنفيذ ذلك القرار إلا من تاريخ القيام بها، كما قد ترجى الإدارة إلى آثار القرار إلى تاريخ لاحق لتاريخ صدوره وهو ما يعرف بإرجاء آثار القرار الإداري.

ومؤدى ذلك أن القرار الإداري، يكون نافذاً في حق الإدارة بصدوره منذ صدوره، على خلاف الأفراد الذي يجب توافر عنصر العلم واليقين به عن طريق النشر والإعلان، بتبليغ القرار الإداري

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 18-202 المؤرخ في 05 غشت 2018، يحدد كليات وإجراءات منح التراخيص المنجمية، ج ر عدد 49، صادرة في 08 غشت 2018.

² - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 92-285، مرجع سابق.

³ - حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري من غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، 1981، ص: 30.

⁴ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 286.

إلى المخاطب به بالذات، بجميع الوسائل المستخدمة، فمن خلالها يمكن أن يتحقق علم صاحب الشأن بالقرار، فقد تسلم له الجهة الإدارية، القرار مباشرة أو بالبريد أو عن طريق محضر، أو بصلته في المكان المخصص للإعلان .

وتظهر هنا أهمية الإعلان، كوسيلة ضرورية لتبليغ القرارات الفردية الصادرة، التي تخاطب فرد معين بالذات، أو أفراد معينين بذواتهم، يتضمن موضوعه حالة أو حالات معينة، كما في حالة منح رخصة لمزاولة النشاط الصناعي، فلا يكفي نشر القرار لافتراض العلم به.

وبالنسبة لشكل الإعلان، قد يكون مكتوباً أي محرراً في ورقة؛ ذلك أنه من السهل عليها إثبات التبليغ الكتابي، كما يصح شفهيًا. وتجدر الإشارة إلى أن الإدارة غير ملزمة بإتباع وسيلة معينة للإعلان، إلا أن المشكلة التي يمكن أن تثار في كيفية إثبات التبليغ الشفهي، لذلك تسعى الإدارة دائماً إلى أن يكون إعلانها كتابة لتفادي مخاطر التبليغ.

إلا أن عدم تطلب شكلية معينة في الإعلان، لا يعني عدم تضمن الإعلان شروط معينة، تتعلق بذكر مضمون القرار والجهة التي صدر منها، إضافة إلى ذوي المصلحة شخصياً أو من ينوبهم.

إضافة إلى الإعلان هناك وسيلة إدارية أخرى، لا تقل أهمية وهي النشر الذي يتم من خلاله تبليغ أصحاب الشأن بمضمون القرارات الإدارية التنظيمية أو اللائحية، التي غالباً ما تتضمن قواعد عامة و مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد، يتطلب علم الكافة به من خلال نشره .

ويتم النشر في الجريدة الرسمية، إلا في الحالات التي ينص القانون صراحة على وسيلة أخرى للنشر فهنا تلزم الإدارة بإتباع تلك الوسيلة، كالصحف اليومية أو لصق القرار في أماكن عامة.

وتهدف الجهة الإدارية من خلال النشر، إلى الكشف عن مضمون القرار وإيصاله إلى الأفراد ليطلعوا به علماً تاماً، لهذا يجب أن يحتوي القرار على كافة العناصر المعروفة في القرار الإداري بصفة عامة، حتى يعطي فرصة لأصحاب الشأن في إبداء وتحديد موقفهم من القرار وكذلك تقديم اعتراضاتهم.

وقد أضاف القضاء الإداري، إلى جانب وسائل النشر والإعلان، ضرورة العلم اليقيني بالقرار كآلية من آليات علم صاحب الشأن بالقرار الإداري لسريان مدة الطعن بالإلغاء .

وبذلك يوجب القضاء أن يتضمن العلم اليقيني عناصر القرار الإداري ومحتوياته، لأنه بذلك يعد بديلاً عن الإعلان والنشر، فيصبح المعنى بالقرار ملماً وعالماً بما يجب معرفته، فيتضح له يقيناً مركزه القانوني من القرار ويدرك النقائص التي فيه التي تمس بمصلحته، إدراكاً تاماً وليس احتمالياً.

فالعلم اليقيني؛ يمكن استنتاجه من أية واقعة قانونية أو مادية، أو بأية قرينة تدل على حدوثه دون حاجة إلى التقيد بوسيلة معينة للإثبات، فللقضاء الإداري صلاحية التحقق من كفاية هذه القرينة لتحقيق العلم أم لا.¹

كما يفرض إثبات تاريخ العلم اليقيني، لئلا يتسنى حساب ميعاد الطعن بالإلغاء، فلا عبرة بالعلم اليقيني دون تحديد تاريخ القرار، حتى في حالة إثبات واقعة أو قرينة العلم به.

والقواعد التي تنظم الإثبات الإداري، تضم نوعان من القواعد، موضوعية تنظم الإثبات موضوعياً، كالقواعد التي تنظم عبء الإثبات ودور القاضي فيه وحق الإثبات، إضافة إلى تلك التي تحدد شروط قبولها ومدى حجيتها، أما النوع الثاني فيتعلق بالجانب الإجرائي الذي يعمل على تنظيم الإثبات شكلياً، أي الأساليب الواجب مراعاتها وإتباعها، في الاستناد إلى الأدلة كإجراءات سماع الشهود، حلف اليمين، القيام بإجراءات الخبرة من طرف الخبير.

ونميز في نظام الإثبات بين نظام الإثبات الحر الذي يلعب فيه القاضي دوراً إيجابياً، فله سلطة تقدير الأدلة واستخلاص القرائن، التي لم يحدد القانون قيمتها إلى جانب صلاحياته في مجال الإثبات وإجراءات الدعوى، للوصول على الحقيقة وكشف الغموض الذي يكتنف الدعوى.²

وهناك نظام الإثبات المقيد أو القانوني، الذي تحدد وفقاً له أدلة الإثبات بموجب النصوص القانونية، فتتعدم بذلك سلطة القاضي في تقديرها، أما نظام الإثبات المختلط الذي يعد نظاماً وسطاً بين النظامين السابقين، حيث يقوم على مبدأ حياد القاضي وذلك بتحديد قوة أدلة الإثبات المقررة قانوناً مع ترك واسع الحرية في تقدير الأدلة التي لم ينص عليها المشرع.³

تتمتع الإدارة بسلطة تنفيذ القرار من جانب واحد وإيرادتها المنفردة، الأمر الذي يشكل خطورة كبيرة، حيث تستطيع إلزام الأفراد باحترام ما تصدره من قرارات، بهذا يشكل سلاحاً هاماً في يد الإدارة في مواجهة الأفراد بامتلاكها صلاحية التنفيذ المباشر دون اللجوء إلى القضاء.⁴

¹ - يقصد بالعلم اليقيني العلم بصدور القرار الذي يترتب عليه ميعاد الطعن بالنسبة لأولئك الذين توافر لديهم العلم بمضمون القرار الإداري.

² - محمد علي حسونة، مرجع سابق، ص: 30.

³ - محمد علي حسونة، المرجع نفسه، ص: 32.

⁴ - فؤاد محمد موسى عبد الكريم، القرارات الإدارية وتطبيقاتها المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، مركز البحوث، 2003، ص: 263.

فالتنفيذ المباشر هو سلطة خاصة واستثنائية، تملكها الإدارة لتنفيذ القرار بنفسها تنفيذاً جبرياً دون اللجوء إلى القضاء لما تملكه من صلاحيات القانون العام، عند امتناع الأفراد عن التنفيذ الاختياري وتستند هذه السلطة، على افتراض صحة وشرعية القرارات التي تصدرها الإدارة حتى يثبت عدم صحتها.¹

إلا أنه يجب التنويه، إلى أن هناك فرق بين نفاذ القرار الإداري وتنفيذه، كون النفاذ يتعلق بالآثار القانونية للقرار الإداري، التي تشكل أحد العناصر الداخلية في تكوين القرار الإداري بينما يتصل تنفيذ القرار بآثاره ومدى تطبيقه في الواقع العملي لتحقيق الأهداف المرجوة منه .

ويعتبر التنفيذ المباشر، أسلوباً وآلية استثنائية تلجأ الإدارة إلى استخدامه في الحالات التالية²:

1- إذا نص القانون صراحة على التنفيذ المباشر، ذلك أن يمنح المشرع للإدارة سلطة تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً وجبرياً، دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء، كغلق المنشأة أو تعليق الرخصة بالنسبة للمنشآت الصناعية في حالة مخالفة التشريع البيئي.

2- تعذر وجود وسيلة قانونية أخرى لتنفيذ القرار الإداري.

3- في حالة الضرورة، حيث تلجأ الإدارة إلى التنفيذ المباشر إذا ثبت وجود خطر يهدد النظام العام، يصعب مواجهة هذا الخطر بالطرق العادية ونظراً لخطورة هذا الإجراء فقد قيده الفقه والقضاء بالشروط التالية:

- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة "الأمن، الصحة، السكينة".

- تعذر دفع هذا الخطر بالوسائل القانونية العادية.

- أن يكون هدف الإدارة من تصرفها تحقيق الصالح العام .

- أن يكون تصرف الإدارة في الحدود التي تقتضيها الضرورة .

¹ - فؤاد محمد موسى عبد الكريم، المرجع نفسه، ص: 264، عبد العزيز بن محمد الصغير، القانون الإداري بين النص التشريعي المصري والسعودي، المصدر القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015، ص: 199.

² - محمد يوسف الحسين، نفاذ القرارات الإدارية وتنفيذها، القانون العام، مج 312، ج 04، علم الفقه، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، مقال منشور على الرابط التالي: <http://arab-ency.com.sy/law/detail/164912>، تاريخ الاطلاع عليه 11/10/2019 على الساعة 11.00.

فالقاعدة العامة تكون القرارات الإدارية نافذة وسارية المفعول، منذ تاريخ صدورها من السلطات الإدارية المختصة، تترتب على هذه القاعدة نتائج يمكن إجمالها في ما يلي:

- لفحص وتقدير مدى صحة القرارات الإدارية من حيث توافر الشكليات المقررة واستيفاء الإجراءات القانونية المقررة، وجب الرجوع إلى تاريخ صدور هذه القرارات.

- لحساب الحقوق المترتبة للمخاطبين والمعنيين بالقرارات الإدارية الصادرة عن الجهات الإدارية المختصة، لا بد من الاستناد على تاريخ صدور هذه القرارات كأساس يعتمد عليه لتقدير تلك الحقوق.

- تحدد مسؤولية الجهة الإدارية، تجاه القرارات التي تصدرها ويقع عليها واجبها منذ تاريخ صدورها، فبتحديد التاريخ لا تستطيع الإدارة أن تحتج أو تدفع بعدم النشر والتبليغ الشخصي للقرار، فالعبرة بتاريخ القرار لا بنشره وتبليغه.

- تنتج القرارات الإدارية آثارها القانونية، بأثر فوري يتعلق بالمستقبل لا بالماضي مما يفهم منه عدم رجعية هذه القرارات في الماضي، تطبيقاً لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية.¹

أما بالنسبة لحالة وقف تنفيذ القرار الإداري، فيشترط أن لا تكون الجهة الإدارية قد قامت فعلياً بتنفيذ القرار، فيجب على القضاء ألا يوقف تنفيذ القرار إذا إلا إذا تبين له حسب الظاهر من الأوراق، مع عدم المساس بأصل طلب الإلغاء عند الفصل فيه، فطلب وقف التنفيذ يقوم على ركنين، أولهما الاستعجال في حالة أن ينتج عن تنفيذ القرار الإداري آثار يصعب تفاديها وتداركها، أما الثاني فيرتبط بمبدأ المشروعية، حيث يؤسس الإدعاء على أسس جديدة.²

ولوقف تنفيذ القرار الإداري، أن يترتب على القرار نتائج لا يمكن تداركها وهي في الغالب تشكل آثار مادية، كما قد تكون آثار معنوية أو أدبية أو نفسية، سواء كانت قرارات منفردة، كما يشترط لوقف التنفيذ توافر ركنان رئيسيين يتجسدان في الجدية، أي ترجيح الحكم بالإلغاء وأن يترتب على القرار صعوبات لا يمكن تداركها.

كما يمكن للجهة الإدارية أن تلجأ إلى القضاء، عن طريق الدعوى المدنية، لإجبار الأفراد على تنفيذ القرار الإداري، إلا أن هذه الحالة لم تلقى قبولا واعترافا في فرنسا، على أساس عدم اختصاص القضاء العادي بالأعمال التي تصدر عن الإدارة، أما في مصر فلإدارة أن تلجأ إلى القضاء المدني للحصول على أحكام تلزم بمقتضاها الأفراد بتنفيذ منطوق القرار، حيث تعتبر هذه الطريقة هي

¹ - يمينة خضار، القرار الإداري بين نفاذه وجواز وقف تنفيذه، دفاتر السياسة والقانون، العدد التاسع، 2013، ص: 194.

² - فؤاد محمد موسى عبد الكريم، مرجع سابق، ص: 256.

الأسلم إلى الإدارة للحفاظ على الحقوق المكتسبة للأفراد، حتى لا تلجأ إلى التنفيذ الجبري الذي يشكل خطورة على هذه الحقوق.¹

لهذا استقر الفقه والقضاء الإداري في مصر وفرنسا، على حق الإدارة في اللجوء إلى التنفيذ المباشر الجبري، الذي لا يشكل الأصل العام إنما يعد استثناء عن القاعدة العامة، حيث لا يسمح لها التنفيذ إلا في حالات معينة على سبيل الحصر لا المثال، فالإدارة كالأفراد إذ تلتزم كأصل عام باللجوء إلى القضاء، قبل القيام بتنفيذ القرار لحماية مصالح الأفراد، أما الاستثناء فيتمثل في اللجوء إلى أسلوب التنفيذ الجبري في حالات خاصة ومعينة.²

كما قد يقوم الأفراد بتنفيذ القرارات الإدارية، بصفة اختيارية فالأصل أن هذه القرارات صدرت لتخاطب الأفراد بتنفيذها، كقرار منح الرخصة لتصريف النفايات الصناعية السائلة، أو نقل وتخزين المواد الكيميائية السامة التي تدخل في التصنيع، أو قرار منح رخصة استغلال المنشأة الصناعية.

وتطبيقاً لمبدأ الديمقراطية، يلزم الأفراد بالتشارك مع الإدارة في تنفيذ القرارات الإدارية التي تصدر عنها بصفة سليمة، فالأمر هنا مرتبط بمدى توافر ووجود الوعي السياسي والاجتماعي لدى أفراد المجتمع، الذي يزيد من نسبة التنفيذ الاختياري للقرارات من قبل الأفراد، كون التنفيذ الاختياري هو الأصل والتنفيذ الجبري يشكل استثناء عن هذا الأصل.³

على هذا الأساس لا يحق للأفراد الامتناع عن تنفيذ القرار الإداري، مستندين في ذلك على حجة عدم صحتها وشرعيتها، فالقرارات الإدارية كما رأينا تتمتع بقرينة السلامة والمشروعية فكل ما تصدره الإدارة يعد سليماً، فالإدارة رجل شريف يهدف ويسعى لتحقيق المصلحة العامة، فتحيط أعمالها بالحيطة والوقائية، في اختيار موظفيها والرقابة على أعمالهم.⁴

هذا بالنسبة للقرارات الإدارية المحددة المدة، لكن قد تستلزم طبيعة بعض القرارات، استمرار تنفيذها لمدة طويلة، كالقرار الصادر بترخيص مصنع، هنا لا ينتهي القرار بإنشائه، لكنه يستمر ما دام المرخص له يمارس النشاط الصناعي، إلا في حالة تدخل الإدارة وسحبها للترخيص لمقتضيات المصلحة العامة أو لمخالفة المستفيد لشروط الاستفادة منه، فيرتبط في هذه الحالة مصير القرار بمصير من صدر لصالحهم، إلا في بعض الحالات الاستثنائية التي تسمح بترتيب بعض آثار القرار على ورثة المستفيد.

¹ - فؤاد محمد موسى عبد الكريم، المرجع نفسه، ص: 260.

² - محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص: 632.

³ - عمار عوايدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 237.

⁴ - عمار عوايدي، دروس في القانون الإداري، المرجع نفسه، ص: 230.

رابعاً: تعلق الرخصة بشرط فاسخ أو أجل معين

قد تنتهي الرخصة الإدارية بتحقق الشرط الفاسخ الذي يعلق عليه القرار، فقد يصدر القرار معلقاً على شرط فاسخ، ذلك في الحالات التي يجوز فيها اقتران القرار بشرط فاسخ، فيعد القرار كاملاً وأثاره نافذة في مواجهة المخاطبين به، لكن بتحقق الشرط الفاسخ يؤدي إلى زوال القرار من تاريخ صدوره وليس من تاريخ تحقق الشرط .

لهذا قد تشترط الإدارة في القرار الإداري تحديد أجل لفسخه، بحلول هذا الأجل يزول وينتهي القرار الإداري من تاريخ حلول الأجل، على خلاف القرار المعلق على شرط فاسخ الذي تزول آثاره بأثر رجعي من تاريخ صدوره.

وكمثال عن الشروط الفاسخة، أن تقوم الإدارة بمنح رخصة وتعلق الاستمرار في نفاذها على بقاء حالة قانونية أو واقعية معينة، بحيث إذا انقضت تلك الواقعة يزول أثر القرار الإداري أو الرخصة.¹

لأن القرار في هذه الحالة، يكون نافذاً ينتج آثاره القانونية، حتى يتحقق الأجل الفاسخ كالقرارات الإدارية التي تحدد علاقة الموظف بالدولة والتي تنتهي حكماً ببلوغ الموظف سن التقاعد.

وبالنسبة للقرار المعلق على شرط فاسخ نميز بين القرار المبني على الشرط الفاسخ غير المشروع والشرط الفاسخ المشروع. فالأول يرتبط بالقاعدة العامة في القانون، التي تقوم على أساس أن يكون الشرط مشروعاً غير مخالف للقانون، حتى ينتج آثاره القانونية.²

أما الشرط الفاسخ غير المشروع، الذي يخالف الأنظمة القانونية والنظام العام بمختلف عناصره والآداب العامة ويرمي إلى الإضرار بالبيئة، فيكون القرار الإداري سليماً ويبطل الشرط الذي علق عليه زواله، كعدم مطابقة القرار للقانون من الجانب الموضوعي، بالتالي عدم مشروعية الشرط تؤدي إلى بطلان القرار الذي يقترن به بطلاناً مطلقاً؛ بمعنى أن الإدارة لم تكن لتصدر القرار دون إدراج ذلك الشرط، فهي مسألة متروكة لتقدير القاضي.³

ووجب في هذا المجال أن نميز بين الشرط الفاسخ والشرط الفسخي، والشرط الفاسخ الضمني وشرط الفاسخ الصريح، فالشرط الفاسخ هو أن تكون الواقعة، تؤدي إلى قضاء الالتزام كأن يشترط

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ص: 241.

² - محمد عزمي البكري، موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في القانون المدني الجديد، مج04، دار محمود، القاهرة، (د.س.ن)، ص: 20.

³ - حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص: 41.

شخص انقضاء الالتزام حدوث واقعة معينة، فالشرط الفاسخ بالنسبة لشخص يقابله شرط واقف بالنسبة للطرف الآخر.¹

ففي حالة اشتراط الطرفان صراحة، أن عدم وفاء أحدهما بالالتزام بما التزم به، يفسخ العقد بمجرد وقوع الشرط وهذا ما يمثل الشرط الفسخي، فإذا لم يشترط الطرفان الفسخ صراحة كنتيجة لعملية تنفيذ الالتزامات المتبادلة، جاز للطرفين طلب الفسخ وهو ما يسمى بالشرط الفاسخ الضمني، أما شرط الفسخ الصريح، فيوجب فسخ الالتزام من تلقاء نفسه دون الحاجة إلى استصدار حكم قضائي عند عدم الوفاء بالالتزامات التي تنشأ عنه.²

ويرى الفقه بأن القرارات الإدارية الشرطية، غير مكتملة وبالتالي تستطيع الإدارة بكل حرية الرجوع عنها، لكن هناك من رأى بعدم الأخذ بهذا الرأي وحثهم في ذلك أن القرار المعلق على شرط فاسخ، شأنه شأن القرار الإداري النهائي، فكلا القرارين كاملين من حيث التكوين، فمثلاً يكون القرار الإداري النهائي مرتباً لآثاره القانونية، كذلك للقرار الإداري المعلق على شرط فاسخ آثار ينتجها لكنها تكون لاحقة لصدور القرار.³

إلا أن هناك جانب من الفقه يرى بقاء أعمال الإدارة رغم تحقق الشرط الفاسخ وذلك بتوافر شرطين، يتعلق الأول بحسن النية، حتى لا يشكل الأمر ذريعة لتعطيل الطرف الآخر في حالة تحقق الشرط الفاسخ، مع عدم تجاوزها عن المألوف في عمال الإدارة.⁴

خامساً: أثر تغير الظروف القانونية أو الواقعية على مشروعية وسريان الرخصة

كما قد تنتهي الرخصة لتغير الظروف الواقعية والقانونية، ذلك أن القرار الإداري يصدر في ظروف معينة، تشكل هذه الأخيرة السبب والدافع إلى إصدارها، فهل تبقى الرخصة الإدارية سارية المفعول، أم تنتهي الرخصة وتزول لهذه الأسباب؟

يرى الفقه والقضاء الإداريين في فرنسا، أن الإدارة تكون لها سلطة مطلقة في تنظيم تصرفاتها القانونية، لتتفق مع تغير الظروف الواقعية والقانونية كما في حالة اللوائح التنظيمية التي تعد المجال الخصب لإعمال هذه النظرية أكثر من مجال القرارات الفردية.

¹ - علي كحلون، النظرية العامة للالتزامات، مجمع الأطرش للكتاب المختص، ط01، تونس، 2014، ص: 279

² - علي كحلون، المرجع نفسه، ص: 279، كمال عبد الواحد الجوهري الاستشارات القانونية والشكاوى والتظلمات وصيغ العقود ومذكرات التقاهم، الكتاب الأول، ط01، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2010، ص: 146، سحر جبار يعقوب، فسخ العقد إدارياً لخطأ الإدارة، ط01، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2020، ص: 28.

³ - رشا عبد الرزاق جاسم الشمري، صفة النهائية في القرار الإداري، ط01، 2016، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ص: 92.

⁴ - محمد عزمي البكري، مرجع سابق، ص: 48.

فالتأثير الذي يخضع له القرار الإداري نتيجة لتغير الظروف القانونية والواقعية، يشمل أشكالاً مختلفة، فبالنسبة للقرارات الإدارية المعيبة، فالظروف الجديدة اللاحقة لصدور القرار الإداري، لا تؤثر في صحة القرار ومشروعيته، التي تقدر من تاريخ صدوره، إلا أن هذا المبدأ لا يمكن تطبيقه على إطلاقه، فالظروف الواقعية تحدد شروط ودوافع إصدار القرار الإداري، كما قد لا تذكر بعض البواعث في القواعد القانونية ولا تدخل في تكوين عناصر القرار، غير أنها تساهم في تكوين قرينة واقعية تعتمد عليها الإدارة في اتخاذ القرار الإداري.¹

ويمكن في هذا المجال أن نتساءل عن الآثار التي يربتها تغير الظروف القانونية أو الواقعية في مشروعية وسريان الرخصة الإدارية؟

للإجابة عن هذا التساؤل يكن القول بأن تغير الظرف سواء كان قانونياً أو واقعياً في مجال العقد الإداري، يؤدي إلى ترتيب نتائج هامة تتجلى في إدخال تعديلات فيما يخص التزامات وحقوق أطراف العقد، باعتبارها مسألة غير متوقعة. لهذا يعد تغير الظروف شرطاً رئيسياً لممارسة الإدارة سلطتها المنفردة في مجال العقد الإداري، كما يؤدي تغير الظروف القانونية أو الواقعية إلى فسخ العقد إذا كان من شأن تلك الظروف تغيير موضوع القرار أو تغيير كلي للالتزامات الأطراف.

لكن هل يمكن تطبيق هذا المبدأ على القرارات الإدارية المتعلقة بمنح الرخصة؟

يمكن القول بأن ثبات واستقرار الحقوق الفردية في القرارات الإدارية بوجه عام، يختلف حسب طبيعة وشكل القرار والعقد، فتغير ظروف العقد قد لا تكون نفسها بالنسبة للقرار الإداري، فتأثير الظروف الواقعية أو القانونية على مشروعية واستمرار القرار الإداري، يتخذ أشكالاً مختلفة لهذا وجب أن نميز بين حالتين:

أ- القرارات الإدارية التي تصدر سليمة

بالنسبة للقرارات الإدارية التي تصدر عن الجهة الإدارية المختصة صحيحة، نقول بأن المبدأ السائد في القانون الإداري هو أن تقدير مشروعية القرار الإداري تكون من وقت صدوره، لهذا وجب الرجوع إلى القوانين القائمة، وقت صدوره والملابسات التي أحاطت به في ذلك الوقت ومقتضيات تحقيق المصلحة العامة.

ومن هذا المنطلق يتبين لنا أنه لا تأثير للظروف الواقعية والقانونية، التي تطرأ بعد صدور القرار على مشروعيته، منتجا لكافة آثاره القانونية.

¹ - أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص: 13.

ب- القرارات الإدارية المعيبة

كأصل عام وجب أن تتوافق التصرفات القانونية الصادرة عن الجهة الإدارية مع أحكام القانون السارية المفعول، فإذا كانت هذه القرارات مخالفة للقانون تكون باطلة تتعرض للإلغاء من قبل القاضي الإداري المختص.¹

إلا أنه في بعض الحالات ولدواعي المصلحة العامة أو لمصلحة فئة معينة، فيتدخل المشرع ويضفي صبغة المشروعية على هذه القرارات بإتباع طرق معينة، نذكر منها:

1- التصحيح التشريعي لقرار منح الرخصة المعيب

عرف الفقه التصحيح التشريعي بأنه إجراء يتدخل المشرع عن طريقه، ليضفي على القرار الإداري المعيب ويعيده إلى النظام القانوني ويجعله ساري المفعول وذلك بمنع القاضي من إلغائه أو إلباسه ثوب المشروعية في حالة ما إذا تم إلغاؤه، ذلك أن الإدارة تطلب من البرلمان إعطاء ومنح القرار الإداري المعيب قوة تشريعية وبأثر رجعي سواء كان القرار الإداري تنظيمياً أو فردياً.²

ونميز في هذه الحالة بين حالتين؛ فإذا حدث التدخل التشريعي للتصحيح قبل صدور حكم القضاء الإداري، فإن حجية الشيء المقضي به تمس بطريق المنع، أما إذا كان القرار قد ألغي من قبل القضاء على أساس تجاوز السلطة، فإن التصحيح يكون قطعاً قد مس بحجية الشيء المقضي به، يسمح للإدارة من التهرب من تنفيذ حكم القضاء.³

ويتسم التصحيح التشريعي بأنه يسمح للإدارة بتطبيق القرار الإداري المعيب، رغم عدم مشروعيته، لهذا يكون للمشرع التدخل بتصحيح القرار الإداري المعيب، فهو قابل للتطبيق على الرغم من عدم مشروعيته، كما أن تدخل المشرع يكون في معظم الأحيان بأثر رجعي.⁴

¹ - علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص: 135.

² - Michel Lesage, Les intervention du le l'legislateur dans le fonctionnement de la justice, BDP, édition LGDG, 1960, p.304.

³ - وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا بمصر في قرار لها على أنه: " لا حجة فيما استند إليه القرار المطعون فيه من أن القرار بالقانون 1959/118 لم يتضمن النص على الأثر الرجعي، حتى ينسحب حكمه على موظفين تم نقلهم في أول أغسطس 1952، لأن صيغة القانون المذكور قاطعة في تنظيم وضع حاصل في الماضي فهو رجعي الأثر بحكم طبائع الأشياء والعبارة في دلالة المفاهيم التشريعية بالمقاصد والمعاني لا بالألفاظ والمباني، والقول بأن التشريع حال الأثر فضلاً عن منافاته لخصائص القانون من جهة جواز انسحابه على الماضي، هو تحكم صرف بأباه منطوق التعديل الذي أراد أن حدثه الشارع، كما تأباه أصول التفسير القويم...".

⁴ - سلمى غضبان المعموري، تصحيح القرارات الإدارية المعيبة وأثرها على الحقوق المكتسبة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، 2018، ص:

حيث يسمح ببقاء آثار القرار الإداري في الماضي ويسري في المستقبل أيضا، فله أثر رجعي سواء كان صريحا أو ضمنيا ولو لم ينص المشرع على ذلك بصريح العبارة، كونه لا يغير من طبيعة التصرف القانوني الذي يبقى محتفظا بطبيعته، فتبقى السلطة الإدارية المختصة لها حق إلغائه وتعديله وفقا لضرورات المصلحة العامة. لذلك يختلف التصحيح عن إقرار المشرع لقرار معين بصيغة قانونية، فهنا تمتنع الإدارة عن تعديله أو إلغائه بصدور القانون.¹

وتعد السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في إصدار القوانين والتشريعات، فهي المسؤولة عن إصدار القوانين وبالتالي فالقرار المطلوب تصحيحه، لا بد أن يكون صادرا عن سلطة أعلى من السلطة المصدرة له، حتى يكون للتشريع الصادر قوة أعلى وملزم للتطبيق فإعمال التصحيح يتطلب تعاونا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فعلى العموم من يملك سلطة التشريع يملك سلطة التصحيح.²

لكن يمكن للسلطة التنفيذية، أن تمارس صلاحية تصحيح القرار الإداري المعيب، في حالات معينة أهمها حالة اندماج السلطات، عندما تكون هناك سلطة واحدة تضم السلطتين التشريعية والتنفيذية في نفس الوقت، لذلك تكون السلطة التنفيذية مختصة بإصدار القانون الذي يضيف صفة المشروعية لقراراتها، حتى تتمكن من تطبيق القرار المخالف للقانون. أما الحالة الثانية فتتضمن حالة التفويض التشريعي، بأن تفوض السلطة التشريعية السلطة التنفيذية حق إصدار قرارات لها قوة قانونية، ففي هذه الحالة يمكن للإدارة تحصين بعض القرارات الإدارية غير المشروعة عن طريق حق التفويض.³

ويتخذ التفويض عدة أنواع، فيكون في حالة الأزمات الخاصة بوجد ظروف استثنائية خاصة كحالة الضرورة القصوى، التي لا يمكن مجابهة هذه الظروف إلا عن طريق اتخاذ إجراء استثنائي، فيطرأ تغيير لتلك السلطات لوجود خطر يهدد الدولة وأمنها ويترتب على ذلك أن السلطات التي تمنح وتقرر في حالة الظروف الاستثنائية وليس حقا لها تتصرف فيه وقت ما تشاء.⁴

¹ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 479.

² - نصت المادة 112 من الدستور على أنه " تمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

³ - سلمى غضبان المعموري، مرجع سابق، ص: 06.

⁴ - سلمى غضبان المعموري، مرجع سابق، ص: 06.

بل تعد وظيفة تمارسها بذاتها وإلا اعتبرت باطلة من الناحية القانونية، ذلك أن التفويض التشريعي يعتبر استثناء من الأصل العام بقيام السلطة التشريعية بعملها، لكنه مقيد بضوابط معينة تتمثل في عدم خروج السلطة التنفيذية عن مقتضى وحدود التفويض.¹

وبخصوص من يملك إجراء التصحيح التشريعي، يمكن القول بأنه نادرا ما يكون طلب إجراء التصحيح، بصفة مباشرة من أعضاء البرلمان من طرف الحكومة، التي تكون في معظم الأحيان من يطلب التصحيح، ذلك أن البرلمان لا يطلب إجراء التصحيح من تلقاء نفسه إلا في حالات خاصة، أما الحكومة فتطلب التصحيح بشكل مباشر وحصريا، في حالة تقديم طلب إلى السلطة التشريعية، بإصدار قرار لتصحيح أوضاع بعض القرارات الإدارية خشية إلغاؤها من قبل القضاء، أو بصفة غير مباشرة، خاصة عندما تملك الحكومة أغلبية الأعضاء في البرلمان.²

ويمكن القول أن تدخل المشرع لتصحيح القرار الإداري المعيب، لا يكون دون سبب بل يجب أن تكون هناك أسبا جدية تقنع المشرع وتدفعه لإضفاء صفة المشروعية على القرار الإداري المخالف للقانون وتتمثل هذه الأسباب في:

- الحقوق المكتسبة؛ ففي بعض الأحيان تكون الإدارة في موقف صعب ومأزق لا تستطيع فيه التصرف، خاصة إذا تعلق الأمر بحق مكتسب كحالة إلغاء رخصة الاستغلال أو البناء للمصنع لذلك تسعى الإدارة إلى طلب تدخل المشرع، ذلك لما يحدثه قرار رفض الترخيص أو غلق المصنع من آثار سلبية على أصحاب المصانع والعاملين بالمصنع، نظرا لأن عدد العاملين قد يكون في بعض المصانع بأعداد كبيرة، كما أن وقف النشاط قد يؤثر من الناحية الاقتصادية، لهذا يتدخل المشرع بهدف حماية المراكز القانونية للمرخص له، كونها مراكز جديرة بالحماية وفقا لاعتبارات ومقتضيات العدالة، كونها حقوق مكتسبة.

- تنفيذ سياسة معينة؛ يتدخل المشرع في هذه الحالة لتحقيق الانسجام بين لسياسة معينة³، ويترتب على التصحيح التشريعي للقرار الإداري جملة من الآثار القانونية الهامة، تكمن أساسا في أن

¹ - يعرف التفويض بأنه إجراء بموجبه تمنح سلطة إدارية جزء من اختصاصاتها لسلطة إدارية أخرى طبقا للقانون، كما عرف أيضا بأنه أن تعهد صاحب الاختصاص لممارسة جانب من اختصاصه، سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى، فالأصل في إدارة الأعمال الخاصة أن تتركز في مدير المنظمة، ثم توزع بعد ذلك بداخلها بتفويض منه، ثم انتقل هذا المفهوم من الإدارة الخاصة إلى الإدارة العامة، عاطف عبد الله المكاوي، التفويض الإداري، ط1، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2015، ص: 135، عليوة مصطفى فتح الباب، التفويض والإناابة في مباشرة الاختصاصات (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، مصر، 2014، ص: 22، عبد قريطم، التفويض ف الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2011، ص: 203.

² - عمار عوادي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 163.

³ - Marceau Long, et autres, op.cit, tom 1, p.45.

تدخل المشرع لتصحيح القرار الإداري المعيب، يمنح للقرار قوة قانونية ومشروعية، تسمح بتنفيذه دون اعتراض لوقف تنفيذه، حيث يتدخل المشرع ويضفي على القرار صفة المشروعية بأثر رجعي فتمتتع المحاكم الإدارية عن إلغائه وبالتالي تحصن القرارات من الإلغاء.¹

2- التصحيح الإداري لقرار الرخصة المعيب

إذا أصدرت الإدارة قرارا إداريا، يكون نافذا منذ تاريخ إصداره ويرتب آثاره القانونية منذ ذلك التاريخ، لكن في بعض الأحيان قد تتخذ الجهة الإدارية قرارا إداريا، يتضمن مخالفات قانونية تدفعها إلى إعادة النظر في ذلك القرار، لأنها لا يجوز لها من حيث الأصل إصدار قرار بأثر رجعي تطبيقا لمبدأ المشروعية وخضوع الإدارة للقانون لإصلاحه بالنسبة للمستقبل.²

فإذا صدر قرار معيب أو مخالف للقواعد القانونية، فلا يمكنها أن تقوم بتصحيح ذلك القرار ويكون ذلك بإصدار قرار آخر، له أثر رجعي يعود إلى تاريخ صدور القرار المعيب، إلا أن بعض من الفقه يشترط لأن يكون التصحيح جائزا، أن يكون العيب الذي شاب القرار حدث بحسن نية الإدارة أي لم تتعمد تجاهله، لتحقيق مقتضيات التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.³

فالإدارة تصدر قرار وقد تلجأ إلى تصحيحه، لعيب في محل القرار الإداري أو عيب مخالفة القانون ويشترط في المحل، أن يكون ممكنا من الناحية القانونية والعملية ومحددا أو قابلا للتحديد أو لعيب في السبب أي أن ينصب التصحيح على الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق صدور القرار أما بالنسبة لجواز تصحيح عيب عدم الاختصاص، فالأصل عدم جوازه استنادا لمبدأ المشروعية وفيما يتعلق بالإجراءات الجوهرية؛ فيكون التصحيح في حالة استحالة إتمام الشكليات، إما استحالة مادية؛ عندما تضطر الإدارة عن التخلي عن الشكل المحدد للقرار والإجراءات اللازمة لإصداره نظرا

¹- وتجسد هذا الأمر في حكم صادر عن مجلس الدولة في قضية " canal "، عندما قصد المشرع الفرنسي من معالجة عدم مشروعية تمكين الحكومة من فرض سياستها الخاصة بالقضاء الجنائي، لتفصيل أكثر راجع في ذلك: Marceau Long et autres, op.cit tom 01, p.45.

²- ساكري السعدي، التصحيح التشريعي كمعطل لتنفيذ الحكم الإداري بين الخطورة والضرورة، (دراسة مقارنة في القانونين الجزائري والمصري)، مجلة المفكر، عدد 16، 2017، ص: 571.

كما قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية، مستندة في ذلك على نص المادة 187 الدستور المصري مبدءا علما مفاده، " من حيث أن الدستور قد حظر النص على أثر رجعي للقوانين، إلا استثناء وفي غير المواد الجنائية بنص صريح وبموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب، أي بموافقة أغلبية خاصة غير الأغلبية العادية المقررة لسن القوانين، كما نص صراحة في المادة 187 منه على أن القوانين لا تسري إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب على أحكامها أي أثر فيما وقع قبلها، ومن ثمة فإنه وفقا لصريح هذه الأحكام لا يجوز على أي وجه تقرير أثر رجعي للقرارات الإدارية إلا إذا نص القانون على ذلك استثناء وبالشروط السابق بيانها...".

³- صفاء محمود السوليميين، عبد الرؤوف أحمد الكساسية وأحمد عارف الضلاعين، عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، دراسات علوم الشريعة والقانون، مج 40، ملحق 01، كلية جامعة اليرموك، الأردن، 2013، ص: 1013.

للمصوبات المادية التي تأخذ وقت لزوالها، أو استحالة قانونية، لوجود سبب قانوني يؤدي إلى عدم بطلان القرار كما في حالة الظروف الاستثنائية، أو تكون الاستحالة نتيجة امتناع صاحب الشأن.¹

كما قد تنتهي الرخصة الإدارية عن طريق صدور حكم قضائي بعلق المنشأة الصناعية، أو بإلغاء الرخصة من الجهات القضائية المختصة وهذا ما فصلنا فيه سابقا.

المطلب الثاني

انتهاء الرخصة لأسباب تتعلق بالمرخص له مستغل المنشأة

قد تتعلق أسباب نهاية الرخصة بشخص المرخص، على اعتبار الطابع الشخصي للرخصة الإدارية التي تمنح لصاحب المصنع على أساس الثقة ومؤهلاته وكفاءاته، فبموت المرخص له تنتهي وتزول الرخصة الإدارية كما قد تنتهي بتركها وإهمال ممارسة النشاط المحدد فيها (ثانيا).

أولاً: موت المستفيد من الرخصة

كقاعدة عامة تعتبر القرارات الإدارية قرارات شخصية، ترتبط من حيث مصيرها بمصلحة المخاطب بها الذي له مصلحة في صدور القرار الإداري. وبالتالي فموت ووفاء المستفيد من الرخصة يزيل وينهي هذه الأخيرة، فلا تنتقل آثارها إلى الورثة إلا في حالات استثنائية.²

ومثال على الرخصة التي يرتبط مصيرها بمصير المستفيد، نجد رخصة استغلال مصنع لصناعة الأسلحة، حيث أن هذا النوع من الرخص يمنح على أساس الثقة التي يتمتع بها صاحب المصنع، لتعلق هذا النوع من الصناعات كما رأينا سابقا بالأمن العام في الدولة وبالسيادة، لهذا فلا تمنح الرخصة إلا لأشخاص موثوق فيهم، من طرف وزارة الدفاع.

لكننا نلاحظ بأن المشرع الجزائري فيما يخص رخصة استغلال المؤسسات المصنفة، قد أشار إلى الطابع الشخصي للرخصة، حيث نص في حالة تغيير شخص المستغل، وجوب تصريح المستغل

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، القرار الإداري، مرجع سابق، ص: ، محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1968، ص: 495، إبراهيم عبد العزيز شيجا، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري)، ط3، دار المعارف، الإسكندرية، (د.س.ن)، ص: 158.

² - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 486، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، 2012، الإسكندرية، ص: 240.

الجديد بذلك قانونا، لدى والي الولاية المختص إقليميا بالنسبة لمؤسسات التي تخضع لنظام الرخصة، ولدى رئيس م ش ب بالنسبة للمؤسسات التي تخضع لنظام التصريح.¹

وتجدر الإشارة إلى أن موت المرخص له، لا ينهي الآثار القانونية غير المباشرة التي ترتبت للغير من الرخصة.²

ثانيا: ترك وإهمال المستفيد للرخصة

لتوضيح ترك الرخصة أو إهمالها من قبل المرخص له، كسبب من الأسباب الطبيعية لنهاية الرخصة الإدارية، دون تدخل الجهة الإدارية المختصة، يجب أن نعرف أولا كل من الترك والإهمال. فالترك يعني توجه الإرادة نحو التمسك عن الفعل، فلا شك في أن هذا الإمساك فعل³، أما الإهمال فهو التقصير والتهاون والفشل في ممارسة العناية المطلوبة تجاه شخص ما تحت ظرف معين، فينتج عنه ضرر غير مقصود للطرف الآخر.⁴

يترتب على انقضاء الرخصة بفعل الترك والإهمال في القانون الإداري، أو سقوط الرخصة الإدارية لعدم التطبيق جملة من الآثار القانونية الهامة، تختلف ما إذا كان الترك يتعلق بالأفراد أو بالجهة الإدارية، لذلك في هذه الحالة وجب التمييز بينهما لاختلاف الآثار القانونية التي ترتبها:

أ- ترك أو إهمال الرخصة من جانب الأفراد (المرخص له)

الرخصة الإدارية من حيث طبيعتها القانونية تعد وسيلة من وسائل الضبط الإداري، التي تلجأ إليها الإدارة لتنظيم النشاطات الخطرة ومنها النشاط الصناعي، فهي بذلك تخضع للقانون الإداري وللمبادئ القرار الإداري، فمن هنا إذا حصل ترك الرخصة من طرف المرخص له، فهنا الترك يأخذ مفهوم تنازل صاحب الرخصة عن الحقوق التي ترتبت لهم بموجبها.

ب- بالنسبة لجهة الإدارة

فيما يتعلق بالقرارات الفردية السلمية، التي ترتب حقوقا مكتسبة للأفراد فالقاعدة العامة أنها تتسم بالثبات والاستقرار والحصانة، لهذا لا تسقط لعدم التطبيق بسبب الترك أو الإهمال.⁵

¹ - راجع في ذلك أحكام المادة 40 من المرسوم التنفيذي 06-198، مرجع سابق.

² - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 486.

³ - نقلا عن هلدبر أسعد أحمد، نظرية الغش في العقد، 2011، دار الكتب العلمية، ص: 74.

⁴ - <https://www.arabdict.com>

⁵ - حسني درويش، مرجع سابق، ص: 270.

غير أن هذه القاعدة تحكمها ضوابط وشروط معينة يمكن ذكرها فيما يلي:

- أن هناك قرارات يقترن إصدارها بتحديد أجل لتنفيذها، لهذا يتوجب على المعني تنفيذها خلال تلك المدة، فبانقضائها يزول القرار وتنتهي آثاره القانونية.
- قد تمر مدة طويلة وغير معقولة، مما يدفع بالإدارة إلى الاعتراض على تنفيذ القرار الذي أهمل المرخص له تنفيذه خلال تلك المدة.
- إن الإلغاء الضمني لبعض القرارات لاستنادها إلى قانون أو قرار إداري مشروع، تم زواله ونهايته فالنتيجة الطبيعية لإلغاء قانون معين، سقوط اللوائح التنفيذية له بصورة تلقائية.¹

وما يمكن أن نستنتجه من خلال ما سبق بيانه، فيما يخص حالات انتهاء الرخصة الإدارية سواء كان الانتهاء بإرادة الجهة الإدارية المرخصة، أو بسبب خارج عنها سواء تعلق بنهاية المدة المحددة قانوناً، أو نهاية الغرض منها وتحققه، أو كان زوال الرخصة مبنيًا على أسباب تخص المرخص له المستغل، مثل وفاته أو إهماله لتنفيذ أحكام الرخصة وإخضاعها لأحكام التعديل أو التجديد كلما دعت الظروف إلى ذلك، يمكن القول بأن المشرع وإن كان قد سطر الإطار القانوني العام للرخصة، إلا أنه فيما يخص حالات الرقابة الإدارية قد ترك مجالاً من الحرية لتقدير الإدارة، الأمر الذي ينطوي على خطورة، خاصة مع عدم ضمان حياد وتعسف الإدارة طالما أنها طرفاً ذو سلطة يقوم بسحب الرخصة أو إلغائها، حسب الظروف والمقتضيات التي تقدرها .

فحرية ترك المجال للإدارة بالرقابة والتفتيش وإنهاء الرخصة بإرادتها المنفردة، كما أشرنا سابقاً قد يمس بالحقوق المكتسبة وبالمراكز القانونية للمرخص له، مما يجعله في موقف ضعيف وتحت رحمة السلطة الإدارية، في أن تسحب أو تلغي الرخصة في أي وقت شاءت بتداعيات المصلحة العامة. الأمر الذي يؤثر على استقرار المراكز القانونية وعلى حرية الاستثمار في المجال الصناعي لذلك كان لا بد من أن يؤخذ هذا الأمر محل اعتبار في ضبط قواعد وأحكام منح الرخصة، نظراً لما يتطلبه الاستثمار من ضمانات قانونية، على رأسها ثبات واستقرار المعاملات القانونية والنصوص القانونية، الذي يعد دعماً لمصلحة المستثمر في عدم زعزعة مركزه، حتى لا يتفاجأ بخسائر مادية ومالية قد تعيق عمله وتهدد استقراره المالي وهدفه الأول والأخير المبني على تحقيق الربح المادي.

إضافة إلى ذلك فيعد تصحيح قرار الرخصة، فرصة للإدارة لتصحيح غلطها، خاصة إذا تعلق الأمر بدراسات التأثير البيئي التي تسبق منح الرخصة، هذا الأمر يساعد أكثر في التثبيت من

¹ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 678.

الإجراءات والدراسات لحماية البيئة أكثر وهو أمر صحيح وضروري يزيد من فعالية الحماية القانونية والإدارية للبيئة.

مما يستوجب ضرورة مراقبة الهيئات المكلفة بالرقابة، على منح الرخصة وإجراءات سحبها وإلغائها من قبل الهيئات المختصة، لمراقبة مدى مشروعية الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الإدارة في مجال الرخصة، لضمان عدم مخالفتها للقواعد والتشريعات البيئية من جهة ومن جهة أخرى تفعيل هذه الرقابة، بتوفير الوسائل المادية والبشرية والتكنولوجية اللازمة لحماية البيئة خاصة وأن الرخصة تشكل وسيلة رقابية وقائية، لتفادي تأثير النشاط الصناعي والحد من أشكال التدهور التي تشهدها البيئة وصحة الإنسان اليوم بعد الآخر. ويترتب على انقضاء الرخصة بفعل الترك أو الإهمال في القانون الإداري تنازل المرخص له عن حقوقه التي ترتبت له بموجبها.¹

المطلب الثالث

تدخل الإدارة بإنهاء الرخصة الإدارية

منح القانون المتضمن حماية البيئة للسلطات الإدارية المختصة، الحق في سحب الترخيص أو إلغائه في حالة ثبوت قيام صاحب المنشأة بمخالفة الشروط الخاصة بالنشاط المرخص به.² فأجاز المشرع للإدارة سحب الرخص المتعلقة بالمنشآت، في حالة ارتكاب المستغل أو صاحب المنشأة مخالفات للقوانين المطبقة على المنشآت المصنفة والشروط المفروضة في تسليم الرخصة، سواء تعلق الأمر برخصة استغلال المنشأة، أو تصريف النفايات الصناعية أو التخلص منها. فإذا لم يتم المستغل بتسوية وضعيته وإزالة المخالفات التي ارتكبها في الأجل الذي حدده القانون بمدة ستة (06) أشهر من تبليغ التعليق، فإنه يتم سحب رخصة استغلال المنشأة المصنفة وتعد كأنها لم تكن وتسري آثارها على الماضي.³

ويزيل القرار الساحب القرار المسحوب بأثر رجعي ويعتبره كأن لم يصدر، حيث يعيد المرخص له إلى مركزه القانوني قبل صدور القرار المسحوب، يترتب عليه التزامان يتمثل الالتزام الأول في الامتناع عن ترتيب آثار قانونية للقرار المسحوب، أما الثاني فالتزام إيجابي يتعلق بإصدار قرارات أخرى لتعيد الحال إلى ما كان عليه. وهو ما أكدته المشرع الجزائري في المادة 07 من المرسوم 06-

¹ - حسني درويش، مرجع سابق، ص: 270.

² - كمال معيني، مرجع سابق، ص: 147 عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 170 برهان رزيق، الرخصة في

القانون الإداري، 2016، (د.د.ن)، ص: 367 حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص: 361.

³ - المادة 23 فقرة 06 من المرسوم 06-198، مرجع سابق.

198، حيث رتب على سحب رخصة استغلال المنشأة المصنفة، إعدام آثارها بأثر رجعي بوجوب إتباع إجراءات جديدة للحصول على الرخصة وفقاً للشروط القانونية المتبعة في منح الرخص.¹ كما تخضع الرخصة الإدارية للأسباب العامة لإلغاء القرار الإداري التي يمكن إجمالها موافقة المرخص له فالهدف الحقيقي من وراء إصدارها هو تحقيق مصلحة الفرد التي تتجسد في العلاقة بين المرخص له والإدارة المرخصة، أو لعدم احترام المرخص له لالتزاماته في تسوية المخالفات البيئية أو لتغير الظروف المادية المحيطة بالرخصة المحيطة كقرار الترخيص في فتح محل مصنع لا يبقى له مفعول، إذا لم يفتح المحل في المدة التي عينها هذا القرار أو صدور قانون جديد يتعلق بالنظام العام والأداب العامة.

لكن بالرجوع إلى التشريع البيئي لا نجد المشرع يتحدث على الإلغاء الإداري للرخصة بصريح العبارة، فقد تكلم عن الجزاءات الإدارية المتعلقة بتعليق الرخصة أو سحبها، إغلاق المنشأة وتوقيف النشاط، إلا أننا نستنتج وجود الإلغاء الإداري في نص المادة 19 من المرسوم 07-144 المتعلق بدراسة التأثير، حيث منح المشرع للمعني في حالة رفض دراسة أو موجز التأثير، الطعن الإداري لدى الوزير المكلف بالبيئة، مرفقاً بجملة من التبريرات والمعلومات التكميلية التي تسمح بتوضيح الاختيارات البيئية للدراسة وفي هذا المجال يمكن تحديد حالات إلغاء رخصة المحل² في الأحوال الآتية، إذا أوقف المرخص إليه العمل بالمحل وأبلغ الجهة المنصرفة منها الرخصة بذلك أو أوقف العمل بالمحل لمدة تزيد على عامين في محلات القسم الأول وعام واحد في محلات القسم الثاني، أزيل المحل ولو أعيد بناؤه أو إنشاؤه. أو إذا كان المحل ثابتاً ثم نقل من مكانه أو أجري تعديل في المحل بالمخالفة لأحكام المادة 11 ولم تتم إعادته إلى حالته قبل التعديل خلال المدة التي تحددها الجهة المختصة. إذا أصبح المحل غير قابل للتشغيل أو أصبح في استمرار إدارته خطر داهم على الصحة العامة أو على الأمن العام يتعذر تداركها أو أصبح المحل غير مستوف للاشتراطات الواجب توافرها فيه من حيث الموقع أو عدم إقامة منشآت فوقه أو صدر حكم نهائي بإغلاق المحل نهائياً أو بإزالته أو إذا ثبت أن المرخص له قد حصل على الترخيص بناء على بيانات غير صحيحة أو صورية.

ووفقاً لشروط إصدار القرار في مجال الإلغاء، كجزء إداري يؤدي إلى إنهاء الرخصة الإدارية إلى ثلاثة صور، تتحقق الصورة الأولى عندما يكون مستوى ملائمة التصرف الإداري، في أعلى مستوى فيما يتعلق بركن المحل، عندما تتمتع الإدارة بحرية في القيام بالعمل الإداري، فلا يتوقف القيام به على توافر وتحقق شروط بذاتها، أما الثانية في هذه الحالة يكون مستوى تقدير مدى ملائمة التصرف الإدارة أضيق وأدق من الصورة الأولى، فالقانون هو الذي يحدد الشروط الموضوعية على سبيل الإلزام، بحيث تفرض هذه الأخيرة على الإدارة، دون إلزامها بالتصرف في حالة توافر الشروط والصورة الثالثة تزول

⁴- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 397.

²- ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص: 197.

السلطة التقديرية للإدارة، في حالة فقدانها سلطة تقدير الملائمة للتصرف، لهذا يتعين عليها التدخل إذا توافرت الشروط الموضوعية، التي وضعها القانون مسبقاً وألزمها بها، بحيث تكون في هذه الحالة قد فقدت تقدير ملائمة التصرف.

ومنه نقول بأن الرخصة ، فيجب أن يصدر من الجهة الإدارية المختصة صريحا وإيجابيا، لا ضمنيا وسلبيا ، الذي يعد من قبيل الأنشطة الخطرة والضارة بالبيئة يجب أن تستعمل الإدارة سلطتها التقديرية في حدود معينة وبالقدر اللازم وإلا كان تصرفها غير مشروع يعرضها لرقابة القضاء.¹

¹ - هيو رشيد علي، مرجع سابق، ص: 235، سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 397

الفصل الثالث

الآثار القانونية بالنسبة

للجهة القضائية

إن فكرة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لم تكن أمراً مستحدثاً في القوانين الوضعية، بل عرفته الشريعة الإسلامية أيضاً وتأخذ الرقابة على أعمال الإدارة شكلين، فقد تكون رقابة إدارية وقد تكون قضائية، فالرقابة الإدارية تتولاها الإدارة بنفسها وتراقب أعمالها، إما بناءً على طلب الأفراد أو من تلقاء نفسها، أما الرقابة القضائية فتد على التصرفات القانونية والمادية وتعمل على مراقبة مدى مطابقتها لتصرفاتها لأحكام القانون.

وتعد الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية المجال الخصب للمنازعات الإدارية أمام القضاء المختص، خاصة وأنها تتعلق بأنشطة صناعية تتدرج خطورتها بتدرج صنف وفئة المنشأة التي يستغلها المرخص له سواء ما تعلق منها بالفئات التي تشكل خطورة كبيرة من حيث تأثير النشاط على البيئة، مما يستوجب الصرامة والتشدد في منح الرخصة وتفعيل الرقابة القضائية للتأكد من مدى مشروعية القرار الإداري الرافض لمنحها والعمل على إلغاءه حماية لمبدأ المشروعية ومدى خضوع الإدارة للقانون في ممارستها لسلطات الضبط وعلى رأسها منح التراخيص وفرض العقوبات اللازمة.

وبهدف توسيع دائرة الرقابة لحماية البيئة بمختلف عناصرها من مخاطر النشاط الصناعي والانتهاكات التي قد تتعرض لها، فقد أخضع مستغل المنشأة دون رخصة إدارية تمنح من الجهات المختصة وفقاً للإجراءات القانونية والتنظيمية البيئية لجزاءات وعقوبات تنوعت طبيعتها والجهة التي توقعها بين عقوبات إدارية تتولى الإدارة توقيعها باعتبارها سلطة عامة وأخرى قضائية يحكم بها القاضي المختص، لهذا سوف ندرس في هذا الفصل الرقابة القضائية على الرخص الإدارية في مبحث أول، أما الثاني فنخصصه للمخالفات والعقوبات المقررة في مجال الترخيص للمنشآت الصناعية لتعزيز الطابع الوقائي لحماية البيئة.

المبحث الأول

خصوصية المنازعة الإدارية في مجال الترخيص للمنشآت الصناعية لحماية البيئة

إن الرقابة القضائية¹ على أعمال الإدارة وخاصة في مجال رخص المنشآت الصناعية باعتبارها قرارا إدارية بطبيعتها تنصب أساسا على تقدير مدى مشروعية قرار رفض منح الرخصة (المطلب الأول) أو إلغاء قرار سحبها أو إلغائها (المطلب الثاني) إلا أن سلطة القاضي غير مطلقة فقد تقيدها ظروف ومتطلبات قانونية أو واقعية (المطلب الثالث).

المطلب الأول

دور الرقابة القضائية في مرحلة ما قبل منح الرخصة الإدارية

منح المشرع لصاحب المشروع في مجال دراسة التأثير حق اللجوء إلى القضاء للطعن في قرار رفض الموافقة على الدراسة من قبل الهيئات الإدارية المختصة، إذا تبين أن هذه الأخيرة لم تؤسس قرار الرفض على مبررات قانونية أو في حالة سكوت الإدارة وعدم ردها في الآجال المحددة قانونا (الفرع الأول) إلا أن هذا المجال يطرح العديد من الإشكالات القانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

رقابة القاضي الإداري المختص على الدراسات البيئية الأولية

تنصب رقابة القاضي الإداري في مجال الدراسات التقنية على القرارات التي تصدر بشأنها وتسبق الحصول على الرخصة باعتبارها قرارات تصنف ضمن الأعمال القانونية الإدارية.

وهنا تتوقف صلاحية القاضي الإداري على تقدير مشروعية القرار المتضمن رفض منح الرخصة محل الطعن من خلال التأكد من توافر الشروط الشكلية والموضوعية وما مدى جدية تحليل العناصر المقدمة من أطراف الدعوى.

¹ - تعرف الرقابة القضائية بأنها رقابة المحاكم أو الاعتيادية على أعمال الإدارة عن طريق قضاء الإلغاء أو التعويض أو فحص شرعية القرارات الإدارية وهو الأمر الذي دفع الأجهزة الإدارية إلى احترام القانون وعدم مخالفة أحكامه من خلال ما تقوم به من أعمال مادية وقانونية حيدر حسن شطاوي، القرارات الإدارية من حيث خضوعها لرقابة القضاء الإداري، دراسة مقارنة ومعززة بقرارات تمييزية، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد السابع، ص: 258، كما عرفا أيضا بأنها رقابة قانونية في أساسها وإجراءاتها ووسائلها وأهدافها، لعشب محفوظ، المسؤولية في القانون الإداري، د.م.ج، الجزائر، 1994، ص: 128. .

إن رقابة القاضي الإداري المختص للتأكد من دقة وجدية الدراسات التقنية كدراسة التأثير البيئي يعد من أهم الآليات التي تزيد من فاعلية مبدأ الحيطة في مجال البيئة كون فحص هذه الدراسات يحدث قبل وقوع الأضرار البيئية، مما يفرض وجوب توافر الخبرة والكفاءة العاليتين لنظر وفحص هذه الدراسة.¹

وفي هذا المجال ساهم القضاء الفرنسي في تطوير فاعلية وجدية مصداقية دراسة التأثير على البيئة، فقد تولى القضاء الإداري عند تعرضه لقرار الرخصة فحص مضمون دراسة التأثير على البيئة فمن خلال النزاعات المعروضة عليه وضح هذا الأخير أن مجمل الطعون الموجهة ضد قرار الترخيص تتعلق في معظمها بنقص وعدم كفاية دراسة التأثير.²

وتجدر الإشارة إلى أن دراسة التأثير ليست بقرار إداري في حد ذاتها وإنما إجراء وإذن للموافقة على منح الترخيص، فلا يجوز التقاضي المباشر ضد دراسة التأثير، إنما الطعن القضائي يكون ضد القرار الإداري المرخص إذا كانت دراسة التأثير غير كافية أو مكتملة، فيعتبر القاضي أن هناك عيبا في مشروعية الإجراءات المتبعة في منح الترخيص.³

وبالرجوع إلى المرسوم 07-145 نجد أن المشرع الجزائري قد منح لصاحب المشروع حق الطعن أمام القضاء في قرار رفض دراسة أو موجز التأثير في البيئة من طرف الجهة الإدارية المختصة.⁴

وفي هذا الصدد ألغت المحكمة الإدارية "Caen" بتاريخ 18/01/1982 قرار ترخيص لإنشاء خطوط كهربائية على أساس أن دراسة التأثير كانت غير دقيقة، كما حذفت منها الدراسات المتعلقة بالتراث المعماري والطبيعي ولم يتم تحديد حوادث المشروع على المنطقة التي يراد مرور الخطوط بها.⁵

كما أقر مجلس الدولة الفرنسي عدم كفاية دراسة تأثير خاصة بمصنع للمياه لغياب احتواء الدراسة على إرشادات تتعلق بنتائج المشروع على الحيوانات المائية.⁶

وذهب القضاء الإداري الفرنسي إلى إقرار المسؤولية المدنية في حالة حدوث ضرر إيكولوجي لم يكن مخططا له في دراسة التأثير فيسأل صاحب الدراسة مدنيا طبقا لأحكام المسؤولية المدنية عن

¹ - وناس يحيى مرجع سابق، ص: 181.

² - وناس يحيى، المرجع نفسه، ص: 182.

³ - Michel Prieur, Les études d'impact et le contrôle du juge administrative en France, RJE, 1/1991, p 33.

⁴ - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 ، مرجع سابق.

⁵ - Michel Prieur, op.cit, p 33.

⁶ - Michel Prieur, op.cit, p 36.

الأضرار البيئية ولأول مرة أكد مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الجهة الإدارية مصدرة القرار الذي يتضمن دراسة تأثير معيبة على أساس أنها لم تهتم وتراقب دراسة التأثير.¹

كما أن القاضي الإداري لا يوجه أوامر للإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع عنه بل يكتفي بمراقبة مشروعية القرار الإداري الصادر عنها ومحاكمته من خلال إصدار قرار بإلغائه مع ترتيب كافة الآثار القانونية أو أن يحل محلها في عمل أو في إجراء معين هو من صميم اختصاصها.²

وبالتالي فصلاحيه القاضي الإداري لا تتوقف عند تقدير مدى ملائمة القرار الإداري المتعلق برفض الدراسة لمبدأ المشروعية فحسب بل يتعداها لفحص وبحث الشروط القانونية والتنظيمية المعمول بها في مجال حماية البيئة وفي جديده المعلومات والبيانات المقدمة من قبل المعني.³

الفرع الثاني

الإشكالات المطروحة في مجال الرقابة القضائية على الدراسات البيئية

نظرا لعدم تطرق المشرع لمسألة الرقابة القضائية على منح الرخص خاصة في مجال الدراسات التقنية واكتفى بالنص على حق صاحب المشروع في اللجوء إلى القضاء أثارت هذه المسألة إشكالات من الناحية القانونية وحتى العملية يمكن إجمالها في النقاط التالية:

1- عدم النص على الجهة القضائية المختصة في الفصل في النزاع مما يؤدي إلى الرجوع إلى الأحكام العامة للاختصاص القضائي سواء بالنسبة للاختصاص النوعي أو الإقليمي والتي تطرح إشكالات من حيث التطبيق نظرا لخصوصية المنازعة البيئية.

2- لم يبين المشرع الجزائري الحالات التي تستدعي تدخل القاضي بإلغاء قرار رفض الموافقة على قرار دراسة وموجز التأثير أو الخطر، مما يطرح عدة إشكالات قانونية من ناحية صلاحية القاضي في إلزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها.

¹ - Michel Prieur, op.cit, p 37.

² - حمدي علي عمر، سلطة القاضي في توجيه أوامر للإدارة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص05. وهو ما قضت به المحكمة الإدارية للرباط في حكم لها رقم 762 بتاريخ 2011/02/10، ملف رقم 07/362 غ، ص12 النشرة القضائية للمحكمة الإدارية بالرباط لسنة 2011، منشورة عبر الموقع MarocDroit.com.

³ - Serge Hebrard, Les études d'impact sur l'environnement devant le juge administrative, Revue juridique de l'environnement, 198, p130.

3- تغليب الطابع التقني والإداري على المنشآت المصنفة حال دون ممارسة القاضي لدوره بشكل فعال فيما يخص الرقابة على مدى المشروعية والملائمة.

4- لجوء صاحب المشروع إلى القضاء يؤدي إلى إطالة الوقت وتعقيد الإجراءات أكثر وهذا الأمر ينعكس سلباً على قيمة المشروع والفوائد والأرباح التي سيحققها خاصة في مجال التنمية الاقتصادية على المستوى الوطني.

5- أما بالنسبة لدراسة الخطر فلم يتطرق المشرع إلى رقابة القاضي على مشروعية قرار رفض منح الموافقة على دراسة الخطر على الرغم من أن هذه الدراسة لا تقل أهمية عن دراسة أو موجز التأثير على البيئة الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في الأحكام القانونية التي تضبط المنشآت المصنفة وخاصة في مجال تفعيل دور الرقابة القضائية.

لذا وجب إثارة الطعن في هذه القرارات في أي مرحلة من مراحل الدراسات حتى عند عدم نص القانون على تقديم الطعن في حالة رفض السلطة الإدارية المختصة وعدم موافقتها.¹

المطلب الثاني

دور الرقابة القضائية في مرحلة ما بعد منح الرخصة

كأصل عام تخضع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء إلغاءً أو تعويضاً بما فيها قرارات التراخيص باعتبارها قرار إداري بطبيعتها، فيجوز لكل من له مصلحة أن يطلب من القضاء المختص إلغاء القرار الإداري إذا شابته عيب من عيوب المشروعية (الفرع الأول) فيقضي بإلغاء القرار وإعدام آثاره القانونية بالنسبة للمستقبل (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تقدير القاضي الإداري لمشروعية قرار رفض منح الرخصة

يعمل القاضي الإداري في دعوى تقدير مشروعية قرار رفض منح الرخصة على التحقق من مدى مطابقة القرار الإداري محل الطعن للأحكام القانونية والتنظيمية للتأكد من صحة القرار وخلوه من كافة العيوب التي قد تشوب أحد أركانه التي قسمها الفقه إلى قسمان يتعلق القسم الأول

¹ - تنص المادة 161 من دستور 1996 على: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

- بن خالد السعدي، مرجع سابق، ص: 26.

بالمشروعية الخارجية تخص الاختصاص وشكل القرار والإجراءات المتبعة في إصداره (أولاً) أما القسم الثاني فيتضمن لا مشروعية داخلية ترتبط بمضمون وموضوع القرار الإداري المطعون فيه (ثانياً).

أولاً: تقدير القاضي الإداري لعيوب المشروعية الخارجية لقرار رفض منح الرخصة الإدارية محل الطعن

إن تحديد الاختصاص هو نتيجة لمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية¹ بل ويستتبع ذلك تحديد الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة لكي يكون القرار إدارياً فلا بد أن ينسب إلى سلطة إدارية تكون لها صلاحية إصداره دون غيرها من السلطات.

وفي مجال الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية نجد أن المشرع قد حدد الهيئات الإدارية المختصة بمنحها سواء في قانون حماية البيئة (03-10) أو النصوص القانونية والتنظيمية التي لها علاقة بحماية البيئة كالقانون (01-19) المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها أو المرسوم (06-198) الذي يضبط المنشآت المصنفة أو المراسيم المتعلقة بالتهيئة والتعمير.

حيث حصر صلاحية منح الرخص على المستوى المركزي في الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني والي الولاية المختص إقليمياً على المستوى المحلي ونلاحظ هنا بأن المشرع الجزائري² قد ضيق في نطاق الأشخاص المؤهلين قانوناً بمنح الرخص، نظراً لخطورة وأهمية هذا الإجراء على البيئة .

لهذا فقواعد الاختصاص في مجال منح الرخص المحددة قانوناً من النظام العام لا يجوز الاتفاق على مخالفتها ويترتب على وجود عيب في الاختصاص³ ما يلي:

- يثير القاضي عيب الاختصاص من تلقاء نفسه في أي مرحلة من مراحل الدعوى القضائية وله أن يتمسك به حتى ولو لم يثره الخصوم.

¹ يعرف الاختصاص بأنه السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره، من الناحية النوعية والزمنية والمكانية، ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص: 518.

² في هذا السياق نصت المادة 76 من القانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة الملغى على أنه "تخضع لترخيص من الوزير المكلف بحماية البيئة أو والي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو حسب حجمها ومستوى التلوث المتسبب فيه، المنشآت التي تشكل أخطاراً أو مساوئ للمصالح المنصوص عليها في المادة 74 أعلاه..." وتخص هذه المصالح المنصوص عليها في المادة 74 لياقة الجوار والصحة والأمن والنظافة العمومية والفلاحة والأماكن السياحية والآثار وحماية الطبيعة والبيئة.

³ قصاص هنية، ملياني بويكر وليد، حدود سلطات القاضي الإداري الجزائري في رقابة المشروعية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 05، المجلد 02، 2017، ص: 664.

- لا يجوز إقرار الهيئة المختصة بتصحيح القرار الإداري المعيب بغيب الاختصاص بل وجب صدور قرار إداري جديد يتضمن شروط جديدة وصحيحة.

- لا يمكن للهيئة الإدارية أن تتفق مع الطاعن حول تعديل قواعد الاختصاص.¹

ولا يتلزم عيب الاختصاص مع مسؤولية الإدارة ولا يؤدي إلى تقريرها إلا إذا وصل إلى درجة معينة من الجسامة يحددها مجلس الدولة، في هذه الحالة يحكم المجلس بالتعويض في الحالات التي لا يمكن فيها تصحيح الوضع، إذا كانت الإدارة غير مختصة والموظف الذي أصدر القرار الرخصة غير مختص، أما إذا كانت الإدارة مختصة وصدر القرار من موظف غير مختص بدلا من الموظف المؤهل قانونا، فهنا لا تقوم مسؤولية الإدارة لأن الضرر كان متوقعا وحاصل حتى ولو صدر القرار من موظف مختص.²

وحتى يكون القرار الإداري مشروعاً وجب إتباع ومراعاة الإجراءات المقررة قانوناً وإلا تعرض القرار الإداري الذي صدر مخالفاً للشكل والإجراءات التي قررها المشرع للإلغاء.³

فعبء الشكل يتصل بالمظهر الخارجي أي القالب المادي الذي يفرغ فيه محتوى القرار الإداري بينما عيب الإجراءات فينتج عن مخالفة أو تجاهل إحدى القواعد المنظمة للإجراءات التي تدخل في إعداد القرار الإداري بهدف ترشيد السلطة المختصة.⁴

ونلاحظ في مجال الرخصة كما رأينا سابقاً، أن المشرع الجزائري قد حدد البيانات التي وجب أن تتضمنها الرخصة على سبيل الوجوب، سواء فيما تعلق برخصة الاستغلال أو رخصة البناء أو رخصة تسيير النفايات، إذ اشترط القانون جملة من البيانات التي تهدف إلى تحديد هوية طالب الرخصة تحديداً واضحاً ودقيقاً وكذلك بيانات تتضمن وصف المشروع والتدابير المتخذة لمواجهة الأخطار وحماية الصحة العامة والبيئة من الآثار السلبية للنشاط الصناعي.

ويميز الفقه بين الشكليات والإجراءات الجوهرية في القرار الإداري والتي تقررت لحماية المصلحة العامة كضمانة أساسية لحماية حقوق وحريات الأفراد ومنع الإدارة من التسرع بهدف اتخاذ إجراءات مدروسة والحفاظ على مبدأ المشروعية في الدولة ومن بين هذه الإجراءات عدم استشارة لجنة مسبقاً

¹ - عمار عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2003، ص: 504.

² - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص: 486.

³ - عموري سلامي، الوجيز في المنازعات الإدارية، نسخة معدلة ومنقحة طبقاً لأحكام القانون 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ.، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009، ص: 116.

⁴ - بعلي محمد الصغير، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر، 2009، ص: 78.

نص القانون على وجوب موافقتها إجراءات وشكليات ثانوية لا تؤثر في على مضمون القرار ولا تمس بحقوق الأفراد حيث أن مخالفتها لا تؤدي إلى إلغاء القرار المخاصم.¹

حيث يتدخل المشرع في غالب الأحيان ويحدد الشروط الشكلية للرخصة لهذا السبب تكون حالات عيب الشكل قليلة، لكن قد يفرض القانون احترام بعض الشكليات في إصدار القرار الإداري التي تعرضنا لها عند الحديث عن شروط إصدار الرخصة كالكتابة والتوقيع.

وتطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال الذي يطبق في مجال القرارات الإدارية والتنظيمية²، فلا يجوز إلغاء رخصة لمنشأة مصنفة صادرة عن الوزير المختص بقرار من الوالي، كذلك لا يجوز إلغاء رخصة صادرة من والي الولاية المختص بقرار من رئيس م ش ب فوجب الرجوع إلى الهيئة التي أصدرت القرار المطعون فيه.

وتأخذ الإجراءات عدة أشكال أهمها: الاستشارة التي تعتبر من أهم إجراءات القرار الإداري حيث نص عليها الدستور الجزائري في المادة 93 الفقرة الأولى منه على "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول..." ويتخذ في الواقع صورتان الاستشارة الاختيارية التي تلجأ إليها الإدارة دون أن يلزمها القانون بذلك قبل أن تصدر القرار³، والاستشارة الإجبارية والتي يلزم فيها القانون الإدارة، قبل أن تتخذ قرارها بأن تستشير جهة معينة وإلا كان القرار معيباً في الشكل يجوز الطعن بإبطاله⁴.

إضافة إلى ذلك هنالك التقرير المسبق يشترط في بعض الأحيان في بعض القرارات قبل إصدارها أن يتم إعداد وتقديم تقرير من طرف جهة إدارية أخرى⁵، الإجراء المضاد، الرأي المطابق، الاقتراح⁶ في بعض الأحيان يعتبر القرار المتخذ بعد مرور مدة معينة وسكوت الإدارة وعدم إفصاحها عن

¹ - عموري سلامي، مرجع سابق، ص: 117.

² - لحسين بن شيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص: 129.

³ - وفي هذا الصدد نصت المادة 33 من المرسوم 06-198 على أنه "يمكن للجنة أن تستعين بكل شخص نظراً لكفاءته في إدلاء آراء تقنية حول مسائل محددة..." .

كذلك ما نصت عليه المادة 13 من المرسوم 06-198 بقولها "تتجز دراسة الخطر على نفقة صاحب المشروع من طرف مكاتب دراسات ومكاتب خبرة أو مكاتب استشارات مختصة في هذا المجال ومعتمدة من قبل الوزير المكلف بالبيئة بعد الإطلاع على رأي الوزراء المعنيين عند الاقتضاء".

⁴ - وفي مجال تسيير النفايات، نصت المادة 24 من القانون (01-19) على "يخضع نقل النفايات الخاصة الخطرة لترخيص من الوزير المكلف بالبيئة بعد استشارة الوزير المكلف بالنقل"، أنظر كذلك علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مبدأ المشروعية ودعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009، ص: 331.

⁵ - بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 75.

⁶ - حيث نصت المادة 17 ف 02 من المرسوم التنفيذي رقم 18-255 على أنه "... وفي حالة عدم رد المصالح التقنية خلال هذا الأجل وبعد تنكير واحد يعتبر رأي هذه المصالح موافقاً".

رأيها قرارا إداريا ضمينيا، سواء بالقبول أو الرفض حسب طبيعة النشاط الإداري ومثال ذلك أن المشرع اعتبر سكوت الإدارة وعدم ردها على دراسة التأثير موافقة ضمنية عليها.

ثانيا: تقدير القاضي الإداري لعيوب المشروعية الداخلية لقرار رفض منح الرخصة الإدارية محل الطعن

لا يقتصر دور القاضي الإداري على فحص مدى مشروعية المظهر الخارجي للقرار المتضمن الرخصة، بل وجب عليه التعمق أكثر بالبحث في مدى صحة القرار من حيث موضوعه وأن السلطة الإدارية قد راعت في اتخاذه الأحكام القانونية ولم تخالفها (أولا) إضافة إلى هذا فلا يجب أن يشوب قرار الرخصة عيب مخالفة القانون الذي يعد ترتيب القرار الإداري لآثار غير مشروعة، أي مخالفة لمبدأ المشروعية أيا كان المصدر مكتوبا أو غير مكتوب من حيث إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة أو خاصة بصورة مخالفة للنظام القانوني السائد في الدولة بمختلف مصادره.¹ ويتخذ صورتان :

الصورة الأولى: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية بغض النظر عن مصدرها

وذلك بإتيان عمل تمنعه ولا تجيزه القاعدة القانونية أو الامتناع عن عمل تفرضه أو تستلزمه حيث تتجاهل الإدارة في إصدارها للرخصة القواعد القانونية، سواء كان تجاهلها كليا للقاعدة القانونية وعدم مراعاتها أو أنها تجاهلت جزءا منها وذلك بالقيام بتصرف إيجابيا أو سلبيا، كأن ترفض الإدارة مزاوله شخص لنشاط صناعي على الرغم من توافر كافة الشروط التي يتطلبها الحصول على الرخصة دون أن يكون لها مبرر على ذلك أو أن تمتنع عن منحه الرخصة رغم توافر كافة العناصر المطلوبة وهذا ما يعرف بالمخالفة السلبية.²

الصورة الثانية: الخطأ في تفسير القاعدة القانونية

قد تقوم الإدارة بتفسير منطوق القاعدة القانونية بطريقة خاطئة وهنا نميز بين ما إذا كان الخطأ في التفسير مقصودا ومتعمدا من طرف السلطة الإدارية بحيث يأخذ القرار معنا آخر ومغايرا لما قصده المشرع كأن تصدر قرار بأثر رجعي وتعلن بأنه قرارا يفسر مضمون الذي سبقه، فهذا الأمر يعتبر

¹ - بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 188.

² - كمثال على المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى الصادر سنة 1982، الذي تضمن إبطال قرار رئيس الدائرة لمخالفته قاعدة قانونية مباشرة للمادة 514 من القانون المدني الجزائري والمتعلقة بحق البقاء في الأمكنة، راجع قرار المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، الصادر بتاريخ 1982/12/11، المجلة القضائية، العدد 3، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1989، ص: 178.

تحايلا من جانبها على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية أو أن تضيف حالات أخرى لا تدخل في نطاق القاعدة القانونية أو حكما جديدا لم تنص عليه.¹

أما الخطأ غير المقصود في تفسير القاعدة القانونية، من طرف الإدارة فيرجع سببه عموما إلى غموض وعدم وضوح النص القانوني مما يدفع بالإدارة إلى تأويله ويرجع سبب الخطأ في التفسير أحيانا إلى سوء نية الإدارة الذي يختلط في هذه الحالة مع بعيب إساءة استعمال السلطة بأن تهدف إلى بلوغ وتحقيق هدف مغاير للذي يجب لأن تسعى لتحقيقه.²

تطبيقا للمبدأ العام الذي مفاده أن القاضي يقضي ولا يدير تتوقف صلاحية القاضي الإداري عند بيان موقف القانون من العمل الإداري أو القرار الإداري موضوع النزاع ومحل الطعن، دون أن يحل محل الإدارة في استنباط الأحكام والنتائج المترتبة على الحكم واتخاذ القرارات التي تراها مناسبة.³

وما يمكن ملاحظته أن التطبيقات القضائية في مجال عيوب المشروعية الداخلية قليلة جدا وتكاد تكون منعدمة الأمر الذي صعب من مهمة الباحث في تحليل وبحث عيوب مشروعية القرار المتضمن رفض منح الرخصة وإعطاء أمثلة لتوضيح المعنى أكثر.

الفرع الثاني

الأساس القانوني لفرض رقابة القاضي الإداري على قرار سحب الرخصة أو إلغائها

يعد مجال تسيير المنشآت الصناعية المجال الخصب للمنازعات الإدارية نتيجة لما ترتبه هذه المنشآت من آثار مقلقة للراحة ومضرة بالصحة العامة والبيئة، فالإدارة هي الجهة التي ترجع لها صلاحية تنظيم سيرها وحمايتها قصد تحقيق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة والمصلحة الخاصة لصاحب المشروع.

ومع ذلك فهذه الصلاحيات التي تملكها الإدارة ليست مطلقة بل مقيدة تخضع رقابة القاضي الإداري، إذ يحق لطالب الرخصة الطعن في قرار رفض منحها من قبل الجهة الإدارية المختصة (أولا) متى توافرت فيه الشروط القانونية المتعلقة بالتقاضى (ثانيا).

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001، ص: 540.

² عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، الفضيل للطباعة والنشر والتوزيع، ليبيا، 2013، ص: 270.

³ بوشير محند أمقران، عن انتقاء السلطة القضائية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص: 296 .

أولاً: صلاحية القاضي في مراقبة منح الرخصة

في مجال المؤسسات الصناعية لم يتطرق المشرع الجزائري لمسألة سلطة القاضي في منح الرخصة اكتفى بالنص على صلاحية الجهات الإدارية المختصة قانوناً، بمنحها بموجب المرسوم (198-06) الذي يضبط المؤسسات المصنفة حيث أنشأ لجنة ولائية مهمتها مراقبة المنشآت المصنفة فيما يخص منح الرخص والسهر على تطبيق الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بحماية البيئة.

إلا أنه بالرجوع إلى المادة 35 من المرسوم (198-06)، نجد أنها تنص على صلاحية الرقابة القضائية، بصورة ضمنية بقولها: "دون المساس بالمراقبات الأخرى المنصوص عليها في التشريع المعمول به، تكلف اللجنة بكل مراقبة مطابقة المؤسسات المصنفة للتنظيم الذي يطبق عليها...".

وبالتالي فإنه بحسب نص المادة المذكورة أعلاه، نجد بأن المشرع قد اعترف للجهة القضائية بمراقبة المنشآت المصنفة، إلا أنه لم يفصل في ذلك واكتفى بعبارة دون المساس بالمراقبات الأخرى وهي عبارة تتطوي على الغموض، خاصة فيما يخص تحديد نوع الرقابة، هل هي رقابة إدارية فقط أم أنها تخص حتى القضائية؟ هذا من جهة ومن جهة ثانية لم يبين إجراءات التقاضي في مجال رفض السلطة الإدارية المختصة منح الرخصة؟

للإجابة على هذا التساؤل، نقول بأن المشرع الجزائري قد كرس الرقابة القضائية في المادة 102 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة، فيما يتعلق بالعقوبات المقررة لمستغل منشأة دون ترخيص بقولها: "يعاقب بالحبس لمدة سنة واحدة (01) وبغرامة مالية قدرها خمسمائة ألف دينار جزائري (500.000 دج) كل من استغل منشأة دون ترخيص...".

وفي نفس المادة دائماً أجاز المشرع للمحكمة أن تقضي بمنع استعمال المنشأة إلى حين الحصول على الترخيص ضمن الشروط القانونية المنصوص عليها في المادتان 19 و20 كما يمكنها أن تأمر بالنفاذ المؤقت للحظر.¹ ويجوز للمحكمة أيضاً أن تأمر بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية.²

كذلك ركز المشرع على الرقابة الإدارية المتمثلة في إنشاء لجنة مراقبة المؤسسات المصنفة على مستوى كل ولاية مهمتها الرقابة سواء السابقة التي تخص إنشاء واستغلال المؤسسة والمتمثلة في منح الترخيصات أو الرقابة البعدية على النشاط وفرض العقوبات في حالة تجاوز أو مخالفة المؤسسة للأحكام والتشريعات المعمول بها.

¹ - المادة 102 فقرة 02 من القانون 10-03، مرجع سابق.

² - المادة 102 فقرة 03 من القانون 10-03، المرجع نفسه.

والسؤال الذي يطرح نفسه هو مدى توافق منطوق المادة 102 من القانون 03-10 كتشريع عام لحماية البيئة التي أجازت للمحكمة أن تتدخل وتأمّر بمنع النشاط مع أحكام المرسوم 06-198 الذي يعد تنظيمًا خاصًا يضبط وينظم أحكام المنشآت المصنفة وفقًا للمبدأ المعروف بأن الخاص يقيد العام لاسيما وأن المرسوم 06-198؛ قد ركز على الدور الرقابي الإداري للجنة الولائية على المنشآت المصنفة وخاصة فيما يخص منح وتعديل التراخيص.

وبالتالي وجب التنسيق بين أحكام القانون 03-10 والمرسوم 06-198 الخاص بتنظيم المؤسسات المصنفة لمعالجة المسائل التالية:

1- النص على الإجراءات القانونية الواجب إتباعها في رفع الدعاوى القضائية المتعلقة بالطعن في قرار رخص المنشآت المصنفة.

2- إعادة النظر في أحكام المرسوم 06-198 وتضمينه نصوصًا قانونية تعمل على تكريس الرقابة القضائية إلى جانب الرقابة الإدارية المتجسدة أساسًا في اللجنة الولائية حتى تكون هناك رقابة على أعمال اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة وضمان عدم تعسفها وحيادها.

وبالتالي نستنتج بأن المشرع الجزائري حصر دور القاضي في تكييف الوقائع المعروضة عليه والمتعلقة بمدى مشروعية قرار الرخصة المطعون فيه للتأكد من مدى مطابقته للنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بحماية البيئة دون أن يحل محل الإدارة في اتخاذ القرارات، لكن كما رأينا سابقًا أعطى المشرع للقاضي صلاحية توقيع العقوبة إضافة إلى توجيه أمر منع ممارسة النشاط وإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية هذا يعتبر حلولا بشكل جزئي محل الإدارة في اتخاذ تدابير هي في الأصل من صميم الأعمال الإدارية والمتمثل في الغلق والحظر في حالة وجود منشأة دون رخصة.

على غرار المشرع الفرنسي الذي اعترف للقاضي الإداري في مجال المؤسسات المصنفة بسلطة الحل محل قرار المحافظ في منح أو تعديل ونظر المواصفات التقنية لرخص استغلال المنشأة الصناعية ففي المواضيع الإدارية يكون قاضي المحكمة الإدارية هو المختص بنظر كل القضاء ومجلس الشورى للاستئناف، بالإضافة إلى سلطة إبطال القرارات الإدارية المعروضة عليه.¹

ويشترط لممارسة القاضي سلطة الحل محل الإدارة توافر العناصر التالية:

1- أن يتم إخطاره من طرف طالب الرخصة.

¹ - موريس نخلة، مرجع سابق، ص: 248.

2- أن يستوفي ملف طلب الرخصة كل الشروط التي نص عليها التشريع والتنظيم المعمول بهما.

3- أن يتم رفض الرخصة صراحة من طرف الجهة الإدارية المختصة.¹

ثانياً: صلاحية القاضي الإداري في الرقابة على قرار إلغاء الرخصة أو سحبها

تعتبر جهات القضاء الإداري الجهة القضائية التي تساهم بالقسط الأكبر في تحقيق السياسة البيئية كون المنازعة البيئية المعروضة عليه تتضمن القضايا ذات طابع وقائي تهدف إلى تطبيق أحكام مبدأ الحيطة في حماية البيئة برقابة قرارات التراخيص المتعلقة بإنشاء واستغلال المنشآت ومدى مسؤولية الإدارة عن أعمال التلوث.²

تعتبر دعوى الإلغاء دعوى قضائية ترفع أمام الجهات القضائية الإدارية تهدف إلى الطعن في قرار إداري غير مشروع.³

وقد عرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنها "الدعوى التي يرفعها أحد الأطراف إلى القضاء الإداري يطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون".⁴

ويرى الدكتور **عمار بوضياف** بأن دعوى الإلغاء؛ دعوى قضائية ترفع أمام الجهات القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقاً لإجراءات خاصة ومحددة قانوناً.⁵

إذن فمعظم التعريفات التي قيلت بشأن دعوى الإلغاء أجمعت على غرض واحد وراء رفع دعوى الإلغاء ألا وهو إعدام قرار إداري صادر عن السلطات الإدارية غير مشروع إذا شابه عيب من عيوب المشروعية سواء في الاختصاص أو من حيث الشكل وأن بقاء هذا القرار سوف يلحق ضرراً بصاحب المصلحة مما يتعين الطعن فيه بالإبطال والذوال.

¹ - Moukokou Serge Rock, Le plein contentieux spéciales des installations classés, thèse pour le doctorat, en science juridique, spécialité droit des contentieux, Université de Paul Verlaine-Metz, 2009, p 337.

² - زيار الشاذلي، الطبيعة القانونية للقواعد الإجرائية في المنازعات ذات الطابع البيئي، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، العدد الثالث، 2011، ص: 100.

³ - Delaubadere (A), Venezia (j.c), Gaudement (y), Traité de droit administrative, L.G.D.J, Paris, 1999, p 536.

⁴ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985، ص: 151.

⁵ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 1، 2009، ص 48.

وبما أن دعوى الإلغاء دعوى إدارية مشروعة عينية وموضوعية تتميز بأنها أكثر خطورة بالمقارنة مع أنواع الدعاوى الأخرى فقد اشترط القضاء الإداري لقبولها ضرورة توافر جملة من الشروط القانونية سواء منها ما تعلق بالمدعي أو موضوع الدعوى.

ويتمتع القضاء الإداري بسلطات واسعة في مجال المؤسسات المصنفة كما يجوز للمحكمة الإدارية أن تستعين في التحقيق في موضوع النزاع بجهاز استشاري سبق وقدم رأيه التنظيمي.¹

وبما أن الرخصة الإدارية بطبيعتها قرار إداري فإنها يشوبها ما يشوب القرارات الإدارية بصفة عامة من عيوب عدم المشروعية من حيث الموضوع والشكل التي تكون محل رقابة من قبل القضاء الإداري المختص.² ونميز في هذه الحالة بين الجهات القضائية الإدارية المختصة، حسب التنظيم القضائي الإداري المتبع في الجزائر.

1- اختصاص المحاكم الإدارية

يتحدد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية، طبقا لنص المادتان 37 و38 من إ م ق إ م إذ يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه وإن لم يكن له موطن معروف، فيعود الاختصاص للجهة القضائية التي يقع فيها الموطن المختار ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. وفي حالة تعدد المدعى عليهم يؤول الاختصاص الإقليمي إلى الجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم.

فالمحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة بنظر جميع المنازعات الإدارية التي تدخل في نطاق اختصاصها الإقليمي، إلا ما عهد بها المشرع إلى جهة إدارية أخرى أو إلى مجلس الدولة فهي تختص بنظر دعاوى إلغاء القرار الإداري ودعاوى التعويض وبحث مدى مشروعيته.³

وبالرجوع إلى نص المادة 801 من إ م ق إ م إ منحت صلاحية تقدير مشروعية القرارات الصادرة عن الولاية والمصالح الممركزة فيها إلى المحاكم الإدارية حيث نصت على "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

¹ - موريس نخلة، مرجع سابق، ص 251.

² - عزوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 352.

³ - ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص: 91.

وتطبيقاً لذلك يمكن للمحاكم الإدارية حماية المصانع من خلال نظر الرخص الإدارية اللامركزية بالفصل في الطعون والاعتراضات المقدمة على هذه المصانع فيما يخص تصنيف المصانع أو بالترخيص لها أو برفضه أو بزيادة الأعباء على المنشآت الصناعية من الفئة الثانية التي يختص بمنحها والى الولاية المختص إقليمياً ومصانع الفئة الثالثة التي تخضع لترخيص رئيس م ش ب بالإضافة إلى التصاريح. وتقدم الطعون في هذا المجال إلى المحاكم الإدارية من طرف صاحب المصنع أو من الغير أو من البلديات المعنية.

2- اختصاص مجلس الدولة

يعد مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية يضمن توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهر على احترام القانون.¹ وبموجب دستور 1996 تم تكريس وتجسيد نظام الازدواجية القضائية القائم على فصل جهات القضاء الإداري عن القضاء العادي بموجب القانون العضوي رقم 01-98 تم تنظيم عمل واختصاصات مجلس الدولة.²

ويفصل مجلس الدولة في النزاعات المعروضة عليه ابتدائياً ونهائياً في:³

- الطعون بالإلغاء ضد القرارات المرفوعة التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية (كالمجلس الأعلى للوظيفة العامة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، المجلس الأعلى للإعلام).

- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.

كما يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات ابتدائياً من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. ويفصل في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الصادرة نهائياً وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة.⁴

¹ - المادة 152 من الدستور، وتم تأكيد المبدأ بموجب المادة 02 من القانون العضوي 01-98 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37، صادرة في 01 يونيو 1998.

² - رمزي حوجو، مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الثاني، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 282.

³ - المادة 09 من القانون العضوي رقم 01-98، مرجع سابق.

⁴ - المواد 10 و 11 من القانون العضوي 01-98، المرجع نفسه.

حيث أن القرارات القابلة للطعن بالنقض هي تلك التي تكتسي الطابع النهائي التي تصدر عن الجهات الفاصلة بصفة نهائية وكذلك التي تصدر عن مجلس المحاسبة. ويستبعد عن هذا الحكم قرارات المحاكم الابتدائية وما فات بشأنها ميعاد الاستئناف.¹

وما يمكن ملاحظته هو أن اختصاص مجلس الدولة في مجال القضاء الابتدائي والنهائي بالفصل في المنازعة الإدارية اختصاص مقيد يقتصر فقط على تفسير وتقدير مشروعية القرارات وإلغائها الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية والوطنية بينما اختصاص المحاكم الإدارية مطلق تنظر في جميع المنازعات باستثناء ما أحاله المشرع إلى صلاحيات مجلس الدولة بموجب القانون.²

ومن خلال ما سبق ذكره، يمكن القول بأنه يجوز الطعن أمام مجلس الدولة لمخالفة الأنظمة القانونية والتنظيمية من قبل السلطات العامة المعنية بالترخيص لتجاوزها السلطة أو لعدم احترامها الأحكام والنصوص أو المساواة بين الأفراد والمطالبة أمامه بالتعويض في حالة حدوث الضرر.

فيعود للقضاء الإداري كجهة رقابية على أعمال الإدارة النظر في مدى قانونية القضايا المتعلقة بالتراخيص الإدارية أخذًا في عين الاعتبار حجم المشقات والتكاليف التي يتكبدها صاحب المصنع في عملية إنشائه مما يدفع بالقاضي إلى التدخل لتعويضهم عن التعسف والتجاوزات والأخطاء التي ترتكبها الإدارة وتعود على المستغلين بالضرر.³

وقد أحال المشرع فيما يخص المنازعة الإدارية الرامية إلى إلغاء القرار الإداري أمام القضاء، فيما يخص شروط رفع الدعوى⁴ وإجراءات سيرها إلى ق م إ.⁵

ومنه فرقابة القاضي الإداري على الرخصة الإدارية تكون أشد ويستوي الأمر إذا كان موضوع الطعن القضائي يتعلق بإلغاء الرخصة نهائيا أو سحبها من قبل الجهة الإدارية المختصة خاصة إذا

¹ - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، د.م.ج، ج01، ط02، 2013، ص: 415.

² - غيتاوي عبد القادر، توزيع قواعد الاختصاص النوعي بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، عدد 03، المركز الجامعي تمنراست، الجزائر، 2013، ص ص: 212-222.

³ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 284.

⁴ - تنص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري في مجال شروط قبول الدعوى على "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون. يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو المدعى عليه، كما يثير تلقائيا انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون".

⁵ - لتفصيل أكثر راجع في ذلك بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص147، كذلك راجع: ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص: 293.

كان موضوع الرخصة هو ممارسة نشاط صناعي ترتبت عنها اكتساب حقوق ومنافع مالية للمستفيد منها وحقوق قبل الغير.¹

ومفاد ذلك أن تتحمل الإدارة نتيجة الأخطاء التي ارتكبتها نتيجة التسرع في رفض منح الترخيص أو الأمر بإقفال المصنع دون أن تتأني وتبني قرارها على أسانيد مدروسة مسبقا صحيحة وغير مغلوطة مما يفرض عليها تعويض أصحاب المصانع.

ثالثا: الأحكام القانونية المتعلقة بالاعتراضات

لم يتعرض المشرع الجزائري إلى مسألة الاعتراض إلا أن المشرع اللبناني قد نظم مسألة اعتراض أصحاب المصانع والبلديات الآخرين على قرارات الترخيص التي تصدرها الإدارة حيث أوجب تقديم الاعتراض في مدة شهرين ابتداء من تاريخ تبليغ القرار أو تاريخ نشره أو نشر قرار التصنيف في حين لم يحدد مهلة الاعتراض بالنسبة للبلديات ما لم يفترض أن يكونوا قد تنازلوا عن هذا الحق.²

كما منح المشرع اللبناني للغير الحق في تقديم الاعتراض ضد المصانع أمام مجلس الشورى في أي وقت أي لم يقيد بمدة معينة حتى قبل البدء في استثمار المنشأة على ألا يتم تنازلهم عن الاعتراض تنازلا مفترضا كون هذا الأخير يعتبر مسألة واقع يعود للجهة القضائية صلاحية تقدير مسألة التنازل عن الاعتراض. وفي هذه الحالة يحق لمجلس الشورى أن في القضايا المقدمة ضد أصحاب المصانع أن اتخاذ كافة التدابير الضرورية لرفع الأضرار أو الأمر بالإقفال المؤقت للمصنع إلى أن يلتزم بالأوامر ويقوم بالإجراءات القانونية اللازمة أو اتخاذ أمر الغلق النهائي في حالة عدم جدوى التدابير لرفع الأخطار.³

وبالنسبة لمصانع الفئة الرابعة فهي تتمتع بالحرية مقارنة بمصانع الفئات الثلاثة التي تخضع للرخصة؛ فيحق للغير تقديم الاعتراض أمام مجلس الشورى على القرار الضمني بالرفض بعد مرور شهرين على تقديم طلب التصريح ابتداء من تاريخ تبليغ القرار على أساس تجاوز الإدارة لسلطتها. ويمكن أن نشير إلى أن المعارض يجب عليه الاعتراض أمام مجلس الشورى على القرارات التي أعطت التصريح إذ ليس من حقهم الإدعاء بعدم سلامة وصحة طريقة وإجراء منح التصريح كون المصانع من الفئة الرابعة لا تشكل خطرا للجيران والمجتمع.⁴

¹ - عبد الرحمان العزاوي، مرجع سابق، ص: 362.

² - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 386.

³ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، مرجع سابق، ص: 386.

⁴ - نعيم مغيب، قانون الصناعة، المرجع نفسه، ص: 387.

المطلب الثالث

الحالات المضيق لنطاق رقابة القاضي الإداري على الرخصة الإدارية

يقتصر دور القاضي فقط على فحص مدى مشروعية القرار الصادر عن الجهة الإدارية المختصة المتضمن رفض الموافقة على القرار المتضمن الرخصة محل النزاع وإلغائه إذا اقتضى الأمر ذلك، كما يمكن للقاضي أن يتطرق لمدى ملائمة القرار من حيث توافره على كافة الشروط القانونية وفقا للأحكام المعمول بها في مجال حماية البيئة إضافة إلى دراسة عنصر الملف الذي تم تقديمها من طرف المعني.¹

فرقابة مشروعية الرخصة باعتبارها قرارا إداريا ليست مطلقة بل مقيدة بعدم توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة أو أن يحل محلها يرجع سبب هذا التقييد للمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي عدم تدخل سلطة في عمل السلطات الأخرى من جهة ومن جهة ثانية حتى تمارس السلطة الإدارية عملها بكل حرية ودون أية ضغوط، فلا يمكن للقاضي أن يأمر الإدارة بالقيام عن عمل أو الامتناع عنه أو أن يعدل في قراراتها هذا في الحالات العادية (الفرع الأول) إلا أن هذا المبدأ قد أورد له الفقه والقضاء استثناءات ضيقت من نطاق الرقابة فرضتها ظروف وحالات معينة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الظروف العادية

إن حسن التنظيم الإداري؛ يقتضي عدم تقييد سلطة الإدارة في العمل بصورة مطلقة فقد منحها نطاقا من الحرية في التصرف بما يلاءم ويناسب الوضع المطروح أمامها الأمر الذي يوفر لها امتيازاً هاماً من الامتيازات التي يتصف بها القانون الإداري وهو السلطة التقديرية للإدارة.²

فلا يجوز للقاضي الإداري وهو بصدد الفصل في دعاوى المشروعية توجيه أوامر للإدارة لإصدار قرار على نحو معين مثل إصدار أمر للإدارة بتعيين موظف أو منح ترخيص لأحد الأفراد أو توجيه أمر إلى الإدارة بتعديل قرار إداري سواء كان هذا القرار فردياً أو ضمناً، كما لا يجوز

¹ -Aberkane Farida, « le contrôle de pouvoir discrétionnaire de l' administration par le juge administrative, Revue de Conseil d' état, N° 01, 2002, pp 28-30.

² - محمد فؤاد عبد الباسط، القضاء الإداري، (مبدأ المشروعية تنظيم واختصاصات مجلس الدولة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005، ص: 32.

للقاضي الإداري توقيع غرامات تهديدية على الجهة الإدارية المدعى عليها لإرغامها على تنفيذ أحكامه لأن مثل هذه الغرامات تعد أمرًا ضمنيًا للإدارة وهو ما يخرج عن سلطة القاضي الإداري".¹

ووفقًا لمبدأ حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة يفصل القاضي الإداري في الدعوى المعروضة عليه دون أن يحل محلها في القيام بأي عمل يدخل في نطاق اختصاصها لأن دور القاضي يقتصر في ممارسة وظيفته القضائية التي تتمثل في إنزال الحكم القانوني على المنازعة المطروحة أمامه لذا عليه أن لا يتجاوز هذا الحد ويحل محل الإدارة في ممارسة الوظيفة الإدارية كما لا يمكنه أن يحل محلها في تقدير الأمور التي يجب عليها (الإدارة) تقديرها سواء كان ذلك بطريقة صريحة أو ضمنية لأن القاضي لا يعد وصيًا على الإدارة.²

وتختلف الحرية التي تتمتع بها الإدارة في أعمال إرادتها الملزمة حسب طبيعة السلطة التي تستمدّها من القانون لممارسة النشاط الإداري، فعندما يترك القانون للإدارة حرية تقدير الظروف الواقعية التي تواجهها واختيار مسلكها ونوعية القرارات التي و ملائمتها وتوقيتها فهنا تتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية³ ومثال ذلك استعمال سلطات الضبط الإداري وتوقيع الجزاءات على من يمارس نشاطًا صناعيًا دون الحصول على رخصة.⁴

أما في حالة تقييد القانون لمسلك الإدارة مسبقًا بظروف ووقائع معينة، فيتعين مواجهتها بإجراء معين بالذات أو يكون مقيدًا بالهدف ذاته وفي حالة ما إذا قيدت الإدارة نفسها بظروف وإجراءات معينة فهنا تعتبر سلطتها مقيدة وليست مطلقة.⁵

وفي هذا المجال نصت المادة 04 من المرسوم 88-131 المتضمن تنظيم علاقة المواطن بالإدارة على " يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في نطاق القوانين والتنظيمات المعمول بها... "

¹ - حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية (دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر) ، عام الكتب، 1981، ص: 233.

² - يسري محمد العصار، مبدأ توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلول محلها وتطوراتها الحديثة، (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص: 07.

³ - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص: 31.

⁴ - حيث جاء في المادة 44 من المرسوم التنفيذي 06-198 المتعلق بحماية البيئة ما يلي " يمكن للوالي المختص إقليميًا في الحالة المنصوص عليها في المادتين 44 و 47 أعلاه إعداد مستغل المؤسسة المصنفة بإيداع التصريح أو طلب الرخصة أو مراجعة بيئية أو دراسة الخطر.

إذا لم يتم المستغل بتسوية وضعيته في الأجل المحددة في المادتين 44 و 47 أعلاه يمكن للوالي المختص إقليميًا أن يأمر بغلق المنشأة".

⁵ - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص: 31.

كما يحظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة فلا يجوز للقاضي وهو بصدد الفصل في المنازعة المطروحة عليه توجيه أمر إلى جهة الإدارة للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل معين سواء كان ذلك بمناسبة الإلغاء أو دعوى القضاء الكامل.¹

وتستدعي المصلحة العامة الجمع بين السلطة التقديرية والمقيدة لتحديد سلطات الإدارة مع العلم أنه لا توجد سلطة تقديرية مطلقة ولا تتعدى في حالة السلطة المقيدة، فلا الإدارة تظل تخضع لمبدأ المشروعية ورقابة القضاء الإداري المختص في حالتي السلطة المطلقة والمقيدة²، كما يتسع نطاق خضوعها في الحالتين التاليتين:

الحالة الأولى

تحقق سلطة التقييد حماية أكبر لمبدأ المشروعية وضمانة فعالة لحقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة أو سوء استعمالها للسلطة إلا أن هذا الأمر يرد عليه استثناء مفاده أن تقييد الإدارة وغل يد الإدارة عن التصرف لا يتماشى وطبيعة المصلحة العامة التي تقتضي في بعض الحالات ترك حرية وعدم تكبيل للإدارة بالقيود للتصرف بما تراه مناسباً لمعالجة الظروف الواقعية خاصة في مجال حماية البيئة والصحة العامة.

فكل نظام الإداري لا بد له من أن يتأثر بالمشكلات البيئية ويشارك في إيجاد الحلول الممكنة لها خاصة في مجال مكافحة التلوث والحد من كافة أشكال التعدي على البيئة وقضايا استنزاف الموارد الطبيعية والتي لا يمكن مواجهتها أو التصدي لها دون تدخل الإدارة.³

فالمشرع في تنظيمه لقانون حماية البيئة خاصة في مجال ضبط نشاط المنشآت الصناعية سواء ما تعلق منها برخص الاستغلال أو معالجة النفايات بمختلف أشكالها لم يحدد التفاصيل المتعلقة بمراحل الحصول على الرخصة بصفة دقيقة وإجراءات المراقبة عليها، بل رسم الإطار العام فيما يخص مراحل الإيداع ودراسة الطلبات وكيفية منح الرخص دون أن يتطرق لإجراءات المدة القانونية المشترطة في بعض الحالات.

كما أنه لم يبين الدراسات التقنية التي تسبق منح الرخصة بل ترك الأمر لتقدير الإدارة واعتبره من قبيل الأعمال الإدارية التي تدخل في نطاق اختصاص الإدارة.

¹ - يسري محمد العصار، مرجع سابق ، ص:05.

² - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص:32.

³ - أحمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث، تنمية الموارد الطبيعية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 40.

وفي غالب الأحيان يمنح القانون للإدارة السلطة التقديرية لاختيار الجزاء وفقا للظروف والاعتبارات ودرجة المخالفة الإدارية للنصوص والأحكام التنظيمية، هذا الاعتبار لم يتعلق بحالات تجاوز السلطات التقديرية والمقيدة في معظم عناصر مشروعية القرار الإداري والمتمثلة في المحل، السبب الشكل والغاية، مع استبعاد ركن الاختصاص الذي يدخل في مجال السلطة المقيدة، بل تعدى ذلك ليشمل إدخال عنصر تقديري في نطاق السلطة المقيدة ذاتها.

ومثال على ذلك في حالة عدم تحديد وقت أو زمن معين من طرف الإدارة لاتخاذ القرار الإداري فإن الإدارة ملزمة باتخاذها مراعية في ذلك الإجراءات والشروط القانونية ترخص باختيار الوقت المناسب لإصداره.¹

وفي مجال حماية البيئة نجد بأن المشرع في كثير من الحالات قد ترك للإدارة سلطة تقديرية في اختيار تحديد الإجراءات والمدة القانونية لاتخاذ القرار المتضمن الرخصة ومن أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة 19 من المرسوم الذي يضبط نشاط المؤسسات المصنفة (06-198) بقولها "لا تسلم رخصة استغلال المؤسسة المصنفة إلا بعد زيارة اللجنة للموقع عند إتمام انجاز المؤسسة المصنفة وذلك للتأكد من مطابقتها للوثائق المدرجة في ملف الطلب ولمقرر الموافقة المسبقة".

الحالة الثانية

أن فكرة السلطة التقديرية للإدارة لا تحرر الإدارة بصفة مطلقة من الخضوع لمبدأ المشروعية ولرقابة القضاء الإداري في حدود هذه السلطة لأنه في الدولة التي تسود فيها سلطة القانون لا يوجد ما يسمى بالسلطة التقديرية للجهة الإدارية.²

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا بمصر في توضيح الحدود المعينة، لرقابة القاضي الإداري بالرقابة في مجال ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية والمحافظة على توازن علاقة القاضي بها ما يلي "أنه ليس من حق القاضي الإداري أن يستأنف النظر بالموازنة والترجيح فيما قام لدى جهة الإدارة من اعتبارات قدرت على مقتضاها إصدار القرار ما دام هذا التقدير استخلص استخلاصا سائغا من الوقائع الثابتة في الأوراق وإلا كان في ذلك مصادرة للإدارة في تقديرها وغل يدها عن مباشرة وظيفتها في الحدود الطبيعية، التي تقتضيها هذه الوظيفة وما تستلزمه من حرية في وزن مناسبات القرارات التي تصدرها وتقدير مدى ملائمتها".³

¹ - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص:33.

² - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص: 33.

³ - محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع نفسه، ص:37.

فعمل القاضي الإداري باعتباره قاضي حكم يتمثل في تكييف الوقائع المعروضة أمامه ويعطيها الوصف القانوني المناسب لها ويتأكد من مطابقة وقائع النزاع الإداري لأحكام القانون الإداري التي يحكمها للتثبت من صحة الأعمال الإدارية المطعون في مشروعيتها.¹

الفرع الثاني

الظروف الاستثنائية

قد تضطر الإدارة للقيام بعملها إلى اتخاذ إجراءات وتدابير استثنائية غير مألوفة في نشاطها العادي تفرضها ظروف معينة ولو على حساب القوانين والأنظمة المعمول بها بهدف سير المرافق العامة بانتظام واطراد ومن بين هذه الإجراءات الاستثنائية: إغلاق المحال وسحب التراخيص ووقف بعض النشاط المدة محددة أو غير محددة، إخلاء بعض المناطق ومنع التنقل وكذلك الامتناع عن تنفيذ بعض الأحكام التي تدخل في نطاق سلطة المشرع كأصل عام.²

ومن المسلم به أن حالة الضرورة لا تلغي مبدأ المشروعية وإنما تؤثر في نطاقه بحيث تضيي طابع المشروعية الاستثنائية على القرارات الصادرة غير مشروعة، قد أجاز الدستور التعامل خارج نطاق نصوصه وأحكامه بالقدر الضروري لذلك في ظل الظروف الاستثنائية التي تواجهها الدولة وفي حالة انتهاء تلك الظروف يجب الرجوع لاحترام مبدأ المشروعية والقانون³ وإلا اعتبر عمل الإدارة الذي يخرج عن إطار مبدأ الشرعية بشكل سافر ومنقطع الصلة بأي نص تشريعي أو تنظيمي اعتداء مادي يلزم التعويض عنه.⁴

ورقابة القضاء في الظروف الاستثنائية تكون مقيدة بالظروف التي تحيط بتلك الرقابة فليس من المعقول أن يحرص القاضي الإداري على ضمان حقوق وحرية الأفراد في وضع يهدد سلامة وأمن البلاد ومرافقها العامة وهو ما جعل القضاء الإداري يقر بمبدأ الظروف الاستثنائية.⁵

-Jean François Roberge, Le sentiment de justice, Revue juridique de la Sorbonne, n°= 01, 2020, p11.

¹ - محمد منير حساني، ممارسة القاضي الإداري لرقابة الدستورية، مجموعة أعمال الملتقى الدولي الثامن حول التوجهات الحديثة للقضاء الإداري، يومي الثلاثاء والأربعاء 06 و07 مارس 2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر، ص:75.

² - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 49.

³ - زلاسي عادل، صادقي عباس، اتجاهات القضاء الإداري الجزائري في الحد من القيود الواردة على مبدأ سيادة القانون، مجموعة أعمال الملتقى الدولي الثامن حول التوجهات الحديثة للقضاء الإداري، يومي الثلاثاء والأربعاء 06 و07 مارس 2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر، ص: 171.

⁴ - حكم رقم 1254 بتاريخ 2011/03/28، ملف رقم 1831 ش ت، النشرة القضائية للمحكمة الإدارية بالرباط، مرجع سابق، ص:80.

⁵ - زلاسي عادل، صادقي عباس، مرجع سابق، ص: 171.

ومن الآثار الهامة والخطيرة التي ترتبها الظروف الاستثنائية هي تعطيل عمل جميع المؤسسات الدستورية بما فيها جهاز القضاء منح للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية الحق في اتخاذ الإجراءات والتدابير المناسبة لحفظ النظام والأمن العام قصد مواجهة الأوضاع الراهنة، حيث تسيطر السلطة التنفيذية بشكل تام بالتصرف لمجابهة الظروف حتى ولو ترتب عن ذلك خروجاً عن مبدأ المشروعية إلا أنه خروج اقتضته حالات خاصة.

كما حدد المؤسس الدستوري أمر انتهاء الحالات الاستثنائية بنفس الكيفيات والإجراءات التي تم وقفها اتخاذها طبقاً لقاعدة توازي الأشكال حيث لا بد من استشارة المؤسسات والهيئات المذكورة سابقاً نظراً لأهمية وخطورة هذا الإجراء.¹

ويعد مجلس الدولة الفرنسي أول من ابتدع فكرة الظروف الاستثنائية، حيث أطلق تسمية المشروعية الاستثنائية على القرارات التي تصدرها الإدارة في ظل هذه الظروف، حتى يضمني عليها طابع المشروعية، على الرغم من عدم مشروعيتها لوجود عيوب تشوبها في الحالات العادية، لكن يجب مراعاة الحقوق والحريات الأساسية الفردية والجماعية لأفراد المجتمع والتي تعرف تقليصاً وتقييداً في الحالة الاستثنائية بهدف المحافظة على النظام العام والمصلحة العامة للمجتمع.²

ورقابة القضاء في الظروف الاستثنائية تكون مقيدة بالظروف التي تحيط بتلك الرقابة فليس من المعقول أن يحرص القاضي الإداري على ضمان حقوق وحريات الأفراد في وضع يهدد سلامة وأمن البلاد ومرافقها العامة وهو ما جعل القضاء الإداري يقر بمبدأ الظروف الاستثنائية.³

وقد كرس القانون الجزائري هذا المبدأ حيث نصت المادة 107 من الدستور الجزائري على "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، رئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية".

¹ - المادة 107 الفقرة الأخيرة من دستور 1996 .

² - بوشبية مختار، الضبط الإداري والقضائي في النظرية العامة والتطبيقات بالمحليات الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 1974، ص: 08.

³ - زلاسي عادل، صادقي عباس، المرجع نفسه، ص: 171.

ومن خلال المادة المذكورة أعلاه، نلاحظ بأن المؤسس الدستوري قد حول رئيس الجمهورية حق اتخاذ الإجراءات الاستثنائية ولكنه اشترط لاتخاذ هذا الإجراء جملة من الشروط القانونية تتمثل في:

- أن يكون هناك خطر مؤكد وداهم يستحيل تفاديه ومجاوبته دون إعلان الحالة الاستثنائية.
- أن يهدد الخطر وأمن واستقلال المؤسسات الدستورية وسلامة ترابها.

أن يقوم رؤس الجمهورية وجوبا باستشارة المؤسسات الدستورية المتمثلة في رئيس مجلس الأمة رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول، رئيس المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء مسبقا قبل اتخاذ الإجراء حتى لا يكون هناك تعسف وانفراد بالسلطة في اتخاذ القرار.

المبحث الثاني

المخالفات والعقوبات المقررة في مجال الترخيص للمنشآت الصناعية لتعزيز الطابع الوقائي لحماية البيئة

تتضمن العقوبات المطبقة على المنشآت الصناعية فئتين من العقوبات تتعلق الفئة الأولى بتطبيق كافة العقوبات المشددة المقررة للجرائم والمخالفات البيئية المرتكبة من قبل الأشخاص الطبيعيين مع مضاعفة العقوبة في حالة العود، أما الفئة الثانية فتخص العقوبات التي تطبق على الأشخاص المعنوية فقط التي تتناسب وطبيعة الشخص المعنوي وتنصب أساسا على ذمته المالية.

لهذا تتنوع العقوبات والجزاءات القانونية في التشريع البيئي لمواجهة المخالفات المرتكبة والمتعلقة وعلى رأسها ممارسة النشاط دون الحصول على الترخيص اللازم من الجهات القضائية المختصة إلى جزاءات قضائية ذات طبيعة مالية (المطلب الأول) وجزاءات قضائية غير مالية تتمثل في العقوبات السالبة للحرية وعقوبات تكميلية يمكن للقاضي أن يحكم بها على مستغل المنشأة إلى جانب العقوبة التكميلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

العقوبات القضائية ذات الطابع المالي

تعتبر الغرامة جزاء مالي تفرضه المحكمة المختصة كعقوبة على المخالف استنادا إلى القانون الذي يستغل المنشأة الصناعية دون ترخيص إداري صادر من الجهات المختصة حيث يصيب هذا

الجزء المستغل في ذمته المالية وليس في شخصه أو جسمه، لهذا وجب علينا تحديد تعريف لهذا النوع من العقوبات (الفرع الأول) وكذا تحديد مقدارها المنصوص عليه في قانون حماية البيئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف الغرامة المالية

لقد تبنى الفقه الدلالة المعجمية واللغوية في تعريف الغرامة المالية، حيث عرفها بأنها ما يلزم أدائه والجمع غرامات، أي ما يلزم أدائه تأديبا أو تعويضا وكذا المغرم والغرم وقد غرم الرجل الدية بالكسر غرما.¹

كما عرفت الغرامة على أنها إلزام مالي يقدره الحكم القضائي على المحكوم عليه لصالح خزانة الدولة. فهي جزاء وعقوبة تهدف إلى إيلام الجاني في ماله تشكل صورة من صور التعويض عن الضرر الذي أصاب المصلحة الجماعية عند تعسف الفرد في استعمال حقه أو تجاوز حدود استعمال هذا الحق.²

فالغرامة إذن من العقوبات الناجعة كون المخالفين البيئيين من المستثمرين الاقتصاديين الذي يتأثرون بصفة كبيرة بهذا النوع من الجزاءات خاصة وأن أغلب الجرائم البيئية تنتج عن النشاطات الصناعية التي تسعى لتحقيق فوائد وأرباح اقتصادية على حساب البيئة، فيحدث بذلك الضرر نتيجة عدم احترام القوانين البيئية والتعسف في استعمال حرية ممارسة النشاط الاقتصادي.³

وقد يحكم القاضي بهذه العقوبة كعقوبة أصلية منفردة وهذا ما تضمنه قانون حماية البيئة كما قد تأتي في صورة عقوبة تبعية تضاف إلى العقوبة الأصلية.

¹ محسن عبد فرحان الجميلي، الغرامة المالية في الحدود والجنايات على النفس البشرية وما دونها في الفقه الإسلامي، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 2006، ص: 15.

² مدين أمال مرجع سابق، ص: 210.

³ يمكن القول بأن الغرامة التي تفرض على المنشأة المصنفة تساوي بخمسة مرات الحد الأقصى المفروض على الشخص الطبيعي، وهو الأمر الذي أكده القانون الفرنسي في المادة 28/131، راجع في ذلك لقمان بامون، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي عن جريمة تلويث البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010-2011، ص: 144.

الفرع الثاني

مقدار الغرامة المالية

بالرجوع إلى قانون البيئة نجد المشرع الجزائري نص على حالات تطبيق عقوبة الغرامة مع العقوبة الأصلية المتمثلة في الحبس كما رأينا سابقا، حيث تقدر غرامة استغلال منشأة دون الحصول على ترخيص بخمس مائة ألف دينار جزائري (500.000 دج)، أما من يعرقل الأشخاص المكلفين بالحراسة والمراقبة وإجراء الخبرة للمنشآت المصنفة أثناء تأدية مهامهم فتحدد الغرامة المالية بمائة ألف دينار جزائري (100.000 دج).

في حين تقدر غرامة الخاصة بعدم الامتثال لقرار الإعذار في الأجل المحدد لاتخاذ تدابير الحراسة أو إعادة المنشأة إلى مكانها إلى حالتها الأصلية بعد توقف النشاط بخمس مائة ألف دينار جزائري (500.000 دج) ونفس الغرامة تطبق على كل من لم يمتثل لقرار الإعذار باحترام المقتضيات التقنية.

ونلاحظ بأن المشرع الجزائري قد أولى عناية واهتماما بالغرامة المالية كعقوبة أصلية من خلال رفع الحد الأدنى والأقصى لعقوبة الغرامة في مجال الجرائم البيئية وهذا ما يزيد من فاعلية وسرعة الردع.

وقد أقر المشرع الفرنسي على خلاف المشرع الجزائري مبدأ تقسيط الغرامة وذلك لمراعاة الظروف الشخصية والعائلية حيث يؤخذ بعين الاعتبار دخل وأعباء مرتكب الجريمة، كما أجاز القانون الفرنسي للقاضي الحكم بوقف تنفيذ عقوبة الغرامة في حالة ثبوت عدم الحكم على الشخص المعنوي خلال مدة خمس (05) سنوات التي تسبق ارتكاب الجريمة بعقوبة الغرامة التي لا تزيد على أربع مائة ألف فرنك فرنسي لجناية أو جنحة يعاقب عليها القانون العام.¹

فالغرامة من أقدم صور العقوبات إذ كانت في البداية تقدم على شكل دية تحمل طابعا مزدوجا حيث تتضمن في جزء منها نوعا من العقاب وفي الجزء الآخر تعد تعويضا للضحية عن الضرر الذي لحقه لكنها تختلف عن التعويض في أنها لا يحكم بها إلا بنص يحدد مقدارها ولا يمكن التنازل عنها، في حين يستلزم التعويض في جميع الجرائم التي تلحق بالضحية يخضع تقديره للسلطة

¹- Blouc Bernard, la responsabilité penal des entreprises en droit français, comparé, R I D, 1994, p 679.

التقديرية للقاضي الجزائي ويمكن التنازل عنه بطلب من الضحية. ويمكن الإشارة إلى أن تنفيذ الغرامة أمر اختياري أو إجباريا عن طريق الإكراه البدني.¹

وقد استحدثت إجراءات في سنة 2001 تختص بتحصيل الغرامات والعقوبات المالية من الناحية العملية بناء على توصيات من اللجنة الوزارية المشتركة لوزارة العدل ووزارة المالية حيث أصبحت ملخصات الأحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم والمجالس القضائية تسلم لمراسل الإدارة الجبائية المعتمد على مستوى كل مجلس قضائي عوض إرسالها عن طريق البريد كما كان معمول به سابقا كما يجب أن يكون المراسل المعين من طرف الإدارة الجبائية والمعتمد من طرف الهيئات القضائية على الأقل في رتبة مراقب يقوم هذا المراسل بمراقبة كل المعلومات الضرورية التي تحول دون عرقلة تنفيذها. ويكون تنفيذ الحكم القاضي بالغرامة على مستوى كتابة ضبط مصلحة تنفيذ العقوبات.²

يكون تنفيذ الحكم القاضي بالغرامة على مستوى كتابة ضبط مصلحة تنفيذ العقوبات فيحرر الكاتب بطاقات ثلاثة ترسل البطاقة الأولى إلى المجلس القضائي لمكان ميلاد المعني والثانية ترسل لوزارة العدل أما البطاقة الثالثة فتُرسل لوزارة الداخلية ثم يسجل ملخص الحكم أو القرار على مستوى مصالح الضرائب.³

فلا يجوز تطبيق عقوبة الغرامة إلا بنص قانوني يضيفي على الفعل صفة عدم المشروعية فإذا كان مشروعاً فإنه لا يجوز توقيع الجزاء على فعل ليس مقرر قانوناً وهذا تطبيقاً للمبدأ المعروف في القانون الجنائي والمتمثل في شرعية الجرائم والعقوبات.⁴

وتختص الجهات القضائية دون سواها بتطبيق عقوبة الغرامة فلا تنفذ هذه الأخيرة إلا إذا صدر بها حكم قضائي من محكمة جنائية مختصة فلا يمكن أن يخضع الشخص المعنوي إلى عقوبة لا يتم فيها الرجوع إلى المحكمة أي لا بد من استصدار حكم قضائي بتقرير الإدانة وتحديد مقدار الغرامة التي يستحقها الشخص المعنوي أو المنشأة.⁵

وتقتصر الغرامة على المنشأة الصناعية المرتكبة للمخالفة البيئية بأن تمارس نشاطها دون الرجوع إلى الجهات المختصة ومنحها التصريح اللازم دون أن تتجاوز العقوبة غير هذه المنشأة أو المصنع

¹ - أحسن بوسقيعة، قانون العقوبات على ضوء الممارسة القضائية، ط03، ديوان الأشغال التربوية، الجزائر، 2001، ص: 22.

² - التعلية رقم 3663 الصادرة بتاريخ 2000/07/10 عن المديرية العامة للضرائب.

³ - بالنسبة لتنفيذ الأحكام الغيابية الخاصة بالغرامة، يتم مباشرة وفي حالة إقامة المعارضة من طرف المعني فتسلم له شهادة إلغاء البطاقة رقم 01 التي يسلمها لمصالح الضرائب لتلغي الحكم بالغرامة، لتفصيل أكثر راجع في ذلك المذكرة الوزارية رقم 17-27 المؤرخة في 1996/08/27.

⁴ - الفهوجي علي عبد الله، علم الإجرام والعقاب، مرجع سابق، ص: 38.

⁵ - الشاذلي فتوح عبد الله، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002، ص: 288.

استنادا إلى مبدأ شخصية المسؤولية الجنائية الذي مفاده أن تكون العقوبة قاصرة فقط على الشخص المعنوي المسؤول دون سواه من المنشآت الصناعية أو الأشخاص الطبيعيين الذين ينتمون إليها إلا الأشخاص الذين لهم صلة بالجريمة البيئية.¹

كما يشترط أن تكون عقوبة الغرامة مقدرة وضرورية لمكافحة الجرائم وتناسبها مع جسامة الفعل الذي تقررت من أجله، لهذا بالرجوع إلى التشريع البيئي نجد بأن المشرع كما رأينا عند الحديث عن تحديد مقدار العقوبة قد اعتمد نظام تدرج مقدار العقوبة في اعتماده على الحد الأدنى والحد الأقصى وذلك بالنظر إلى مدى جسامة وخطورة الفعل المرتكب على البيئة ومساهمة في التلوث وتزايد الأضرار حكما أن معظم التشريعات تعطي للقاضي السلطة التقديرية في موائمة الغرامة ودرجة خطورة وطبيعة الفعل المرتكب.²

كما تقتضي العدالة أن تخضع عقوبة الغرامة لمبدأ المساواة أي أن تقرر لجميع الأشخاص المحكوم عليهم دون تمييز أو مفاضلة بينهم مع وجوب مراعاة ظروف المصنع وإمكاناته المالية والاقتصادية ودرجة خطورة الفعل المجرم والمخالفة البيئية المنسوبة إليه كمعيار يستند إليه للتمييز بين الأشخاص المعنوية حسب نوع ومقدار العقوبة.³

تهدف عقوبة الغرامة في مجال البيئة إلى تحقيق الأغراض المنوطة بها والمتمثلة في تحقيق الردع عام؛ حيث إن تطبيق عقوبة الغرامة على المنشأة الصناعية من شأنه أن يحقق ردعا عاما خاصة وأنها تمس بالجانب المالي مما يجعلها تعيد في إنذار باقي المنشآت بتحمل المسؤولية من ناحية النشاطات التي تدخل ضمن مصلحة الشخص المعنوي وتجعلهم أكثر حرصا على الوقوع في الأخطاء والمخالفات التي تضر بالبيئة لهذا يقوم القاضي بالتأكد توافر كافة الأركان القانونية للجريمة البيئية من خطأ وضرر وعلاقة سببية بينهما ففي حالة عدم وجود أحد هذه الشروط لا نكون بصدد جريمة بيئية.⁴

¹ - رمضان غسمون، الحق في محاكمة عادلة من خلال التشريع الوطني الجزائري والتشريع الدولي، المنهل، 2010، ص: 118.

² - الشاذلي فتوح عبد الله، مرجع سابق، ص: 234.

³ - وهذا تطبيقا لمبدأ تفريد العقاب، الذي ينظر إلى الحالة الشخصية للمجرم وظروف حياته وأحواله وطبيعته، بحيث تختلف العقوبة باختلاف هذه العوامل واختلاف الأشخاص المحكوم عليهم فلا تتعدى العقوبة إلى غير الجاني، لتفصيل أكثر راجع في ذلك إبراهيم رمضان عطايا، فردية العقوبة وأثرها في الفقه الإسلامي، ط01، دار الفكر الجامعي، 2008، ص: 14، الجبور خالد سعود البشير، التفريد العقابي في القانون الأردني، ط01، دار وائل، عمان، الأردن، 2009، ص: 13.

⁴ - وفي هذا السياق قضت المحكمة العليا في قرار لها صادر بتاريخ 2008/10/08 في قضية رقم 438619 (أ ع ضد النيابة العامة) أن مجرد تلويث زورق جزء منه مغمور في مياه البحر لا يشكل جنحة تلوث للبيئة، مجلة المحكمة العليا لسنة 2009، عدد01، ص: 377.

إضافة إلى تحقيق الردع الخاص؛ أي أن المساس بالجانب المالي للمصنع يدفع بالأشخاص الممثلين له إلى التثبيت في المستقبل ليكونوا أكثر انضباطا مع الأنظمة والتشريعات البيئية ويحول دون تكرار الفعل المجرم والمعاقب عليه.

المطلب الثاني

العقوبات القضائية غير المالية

صنف المشرع الجزائري العقوبات إلى ثلاثة أصناف؛ عقوبات أصلية وأخرى تبعية والثالثة تكميلية يجوز للقاضي النطق بها مع العقوبة الأصلية. وبالرجوع إلى قانون حماية البيئة الجزائري نجد بأن المشرع قد نص بشأن مخالفة الأحكام القانونية والتنظيمية في مجال الرخص الإدارية على عقوبات أصلية سالبة للحرية إلى جانب العقوبة المالية (الفرع الأول) إضافة إلى أنه أجاز للقاضي الحكم بعقوبات تتبع العقوبة الأصلية إذا ما رأى أن ذلك ضروري ويساهم في إصلاح الضرر البيئي وردع المستغل المخالف (الفرع الثاني).

الفرع الأول

العقوبات السالبة للحرية

يعتبر الحبس بمفهومه العام، من بين العقوبات الأصلية السالبة للحرية المحكوم عليه إذا ثبتت إدانته بجريمة تلويث البيئة (أولا) وذلك لمدة محددة بين القانون حدها الأقصى والأدنى (ثانيا) وفقا لمحاضر وأدلة إثبات يحررها أشخاص مكلفون قانونا بذلك إثر معاينتهم للمخالفات المرتكبة (ثالثا).

أولاً: تعريف عقوبة الحبس

الحبس هو وضع المحكوم عليه في أحد السجون المركزية أو العمومية المدة المحكوم عليه بها ولا يجوز أن تنقص المدة عن 24 ساعة ولا تزيد عن خمس سنوات إلا في الحالات الخاصة المنصوص عليها قانونا.¹

كما يعرف الفقه القانوني بأنه تقييد حرية المحكوم عليه بحجزه في الأماكن التي تعدها السلطة العامة في الدولة وفقا للأصول والإجراءات القانونية.²

¹ - إيهاب عبد المطلب، الموسوعة الجنائية الحديثة في شرح قانون العقوبات طبقا لأحدث التعديلات الصادرة بالقانون رقم 95 لسنة 2003، 2010، القاهرة، ص: 267، محمود ربيع خاطر، قانون العقوبات معلقا عليه بأحدث أحكام محكمة النقض، دار محمود، 2018، ص: 19.

² - إحسان علو حسين، الأضرار التي تلحق بالمتهم وعلاجها، دراسة في الفقه والقانون، دار الكتاب العلمية، 2019، ص: 148.

وتتسم عقوبة الحبس بأنها مؤقتة حيث نصت التشريعات البيئية في الجزائر على عقوبة الحبس للجرائم البيئية سواء تعلقت بجنحة أو مخالفة بيئية عن ارتكاب عمل يشكل انتهاك لقواعد حماية البيئة.¹

ثانيا: مدة العقوبة

حدد المشرع في القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة العقوبات المقررة لمرتكبي المخالفات البيئية التي تأخذ طابع الجنحة وتتمثل في:

أ- الحبس لمدة (06) أشهر

يعاقب بالحبس لمدة ستة (06) أشهر كل من لم يمتثل لقرار الإعذار في الأجل المحدد لاتخاذ تدابير الحراسة أو إعادة المنشأة أو مكانها لحالتهما الأصلية بعد توقف النشاط بها.²

ونفس العقوبة (06) أشهر أيضا نجد أن المشرع قد قررها لكل من يواصل استغلال المنشأة دون الامتثال لقرار الإعذار باحترام المقترضات التقنية المتعلقة بالدراسات البيئية الأولية في الأجل المحدد.³

ب- الحبس لمدة سنة واحدة (01)

يعاقب لمدة سنة واحدة كل من استغل منشأة دون الحصول على ترخيص لاستغلالها كما نص المشرع على تطبيق نفس العقوبة ضد كل من يعرقل الأشخاص المكلفين بالحراسة والمراقبة وإجراء الخبرة للمنشآت المصنفة أثناء تأدية مهامهم.

ج- الحبس لمدة سنتين (02)

تطبق عقوبة الحبس لمدة سنتين ضد كل من قام باستغلال المنشأة بشكل يخالف الإجراء الذي قضى بتوقيف سيرها أو غلقها اتخذ تطبيقا لأحكام المواد المتعلقة بالمنشآت الصناعية التي لم ترد

¹ - نورة موسى، الحماية القانونية للبيئة في التشريع الجزائري، مجلة المعيار، جامعة الأمير عبد القادر، قسنطينة، مج16، عدد 32، 2013، ص: 531، مصطفى عبد الحميد عدوي، أضواء على تشريعات حماية البيئة، المسؤولية القانونية، مؤتمر نحو دور فاعل في للقانون في حماية البيئة وتتميتها، دولة الإمارات العربية المتحدة، مايو 1999، ص: 26.

² - المادة 105 من القانون 10-03، مرجع سابق.

³ - المادة 104 من القانون 10-03، المرجع نفسه.

ضمن قائمة تصنيف المنشآت المصنفة أو بعد إجراء الحظر طبقا للمادة 102 من قانون حماية البيئة.¹

ونلاحظ بأن عقوبة سنتين تطبق أيضا في حالة ممارسة نشاط يدخل ضمن النشاطات الصاخبة والتي لا تدخل ضمن قائمة المؤسسات المصنفة لحماية البيئة دون الحصول على ترخيص استغلال المنشآت الصاخبة والتي تتسبب في الضجيج وأضرار سمعية.²

الفرع الثاني

الأشخاص المكلفون بمعاينة المخالفات

نصت المادة 101 من قانون البيئة (03-10) في فقرتها الأولى على أنه "تثبت المخالفات بمحاضر يحررها ضباط الشرطة القضائية ومفتشو البيئة في نسختين ترسل إحداها إلى والي الولاية والأخرى إلى وكيل الجمهورية...".

من خلال المادة المذكورة أعلاه؛ يتضح لنا بأن المشرع الجزائري قد بين أدلة الإثبات في مجال المخالفات البيئية المتمثلة في المحاضر التي يتم تحريرها من قبل ضباط الشرطة القضائية في إطار التحريات التي يقوم بها وكذلك مفتشي البيئة الذين يقومون بزيارة المنشآت ضمن عمليات التفتيش التي سبق وأن تكلمنا عليها في الفصل السابق فعند وجود مخالفة تضر بالبيئة يتعين على الموظفين المكلفين تحرير محاضر في نسختين تثبت صحة الوقائع ترسل نسخة إلى والي الولاية المعنية والنسخة الثانية إلى وكيل الجمهورية لاستكمال إجراءات التحقيق في القضية وعرضها على المحكمة المختصة ليصدر حكم بإدانة الجاني وتطبيق العقوبة التي قررها القانون لردع المستغلين عن مثل هذه الانتهاكات التي أصبحت تهدد وجود الإنسان والبيئة معا.

إضافة إلى ضباط وأعوان الشرطة القضائية العاملين في إطار أحكام قانون الإجراءات الجزائية وكذا سلطات المراقبة في إطار الصلاحيات المخولة لهم بموجب التشريع المعمول به يؤهل للقيام بالبحث وبمعاينة مخالفات أحكام هذا القانون:

➤ أعوان وموظفي الضبطية القضائية المنصوص عليهم في قانون الإجراءات الجزائية.³

¹ - المادة 103 من القانون 03-10، المرجع نفسه.

² - المادة 108 من القانون 03-10، المرجع نفسه.

³ - حددت المادة 21 من الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المعدل والمتمم على فئة الأعوان المكلفين ببعض مهام الضبط القضائي وهم رؤساء الأقسام والأعوان الفنيون والتقنيون المختصون في الغابات وحماية الأراضي واستصلاحها بالبحث والتحري ومعاينة جنح ومخالفات قانون الغابات وتشريع الصيد ونظام الصيد وجميع الأنظمة التي عينوا فيها بصفة خاصة.

- مفتشو البيئة، موظفوا الأسلاك التقنية للإدارة المكلفة بالبيئة، ضباط وأعوان الحماية المدنية.
- متصرفوا الشؤون البحرية، موظفي الموانئ، أعوان المصلحة الوطنية لحراسة الشواطئ.
- قواد السفن البحرية الوطنية، مهندسي مصلحة الإشارة البحرية.
- قواد سفن علم البحار التابعة للدولة، الأعوان التقنيون بمعهد البحث العلمي والتقني وعلوم البحار.
- أعوان الجمارك، القناصلة الجزائريون المتواجدون في الخارج بالنسبة للمخالفات المتعلقة بالبحر، حيث يكلفون بالبحث وجمع المعلومات لكشف مرتكبي هذه المخالفات وإبلاغها للوزير المكلف بالبيئة والوزراء المعنيين.¹

وبالنسبة لحجية المحاضر التي يحررها مأموري الضبط القضائي المختصين فالأصل ألا يتقيد بما ورد في التحقيق الابتدائي أو في محاضر جمع الاستدلال إلا إذا وجد نص قانوني يقضي بذلك لكن يرد استثناء يتمثل في أن المحاضر المحررة في مواد المخالفات حجة بالنسبة للوقائع التي يثبتها المأمورون المختصون إلى أن يثبت نفيها. وبالنسبة للمحاضر المتعلقة بالجرائم البيئية لا يعد مضمونها حجة إذا كانت تمثل جناية أو جنحة يلتزم إثبات الإدعاء في مواجهة المخالف.²

المطلب الثالث

العقوبات التكميلية

إلى جانب النطق بالعقوبات الأصلية أجاز قانون البيئة للقاضي سلطة توقيع عقوبات تبعية يراها مناسبة في مجال حماية البيئة والحد من آثار المخالفة البيئية كالمنع من استعمال المنشأة لمدة معينة (الفرع الأول) والأمر بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية كصورة من صور التعويض العيني (الفرع الثاني) الإقصاء من المشاركة في الصفقات العمومية لمدة تزيد عن خمس سنوات (الفرع الثالث) والمصادرة (الفرع الرابع)

¹ - المادة 111 من القانون 03-10.

² - أمين مصطفى محمد، الحماية الجنائية والإجرائية للبيئة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2018، ص: 66-67.

الفرع الأول

منع استعمال المنشأة

أجاز المشرع الجزائري للقاضي في حالة استغلال منشأة صناعية دون الحصول على ترخيص يسلم من الجهات والسلطات الإدارية المختصة طبقاً لقوانين وتشريعات البيئة أن تقضي بمنع استعمال المنشأة إلى حين الحصول على الرخصة وفقاً للإجراءات القانونية والتنظيمية المتبعة في منح الرخص كما يمكن للقاضي أن يأمر بالإنفاذ المؤقت للحظر.

الفرع الثاني

إعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية

للقاضي الذي ينظر في دعوى استغلال منشأة صناعية دون الحصول على ترخيص سلطة تقديرية في أن يأمر بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية في مدة محددة.¹

ويجب أن نميز في هذه الحالة بين إعادة الحال إلى ما كان عليه الذي يصدر بناءً على أمر من القاضي الجزائري كعقوبة تكميلية وبين إعادة الحال إلى ما كان عليه في حالة توقف المنشأة نهائياً عن ممارسة النشاط الذي فرضه المشرع كالتزام يقع على عاتق المستغل وذلك لحماية البيئة وإزالة الآثار السلبية التي يخلفها النشاط الصناعي.

الفرع الثالث

الإقصاء من المشاركة في الصفقات العمومية لمدة تزيد عن 05 سنوات

بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المتعلق بالصفقات العمومية نجد بأن المشرع الجزائري قد منح القاضي سلطة توقيع عقوبة منع الشركة من المشاركة في الصفقات العمومية التي يتم إعدادها من طرف الدولة أو إحدى هيئاتها العامة. وتظهر فاعلية هذا الجزاء في أنه يؤثر سلباً في الذمة المالية للشخص المعنوي عن طريق التخفيف وإضعاف نشاطه أو الحد منه نهائياً نظراً لأن الصفقات تساهم بصفة كبيرة في تقدم وتزايد النشاط الاقتصادي واستمراره مما يحقق ربحاً سريعاً في مجال الائتمالات لقواعد حماية البيئة والحد من التلوث.²

¹ - المادة 102 فقرة 03 من القانون 10-03، مرجع سابق.

² - المادة من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 2010/10/07 المتضمن قانون الصفقات العمومية، ج ر عدد 58، صادرة في 2010/10/07، المادة 15 من قانون العقوبات، مرجع سابق.

الفرع الرابع

مصادرة الشيء الذي استعمل في ارتكاب الجريمة أو نتج عنها

يقصد بالمصادرة رجوع وأيلولة الأموال ذات الصلة بالجريمة نهائيا إلى خزينة الدولة دون مقابل قد تمس هذه العقوبة الأشياء التي استعملت في ارتكاب الجريمة من قبل الشخص المعنوي كمصادرة آلات وأجهزة المصنع التي تسببت في تلويث البيئة كما قد تمس الجريمة بالأشياء التي نجمت عن تلوث البيئة وفي هذا المجال ينتج عن الجريمة البيئية أثنين؛ أولهما هو التلوث وفي هذه الحالة لا يمكن مصادرته لأنه مجرد ضرر، أما الأثر الثاني فيتمثل في المساس بالثروات الطبيعية والموارد البيئية المحمية وفي هذه الحالة يمكن القول بإمكانية مصادرتها كالأشجار المقطوعة والحيوانات والرمال التي تم نقلها من الشواطئ... الخ.¹

وأخيرا يمكن القول بأن المشرع قد ضمن قانون البيئة مجموعة من المخالفات والعقوبات فيما يخص المنشآت المصنفة تتعلق أساسا بعقوبات أصلية سالبة للحرية ومالية وأخرى تبعية ضد الانتهاكات والجرائم التي تتعرض لها البيئة وعلى رأسها استغلال منشأة دون رخصة تنظمها وتخضع لدراسة الأخطار والأضرار التي يمكن أن تسببها للبيئة والصحة العامة.

لكن ما يمكن ملاحظته بأن العقوبات السالبة للحرية قد تعلق فقط بالشخص الطبيعي مسير المنشأة أو صاحبها حسب مسؤولية كل منهما دون أن يدرج المشرع عقوبات تتلاءم وطبيعة الشخص المعنوي ولعل السبب يرجع إلى أن الشخص الطبيعي هو الذي يساهم بصفة مباشرة في تسيير وممارسة النشاط لذلك فارتكابه لجرائم تلوث واستغلال دون رخصة يكون أمر واردة كما يتحتم عليه أن يكون أكثر حرصا.

أما الغرامة المالية فلم يحدد المشرع المخاطب بها هل للشخص الطبيعي مسير المنشأة أم تدخل في الذمة المالية للشركة باعتبار أن المسير يعمل باسمها ولحسابها.

¹ - حسونة عبد الغني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2012-2013، ص:127، وهذه المصادرة لا تكون إلا بحكم قضائي تنصب على الأموال التي تكون حيازتها تشكل جريمة مستقلة، منصور رحمان، الوجيز في القانون الجنائي العام، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2006، ص: 247 .

خلاصة الباب الثاني

الرخصة باعتبارها تصرفا إداريا يرمي إلى إنشاء مراكز قانونية ترتب آثارا قانونية جد هامة في مجال المنشآت الصناعية سواء تعلقت هذه الآثار بالمصنع في حد ذاته باكتساب المرخص له حقوقا تكمن في الحصول على الرخصة بعد تقديم الوثائق المطلوبة، إضافة إلى حقه في ممارسة نشاط صناعي معين بعد أن كان الأصل فيه أنه محظور لكن تقابل هذه الحقوق التزامات تتعلق بالتقيد والامتثال لشروط وأحكام الرخصة وعدم الخروج عنها إلى مراعاة أحكام تشريع البيئة فيما يخص مكان ممارسة النشاط وصحة العاملين ومعالجة المخلفات الصناعية.

وتبرز خصوصية الرخصة البيئية للمنشآت الصناعية في أنها تتعدى آثارها أطراف العلاقة إلى الغير المجاور للمشروع الصناعي الذي يمكن أن يتضرر من مخاطر هذا الأخير، لذلك أجاز له المشرع حق الاعتراض على إقامة المشروع وطلب التعويض في حالة حدوث الضرر أثناء فتح التحقيق العمومي وهذا ما يزيد من فعالية حماية البيئة والممتلكات والصحة العامة التي تعد من صميم أهداف الضبط الإداري.

إضافة إلى ذلك منح القانون السلطة الإدارية المرخصة جملة من الصلاحيات في إطار تحسين آليات الرقابة الإدارية والضبط، للحفاظ على النظام العام والمحيط جملة من الصلاحيات تكمن في الرقابة والإشراف والمتابعة حتى بعد منح الرخصة فيقوم الأعوان العموميون بالتنقيش وضبط كل المخالفات التي تتعلق بممارسة النشاط الصناعي دون رخصة، إضافة إلى سلطة توقيع الجزاءات الإدارية والمالية تتدرج هذه العقوبات في خطورتها من مجرد توجيه الأعدار للمرخص له المخالف إلى درجة سحب أو إلغاء الرخصة وغلق المصنع نهائيا مع توقيف النشاط وهو ما يزيد من فعالية الحماية والتشدد وضمان الخضوع لأحكام القانون البيئي من قبل أصحاب المصانع.

إلا أن ترك مجال واسعاً من الحرية للإدارة في تقدير ملائمة توقيع الجزاءات والاكتفاء فقط بوضع الأطر العامة أمر في غاية الخطورة، خاصة أنه يفتح المجال أمام عدم ضمان حياد الإدارة وتعسفها نظراً لنقص التكوين بالنسبة للموظفين وضعف القدرات المالية والتكنولوجية اللازمة مما يعيق دور القاضي في أعمال رقابته على أعمال الإدارة المانحة للرخصة لتقدير العقوبات اللازمة في حالة المخالفات البيئية.

الخاتمة

الخاتمة

حدد المشرع أحكاما خاصة لترخيص إنشاء المصانع واستغلالها لما للنشاط الصناعي من دور فعال في تنمية الاقتصاد الوطني بصفة عامة، حيث أخضعه لدراسات تقنية وفنية ولأصول قانونية وشكلية حماية لأصحاب المصانع وللغير وللبيئة بصفة خاصة من خطر التلوث الصناعي، لكن وإن كان لهذه الإجراءات والتدابير نتائج إيجابية يبقى المطلوب التشدد والصرامة أكثر في منح الترخيص للمصانع ضمانا للمصلحة العامة، إلا أنها تظل عاجزة من الناحية الاقتصادية عن تقديم الدعم الضروري، بسبب انعدام الإحصاءات الدقيقة التي تساهم في اتخاذ القرار المناسب نظرا لضعف التطور وقلة الإمكانيات المخصصة في هذا المجال.

لهذا فالأحكام القانونية لتشجيع القطاع الصناعي وتحقيق الموازنة بين التنمية الاقتصادية وحماية البيئة، لم تأت بالنتائج المرجوة والمتوخاة، لهذا ينبغي اتخاذ قوانين تكون أكثر صرامة وجرأة لدعم القطاع الصناعي من جهة ومن جهة أخرى توفير حماية أكثر للبيئة من مخاطر التلوث الصناعي.

وفي ختام هذه الدراسة حاولنا الإجابة على الإشكالية الرئيسية لموضوع الدراسة، تمحورت حول مدى فاعلية الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في توفير حماية وقائية قبلية للبيئة من خطر نشاط المنشآت الصناعية وما تفرع عنها من أسئلة ثانوية تتعلق بالموضوع كآلية لتحقيق التوازن بين التنمية الاقتصادية ومتطلبات حماية البيئة من خطر التلوث، نقول بأنه على الرغم من أن المشرع الجزائري قد حدد الإطار العام لمنح الرخص الإدارية سواء من حيث شروط وإجراءات منحها أو من حيث الجهة المختصة بتسليمها والصلاحيات المخولة لها قانونا بغرض التنظيم والمراقبة، نجد بأن النظام القانوني لا يزال يعرف بعض الصعوبات ويسجل ضعفا في جوانب معينة تعلق أساسا بالإجراءات والأحكام الخاصة بتجديد وتعديل الرخصة التي لاحظنا غياب تأطير وتنظيم مفصل لهذه المسائل اتسمت بالعموم والغموض والتناقض في بعض الأحيان نظرا لكثرة النصوص القانونية المنظمة لكل نوع من الصناعة مما يؤثر دون شك ويضعف من فاعلية الرخصة كأداة ضبط تدعم الجانب الوقائي ونفصل في ذلك ضمن النتائج التالية المتوصل إليها:

نتائج الدراسة

خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

- تبين بشكل واضح قصور وعجز الأحكام الواردة في القانون 03-10 والمرسوم 06-198 عن استيعاب كافة الحالات الخاصة بمنح الرخصة أو التصريح، خاصة وأن هذه النصوص أصبحت غير قادرة على استيعاب التطورات الحديثة العالمية الحاصلة في مجال التصنيع والابتكار، مما يؤثر سلبا

على فاعلية الرخصة كأداة ضبط ووقاية من الأضرار البيئية والصحية التي يمكن أن يسببها النشاط الصناعي والتصدي لها قبل وقوعها وسوف نبين هذه الحالات في النقاط التالية:

1- تبنى المشرع الجزائري نظامين أساسيين للمنشآت الصناعية يعدان استثناء على المبدأ العام القاضي بحرية ممارسة الصناعة، قيدت هذه الحرية لمقتضيات المصلحة العامة المتمثلة في الوقاية من الأضرار والتهديدات التي يشكلها التصنيع على البيئة والموارد الطبيعية، نظام الترخيص الإداري بالنسبة للمنشآت الصناعية من الفئات الأولى والثانية والثالثة، التصريح بالنسبة للمنشآت الصناعية من الفئة الرابعة، قصد تفعيل الجانب الوقائي وتنظيم وضبط النشاط الصناعي لضمان حماية البيئة .

2- المشرع في تنظيمه لقانون حماية البيئة خاصة في مجال ضبط نشاط المنشآت الصناعية سواء ما تعلق منها برخص الاستغلال أو معالجة النفايات بمختلف أشكالها لم يحدد التفاصيل المتعلقة بمراحل الحصول على الرخصة بصفة دقيقة وإجراءات الرقابة عليها، بل رسم الإطار العام دون أن يتطرق لإجراءات المدة القانونية المشترطة في بعض الحالات.

3- يلاحظ كثرة النصوص القانونية التي تنظم كل نوع من الصناعات على حدا مما يطرح التساؤل حول أولوية النص الواجب تطبيقه هل نطبق النصوص القانونية الواردة في المرسوم 06-198 الذي يضبط المؤسسات المصنفة أم نطبق النص الخاص على أساس مبدأ الخاص يقيد العام، لاسيما أن هناك حالات تميزت بالغموض والتناقض تمثلت أساسا في تحديد مدة الرخصة وإجراءات الطعن في قرار رفض المنح والتجديد والتعديل الذي يخضع له المصنع.

4- المنشأة الصناعية تعتبر ضمن قائمة المنشآت المحددة بموجب القانون والتنظيم المعمول بها والتي تشكل خطرا على الصحة العامة والنظافة والزراعة وسلامة المحيط مما يستوجب إخضاعها للرقابة وحصولها على رخصة مسبقة من الوزارة المكلفة بالبيئة قبل البدء في نشاطها.

5- اعتمد المشرع الجزائري في تصنيفه للمنشآت الصناعية معيار درجة خطورة المنشآت على البيئة وصحة الإنسان إضافة إلى حجم وضخامة المصنع وكميات الإنتاج والمخزون، فكلما كانت النشاطات الصناعية خطيرة بدرجة كبيرة فإن الجهة المختصة بتسليم الرخصة تكون درجة الجهة الإدارية المختصة بمنحها أعلى وأرقى فتكون الوزارة المكلفة بالبيئة هي الجهة الأصلية المختصة بالرقابة وحماية البيئة من خطر المنشآت ضمن الفئة الثانية، أما الفئة الثانية فتكون أقل خطورة يمنح الترخيص فيها من قبل والي الولاية المختص إقليميا، أما الفئة الثالثة فتكون أقل خطورة من سابقتها لهذا تخضع لموافقة رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حين تخضع الفئة الرابعة لتصريح من رئيس المجلس الشعبي البلدي نظرا لبساطتها وقلة التعقيد فيما يخص إنشائها.

6- تعتبر الدراسات البيئية الأولية إجراءات وقائية ذات طبيعة تقنية تقوم به الجهات الإدارية المختصة بغرض تحديد الآثار السلبية والإيجابية المباشرة وغير المباشرة لنشاط المنشأة الصناعية على البيئة وصحة الإنسان والعمل على تقادي وقوع الأضرار في الحاضر والمستقبل.

7- التعديلات التي أجراها المشرع على إجراء إيداع طلب دراسة التأثير منذ 1990 تمثلت في زيادة عدد نسخ الطلب من جهة ومن جهة أخرى اشترط أن يتم الإيداع من طرف صاحب المشروع بعدما كان يمكن تقديمه من شخص آخر بدليل عبارة "أو مقدم الطلب" الذي يمكن أن يشير إلى موكله أو من ينوب عنه، إضافة إلى شرط التأشير على نسختين من طرف مكتب الدراسات المكلف، إلا أنه لم يحدد مدة قانونية لإيداع الطلب مما جعل هذه التعديلات تزيد من عبء وتعقيد الإجراءات وعدم تيسيرها.

إضافة إلى ما سبق بيانه، فإن اعتماد الموافقة الضمنية في مجال المصادقة على دراسة التأثير وإن كان يعد وسيلة من الناحية القانونية لدفع السلطة الإدارية إلى القيام بواجباتها في الوقت المحدد وعدم التباطؤ والتراخي، إلا أنه من الناحية العملية لا يمكن تطبيقه لأن المصادقة تعد وثيقة ضمن ملف طلب الترخيص يستوجب تقديمها تحت طائلة رفض الطلب، لهذا وجب إضافة بند في المادة 08 من المرسوم التنفيذي 06-198 أنه في حالة رفض المصادقة في الأجل المحدد لذلك يقدم طالب الترخيص وثيقة رسمية تثبت سكوت الإدارة وعدم الرد عن طريق محضر قضائي .

8- لم يبين المشرع الجزائري حق صاحب المشروع في الطعن في الرفض الصادر عن المصالح المكلفة في حالة تجاوز الأجل كما أنه لم يبين الوسيلة التي يتم بها تبليغ الرفض لطالب الدراسة شخصية كانت أو عن طريق البريد أو الإعلانات، كذلك نقطة أخرى تستوجب الوقوف عندها أن المشرع قد تدارك بعض النقاط في مدة زمنية طويلة امتدت من سنة 2007 إلى سنة 2018 وهذا ما يؤثر في تنظيم إجراء دراسة التأثير كآلية تقنية لمراقبة المنشآت المصنفة وتجنب الآثار البيئية السلبية خلال هذه الفترة.

9- لم يشر المشرع إلى حالة عدم تقديم صاحب المشروع المذكرة الجوابية أو أنه يقدمها خارج هذه الأجل فهل يتم رفض طلب الرخصة.

10- كشفت الدراسة الحالية لرخصة انشاء واستغلال المنشآت الصناعية قصور في جانب الملف المطلوب قانونا والذي يستوجب على طالب الرخصة تقديمه للجهات المختصة بغرض دراسته والتأكد من مدى استيفائه لكافة الشروط حيث وإن كان المشرع قد ذكر الوثائق في المرسوم 06-198 المتعلق بضبط المؤسسات المصنفة بشكل من التفصيل والترتيب إلا أن هناك من الوثائق ما لا يقل أهمية

تمثل في غياب مخططات التدخل لمستغلي المنشآت الصناعية عن الملف وهو وثيقة تبرز مدى جدية مستغل المنشأة الصناعية في أخذ التدابير الاحترازية المسبقة لمنع حدوث الأخطار والأضرار التي يمكن أن يسببها النشاط الصناعي والعمل على تقاؤها ومعالجتها مسبقا وفي وقتها.

11- لاحظنا تعقيد وكثرة الإجراءات وعدم استعمال الجانب التكنولوجي في تقصير وتسهيل الإجراءات خاصة فيما تعلق منها بالوثائق والتحقق العمومي والتبليغ والنشر، إذ لازالت الإدارة الجزائرية تنتهج الأساليب التقليدية التي أثبتت عدم فاعليتها في الوقت الحالي الذي يتطلب آليات ووسائل تكنولوجية تكون أكثر سرعة ودقة، لاسيما ونحن نتكلم عن الاستثمار في المجال الصناعي سواء الوطني والأجنبي وما يحقق من فائدة وأرباح من الناحية الاقتصادية تساهم بشكل كبير في تحقيق التنمية.

12- التصريح يعد آلية من الآليات التي نص عليها القانون وأسلوب وقائي لتحقيق الغايات الضابطة تستخدمه السلطة العامة باعتبارها المخولة قانونا للقيام بمهمة الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام بمختلف عناصره والتمثلة في الصحة العامة والسكينة والأمن قصد تنظيم النشاط المرغوب ممارسته وتفادي وقوع الأضرار والأخطار التي تسببها المنشآت من الدرجة الرابعة على الصحة العامة وحماية البيئة.

13- غياب تنظيم قانوني متكامل يفصل بدقة الإجراءات المتبعة في طلب التصريح وتناقض دراسة الملف بين الجانب القانوني والواقع العملي، حيث أن دراسة ملف التصريح تتم من الناحية العملية من قبل مديرية البيئة أما القانون فقد نص على وجوب دراسة الملف من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا التناقض يشكل صعوبة في حالة نشوب نزاع فُضد من ترفع الدعوى هل ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب منطوق قانون البيئة والمرسوم 06-198 أم ترفع ضد والي الولاية المختص إقليميا بحكم أن من أعد الدراسة مديرية البيئة بالولاية وهذا الأمر تنتج عنه عدة إشكالات قانونية وإدارية خاصة في مجال تحديد المسؤولية الإدارية في حالة منح الترخيص وحصول أضرار بيئية يصعب تداركها كما يؤدي إلى عرقلة مشاريع صناعية قد تكون المنطقة بحاجة ماسة إليها من جهة ثانية.

14- لهذا فوجوب إحداث نموذج موحد للتصريح أصبحت ضرورة ملحة يفرضها الواقع العملي يعمل على تسهيل عمل الإدارة من جهة وتقصير الوقت والتعب والتكاليف على المستثمر من جهة أخرى.

15- إن حالة توسيع أو تحويل منشأة من الصنف الأول أو الثاني يمكن أن تمس تعديلات بالزيادة أو النقصان للتأثيرات على البيئة والإنسان، مما يفرض حصول رخصة جديدة. كما أنه قد يؤدي

التوسيع أو التحويل إلى زيادة أو تضاعف حجم المخاطر المباشرة والإزعاجات أو العيوب فيما يتعلق بالإنسان والبيئة أو تغيير فئة ونوع المصنع الأمر الذي يفرض احترام الشروط ومعايير النوعية الجديدة، لذلك أصبح من الضروري تنظيم حالات تحويل وتوسيع المصنع بصورة مفصلة حتى لا يؤدي أمر وجوب الحصول على ترخيص جديد إلى تعطيل نشاط وإنتاج المصنع.

16- يقتصر عمل اللجنة في مجال الترخيص في فحص وتدقيق الوثائق المقدمة من طرف طالب الرخصة كون المشروع الصناعي يدخل ضمن الفئة الثانية أو أنه يدخل ضمن الفئتين الأولى والثالثة، إضافة إلى التأكد من هوية صاحب المصنع ومدى احترامه للتنظيم المعمول به في مجال حفظ الصحة العامة وحماية البيئة. وبالتالي ينحصر دورها في بتقييم المنشآت المتعلقة باستثمارات جديدة على أن تكون عناصر تقييم المشروع محل استشارة بين إدارة البيئة والصناعة والمساهمة وترقية الاستثمارات إلا أن المشرع لم يحدد طبيعة ونوع الاستثمارات الجديدة وترك الأمر للسلطة التقديرية للإدارة.

وبالرغم من أن استحداث لجنة مراقبة المؤسسات المصنفة يعد مكسبا قانونيا في مجال تفعيل الرقابة على نشاط المنشآت الصناعية من خلال دراسة وفحص مختلف طلبات الرخص التي تقدم المستغلين، إلا أن تشكيلة هذه اللجنة تعرف نقصا بعدم تضمينها ممثلين عن مديرية التهيئة والتعمير التي لها دورا رئيسيا في منح رخصة إنشاء المنشأة الصناعية ودراسة موقع ومخططات المصنع لا يقل أهمية عن منح رخصة الاستغلال، إذ قد ترفض وتعارض مديرية التهيئة والتعمير منح رخصة البناء الأمر الذي يستدعي حسم موضوع منح رخصة الاستغلال إذا تم المصادقة على الدراسات التقنية مما قد يخلق عوائق وصعوبات بالنسبة للمشروع الصناعي المراد إنجازه .

17- إن غياب التنظيم القانوني الجيد للمراجعة البيئية وترك هامش من الحرية للسلطة الإدارية لفحص التقارير وإبداء رأيها والمصادقة عليها دون أن يكون هناك قانون يبين حدود الرقابة على تقارير المراجعة يجعل المراجعين يلجئون إلى طرق وأساليب أخرى قد لا تؤدي الغرض المنشود من إجراء المراجعة.

18- تستدعي المصلحة العامة الجمع بين السلطة التقديرية والمقيدة لتحديد سلطات الإدارة، مع العلم أنه لا توجد سلطة تقديرية مطلقة ولا تتعدم في حالة السلطة المقيدة، فلا الإدارة تظل تخضع لمبدأ المشروعية ورقابة القضاء الإداري المختص في حالتي السلطة المطلقة والمقيدة وتنقيد سلطة الإدارة في الظروف العادية بمنح الترخيص، إذا توافرت في الشخص المعني جميع الشروط التي نص عليها القانون فتلزم بمنح الرخصة دون أي اعتراض منها لكن في حالة الظروف الاستثنائية فالإدارة يترك لها مجال لتقدير الظروف التي تمنح فيها الرخصة، مما يفتح مجال التعسف والتدرع

بالظروف في حالة التماطل في منح الرخص، مما قد يلحق خسائر بأصحاب المشاريع وخاصة التنمية منها.

19- ترك الحرية للإدارة بالرقابة والتفتيش وإنهاء الرخصة بإرادتها المنفردة يمس بالحقوق المكتسبة وبالمراكز القانونية للمرخص له، مما يجعله في موقف ضعيف وتحت رحمة السلطة الإدارية في أن تسحب أو تلغي الرخصة في أي وقت شاءت، بتداعيات المصلحة العامة، يعد تصحيح قرار الرخصة فرصة الإدارة لتصحيح غلطها، خاصة إذا تعلق الأمر بدراسات التأثير البيئي التي تسبق منح الرخصة، إجراء يساعد أكثر في التثبت من الإجراءات والدراسات لحماية البيئة أكثر وهو أمر صحيح وضروري يزيد من فعالية الحماية القانونية والإدارية للبيئة.

كما يستوجب مراقبة الهيئات المكلفة بالرقابة على منح الرخصة وإجراءات سحبها وإلغائها من قبل الهيئات المختصة لمراقبة مدى مشروعية الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الإدارة في مجال الرخصة لضمان عدم مخالفتها للقواعد والتشريعات البيئية من جهة ومن جهة أخرى تفعيل هذه الرقابة بتوفير الوسائل المادية والبشرية والتكنولوجية اللازمة لحماية البيئة، خاصة أن الرخصة تشكل وسيلة رقابية وقائية لتفادي تأثير النشاط الصناعي والحد من أشكال التدهور التي تشهدها البيئة وصحة الإنسان يوماً بعد آخر.

20- صلاحية القاضي الإداري لا تتوقف عند تقدير مدى ملائمة القرار الإداري المتعلق برفض الدراسة لمبدأ المشروعية فحسب، بل يتعداها لفحص وبحث الشروط القانونية والتنظيمية المعمول بها في مجال حماية البيئة وفي جديّة المعلومات والبيانات المقدمة من قبل المعني.

22- فلم يتطرق المشرع إلى رقابة القاضي على مشروعية قرار رفض منح الموافقة على دراسة الخطر، على الرغم من أن هذه الدراسة لا تقل أهمية عن دراسة أو موجز التأثير على البيئة الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في الأحكام القانونية التي تضبط المنشآت المصنفة وخاصة في مجال تفعيل دور الرقابة القضائية.

23- تظهر حماية المحاكم الإدارية حماية المصانع من خلال نظر الرخص الإدارية اللامركزية بالفصل في الطعون والاعتراضات المقدمة على هذه المصانع، فيما يخص تصنيف المصانع أو بالترخيص لها أو برفضه أو بزيادة الأعباء على المنشآت الصناعية من الفئتين الثانية، التي يختص بمنحها والى الولاية المختص إقليمياً، مصانع الفئة الثالثة التي تخضع لترخيص رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإضافة إلى التصاريح وتقدم الطعون في هذا المجال إلى المحاكم الإدارية من طرف صاحب المصنع أو من الغير أو من البلديات المعنية ويجوز الطعن أمام مجلس الدولة

لمخالفة الأنظمة القانونية والتنظيمية من قبل السلطات العامة المعنية بالترخيص لتجاوزها السلطة أو لعدم احترامها الأحكام والنصوص أو المساواة بين الأفراد والمطالبة أمامه بالتعويض في حالة حدوث الضرر.

24- يعود للقضاء الإداري كجهة رقابية على أعمال الإدارة النظر في مدى قانونية القضايا المتعلقة بالتراخيص الإدارية آخذاً في عين الاعتبار حجم المشتقات والتكاليف التي يتكبدها صاحب المصنع في عملية إنشائه مما يدفع بالقاضي إلى التدخل لتعويضهم عن التعسف والتجاوزات والأخطاء التي ترتكبها الإدارة وتعود على المستغلين بالضرر.

25- حصر المشرع الجزائري دور القاضي في تكيف الوقائع المعروضة عليه والمتعلقة بمدى مشروعية قرار الرخصة المطعون فيه للتأكد من مدى مطابقتها للنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بحماية البيئة، دون أن يحل محل الإدارة في اتخاذ القرارات، لكن كما رأينا سابقاً أعطى المشرع للقاضي صلاحية توقيع العقوبة إضافة إلى توجيه أمر منع ممارسة النشاط وإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية وهذا يعتبر حلولا بشكل جزئي محل الإدارة في اتخاذ تدابير هي في الأصل من صميم الأعمال الإدارية والمتمثل في الغلق والحظر في حالة وجود منشأة دون رخصة.

26- تعد الغرامة من العقوبات المالية الناجمة كون المخالفين البيئيين من المستثمرين الاقتصاديين الذي يتأثرون بصفة كبيرة بهذا النوع من الجزاءات، خاصة أن أغلب الجرائم البيئية تنتج عن النشاطات الصناعية التي تسعى لتحقيق فوائد وأرباح اقتصادية على حساب البيئة فيحدث بذلك الضرر نتيجة عدم احترام القوانين البيئية والتعسف في استعمال حرية ممارسة النشاط الاقتصادي.

المقترحات

من خلال النتائج المتوصل إليها تم الخروج بالتوصيات الآتية:

1- تفعيل صلاحيات وزارة البيئة في منح الرخص في مجال المنشآت الصناعية باعتبارها الجهة المختصة والأدرى بتأثير المشاريع الصناعية مع تقييد المنح باستشارة جميع القطاعات المعنية كوزارة الصناعة، الصحة، الداخلية، الموارد المائية، الأشغال العمومية، الفلاحة، الدفاع وجعل الاستشارة إلزامية يترتب على غيابها بطلان الترخيص وجعل وزارة البيئة جهة استشارية لا بد من الرجوع إليها فيما تعلق بمنح رخص انشاء مصانع لإنتاج الأدوية.

2- اقتراح تعديل المادة 07 من المرسوم 07-145 المتعلق بدراسة التأثير، فيما يخص تقليص عدد النسخ مع ضرورة اعتماد التكنولوجيات الحديثة والاستفادة منها التي نادى بها معظم المؤتمرات

البيئية الدولية خاصة في مجال الإعلان والنشر الإلكتروني وتقادي الوسائل التقليدية التي أثبتت عجزها وكثرة الإشكالات التي ترتبها خاصة في بطء الإجراءات، كذلك التقليل من الوثائق الورقية واعتماد الملفات الإلكترونية والاستفادة من خبرات الدول المتطورة في مجال تشجيع منح الرخص في الصناعات التي تهدف لحماية البيئة وترشيد الاستغلال العقلاني للموارد الطبيعية.

3- إعادة النظر في تشكيلة وصلاحيات لجنة مراقبة المؤسسات المصنفة على المستوى المحلي وإدراج مديرية التهيئة والتعمير كعضو في اللجنة الولائية لمراقبة المؤسسات المصنفة وتفعيل الآليات القانونية.

4- ضرورة إشراك الجمعيات البيئية في عملية منح التراخيص تكون استشارتها ملزمة قبل تسليم الرخص الإدارية.

5- إعادة النظر في أحكام المرسوم التنفيذي 06-198 فيما يتعلق بإدراج الشروط الصحية ضمن ملف طلب الرخصة وتضمين ملف طلب الترخيص للمنشآت الصناعية، مخططات التدخل التي تعد من قبل المستغلين تحت طائلة رفض الملف.

6- تنظيم دراسة الخطر بشكل مفصل ودقيق من حيث الإجراءات ودفع الطلبات والجهات والآليات المتبعة في المصادقة على الدراسة بموجب مرسوم تنفيذي بدل القرار الوزاري المشترك.

7- وجب تدخل المشرع في مجال المراجعة البيئية قصد إزالة الغموض عن بعض النقاط والمسائل الهامة، خاصة ما تعلق منها بمدة المراجعة وتبليغ رفض التقرير للمراجع وحق المراجع في الطعن في قرار الوزير المكلف بالبيئة أو الوالي المختص وكيفية إرسال التقارير إلى الجهات المختصة.

8- ضرورة تبسيط الإجراءات وتيسيرها على المستثمرين بالاكتماء فقط بالتصريح في حالة تعديل وتوسيع المصنع دون اللجوء إلى استصدار رخصة جديدة نظرا لما ترتبه من طول إجراءات ووقت الأمر الذي ينعكس سلبا على أداء المنشأة الصناعية من الناحية الاقتصادية.

9- تنظيم مسألة منح الرخص الإدارية المؤقتة للمنشآت الصناعية في حالة حدوث تغييرات في المحيط المجاور للمنشأة الصناعية وعدم الاكتفاء بالنص، على أن كل توسيع أو تعديل في النشاط يترتب عنه طلب جديد للرخصة ويتم بنفس الآليات والإجراءات القانونية المتبعة في منح الرخص.

10- تنظيم وتحديد الإجراءات المتبعة في منح التصريح، مع ضرورة اعتماد نموذج موحد للتصريح يطبق على جميع المنشآت الصناعية وفيما تعلق أيضا بتقديم الطلبات والتحقق وإجراء الطعون

حتى لا تتعطل مصالح ومشاريع قد تكون مهمة من الناحية الاقتصادية وإحداث توازن بين متطلبات حماية البيئة والتنمية.

11- ما يؤخذ على إجراءات فحص دراسة أو موجز التأثير أن المشرع الجزائري لم يحدد تاريخ بدء تقديم المعلومات اللازمة والخاصة بطلب الدراسة واكتفى فقط بتحديد المدة التي عرفت زيادة من شهر إلى شهرين خلال تعديل 2018 لهذا وجب الالتفات إلى هذه النقطة وأخذها بعين الاعتبار.

12- تخصيص قسم لدى الجهات القضائية للنظر في القضايا البيئية وتنظيم إجراءات التقاضي في قانون الإجراءات الإدارية والمدنية و تكوين القضاة في الجانب البيئي وتفعيل وتحيين العقوبات الجزائية الخاصة بالمنشأة الصناعية كشخص معنوي وإعادة النظر في مقدار الغرامات المالية.

قائمة

المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

- القرآن الكريم

1- الدساتير

- دستور 1963 المؤرخ في 8 سبتمبر 1963 ج ر عدد 64، صادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963.
- الأمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن دستور الجمهورية الجزائرية، ج ر عدد 94، صادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.
- المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76، صادرة في 08 ديسمبر 1996.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82، صادرة في 30 ديسمبر 2020.

2- الاتفاقيات الدولية

- اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لسنة 1982.
- اتفاقية السلامة عند استخدام الكيماويات في العمل في 25 يونيو 1990.
- اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ لسنة 1992.
- اتفاقية هلسنكي الخاصة بحماية البيئة البحرية لمنطقة بحر البلطيق المصادق عليها في 9 أبريل 1992.
- اتفاقية منع الحوادث الصناعية الكبرى، عدد 174، مؤتمر العمل الدولي، 1993.
- الاتفاقية الخاصة بالتأثيرات عبر الحدود الناتجة عن الحوادث الصناعية في 19 أبريل 2000.
- اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة المعتمدة لسنة 2001.
- المدونة الدولية عن توزيع المبيدات واستعمالها (نسخة منقحة)، وافق عليها مجلس المنظمة في دورته الثالثة والعشرين بعد المائة في نوفمبر/ تشرين الثاني 2001، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، روما 2003.
- بروتوكول كيوتو الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ لسنة 2005.
- الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي، مونتريال 12-8 أكتوبر 2007.
- مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (ريو+20)، منظمة الصحة العالمية، المجلس التنفيذي، الدورة الثلاثون بعد المائة، البند 06-16 يناير 2012.
- Ministerial Meeting of OSPAR Commission, Sintra, 22-23 July 1998, London.

القوانين

- الأمر رقم 66-284 المؤرخ في 15 سبتمبر 1966 يتضمن قانون الاستثمارات، ج ر عدد 80، صادرة في 17 سبتمبر 1966 (ملغى).
- الأمر رقم 66-127 المؤرخ في 27 ماي 1966 يتضمن إنشاء احتكار الدولة لعمليات التأمين ج ر عدد 43 صادرة بتاريخ 31 ماي 1966 (ملغى).
- الأمر رقم 75-37 المؤرخ في 29 أبريل 1975 يتعلق بالأسعار وقمع المخالفات الخاصة بتنظيم الأسعار، ج ر عدد 38، صادرة بتاريخ 13 ماي 1975 (ملغى).
- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بالقانون 07-05 المؤرخ في 13 مايو 2007، ج. ر عدد 31، صادرة في 13 مايو 2007.
- الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون التجاري المعدل والمتمم بالقانون 02-05 المؤرخ في 06 فبراير 2005.
- الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 26 أوت 1995 يتعلق بخصوصة المؤسسات العامة، ج ر عدد 48، صادرة بتاريخ 3 سبتمبر 1995، معدل ومتم بموجب الأمر 97-12 المؤرخ في 19 مارس 1995، ج ر عدد 15، صادر في 19 مارس 1995.
- الأمر 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر عدد 47، صادرة في 22 أوت 2001 المعدل والمتمم بالقانون رقم 06-08 المؤرخ في 15 جويلية 2006، ج ر عدد 47، صادرة في 15 جويلية 2006.
- الأمر 03-07 المؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق ببراءة الاختراع، ج ر عدد 44، صادرة في 23 يوليو 2003.
- الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد و القرض، ج ر عدد 55، صادرة في 27 أوت 2003، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26 غشت 2010، ج ر عدد 50، صادرة في 01 سبتمبر 2010.
- الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر عدد 44، صادرة في 26 جويلية 2009.
- القانون رقم 83-03 المؤرخ في 05 فبراير 1983، يتعلق بحماية البيئة، ج ر عدد 06، صادرة في 08 فبراير 1983 (ملغى).
- القانون رقم 85-05 المؤرخ في 16 فبراير 1985 يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر عدد 08، صادرة في 17 فبراير 1985 (ملغى).
- القانون رقم 88-25 المؤرخ في 12 جويلية 1988 يتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية ج ر عدد 29، صادرة في 13 جويلية 1988.

- القانون 10-90 المؤرخ في 14 أبريل 1990 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16 صادرة بتاريخ 18 أبريل 1990.
- القانون 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج ر عدد 49، صادرة في 18 نوفمبر 1990.
- القانون 29-90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52، صادرة في 02 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بموجب القانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، ج ر عدد 51، صادرة في 15 أوت 2004.
- القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37، صادرة في 01 يونيو 1998.
- القانون 01-10 المؤرخ في 03 يوليو 2001 يتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 35، صادرة في 04 يوليو 2001.
- القانون 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر عدد 77، صادرة في 15 ديسمبر 2001.
- القانون 03-10 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43، صادرة في 20 يوليو 2003.
- القانون رقم 04-03 المؤرخ في 23 يونيو 2004 يتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 41، صادرة في 27 يونيو 2004.
- القانون 04-05 المؤرخ في 14 غشت 2004 يعدل ويتمم القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 51، صادرة في 15 غشت 2004.
- القانون 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 84، صادرة في 29 ديسمبر 2004.
- القانون رقم 12-05 المؤرخ في 04 غشت 2005 المتعلق بالمياه، ج ر، عدد 60، صادرة في 04 سبتمبر 2005.
- القانون رقم 03-09 المؤرخ في 25 فبراير 2009 يتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش، ج ر عدد 15، صادرة في 08 مارس 2009 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 18-09 المؤرخ في 10 يونيو 2018، ج ر عدد 35، صادرة في 13 يونيو 2018.
- القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، صادرة في 03 يوليو 2011.
- القانون رقم 13-01 المؤرخ في 20 فبراير 2013، يعدل ويتمم القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005 والمتعلق بالمحروقات، ج ر عدد 11، صادرة في 24 فبراير 2013.

- القانون رقم 15-18 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج ر عدد 72، صادرة في 31 ديسمبر 2015.
- القانون رقم 18-11 المؤرخ في 02 يوليو 2018، يتعلق بالصحة، ج ر عدد 46، صادرة في 29 يوليو 2018.

المراسيم

- المرسوم الرئاسي رقم 06-121 المؤرخ في 12 مارس 2006 يتضمن التصديق على القوانين الأساسية للاتحاد الدولي للحفاظ على الطبيعة وراثتها وعلى التنظيم ذات الصلة، ج ر عدد 18، صادرة في 22 مارس 2006.
- المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المتضمن قانون الصفقات العمومية، ج ر عدد 58، صادرة في 07 أكتوبر 2010، المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي 15-247، ج ر عدد 50، صادرة في 20 سبتمبر 2015.
- المرسوم التنفيذي رقم 66-114 المؤرخ في 12 ماي 1966 يتعلق بالمنتجات والخدمات الموضوعة تحت نظام التصديق على الأسعار جريدة رسمية عدد 41، صادرة في 24 ماي 1966.
- المرسوم 88-149 المؤرخ في 26 يوليو 1988، يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، ج ر عدد 30، صادرة في 27 يوليو 1988 (ملغى).
- المرسوم التنفيذي 90-198 المؤرخ في 30 يونيو 1990 يتضمن التنظيم الذي يطبق على المواد المتفجرة، ج ر عدد 27، صادرة في 04 يوليو 1990.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-240 المؤرخ في 04 غشت 1990 يحدد شروط صناعة الأدوية البيطرية وبيعها ورقابتها، ج ر عدد 33، صادرة في 08 غشت 1990.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991، يتضمن القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج ر عدد 26، صادرة في أول يونيو 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، ج ر عدد 26، صادرة في أول يونيو 1991 (ملغى).
- المرسوم التنفيذي رقم 285-92 المؤرخ في 06 يوليو 1992 المتعلق برخص استغلال مؤسسة لإنتاج المنتجات الصيدلانية و/أو توزيعها، ج ر عدد 53، صادرة في 12 يوليو 1992.
- المرسوم التنفيذي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 34، صادرة في 23 مايو 1993، المعدل والمتمم بالأمر رقم 96-10 المؤرخ في 10 جانفي 1996، ج ر عدد 03، صادرة في 27 مايو 1997، بالقانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر عدد 11، صادرة في 19 فيفري 2003.

- المرسوم التنفيذي رقم 93-12 المؤرخ في 5 أكتوبر 1993 يتعلق بترقية الاستثمار، ج ر عدد 64، صادرة في 10 أكتوبر 1993 (ملغى).
- المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المؤرخ في 27 يوليو 1993، ينظم إثارة الضجيج، ج ر عدد 50، صادرة في 28 يوليو 1993.
- المرسوم التنفيذي رقم 93-191 المؤرخ في 04 غشت 1993 المتعلق بأعمال البحث عن المواد المعدنية واستغلالها، ج ر عدد 52.
- المرسوم التنفيذي رقم 96-427 المؤرخ في 30 نوفمبر 1996 يحدد شروط ممارسة نشاط صنع الطوبع والأختام، ج ر عدد 74، صادرة في أول ديسمبر 1996.
- المرسوم التنفيذي رقم 97-37 المؤرخ في 14 يناير 1997، يحدد شروط وكيفيات صناعة مواد التجميل والتنظيف البدني وتوظيفها واستيرادها وتسويقها إلى السوق الوطنية، ج ر عدد 04، صادرة في 15 يناير 1997.
- المرسوم التنفيذي رقم 97-294 المؤرخ في 26 سبتمبر 1997، يحدد إجراءات وشروط منح رخصة التنقيب عن المحروقات، ج ر عدد 62، صادرة في 03 أكتوبر 1997.
- المرسوم التنفيذي رقم 97-472 المؤرخ في 08 ديسمبر 1997، يحدد الاتفاقية النموذجية التي يجب أن تتطابق مع أحكامها مع الاتفاقيات المبرمة مع بين صناديق الضمان الاجتماعي، ج ر عدد 82، صادرة في 14 ديسمبر 1997.
- المرسوم التنفيذي رقم 97-494 المؤرخ في 21 ديسمبر 1997 يتعلق بالوقاية من الأخطار الناجمة عن استعمال اللعب، ج ر عدد 85، صادرة في 24 ديسمبر 1997.
- المرسوم التنفيذي رقم 98-339 المؤرخ في 03 نوفمبر 1998 يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدد قيمتها، ج ر عدد 82، صادرة في 04 نوفمبر 1998 (ملغى).
- المرسوم التنفيذي رقم 02-65 المؤرخ في 06 فبراير 2002 يحدد كيفيات منح السندات المنجمية وإجراءات ذلك، ج ر عدد 11، صادرة في 13 فبراير 2002.
- المرسوم التنفيذي رقم 04-82 المؤرخ في 18 مارس 2004 يحدد شروط وكيفيات منح الاعتماد الصحي للمنشآت التي يرتبط نشاطها بالحيوانات والمنتجات الحيوانية وذات المصدر الحيواني وكذا نقلها، ج ر عدد 17، صادرة في 18 مارس 2004.
- المرسوم التنفيذي رقم 04-150 المؤرخ في 19 مايو 2004 يحدد القانون الأساسي لشرطة المناجم الذي يعملون تحت سلطة الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، ج ر عدد 32، صادرة في 23 مايو 2004.
- المرسوم التنفيذي رقم 05-315 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005 يحدد كيفيات التصريح بالنفايات الخاصة الخطرة، ج ر عدد 62، صادرة في 11 سبتمبر 2005.

- المرسوم التنفيذي رقم 06-03 المؤرخ في 07 يناير 2006، الذي يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ج ر عدد 01، صادرة في 08 يناير 2006.
- المرسوم التنفيذي رقم 141-06 المؤرخ في 19 أبريل 2006 يضبط القيم القصوى للمصبات الصناعية السائلة، ج ر عدد 26، صادرة في 23 أبريل 2006.
- المرسوم التنفيذي رقم 06-161 المؤرخ في 17 مايو 2006 الذي يحدد المنطقة الصناعية بسكيكدة منطقة ذات أخطار كبرى، ج ر عدد 33، صادرة في 21 مايو 2006.
- المرسوم التنفيذي رقم 06-162 المؤرخ في 17 مايو 2006 الذي حدد المنطقة الصناعية أرزيو منطقة ذات أخطار كبرى، ج ر عدد 33، صادرة في 21 مايو 2006.
- المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31 مايو 2006 يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 37، صادرة في 04 جويلية 2006.
- المرسوم التنفيذي رقم 07-120 المؤرخ في 23 أبريل 2007، يتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار وتشكيلتها وسيرها، ج ر عدد 27، صادرة في 25 أبريل 2007.
- المرسوم التنفيذي رقم 0-121 المؤرخ في 23 أبريل 2007 يتضمن تطبيق أحكام الأمر رقم 11-06 المؤرخ في 30 غشت 2006 الذي يحدد شروط وكفايات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج ر عدد 27، صادرة في 25 أبريل 2007.
- المرسوم التنفيذي رقم 07-144 المؤرخ في 19 مايو 2007، يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 34، صادرة في 22 مايو 2007.
- المرسوم التنفيذي رقم 08-188 المؤرخ في أول يوليو 2008 يحدد كفايات منح رخصة استغلال مقالع الحجارة والمرامل وتعليقها وسحبها، ج ر عدد 37، صادرة في 06 يوليو 2008.
- المرسوم التنفيذي رقم 11-16 المؤرخ في 25 يناير 2011 يحدد صلاحيات وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وترقية الاستثمار، ج ر عدد 05، صادرة في 26 يناير 2011.
- المرسوم التنفيذي رقم 15-58 المؤرخ في 08 فبراير 2015 يحدد شروط وكفايات ممارسة نشاط وكلاء المركبات الجديدة، ج ر عدد 05، صادرة في 08 فبراير 2015.
- المرسوم التنفيذي رقم 17-140 المؤرخ في 11 أبريل 2017، يحدد شروط النظافة والنظافة الصحية أثناء عملية وضع المواد الغذائية للاستهلاك البشري، ج ر عدد 24، صادرة في 16 أبريل 2017.
- المرسوم التنفيذي رقم 17-344 المؤرخ في 28 نوفمبر 2017 يحدد شروط وكفايات ممارسة نشاط إنتاج المركبات وتركيبها، ج ر عدد 68، صادرة في 28 نوفمبر 2017.

- المرسوم التنفيذي رقم 17-362 المؤرخ في 25 ديسمبر 2017 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 01-50 المؤرخ في 12 فبراير 2001، المتضمن تحديد أسعار الحليب المبستر والموضب في الأكياس عند الإنتاج وفي كل مراحل التوزيع، ج ر عدد 74، صادرة في 25 ديسمبر 2017.
- المرسوم التنفيذي رقم 17-366 المؤرخ في 25 ديسمبر 2017 يتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة البيئة والطاقات المتجددة، ج ر عدد 74، صادرة في 25 ديسمبر 2017.
- المرسوم التنفيذي رقم 18-202 المؤرخ في 05 غشت 2018، يحدد كفاءات وإجراءات منح التراخيص المنجمية، ج ر عدد 49، صادرة في 08 غشت 2018.
- المرسوم التنفيذي رقم 20-271 المؤرخ في 29 سبتمبر 2020 يحدد صلاحية وزير الصناعة الصيدلانية، ج ر عدد 58، صادرة في 01 أكتوبر 2020.
- المرسوم التنفيذي رقم 20-272 المؤرخ في 29 سبتمبر 2020 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الصناعة الصيدلانية، ج ر عدد 58، صادرة في 01 أكتوبر 2020.
- النظام رقم 06-02 المؤرخ في 24 سبتمبر 2006 يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية، ج ر عدد 77، صادرة في 02 ديسمبر 2006.
- القرار المؤرخ في 29 يناير 1976 يتضمن الترخيص للشركة الغربية الجيوفيزيائية الأمريكية بإنشاء واستغلال مستودع متنقل للمفرقات من الصنف الثالث (رقم 15 المفرقات)، ج ر عدد 12، صادرة في 10 فبراير 1976.
- القرار المؤرخ في 26 سبتمبر 2004، يجعل منهج إحصاء الكوليفورم في القشدة المتلجة والمثلجات بالحليب إجباريا، ج ر عدد 03، صادرة في 07 نوفمبر 2004.
- القرار المؤرخ في 11 سبتمبر 2004، ج ر عدد 70، صادرة في 07 نوفمبر 2004.
- القرار المؤرخ في 27 مارس 2004 يجعل منهج المراقبة الميكروبيولوجية للحليب المعقم إجباريا، ج ر عدد 32، صادرة في 23 مايو 2004.
- القرار الوزاري المؤرخ في 27 مارس 2004، ج ر عدد 30، صادرة في 23 مايو 2004، بدرجة 30 م° لإحصاء مجموع الجراثيم في الحليب ومصل الحليب إجباريا.
- القرار الوزاري المؤرخ في 25 سبتمبر 2005، ج ر عدد 03، صادرة في 18 يناير 2006.
- القرار الوزاري المؤرخ في 27 غشت 2013، ج ر عدد 75، صادرة في 28 ديسمبر 2014.
- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 14 سبتمبر 2014 يحدد كفاءات فحص دراسات الخطر والمصادقة عليها.
- القرار المؤرخ في 08 ديسمبر 2013، ج ر عدد 25، صادرة في 04 مايو 2014.
- القرار المؤرخ في 27 ديسمبر 2016، يعدل القرار المؤرخ في 21 مارس 2016 يجعل منهج المراقبة استقرار المنتجات المعلبة والمنتجات المماثلة لها إجباريا، ج ر عدد 23، صادرة في 12 أبريل 2016.

- القرار المؤرخ في 20 نوفمبر 2017 الذي يجعل منهج تحضير العينات والمحلول الأم والتخفيضات العشرية قصد الفحص الميكروبيولوجي للحليب ومشتقاته إجبارياً، ج ر عدد 27، صادرة في 25 ديسمبر 2017.

- التعليم رقم 3663 الصادرة بتاريخ 10 جويلية 2000 عن المديرية العامة للضرائب.

باللغة الفرنسية

- Loi 19-14, 11 décembre 2019, la loi de finances pour 2020.
- Décret N° 36-291 du 02 aout 1963, portant interdiction de la fabrication et de la vente des pétards et articles pyrotechniques, jo N°54, 06 aout 1963
- décret N° 64-127 du 15 Avril 1964. réglant les importations et exportation des armes à feu, de leurs minutions et substances explosive, jo N°34, 24 avril 1964 .
- Guide des études d'impact sur l'environnement EIE, Ministère de et des Energies Renouvelables, Giz.

القوانين الأجنبية

- قانون الزراعة المصري رقم 53 لسنة 1966، ج ر عدد 32 صادرة في 01 أغسطس 1983.
- القانون رقم 453 المؤرخ في 26 أغسطس 1954، بشأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة، الوقائع المصرية 67 مكرر 1954/08/26.
- المرسوم التشريعي المتعلق بالأسلحة والذخائر والألعاب النارية والمفرقات وحيازتها، المؤرخ في 24 سبتمبر 2001، دمشق ، سوريا.
- المرسوم الإشتراعي اللبناني رقم 21 بتاريخ 22 جويلية 1932 ، ج.ر عدد 2697، تاريخ النشر 17 اوت 1932.
- المرسوم الإشتراعي اللبناني رقم 137 المؤرخ في 12 جوان 1959، ج ر عدد 29، صادرة في 20 جوان 1959، 627-609.
- القرار رقم 258 مؤرخ في 08 اكتوبر 1925، ج ر عدد 1916، صادرة في 30 اكتوبر 1925، لبنان.
- القرار رقم 822 بتاريخ 12 مارس 2010 يتعلق بالشروط الصحية الواجب توافرها في مصانع الحليب ومشتقاته للحصول على الترخيص الصحي، ج ر عدد 53، صادرة في 16 ديسمبر 2010، لبنان.

المجلات القضائية

- المجلة القضائية، العدد الثالث، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1989.

- المجلة القضائية لسنة 1997.
- المجلة القضائية العدد الأول لسنة 2001.
- مجلة المحكمة العليا العدد الأول لسنة 2009.
- مجلة المحكمة العليا العدد الأول لسنة 2017.
- النشرة القضائية للمحكمة الإدارية بالرباط لسنة 2011.

ثانياً: المراجع

1- المعاجم

- مجمع اللغة العربية بالقاهرة، المعجم الوسيط، ط02، القاهرة، 1972.
- المنجد الأبجدي، دار الشروق، بيروت، لبنان، 1986.
- معجم منجد الطلاب، دار المشرق، لبنان، 1986.
- الرازي محمد بن أبي بكر عبد القادر، مختار الصحاح، مكتبة لبنان دائرة المعاجم، لبنان، 1986.
- ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأول، دار صادر، بيروت، لبنان، 1994.
- المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ط03، ج01، القاهرة، 1995.
- مختار وآخرون، معجم اللغة العربية المعاصرة، ج3.
- المعجم الوجيز، منشورات مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، مصر 1995.
- جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة القاضي منصور، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد)، 1997.

2- المراجع العامة

- 1- إبراهيم رمضان عطايا، فردية العقوبة وأثرها في الفقه الإسلامي، ط01، دار الفكر الجامعي، 2008.
- 2- إبراهيم سيد أحمد، الشركات التجارية في القانون السعودي، ط01، المصدر القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015.
- 3- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري)، ط03، دار المعارف، الإسكندرية، (د.س.ن).
- 4- إحسان علو حسين، الأضرار التي تلحق بالمتهم وعلاجها، دراسة في الفقه والقانون، دار الكتاب العلمية، 2019.
- 5- أحسن بوسقيعة، قانون العقوبات على ضوء الممارسة القضائية، ط03، ديوان الأشغال التربوية، الجزائر، 2001.
- 6- إلياس ناصيف، موسوعة الوسيط في قانون التجارة، الشركات التجارية، ج02، المؤسسة الحديثة

- للكتاب، لبنان، 2008.
- 7- إيهاب عبد المطلب، الموسوعة الجنائية الحديثة في شرح قانون العقوبات طبقاً لأحدث التعديلات الصادرة بالقانون رقم 95 لسنة 2010، القاهرة، 2003.
- 8- بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005
- 9- بعلي محمد الصغير، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر، 2009.
- 10- بن عزوز بن صابر، نشأة علاقة العمل الفردية في التشريع الجزائري والمقارن، دار الحامد، 2011.
- 11- الجبور خالد سعود البشير، التفريد العقابي في القانون الأردني، ط01، دار وائل، عمان، الأردن، 2009.
- 12- حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية (دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر)، القسم الثاني، عالم الكتاب، 1981.
- 13- حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري من غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، 1981.
- 14- حمدي علي عمر، سلطة القاضي في توجيه أوامر للإدارة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 15- دراح سعاد، نظرية عيوب الإدارة في القانون المدني الجزائري، دراسة مقارنة مع القانون الفرنسي والمصري واللبناني، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، 2015
- 16- رشا عبد الرزاق جاسم الشمري، صفة النهائية في القرار الإداري، ط01، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016.
- 17- الرشدان محمود علي، شرح قانون براءة الاختراع الأردني، دار اليازودي العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.
- 18- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، ط02، 2013.
- 19- رشيد زوايمية، محاضرات في القانون الاقتصادي، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2000.
- 20- رعد الصرن، إدارة الجودة الشاملة (مدخل الوظائف والأدوات)، دار مؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، سوريا، 2016.
- 21- رمضان غسمون، الحق في محاكمة عادلة من خلال التشريع الوطني الجزائري والتشريع الدولي، المنهل، 2010.
- 22- رنا محمد راضي، دور الإدارة في منح الإجازة الاستثمارية وإغائها- دراسة قانونية مقارنة- ط01، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2016

- 23- رياض الجمل، محاضرات في القانون العقاري، الجزء الثاني، ط01، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2017.
- 24- زيد منير عبوي، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، دار الشروق، عمان، 2005.
- 25- ساكار حسين، مسؤولية الموظف العام الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية، دراسة تحليلية مقارنة، ط01، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2018.
- 26- سامي الجربي، شروط المسؤولية المدنية في القانون التونسي والمقارن، مطبعة التفسير الفني، 2011.
- 27- سحر جبار يعقوب، فسخ العقد إداريا الخطأ الإدارة، ط01، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2020.
- 28- سعاد الشراوي، المسؤولية الإدارية، ط2، دار المعارف للنشر، مصر، 1972.
- 29- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1957.
- 30- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985.
- 31- سليمان مرقس، شرح القانون المدني في الالتزامات، ج 02، المطبعة العالمية، القاهرة، 1964.
- 32- السيد أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم بين تشريعات البناء والأوامر العسكرية والقرارات الوزارية وأحدث أحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002.
- 33- الشاذلي فتوح عبد الله، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002.
- 34- الطاهر حيرد حردان، أساسيات الاستثمار، الطبعة الأولى، دار المستقبل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.
- 35- عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1995.
- 36- عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، شركة مطابع الطوبجي التجارية، مصر، 1993.
- 37- عاطف عبد الله المكاوي، التفويض الإداري، ط01، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2015.
- 38- عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال، الجزء الثامن، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان.
- 39- عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، نظرية الالتزام، مصادر الالتزام بوجه

- عام، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، 1962.
- 40- عبد العزيز بن محمد الصغير، القانون الإداري بين النص التشريعي المصري والسعودي، المصدر القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015.
- 41- عبد العزيز خليفة، ركن الخطأ في المنازعات الإدارية، مسؤولية الإدارة عن القرارات والعقود الإدارية، دار الكتاب الحديث للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2008.
- 42- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2012.
- 43- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991.
- 44- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001.
- 45- عبد الله الشيخ، النظام القانوني لإصدار الصحف، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972.
- 46- عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، ط02، منشورات جامعة حلب، (د.س.ن).
- 47- عبد الله قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2011.
- 48- عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها، دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج، ط01، أربيل، 1999.
- 49- علاء جريان تركي الحمداني، إلغاء العقد بالإرادة المنفردة، دراسة مقارنة في القانون المدني، ط01، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2019.
- 50- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مبدأ المشروعية ودعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009.
- 51- علي كحلون، التعليق على مجلة المرافعات المدنية والتجارية، ط01، مجمع الأطرش للكتاب المختص، 2016.
- 52- علي كحلون، النظرية العامة للالتزامات، مجمع الأطرش للكتاب المختص، ط01، تونس، 2014.
- 53- عليوة مصطفى فتح الباب، التفويض والإنابة في مباشرة الاختصاصات (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، مصر، 2014.
- 54- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2009.
- 55- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.

- 56- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، 2003.
- 57- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية، تحليلية، ومقارنة، د م ج، الجزائر، 1998.
- 58- عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، الفضيل للطباعة والنشر والتوزيع، ليبيا، 2013.
- 59- عمر مصطفى جبر إسماعيل، ضمانات الاستثمار في الفقه الإسلامي وتطبيقاتها المعاصرة، ط01، دار النفائس للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
- 60- عموري سلامي، الوجيز في المنازعات الإدارية، نسخة معدلة ومنقحة طبقاً لأحكام القانون 08-09 المتضمن ق.إ.م.إد، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009.
- 61- فاروق عبد الله كريم، الضرر المعنوي وتعويضه في الفقه الإسلامي، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، (د.س.ن).
- 62- فؤاد محمد موسى عبد الكريم، القرارات الإدارية وتطبيقاتها المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، مركز البحوث، 2003.
- 63- كمال العياري، المسير في الشركات التجارية، الجزء الأول، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2010.
- 64- كمال عبد الواحد الجوهرى الاستشارات القانونية والشكاوى والتظلمات وصيغ العقود ومذكرات التفاهم، الكتاب الأول، ط01، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2010.
- 65- لعشب محفوظ، المسؤولية في القانون الإداري، د.م. ج، الجزائر، 1994.
- 66- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995.
- 67- مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، ط03، (د.د.ن)، (د.س.ن).
- 68- محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1968.
- 69- محسن عبد فرحان الجميلي، الغرامة المالية في الحدود والجنايات على النفس البشرية وما دونها في الفقه الإسلامي، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 2006.
- 70- محمد الكشور، نظام التعاقد ونظريتها القوة القاهرة والظروف الطارئة، ط 01، مراكش، 1993.
- 71- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، ط01، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005.
- 72- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.

- 73- محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري سلطاته وحدوده في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة مقارنة مع مصر - دار النهضة العربية - 2003.
- 74- محمد عزمي البكري، موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في القانون المدني الجديد، مج4، دار محمود، القاهرة، (د.س.ن).
- 75- محمد علي حسونة، قرينة الخطأ في مجال المسؤولية الإدارية، دراسة مقارنة بين القانون المصري والفرنسي، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.
- 76- محمد فؤاد عبد الباسط، القضاء الإداري، (مبدأ المشروعية تنظيم واختصاصات مجلس الدولة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005.
- 77- محمود ربيع خاطر، قانون العقوبات معلقا عليه بأحدث أحكام محكمة النقض، دار محمود، 2018.
- 78- مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، دراسة مقارنة، د. م. ج، الجزائر، 2000.
- 79- معن عودة السكارنة، انقضاء الحق في براءة الاختراع، دار اليازودي للنشر والتوزيع، الأردن، 2018.
- 80- مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء، 1992.
- 81- منصور رحمانى، الوجيز في القانون الجنائي العام، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2006.
- 82- ميثاق بيات الضيفي، سنيسنة فضيلة، قوانين الشركات بين الشرع والوضع، ط01، 2018، لندن.
- 83- نادية فوضيل، شركات الأموال في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 84- نبراس المعموري، محنة الدستور... وإشكاليات التعديل، ط01، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2015.
- 85- نداء محمد أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، 2010.
- 86- هلاير أسعد أحمد، نظرية الغش في العقد، دار الكتب العلمية، 2011.
- 87- وسائد أحمد الخولي، الملكية الصناعية في الفقه والقانون المعاصر، ط01، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2012.
- 88- يسري محمد العصار، مبدأ توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلول محلها وتطوراته الحديثة، (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.

3- المراجع المتخصصة

- 1- أحمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث، تنمية الموارد الطبيعية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- 2- أحمد محمد حشيش، المفهوم القانوني للبيئة في ضوء مبدأ أسلمة القانون المعاصر، دار الفكر الجامعي، 2001.
- 3- إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012.
- 4- أمين مصطفى محمد، الحماية الجنائية والإجرائية للبيئة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2018.
- 5- أنمار جودت عبد النور، الإدارة البيئية، ط01، دار المجد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
- 6- الترخيص بتصنيع مبيدات الآفات الزراعية أو تجهيزها أو إعادة تعبئتها، الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، مصر، (د.س.ن).
- 7- برهان رزيق، الرخصة الإدارية في القانون الإداري، (د.د.ن)، 2016.
- 8- جاسم محمد جندل، تلوث البيئة (أسبابه، أنواعه، مخاطره وعلاجه)، دار الكتب العلمية، 2011.
- 9- جمال شحاتة، الخدمة الاجتماعية وحماية البيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ، 1987.
- 10- حامد الشريف، التراخيص الإدارية، الجزء الأول، دار القانون للإصدارات القانونية، 2011.
- 11- حمود بن درويش بن سالم الحسني، مبيدات الآفات الزراعية وقوانينها، دائرة الإشراف التنموي، سلطنة عمان، 2012
- 12- حميدة جميلة، النظام القانوني للضرر البيئي، وآليات تعويضه، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2001.
- 13- خالد عبد الفتاح مراد، الشامل في مختلف أنواع التراخيص في ضوء أحكام المحكمة الإدارية حتى عام 2008، ط01، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2009.
- 14- خالد مصطفى فهمي، حماية البيئة من التلوث، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011.
- 15- رشيد حمد محمد سعيد صباريني، البيئة ومشكلاتها، عالم المعرفة، 1990.
- 16- سجي محمد عباس الفاضلي، دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن، دراسة مقارنة، ط01، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2018، القاهرة.
- 17- سحر أمين حسين، موسوعة التلوث البيئي، دار دجلة، عمان، الأردن، 2010.
- 18- سهير إبراهيم حاجم الهيتي، المسؤولية الدولية عن الضرر البيئي، دار مؤسسة رسلان للنشر والطباعة والتوزيع، سوريا، 2008.
- 19- السيد المراكبي، الحماية القانونية للبيئة من التلوث، دار النهضة العربية، 2010.

- 20- طارق إبراهيم الدسوقي عطية، الأمن البيئي، النظام القانوني لحماية البيئة، دار الجامعة الجديدة، مصر.
- 21- عارف مخلف صالح، الإدارة البيئية، الحماية الإدارية للبيئة، دار اليازودي العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
- 22- عامر أحمد غازي منى، البيئة الصناعية، تحسينها وطرق حمايتها، ط01، دار دجلة، عمان، 2010.
- 23- عبد التواب معوض، التشريعات الجنائية الخاصة بحماية البيئة والأمن الصناعي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1989
- 24- عبد العال الديربي، الحماية الدولية للبيئة وآليات فض منازعاتها، دراسة نظرية تطبيقية مع إشارة خاصة إلى دور المحكمة الدولية لقانون البحار، ط01، 2016 المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016.
- 25- عزوي عبد الرحمان، النظام القانوني للمنشآت المصنفة لحماية البيئة، مكتبة العلوم القانونية والإدارية، ط01، الجزائر، 2003
- 26- عماد محمد عبد المحمدي، الحماية القانونية للبيئة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017.
- 27- فاطمة بكري، رابع حمدي باشا، الأمن الغذائي والتنمية المستدامة، ط01، مركز الكتاب الأكاديمي، 2016.
- 28- فلاح جمال معروف العزاوي، التنمية المستدامة والتخطيط المكاني، ط01، دار دجلة للنشر والتوزيع، عمان، 2016.
- 29- فوزي إسماعيل عيسى، الملوثات البيئية وتأثيراتها الجانبية، دار الكتاب العلمية، بيروت، لبنان، (د.س.ن).
- 30- كرم علي حافظ، الإعلام وقضايا البيئة، ط01، الجنادرية للنشر والتوزيع، 2017.
- 31- ماجد راغب الحلو، حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية، دار المعارف الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2007.
- 32- محمد حسان عوض، حسن أحمد شحاتة، قضية المناخ وتحديات العولمة البيئية، ط01، الأكاديمية الحديثة للكتاب الجامعي، القاهرة، مصر، 2018.
- 33- محمد صابر، الإنسان وتلوث البيئة، الإدارة العامة للتوعية العلمية والنشر، المملكة العربية السعودية، 2000.
- 34- محمود شمال حسن، البيئة المشيدة والسلوك (البيئة المشيدة وأثرها في سلوك الطفل) ، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، (د.س.ن).
- 35- محمود مصطفى عبد الله، الإنسان والبيئة، ط01، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، 2008.

- 36- معمر رتيب، محمد عبد الحافظ، القانون الدولي للبيئة وظاهرة التلوث (خطوة أمام الحماية البيئية الدولية من التلوث)، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 37- معيفي كمال، الضبط الإداري وحماية البيئة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016.
- 38- موريس نخلة، الوسيط في المحلات والمؤسسات المصنفة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 1999.
- 39- موفق حمدان الشرعة، المسؤولية المدنية عن تلوث البيئة، دراسة مقارنة، دار أمواج للنشر، عمان، 2014.
- 40- نجم العزاوي، عبد الله حكمت النقار، استراتيجيات ومتطلبات وتطبيقات إدارة البيئة، ط01، دار اليازودي العلمية للنشر والتوزيع، 2015.
- 41- نعيم مغبغب، الجديد في الترخيص الصناعي والبيئي، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 01، بيروت، لبنان، 2006.
- 42- نعيم مغبغب، قانون الصناعة، الترخيص للمؤسسات المصنفة، (د.د.ن)، 1996
- 43- هشام بشير، حماية البيئة في ظل القانون الدولي الإنساني، ط01، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2011.
- 44- هيو رشيد علي، دور السلطة الإدارية في حماية البيئة من مزار المشروعات النفطية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2017.
- 4- أطروحات الدكتوراه**
- 1- بالي حمزة، إدارة الأخطار الصناعية كمدخل لتحقيق التنمية المستدامة - تشخيص لواقع التأمين في الجزائر- دراسة لمركب تمييع الغاز بسكيدة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة بومرداس، 22 أكتوبر 2015.
- 2- بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية والإدارية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009.
- 3- بوبشير محند أمقران، عن انتقاء السلطة القضائية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.
- 4- بوشدوب محمد فايز، الحماية الدولية للبيئة في إطار منظمة التجارة العالمية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013.
- 5- حسونة عبد الغني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2012-2013.
- 6- زروال معزوزة، الضمانات القانونية للاستثمار في الجزائر، الجزء الأول، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة تلمسان، 2015-2016.

- 7- سعادة فاطمة الزهراء، دور الجباية في حماية البيئة، أطروحة للحصول على شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، 2019-2020.
- 8- عزوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.
- 9- عمارة نعيمة، مبدأ الحيطة ومسؤولية المهنيين، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013-2014.
- 10- كتو محمد الشريف، "الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري، (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.
- 11- فاطمة محبوب، تأثير التحالفات الإستراتيجية على الأداء التنافسي للمؤسسة الصناعية- دراسة حالة مجمع صيدال- أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015-2016.
- 12- محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1998.
- 13- مجاهد زين العابدين، الحماية القانونية للمنشآت المصنفة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2016-2017.
- 14- معيني كمال، المسؤولية الإدارية عن حماية البيئة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون، جامعة العربي التبسي، تبسة، 2019.
- 15- وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2007.

5- مذكرات الماجستير

- 1- أوصالح عبد الحليم، إستراتيجية ربط السياسة البيئية بالسياسة الجبائية وآثارها على التنمية المستدامة، مقارنة بين الإتحاد الأوروبي والجزائر، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص الاقتصاد الدولي والتنمية المستدامة، جامعة فرحات عباس، سطيف 2012-2013.
- 2- بريك عبد الرحمان، المسؤولية الإدارية دون خطأ وأهم تطبيقاتها في القضاء الإداري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2010.
- 3- بوشيبة مختار، الضبط الإداري والقضائي في النظرية العامة والتطبيقات بالمحليات الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 1974.
- 4- بن خالد السعدي، قانون المنشآت المصنفة لحماية البيئة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2012.

- 5- بوكاري الياس، الرقابة الإدارية على المنشآت المصنفة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 01، 2015-2016.
- 6- بوسلامي عمر، دور الإبداع التكنولوجي في تحقيق المسؤولية الاجتماعية في المؤسسة الاقتصادية- دراسة حالة مجمع صيدال- وحدة الدار البيضاء- الجزائر العاصمة، مذكرة مقدمة كجزء من متطلبات شهادة الماجستير، جامعة سطيف 01، 2013-2012.
- 7- عبد الأمير علي موسى، النظام القانوني للترخيص والإجازة في التشريع العراقي، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، 1981.
- 8- عديش ليلة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو، 2010.
- 9- عامر محمد الدميري، الحماية الجزائرية للبيئة في التشريعات الأردنية، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2010.
- 10- لقمان بامون، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي عن جريمة تلويث البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011-2010.
- 10- معيفي كمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010-2011.
- 12- مدين أمال، المنشآت المصنفة لحماية البيئة - دراسة مقارنة-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013-2012.
- 6- المقالات**
- 1- أحمد محمد فراج قاسم، مصادر الطاقة وتلوث البيئة، مجلة آراء الخليج لسنة 2009.
- 2- أنيس بن علي العذار، نظرية مضار الجوار والمسؤولية عن الضرر البيئي، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، العدد الثالث، مج 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط، د.س.ن.
- 3- بختي بوبكر، اختصاصات القضاء الإداري في منازعات الاحتياط والوقاية من المخاطر الماسة بالبيئة، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، مج 09، عدد 01، 2020.
- 4- بدارنية رقية، سلطات الإدارة في مجال التراخيص الإدارية البيئية، مجلة البحوث والتشريعات البيئية، العدد التاسع، جوان 2017.
- 5- بوغلق سمير، آليات الضبط الإداري البيئي في الجزائر، أي فعالية في حماية البيئة؟ مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، مج 05، عدد 02، 2018.
- 6- جاسم محمد عيسى الجبوري، الأختام منذ ما قبل الميلاد حتى نهاية العصر الأموي، في الشام، مجلة دراسات تربوية، الموصل، العدد التاسع عشر، تموز 2012

- 7- حداد زينة، الحرية في اقتصاد السوق، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 46، المجلد أ، 2016
- 8- حمزة قروي، دليمي، تلوث الماء وانعكاساته على صحة الإنسان، مجلة الباحث الاجتماعي، عدد 12، 2016.
- 9- حيدر حسن شطاوي، القرارات الإدارية من حيث خضوعها لرقابة القضاء الإداري، دراسة مقارنة ومعززة بقرارات تمييزية، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد السابع.
- 10- خالد أحمد عثمان، الأهمية القانونية للتراخيص النظامية، جريدة العرب الاقتصادية الدولية، أبريل 2010.
- 11- رابعة بركات، المبيدات الكيميائية وآثارها البيئية، مجلة بيئتنا - الهيئة العامة للبيئة - العدد 15.
- 12- رضا هداغ، التعويض كآلية من آليات جبر الضرر البيئي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مج 35، عدد 04، 2018.
- 13- رمزي حوجو، مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الثاني، جامعة محمد خيضر بسكرة.
- 14- زرقان وليد، نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية الدولة عن أنشطتها النووية السلمية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، مج 03، عدد 02، 2016.
- 15- زيبار الشاذلي، الطبيعة القانونية للقواعد الإجرائية في المنازعات ذات الطابع البيئي، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، العدد الثالث، 2011.
- 16- زيد الخير ميلود، غفافية عبد الله ياسين، طبيعة الضرر البيئي ومدى القدرة على تقديره وتعويضه، مجلة دفاتر اقتصادية، مج 05، عدد 02، جامعة زيان عاشور، الجلفة.
- 17- ساكري السعدي، التصحيح التشريعي كمعطل لتنفيذ الحكم الإداري بين الخطورة والضرورة، (دراسة مقارنة في القانونين الجزائري والمصري)، مجلة المفكر، عدد 16، 2017.
- 18- سلمى غضبان المعموري، تصحيح القرارات الإدارية المعيبة وأثرها على الحقوق المكتسبة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، 2018.
- 19- شرفة أسماء، واقع تبني المسؤولية البيئية في المنظمات الصناعية (دراسة ميدانية على مستوى مؤسسة فرنيال عنابة)، مجلة شؤون اجتماعية، عدد 141، السنة 36، 2019.
- 20- شيخ نسيم، النظام العام والآداب العامة، مجلة الفقه والقانون، 2012.
- 21- صفاء محمود السويلميين، عبد الرؤوف أحمد الكساسية وأحمد عارف الضلاعين، عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، دراسات علوم الشريعة والقانون، مج 40، ملحق 01، كلية جامعة اليرموك، الأردن، 2013.
- 22- طاهر جمعات، التأثيرات البيئية للمناطق الصناعية، جامعة الأغواط.
- 23- عاشور بكر الكبيسي، الإصدار حالاته وأنواعه، نشرة الجمارك، العدد 06، السنة الثانية،

1986.

- 24- عبد الله خلف الرقاد، وسائل الضبط الإداري في حماية البيئة من التلوث العمراني، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، مج09، عدد 01، 2020.
- 25- عجابي عماد، تكريس مبدأ حرية التجارة والصناعة في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الرابع، ديسمبر 2014.
- 26- عمار سليمان، "الحماية القانونية للبيئة من التلوث في التشريع الجزائري"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزء الثاني، العدد 08، جوان 2017.
- 27- عمر سدي، عبد الرحمان بن عمار، المسؤولية الجنائية والمسؤولية الإدارية المترتبة عن المساس بالبيئة، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، مج09، عدد01، 2020.
- 28- عمر عبد الرحمان البوريني، النظام القانوني للتراخيص في التشريع الأردني - دراسة مقارنة، مجلة العلوم الشرعية، جامعة القصيم، المجلد 12، العدد 03، يناير 2019
- 29- غراف ياسين، مجالات التعويض الضرر البيئي ودور القاضي في تقديره، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، مج 05، عدد 02، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2018.
- 30- غيتاوي عبد القادر، توزيع قواعد الاختصاص النوعي بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، عدد 03، المركز الجامعي تمنراست، الجزائر، 2013.
- 31- فتحي بن جديد، الترخيص الإداري كإجراء لحماية البيئة من التلوث (رخصتي البناء واستغلال المنشآت المصنفة)، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، عدد 06، 2016.
- 32- فوزي فتات والشيخ بوسماحة، حدود سلطة الضبط الإداري وحماية البيئة، مجلة إدارة، عدد 01، 2008.
- 33- فيصل نسيغة، رياض دنش، النظام العام، مجلة منتدى القانون، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
- 34- قرناش جمال، قراءة في نظام المسؤولية الإدارية بدون خطأ، بين نظامها في الجزائر ومصر، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، عدد 04، 2017.
- 35- قصاص هنية، ملياني بوبكر وليد، حدود سلطات القاضي الإداري الجزائري في رقابة المشروعية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 05، المجلد 02، 2017.
- 36- ماهر صالح الدليمي، وليد مرزة المخزومي، المسؤولية القانونية للموظف عن إفشاء الأسرار الوظيفية، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد 01، المجلد 01، 2010.
- 37- ماهر صبري درويش، سياسات التوطين الصناعي في الوطن العربي وأثرها على استقرار العمالة، مجلة كلية بغداد لعلوم الاقتصادية الجامعة، عدد 37، 2013
- 38- محمد أمين كمال، الترخيص الإداري ودوره في المحافظة على البيئة، مجلة الفقه والقانون، العدد 02، 2012.

- 39- محمد صديق محمد عبد الله، الحماية القانونية للبيئة من التلوث (دراسة تحليلية مقارنة)، مجلة الرافدين للحقوق، مج 09، السنة الثانية عشر، عدد 32، 2007.
- 40- محمد يوسف الحسين، نفاذ القرارات الإدارية وتنفيذها، القانون العام، مج 312، ج 04، علم الفقه، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.
- 41- محمود عبد الناصر علي، التلوث البيئي... مشكلة اليوم والغد، التأثير السمي للتلوث بالمبيدات الحشرية، مجلة أسبوط للدراسات البيئية، عدد 33 يناير 2009.
- 42- مصطفى كمال طلبه ونجيب صعب، مجلة البيئة والتنمية، تموز-آب (يوليو-أغسطس) 2006 عدد 101-100.
- 43- ممدوح سلامة مرسي، التشريعات البيئية، مجلة أسبوط للدراسات البيئية، عدد 34، يناير 2010.
- 44- مهاوات لعبيدي، المراجعة البيئية بين المفهوم وصعوبات التنفيذ من منظور المراجع الخارجي، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، جامعة الوادي، العدد الثامن، المجلد الثاني.
- 45- ميمونة سعاد، الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد الرابع، المركز الجامعي احمد بن يحيى، تيسيمسيلت، 2017.
- 46- نعوم مراد، رباحي أحمد، المسؤولية المدنية عن الضرر الإيكولوجي في التشريع البيئي، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، عدد 01، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2015.
- 47- نورة موسى، الحماية القانونية للبيئة في التشريع الجزائري، مجلة المعيار، جامعة الأمير عبد القادر، قسنطينة، مج 16، عدد 32، 2013.
- 48- هبري نصيرة، اختيار الموقع الصناعي والاستدامة البيئية، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، العدد السابع.
- 49- ولد رايح صفية، " مبدأ حرية الصناعة والتجارة في القانون الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 2، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.
- 50- وليد بوجملين، مبدأ حرية الصناعة والتجارة في الجزائر، مج 01، العدد التاسع والعشرون، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية.
- 51- ياسر ذنون، رؤى خليل إبراهيم، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد السابع والخمسون، السنة الثامنة والعشرون، يناير 2014.
- 52- يمينة خضار، القرار الإداري بين نفاذه وجواز وقف تنفيذه، دفا تر السياسة والقانون، العدد التاسع، 2013.

7- المؤتمرات

- 1- بوزيدي بوعلام، المسؤولية عن الأضرار البيئية- صعوبات ومعوقات-، المؤتمر الخامس بعنوان " القانون والبيئة" يومي 23-24 أبريل 2018، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر.
- 2- زلاسي عادل، صادقي عباس، اتجاهات القضاء الإداري الجزائري في الحد من القيود الواردة على مبدأ سيادة القانون، مجموعة أعمال الملتقى الدولي الثامن حول التوجهات الحديثة للقضاء الإداري، يومي الثلاثاء والأربعاء 06 و07 مارس 2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر.
- 3- جلال حسن عبد الله، تقييم سياسات حماية البيئة من التلوث الصناعي في مصر، المؤتمر العلمي الخامس "القانون والبيئة"، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، في الفترة الممتدة من 23 إلى 24 أبريل 2018.
- 4- حسام عبد الحليم عيسى، دور القانون الإداري في مجال حماية البيئة، (نظرة قانونية في ضوء أهم التعديلات التشريعية المتعلقة بالبيئة)، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الخامس في القانون بكلية الحقوق جامعة طنطا، مصر، تحت عنوان " القانون والبيئة"، يومي 23-24 أبريل 2018.
- 5- محمد منير حساني، ممارسة القاضي الإداري لرقابة الدستورية، مجموعة أعمال الملتقى الدولي الثامن حول التوجهات الحديثة للقضاء الإداري، يومي الثلاثاء والأربعاء 06 و07 مارس 2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر.
- 6- مختور دليلة، حماية النظام العام الاقتصادي في بعده التنافسي، الملتقى الدولي حول التحول في فكرة النظام العام من النظام العام إلى الأنظمة العامة، يومي 07 و08 ماي 2014، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، عدد خاص، 2015.
- 7- عبد الرزاق بن حبيب، محمد بن عزة، دور الجباية في ردع وتحفيز المؤسسات الاقتصادية على حماية البيئة من أشكال التلوث، دراسة تحليلية لنموذج الجباية البيئية في الجزائر، الملتقى العلمي الدولي حول سلوك المؤسسة الاقتصادية في ظل رهانات التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، جامعة تلمسان، يومي 20-21 نوفمبر 2012.
- 8- صونية بن طيبة، الجباية البيئية كآلية لحماية البيئة، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي حول النظام القانوني لحماية البيئة في ظل القانون الدولي والتشريع الجزائري، جامعة قلمة، يومي 09-10 ديسمبر 2013.
- 9- مصطفى عبد الحميد عدوي، أضواء على تشريعات حماية البيئة، المسؤولية القانونية، مؤتمر نحو دور فاعل في القانون في حماية البيئة وتنميتها، دولة الإمارات العربية المتحدة، مايو 1999.

Les ouvrages

- 1–A series of Trade Union Education Manuals for Agricultural Workers » de ILO/ UITA, Madrid, 2004.
- 2– Agathe VAN LANG, Geneviève GONDOUIN, Veronique INSERGUET–BRISSET, Dictionnaire de droit administratif, 7e ed, Paris, Sirey, 2015.
- 3–André Legrand, Céline Wiener, Droit administratif, Direction de l'information légale et administrative, paris, 2017.
- 4–Amit Gupta, Industriel Safety and Environment, Laxmi publications (p) LTD, New Delhi, 01 Ed, 2006.
- 5–Blouc Bernard, la responsabilité penal des entreprises en droit français, comparé, R I D, 1999.
- 6–Claude Ricci, Droit administrative, 4^e Ed, Hachette Livre, 2004.
- 7–Caroline Gallez, AURORE MORONCIN, Le manager et l'environnement, presse polytechniques et universitaire normande, Italie, 2003.
- 8–Christophe Sanson, Juribruit 1 contre les bruits de voisinage (ed 2018), Cidb.
- 9– Delaubadere (A), Venezia (j.c), Gaudement (y),Traité de droit administrative, L.G.D.J, Paris,1999.
- 10–Dominique Ghihal, droit répressif de l'environnement, economica, paris, 3 Ed, A 2008.
- 11–ER Loya, Environmental and pollution science, Second Ed, USA.
- 12– Frank Woodard, Industrial Waste Treatment Handbook, Butterworth–Heinemann, USA.
- 13–International Chamber of Commerce, An Icc Guide to Environmental Auditing, ICC publishing, Paris, 1991.
- 14–IV.J.Floba, permis d'environnement, Attention à la date d'échéance et aux limites de classe3, wallonie elevage, mars 2019.
- 15–Kenneth M. Vigil. PE, Clean Water, an introduction to water quality and water pollution control, second Ed, Oregon State University press, USA, 2003

- 16– Land raf Md Da Silvia, d'O.Rezende, Mechanism of metribuzin herbicide sorption by himicacid simples from Peat and vermicompost. *Analytica Chimica Acta*, 1998.
- 17–Liliane SubiliaRouge, Aspect juridique de l'audit environnemental a la lumière des droits suisse et européen, Librairie Droz, Suisse, 2000.
- 18–Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant, Pierre Delvolvé, Bruno Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence e administrative, tom 1, Dalloz ; paris.
- 19– Michel Lesage, Les intervention du le l'égislateur dans le fonctionnement de la justice, BDP, édition LGDG, 1960.
- 20– Matthieu houser, Virginie donier, Nathalie droin, Le droit administratif au concours, Paris, 2015.
- 21– Michel Delnoy, le décret relatif au permis d'environnement, Belgique, 2003.
- 22– Nadine Poulet Gibot Leclerc, Droit administratif, sources, moyens, contrôles, 3^e édition, Bréal, 2007.
- 23– Neil Hawke, introduction to administrative Law, the Glass House, Britain, 1998.
- 24– Paolo.F.Ricci, Environment and health Risk assesment and Management, Environmental pollution, Springer, 2006.
- 25–Patrice Jourdain, Les principes de la responsabilité civile, 9^e édition, Dalloz, paris, 2014.
- 26– P.D. Abel. Water Pollution Biology, Second ED, Taylor and Francis e–Library, 2002.
- 27–Pierre Mousseron, Lise Chatain–Autajon, Droit des sociétés, édition Alpha, 2011.
- 28–Rapport de Synthèse, L'environnement en France, Direction de l'information légale et administrative, 2019.
- 29– S.Guinchard et T.Debard, Lexique des termes juridique, 22^e édition, Dalloz, 2014.

30– Thomas E.Welch, Moving Beyond Environmental compliance, a Handbook for integrating pollution prevention with ISO 14000, Lewis Publisher, USA, 1998.

31– Wesley Eckenfelder, Jr, Industrial water pollution control, Third ED, Mc Graw Hill, 2000.

Les articles

1– Aberkane Farida, « le contrôle de pouvoir discrétionnaire de l'administration par le juge administrative, Revue de Conseil d'état, N° 01, 2002.

2– Frédéric Ducarme et Denis Couvet, « What does "nature" mean ? », Palgrave Communications, Springer Nature, vol. 6, no 1.

3– HAMMOUT MOHAMED, La protection pénale de secret des affaires, Revue électronique du recherche juridique, N° 02, 2018.

4–Jean François Roberge, Le sentiment de justice, Revue juridique de la Sorbonne, n°= 01, 2020.

5– Jean Untermaier, La charte de L'environnement farce au droit administratif, Revue juridique de l'environnement, 2005.

6–Le Décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791 ou la matérialisation des idées libérales de la Révolution française, Revue general du droit on line, 2015, N° 19932.

7– Lefeuvre–Darnajou Karino, Le lien de causalité ou la. Résurgence d'une certaine rationalité au sein de la responsabilité, RJ de l'ouest, 2003.

8– Marie Thérèse Giorgio, Consequence du risque industriel majeur, Atousante, 2010.

9–Maryse Degeurgue, La responsabilité administrative et le principe de précaution, RJE, 2018.

10– Michel Prieur, Les études d'impact et le contrôle du juge administrative en France, RJE, 1/1991.

11–PRIEUR MICHEL, « vers un droit de l'environnement renouvelé », cahiers du Conseil constitutionnel N°= 15(Dossier: constitution et Environnement).

- 12- Michel Pâque, Le permis unique, Anthémis.
- 13- REDDAF AHMED, Politique et droit de l'environnement en Algerie, Revue Idara, N 01, 2000.
- 14- Sangita pradeep ingole, Environmental Auditing, its benefits and contrance, International journal of science innovation and discoveries, Ijsid, December 2012.
- 15- Serge Hebrard, Les études d'impact sur l'environnement devant le juge administrative, Revue juridique de l'environnement.
- 16- Thomas Brossard, Les droits humains pour la protection de l'environnement, Possible, 2017.

Les thèses

- 1- Moukokou Serge Rock, Le plein contentieux spéciaux des installations classés, thèse pour le doctorat, en science juridique, spécialité droit des contentieux, Université de Paul Verlaine-Metz, 2009.
- 2- Marc J, Effects toxiques d'herbicides à baise de glyphosate sur la regulation du cycle cellulaire et le développement précoce en utilisant l'embryon d'oursin, thèse doctorat, Université de Rennes 01.
- 3- Hugo-Bernard Pauillaude, Le lien de causalité dans le droit de la responsabilité administrative, Thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Assas, Paris, 2011.

رابعاً: المواقع الإلكترونية

- 1-<http://arab-ency.com.sy/law/detail/163410>.
- 2-[http:// www.Christophe- Sanson- avocat.fr](http://www.Christophe-Sanson-avocat.fr).
- 3-<http://www.v.aspdkw.com>.
- 4-<http://www.ar.m.wikipedia.org>.
- 5-[http:// www.georisque.gouv.fr](http://www.georisque.gouv.fr).
- 6-<http://www.adetef.fr>.
- 7-[http:// www.ostatique.sigvar.org](http://www.ostatique.sigvar.org).
- 8-[http:// www. atousante.com](http://www.atousante.com).

- 9-<http://www.unece.org>.
- 10-<https://www.marefa.org>.
- 11-<https://www.albayan.ae/across-the-uae/accidents/2011-08-21-1.1491046>.
- 12- <https://www.aljazeera.net/news/healthmedicine/28/01/2017>.
- 13- <https://p.dw.com/p/2q33h>, 28.12.2017. <https://bokra.net/Article-1312255>.
- 14-<https://www.env-news.com/environmental-pollution/23436>.
- 15-<https://www.qaarb.com>.
- 16-<https://www.alghad.com>.
- 17-<https://www.albayan.ae/across-the-uae/accidents/2011-08-21-1.1491046>.
- 18-<http://ency.kacemb.com/page/7375>.
- 19-<https://bokra.net/Article-1312255>.
- 20-<https://p.dw.com/p/2q33h>.
- 21- <https://www.aljazeera.net/news/healthmedicine>.
- 22- <https://www.who.int/phe/ar/02/05/2018>.
- 23-<https://www.env-news.com/environmental-pollution/23436>.
- 24-<https://al-ain.com/article/contamination-india-fireworks-feast>.
- 25-http://timbrespstemondiale.blogspot.com/2017/03/18blog-post_html.
- 26-<https://agronomie.info>.
- 27- www.who.int.
- 28-<https://www.saidalgroup.dz/ar/notre-groupe/historique>.
- 29- <https://www.saidalgroup.dz/ar/notre-groupe/organisation>.
- 30-<https://www.webteb.com/articles>.
- 31-<https://www.radioalgerie.dz/news/ar/article>.
- 32-www.kuna.net.kw/article://: - http
- 33-<http://www.mdipi.gov.dz.http://213.178.227.230/treeindex.php?cat=show&id=84>.
- 34-http://www.kenanaonline.com/users/high_control/posts/246638.

35 <http://www.feedo.net/Environment/EnvironmentalProblems/Poisoning/Pesticides.htm>.

36- <http://www.beatona.net/ar/knowledge-hub/article/content-39373>.

37- <http://www.pestsupply.com>.

38- https://www.aleqt.com/2010/04/03/article_373396.html.

39- <https://www.unenvironment.org/ar/alakhbar-walqss/alnshrat-alshfyt/tqyr-alam-almthdt-hnak-hajt-latkhadh-ajraat-ajlt-lltsdy-lltlwth>.

40- <http://www.mosoah.com/science/environment>.

41- https://araa.sa/index.php?view=article&id=1227:2014-07-06-06-57-11&Itemid=172&option=com_content.

42- <https://www.who.int/phe/infographics/breathe-life/ar>.

43- <https://www.arabdict.com>.

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
	شكر وعرافان
	إهداء
	قائمة المختصرات
1	مقدمة
الباب الأول: الأحكام العامة للرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في مجال البيئة	
الفصل الأول: الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في الحالات العادية	
15	المبحث الأول: الأحكام القانونية المتعلقة بالرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في مجال البيئة
15	المطلب الأول: تعريف رخصة المنشآت الصناعية
15	الفرع الأول: تعريف الرخصة الإدارية وبيان طبيعتها القانونية
15	أولاً: تعريف الرخصة الإدارية
17	ثانياً: الطبيعة القانونية للرخصة الإدارية
18	الفرع الثاني: تعريف المنشأة الصناعية
18	أولاً: تعريف المنشأة الصناعية بصفة عامة
19	ثانياً: تعريف المنشأة الصناعية حسب كل فئة
20	الفرع الثالث: تصنيف المنشآت الصناعية
20	أولاً: معيار درجة الخطورة
22	ثانياً: معيار تحديد الموقع
22	ثالثاً: حجم المنشأة
23	المطلب الثاني: الشروط المتعلقة برخص المنشآت الصناعية في مجال البيئة
23	الفرع الأول: الشروط التقنية
23	أولاً: دراسة التأثير كآلية لدعم الطابع الوقائي البيئي
28	ثانياً: دراسة الخطر كقيد لإنشاء المنشآت الصناعية
32	الفرع الثاني: الشروط الإدارية
32	أولاً: إنشاء مصنع
39	ثانياً: رخص استغلال واستثمار المصانع
42	المطلب الثالث: السلطة المختصة بمنح الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية
42	الفرع الأول: صلاحيات الوزارة بمنح الرخص الخاصة بالمنشآت الصناعية من الفئة الأولى

42	أولاً: الوزارة المختصة بمنح الرخصة
44	ثانياً: التدابير والإجراءات المتبعة في منح الرخصة
48	الفرع الثاني: الأحكام المتعلقة بقرار منح الرخصة الصادرة عن الوزارة
48	أولاً: المدة القانونية المقررة لاتخاذ قرار الرخصة
49	ثانياً: الشروط القانونية المتعلقة بقرار منح الرخصة
51	الفرع الثالث: صلاحية الوالي في منح الرخصة للمنشآت الصناعية من الفئة الثانية
51	الفرع الرابع: صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح الرخصة من الفئة الثالثة
52	المبحث الثاني: نظام التصريح بدل الرخصة للمنشآت الصناعية من الفئة الرابعة
52	المطلب الأول: تعريف التصريح وبيان خصائصه
52	الفرع الأول: تعريف التصريح
53	الفرع الثاني: خصائص التصريح
53	أولاً: التصريح إجراء إداري ضبطي
54	ثانياً: البساطة وقلة التعقيد
55	المطلب الثاني: بعض صور التصريح المتعلقة بالمنشأة الصناعية من الفئة الرابعة
55	الفرع الأول: التصريح بإنشاء المنشأة الصناعية
55	أولاً: التناقض بين النص القانوني والواقع العملي فيما يخص الجهة المختصة بدراسة ملف التصريح بإنشاء المنشأة الصناعية من الدرجة الرابعة
57	ثانياً: مقدم طلب التصريح بإنشاء المنشأة الصناعية من الدرجة الرابعة
57	ثالثاً: مضمون طلب التصريح
58	الفرع الثاني: التصريح باستغلال المنشأة الصناعية من الدرجة الرابعة
58	أولاً: دراسة ملف التصريح باستغلال المنشأة الصناعية من الفئة الرابعة
59	ثانياً: مدة دراسة تصريح استغلال المنشأة الصناعية من الفئة الرابعة
59	ثالثاً: الموافقة على طلب التصريح
60	الفرع الثالث: التصريح بالنفايات الخاصة الخطرة
60	المطلب الثالث: السلطة المختصة بمنح التصريح للمنشآت الصناعية من الدرجة الرابعة
61	الفرع الأول: صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي في استلام ملف طلب التصريح
61	الفرع الثاني: وجوب التحقيق
63	الفرع الثالث: الشروط القانونية المتعلقة بقرار التصريح
63	أولاً: الشروط الموضوعية
64	ثانياً: الشروط الشكلية

الفصل الثاني: الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في الحالات الاستثنائية	
67	المبحث الأول: الحالات الاستثنائية لرخصة إنشاء المنشآت الصناعية
67	المطلب الأول: الرخصة الإدارية المؤقتة
67	الفرع الأول: مبدأ الرخصة الإدارية لمدة زمنية غير محددة
69	الفرع الثاني: مبدأ الرخصة الإدارية لمدة زمنية محددة
70	أولاً: الرخصة المؤقتة على سبيل التجربة
70	ثانياً: الرخصة المؤقتة بسبب التغييرات التي تطرأ في الجوار
71	ثالثاً: الرخصة المؤقتة و أثرها على الحقوق المكتسبة
73	المطلب الثاني: الرخص الإدارية في حالة تغيير المنشأة الصناعية
73	الفرع الأول: التعديل والتغيير من قبل الأفراد
73	أولاً: مفهوم التعديل
76	ثانياً: توسيع المنشأة الصناعية
77	الفرع الثاني: التعديل من قبل الجهة الإدارية المختصة
77	أولاً: الشروط الناتجة عن الارتفاقات المنشأة على العقار
79	ثانياً: مناطق موضوعة تحت الدراسة
79	ثالثاً: مناطق مصنفة
80	المطلب الثالث: التفرغ عن المنشآت الصناعية
81	الفرع الأول: تعريف الاستثمار
81	أولاً: التعريف اللغوي
81	ثانياً: التعريف الاصطلاحي
82	الفرع الثاني: المستثمر شخص طبيعي
82	أولاً: النزاهة والشرف
83	ثانياً: الكفاءة
84	الفرع الثالث: المستثمر شخص معنوي
84	أولاً: حالة المستثمر شركة أشخاص
85	ثانياً: المستثمر شركة أموال
86	المبحث الثاني: طوارئ الاستثمار
86	المطلب الأول: الحالات المتعلقة بوقف الاستثمار وعدم البدء في ممارسة النشاط
87	الفرع الأول: سقوط الحق في الرخصة الإدارية لعدم البدء في ممارسة النشاط الاستثماري
87	أولاً: عدم التقيد بمدة الترخيص

89	ثانيا: عدم التقيد بمدة التصريح
90	الفرع الثاني: إلغاء الرخصة الإدارية بسبب وقف النشاط الاستثماري
90	أولا: حالة التوقف العادي
92	ثانيا: حالة التوقف بسبب القوة القاهرة
92	ثالثا: حالة التوقف بسبب حصول طارئ أدى إلى إزالة المنشأة من الوجود
94	المطلب الثاني: الإلغاء النهائي للمصانع بسبب الأخطار الجسيمة
94	الفرع الأول: إلغاء المصانع نهائيا من قبل السلطة التنفيذية
94	أولا: معنى مبدأ إلغاء المصنع
95	ثانيا: تحديد المصانع المعنية بالإلغاء
95	الفرع الثاني: شروط إلغاء المصنع لوجود أخطار جسيمة
96	أولا: تعريض الجوار أو الصحة العامة للمخاطر والمحاذير الهامة
97	ثانيا: عدم جدوى الإجراءات والتدابير المتخذة في الحد من الأخطار
98	ثالثا: استصدار مرسوم لغلاق المصنع نهائيا
99	المطلب الثالث: العمل دون الحصول على رخصة
99	الفرع الأول: المراجعة البيئية كإجراء قانوني لتقييم الآثار البيئية للمنشأة في حالة ممارسة النشاط دون رخصة
99	أولا: تعريف المراجعة البيئية
100	ثانيا: مضمون المراجعة البيئية
101	ثالثا: أنواع المراجعة البيئية
104	رابعا: إجراءات المراجعة البيئية
105	الفرع الثاني: الإشكالات التي تطرحها المراجعة البيئية
الفصل الثالث: الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في الحالات الخاصة	
108	المبحث الأول: أحكام الرخصة الإدارية للصناعات ذات الاعتبار الشخصي
108	المطلب الأول: رخصة مصانع الأسلحة والذخائر
109	الفرع الأول: طلب الحصول على رخصة إنشاء مصنع الأسلحة والذخائر
109	أولا: مضمون الطلب
110	ثانيا: إجراءات تقديم الطلب
110	ثالثا: ضرورة المحافظة على السر المهني
111	الفرع الثاني: ضوابط رخصة استيراد الأسلحة والذخائر
111	أولا: الإجازة المسبقة من الهيئات المختصة

111	ثانيا: الترخيص الإجباري للاختراعات المتعلقة بهيئة الدفاع الوطني
112	الفرع الثالث: رخصة إنشاء مصنع لإنتاج المواد المتفجرة
112	أولا: تعريف المتفجرات
113	ثانيا: تصنيف المتفجرات
114	ثالثا: أحكام رخصة إنشاء المواد المتفجرة
115	المطلب الثاني: رخصة صنع الألعاب النارية
116	الفرع الأول: تعريف الألعاب النارية
117	الفرع الثاني: صنع واستيراد الألعاب النارية بين الحظر والتقييد بالحصول على الترخيص
117	أولا: الجهة الإدارية المكلفة بمنح رخصة صنع واستيراد الألعاب النارية
118	ثانيا: حظر صنع الألعاب النارية في القانون الجزائري
119	المطلب الثالث: رخصة صنع الأختام والطابع الرسمية في الدولة
120	الفرع الأول: الطابع والأختام
120	أولا: تعريف الطابع
121	ثانيا: تعريف الختم
122	الفرع الثاني: أحكام رخصة صنع الأختام والطابع الرسمية في الدولة
122	أولا: مسك سجل خاص
123	ثانيا: الشروط المتعلقة بالطابع
123	ثالثا: التأكد من هوية الزبون قبل تصنيع الطابع والأختام
123	رابعا: الخضوع والامتثال للرقابة
124	المبحث الثاني: ضوابط الرخصة الإدارية لبعض الصناعات المقيدة بالحصول على شهادة رسمية
124	المطلب الأول: مصانع الأدوية
125	الفرع الأول: الشروط القانونية الخاصة بإنشاء مصانع الأدوية
125	أولا: الشروط الخاصة بموقع المصنع
125	ثانيا: إجراءات منح رخصة إنشاء المصنع
126	الفرع الثاني: الشروط القانونية الخاصة باستثمار مصانع الأدوية
127	أولا: تقديم طلب الاستثمار
128	ثانيا: أقسام مصنع الأدوية
132	ثالثا: الجهة المختصة بمنح رخصة إنشاء واستغلال مصنع الأدوية
133	المطلب الثاني: رخص إنشاء واستثمار مصانع الحليب ومشتقاته

133	الفرع الأول: تقديم الطلب من المعني
134	أولاً: شروط تصميم وبناء مصنع الحليب
135	ثانياً: المعدات والتجهيزات
136	ثالثاً: النظافة العامة
136	الفرع الثاني: تعقيم الحليب
136	أولاً: اعتماد طريقة باستور في تعقيم الحليب
137	ثانياً: مواصفات الحليب المعقم
138	ثالثاً: الأحكام القانونية الخاصة بمعامل التعقيم
138	الفرع الثالث: أحكام تسليم الرخصة من طرف الهيئات المختصة
139	المطلب الثالث: مصانع المبيدات
139	الفرع الأول: الأحكام العامة لإنشاء مصانع المبيدات
139	أولاً: تعريف المبيدات
141	ثانياً: تصنيف المبيدات
142	الفرع الثاني: الأحكام الخاصة بتصنيع المبيدات
142	أولاً: شروط تصنيع المبيدات
143	ثانياً: الجهات الإدارية المختصة بالترخيص
145	خلاصة الباب الأول
الباب الثاني: الآثار القانونية للرخص الإدارية للمنشآت الصناعية	
الفصل الأول: الآثار القانونية بالنسبة للمنشأة الصناعية والغير	
151	المبحث الأول: الآثار القانونية بالنسبة لصاحب المصنع
151	المطلب الأول: حقوق صاحب المصنع المرخص له
151	الفرع الأول: الحق في الحصول على الرخصة
153	الفرع الثاني: الحق في ممارسة النشاط الصناعي
158	المطلب الثاني: التزامات صاحب المصنع المرخص له
159	الفرع الأول: في مجال تسيير المنشأة الصناعية
164	الفرع الثاني: في مجال تسيير النفايات الصناعية
170	المبحث الثاني: الآثار القانونية بالنسبة للغير
170	المطلب الأول: الحفاظ على حقوق الغير
171	الفرع الأول: المقصود بالغير
173	الفرع الثاني: القيود الواردة على الحفاظ على حقوق الجوار

173	أولاً: النظام العام
174	ثانياً: احترام مبدأ المساواة
176	المطلب الثاني: حماية البيئة
176	الفرع الأول: مفهوم البيئة
177	أولاً: تعريف البيئة
180	ثانياً: أقسام البيئة
182	الفرع الثاني: التلوث الصناعي وأثره على المحيط
183	أولاً: مفهوم التلوث
184	ثانياً: أشكال تلوث البيئة بفعل النشاط الصناعي
الفصل الثاني: الآثار القانونية بالنسبة للجهة الإدارية المرخصة	
192	المبحث الأول: الحماية الإدارية
192	المطلب الأول: مظاهر التزام الإدارة اتجاه صاحب الرخصة
194	الفرع الأول: حدود التزام الإدارة مانحة الرخصة
194	أولاً: عدم التزام الإدارة كأصل العام
195	ثانياً: الاستثناء
196	الفرع الثاني: سلطات الإدارة في مواجهة صاحب الرخصة
196	أولاً: طلب استظهار مستند الترخيص
197	ثانياً: مراقبة الإدارة للنشاط المرخص به
201	الفرع الثالث: دور اللجنة الولائية للمنشآت المصنفة في الرقابة على الرخص
201	أولاً: تعريف لجنة مراقبة المؤسسات المصنفة
202	ثانياً: حدود صلاحيات اللجنة بخصوص الرخصة
203	المطلب الثاني: حدود مسؤولية الإدارة في منح الرخصة الإدارية
203	الفرع الأول: نظرية الخطأ
204	أولاً: أساس المسؤولية الذاتية للإدارة عن الخطأ البيئي
210	ثانياً: أساس المسؤولية التبعية للإدارة عن الخطأ
211	الفرع الثاني: إسناد مسؤولية الإدارة إلى فكرة المخاطر
211	أولاً: مضمون نظرية المخاطر
213	ثانياً: موقف التشريع والقضاء الجزائي من نظرية المخاطر
215	الفرع الثالث: إسناد مسؤولية الإدارة إلى فكرة الضرر
215	أولاً: مفهوم الضرر

217	ثانيا: شروط الضرر كأساس لقيام مسؤولية الإدارة على القرار غير المشروع المتضمن منح الرخصة
217	ثالثا: صور التعويض عن الضرر
218	الفرع الرابع: العقوبات الإدارية عن مخالفة أحكام الترخيص للمنشآت الصناعية
219	أولا: العقوبات الإدارية غير المالية
226	ثانيا: الجباية البيئية
229	المبحث الثاني: انتهاء الرخصة الإدارية
229	المطلب الأول: انتهاء الرخصة
229	الفرع الأول: الحالات المتعلقة بمدة وغرض الرخصة
229	أولا: تحقق الغرض المنشود من إصدار الرخصة
231	ثانيا: انتهاء المدة المحددة للرخصة
232	ثالثا: تنفيذ مضمون الرخصة
237	الفرع الثاني: الحالات المتعلقة بظروف منح الرخصة
237	أولا: تعلق الرخصة بشرط فاسخ أو أجل معين
239	ثانيا: أثر تغير الظروف القانونية أو الواقعية على مشروعية وسريان الرخصة
244	المطلب الثاني: انتهاء الرخصة لأسباب تتعلق بالمرخص له مستغل المنشأة
245	الفرع الأول: موت المستفيد من الرخصة
245	الفرع الثاني: ترك وإهمال المستفيد للرخصة
247	المطلب الثالث: تدخل الإدارة بإنهاء الرخصة الإدارية
الفصل الثالث: الآثار القانونية بالنسبة للجهة القضائية	
250	المبحث الأول: خصوصية المنازعة الإدارية في مجال الترخيص للمنشآت الصناعية لحماية البيئة
250	المطلب الأول: دور الرقابة القضائية في مرحلة ما قبل منح الرخصة الإدارية
250	الفرع الأول: رقابة القاضي الإداري المختص على الدراسات البيئية الأولية
252	الفرع الثاني: الإشكالات المطروحة في مجال الرقابة القضائية على الدراسات البيئية
253	المطلب الثاني: دور الرقابة القضائية في مرحلة ما بعد منح الرخصة
254	الفرع الأول: تقدير القاضي الإداري لمشروعية قرار رفض منح الرخصة
254	أولا: تقدير القاضي الإداري لعيوب المشروعية الخارجية لقرار رفض منح الرخصة الإدارية محل الطعن
257	ثانيا: تقدير القاضي الإداري لعيوب المشروعية الداخلية لقرار الرخصة الإدارية محل الطعن

259	الفرع الثاني: الأساس القانوني لفرض رقابة القاضي الإداري على قرار سحب الرخصة أو إلغائها
259	أولاً: صلاحية القاضي في مراقبة منح الرخصة
261	ثانياً: صلاحية القاضي الإداري في الرقابة على قرار إلغاء الرخصة أو سحبها
265	ثالثاً: الأحكام القانونية المتعلقة بالاعتراضات
266	المطلب الثالث: الحالات المضيق لنطاق رقابة القاضي الإداري على الرخصة الإدارية
267	الفرع الأول: الظروف العادية
270	الفرع الثاني: الظروف الاستثنائية
273	المبحث الثاني: المخالفات والعقوبات المقررة في مجال الترخيص للمنشآت الصناعية لتعزيز الطابع الوقائي لحماية البيئة
273	المطلب الأول: العقوبات القضائية ذات الطابع المالي
274	الفرع الأول: تعريف الغرامة المالية
274	الفرع الثاني: مقدار الغرامة المالية
277	المطلب الثاني: العقوبات القضائية غير المالية
278	الفرع الأول: العقوبات السالبة للحرية
278	أولاً: تعريف عقوبة الحبس
279	ثانياً: مدة العقوبة
280	الفرع الثاني: الأشخاص المكفون بمعاينة المخالفات
281	المطلب الثالث: العقوبات التكميلية
281	الفرع الأول: منع استعمال المنشأة
281	الفرع الثاني: إعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية
282	الفرع الثالث: الإقصاء من المشاركة في الصفقات العمومية لمدة تزيد عن 05 سنوات
282	الفرع الرابع: مصادرة الشيء الذي استعمل في ارتكاب الجريمة أو نتج عنها
284	خلاصة الباب الثاني
286	الخاتمة
296	قائمة المصادر والمراجع
	الملخص

المخلص

المخلص

تعد الرخصة الإدارية إحدى أهم الآليات القانونية الوقائية التي اعتمدها المشرع الجزائري لتنظيم النشاط الصناعي في مجال حماية البيئة والمحافظة على الصحة العامة، لهذا سن المشرع جملة من النصوص القانونية والتنظيمية، بهدف التحكم أكثر في مجال ممارسة النشاط دون ترخيص والحد من ظاهرة التلوث بالنفايات الصناعية.

فعلى الرغم من أن المشرع قد رسم الإطار العام للرخصة الإدارية في مجال المنشآت الصناعية وحدد الأحكام العامة لمنحها وآليات الرقابة عليها سواء من قبل الجهة الإدارية المرخصة، أو من قبل القضاء المختص، بتضمين الجانب البيئي عقوبات إدارية وجزائية ذات طبيعة ردعية، تتدرج في الخطورة من مجرد التنبيه إلى غاية الغلق وإزالة المصنع نهائياً، إلا أن جانب الترخيص للنشاط الصناعي لا يزال يعاني من عجز وتأخر عن استيعاب ومواكبة التطور الحاصل في مجال التقدم الصناعي في الواقع العملي، لهذا جاءت هذه الدراسة للبحث في مدى فاعلية الرخص الإدارية كآلية وقائية في حماية البيئة والبحث في الصعوبات والتحديات التي تطرحها.

وقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى بابين، يتعلق الباب الأول بالأحكام العامة للرخصة الإدارية للمنشآت الصناعية في مجال البيئة ويتعلق الثاني بالآثار القانونية التي ترتبها الرخص الإدارية للمنشآت الصناعية في مجال البيئة، أين تم بحث في كل منهما عن مفهومها ومدى فاعلية الحماية التي توفرها للبيئة.

الكلمات المفتاحية: الرخصة الإدارية؛ المنشأة الصناعية؛ البيئة؛ التلوث؛ الحماية القانونية.

Résumé

Le législateur Algérien a élaboré le cadre générale de l'attribution de l'autorisation administrative des établissements classifiés et a déterminé les mécanismes de leur contrôle. Malgré cela l'autorisation à l'activité industrielle souffre de plusieurs lacunes liées aux situations variables qui influent sur son attribution, ainsi que le grand nombre des textes juridiques organisant les différentes industries et les parties chargées de leur contrôle.

Ce qui rend plus difficile l'étude précise et détaillée de l'attribution de cette autorisation, à cela on peut ajouter le retard que connaît le system juridique qui n'arrive pas à accompagner le développement du progrès industriel.

A cet effet l'étude menée recherche l'efficacité de ces autorisations comme mécanismes préventives des l'environnement. Cette étude est divisée en deux volets le premier concerne les dispositions générales de l'autorisation administrative des établissements industriels dans le domaine de l'environnement, le deuxième volet concerne les effets juridiques de ces autorisations dans le domaine de l'environnement.

Mots clés : autorisation administrative ; établissement industriel ; pollution ; environnement ; protection juridique.

Abstract

The administrative authorization is considered to be one of the most important precautionary legal mechanisms adopted by the Algerien legislator to manage industrial activity in relation to protecting the environment and preserving public health. Te legislator, therefore, dictated numerous legal and administrative texts that aim to prevent the practice of unauthandorized activity and limit pollution cause by industrial Waste.

The Algerien legislator laid out the basic foundation of the administrative authorization granting system concerning industrial establishment and specified its general provisions and monitoring mechanisms, whether its by an authorized administrative authority or a competent judicial authority. This is done by imposing deterrent administrative and penal sanctions that range in severity from a simple warning to the closure and Complete abolition of the factory. Despite what is previously mentioned, the authorization for industrial activity still fails to be synchronous with the continuous development practicality in the industrial field. This research paper studies the efficacy of administrative authorization as a preventive mechanism when it comes to protecting the environment. It also studies the Difficulties and challenges it imposes.

This study is split into two aspects. The first aspect concerned with the general provisions of industrial establishments administrative authorization when it comes to the environment. The second aspect is concerned with the legal implications of the industrial establishments administrative authorization pertinent to the protection of the environment. A research has been conducted to look into its définition and the effectiveness of the protection it provides for the environment.

Key Words : administrative authorization ; industrial establishments ; pollution ; environment ; legal protection.