

سلطات الإدارة في توقيع العقوبات على المنشآت المصنفة في إطار تعديلات المرسوم التنفيذي 167-22

*The Administration's powers in imposing penalties on
classified establishments in light of the amendments of the
Executive Decree No22-167*

تاريخ القبول: 2025/05/26

تاريخ الإرسال: 2025/03/06

وطالما أن هذه السلطة التي أساسها مبدأ
المشروعية، الذي يفرض التزام الإدارة
بالمضوابط القانونية في توقيعها عقوبات إدارية
على المنشآت المخالفة، يحكمها مبدأ تدرج
العقوبة مع منح مهلة قانونية لتصحيح الأوضاع
قبل توقيع الجزاء، فإنه كان لزاما علينا تناول
أنواع هذه العقوبات، مثل قرارات الإيقاف
المؤقت أو النهائي للنشاط، سحب أو تعليق
التراخيص، الغلق النهائي للمنشأة المصنفة.
علما أن هذه الحالات التي تشكل فيها المخالفة
مساسا خطيرا بالمصلحة العامة أو إخلالا
جسيما بالالتزامات القانونية، لا تنف حق
الإدارة في إحالة الأمر إلى السلطات القضائية
المختصة لاتخاذ الإجراءات الجزائية المناسبة،
وذلك تعزيزا لشرعية العمل الإداري، وتحقيقا
للتوازن بين مقتضيات حماية المصلحة العامة
وضمان استمرارية الأنشطة الاقتصادية ضمن
الأطر القانونية.

هدى نويوة*
Houda NOUIOUA
جامعة قسنطينة 1
University of Constantine1
مخبر العقود وقانون الأعمال
houda.nouioua@umc.edu.dz

ملخص

نهدف من خلال هذه الورقة البحثية إلى
تسليط الضوء على سلطات الإدارة الرقابية
على المنشآت المصنفة، وذلك من خلال
التعريف بهذه الأخيرة وتحديد طبيعتها، سيما
على ضوء مستجدات المرسوم التنفيذي رقم
167-22 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم
198-06 الخاص بتسوية وضعية المنشآت
التي كانت تنشط دون رخصة الاستغلال
أو التصريح، وذلك في إطار الإصلاحات
التي ناشد بها الرئيس الجزائري على إثر
التعديل الدستوري لسنة 2020 ومحاولة منه
في الدفع بعجلة التنمية بأبعادها الشاملة سيما
الاقتصادية منها والاجتماعية.

*- المؤلف المراسل.

المنشأة المصنفة.

Abstract:

This research paper aims at highlighting the powers granted to the administration to control classified establishments by defining them and determining their nature, particularly in light of the new amendments of the Executive Decree No 22-167, amending and supplementing the Executive Decree No 06-198, related to the regularization the situation of classified establishment, which were operating without an exploitation permit or authorization. This research is conducted in the framework of the reforms that the Algerian President advocated for following the constitutional amendments of 2020 in an attempt to encourage sustainability in all its comprehensive dimensions, especially the economic and social ones.

As long as this power that is grounded on legitimacy, obligates the administration to adhere to legal controls in imposing administrative penalties on violating establishments, and is governed by

الكلمات المفتاحية: البيئة؛ سحب

الترخيص؛ سلطات الإدارة؛ الغلق النهائي؛

the principle of graduated penalty with granting a legal grace period to regularize the situation before imposing the penalty, it was necessary to us to address these types of punishments. Examples of that are decisions of temporary or permanent suspension of activity, withdrawal or suspension of licenses, and permanent closure of the classified establishment. Considering that these cases, in which the breach constitutes a serious prejudice to the public interest or a gross violation of legal obligations, do not exclude the right of the administration to refer the case to the competent judicial authorities to take appropriate penal measures, in order to reinforce the legitimacy of administrative actions, and to achieve a balance between the requirements of protecting the public interest and ensuring the continuity of economic activities within the legal frameworks.

Keywords: environment; license withdrawal; administrative powers; permanent closure; classified establishment.

مقدمة:

باتت المحافظة على البيئة في الآونة الأخيرة والحد من التلوث بمختلف أشكاله، سيما التلوث الصناعي، ضرورة ملحة على الصعيد العالمي بصفة عامة والصعيد الوطني أو المحلي بصفة خاصة، وذلك لما يشكّله من تهديد متزايد بفعل المخلفات



الخطرة والمواد الكيميائية الناتجة عن المنشآت الصناعية، والتي تؤثر سلباً على البيئة وصحة الأفراد وسلامتهم.

ونتيجة لتوسع وتكاثف مختلف مجالات الأنشطة التجارية والصناعية، أدى ذلك إلى اعتماد جل التشريعات على آليات قانونية تُفعل فكرة الاستثمار في كل من القطاع العام والقطاع الخاص، وبالتالي النهوض بقطاع العمل من خلال توفير فرص العمل، وإنشاء عدد من المنشآت الصناعية والخدمات المتنوعة، خاصة إذا أخذنا في الحسبان عما ينجم عن هذه الأخيرة، وما تخلفه من آثار سلبية خطيرة على حياة الإنسان بصفة خاصة أو على حياة الكائنات الأخرى والحياة البيئية بمفهومها الواسع. وفي هذا الإطار، تبنت الجزائر، على غرار العديد من الدول، منظومة قانونية وتنظيمية متكاملة لحماية البيئة، حيث صدر أول تشريع بيئي عام 1983⁽¹⁾ وتلاه القانون رقم 10/03⁽²⁾ المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة. وقد أُنيطت مسؤولية حماية البيئة بالهيئات المحلية، كالولاية والبلدية، نظراً لقربها من المواطن، إلى جانب الهيئات الحكومية وبعض الأجهزة المختصة.

وتعمل هذه الجهات على تنفيذ القوانين البيئية من خلال الصلاحيات المخولة لها، والتي تتيح لها اتخاذ تدابير احترازية وقائية وتدخلية للحد من الأضرار، مستعينة بأحدث الوسائل الإدارية والقانونية، والتقنيات والأساليب المتطورة لضمان تحقيق أهدافها في حماية البيئة.

على هذا الأساس، تُعد هذه الأخيرة من القضايا الأساسية التي يجب أن تضعها هذه المؤسسات في الاعتبار أثناء مزاولة أنشطتها، وأي انتهاك للمعايير البيئية يستدعي تدخل الجهة المختصة لاتخاذ الإجراءات اللازمة بحق المؤسسات غير الملتزمة، ومع تكرار المخالفات، تتزايد العقوبات والجزاءات المفروضة عليها.

لكن يبقى التساؤل قائماً حول: ما مدى قدرة هذه العقوبات والجزاءات على الحد من الانتهاكات الماسة والمؤثرة على البيئة؟



للإجابة على الإشكالية المطروحة تم الاعتماد على المناهج التالية:
- المنهج الوصفي، وذلك من خلال التطرق لدراسة المنشأة المصنفة وتأثيرها على البيئة.

- كذلك اعتمدنا على المنهج التحليلي، بغية قراءة ما جاءت به وتضمنته جملة القوانين والمراسيم سيما الجديدة منها ذات الصلة بموضوع البحث.

وعلى هذا الأساس، تم تقسيم ورقتنا البحثية إلى محورين، نتناول في المحور الأول أهم أوجه المخالفات التي تمارس من طرف هذه المؤسسات، في حين نخصص الثاني لدراسة الآليات الإدارية الردعية المقررة بموجب القوانين والتنظيمات، على أن نختم بحثنا بجملة من النتائج المستخلصة التي قد نراها ضرورية لإثراء هذا الموضوع.

المحور الأول: الإطار القانوني للمنشآت المصنفة والمخالفات المترتبة عنها

ألزم المشرع مستغلي المؤسسات المصنفة، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 198/06⁽³⁾ المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 22-167⁽⁴⁾، الحصول على رخصة استغلال من الجهات الإدارية المختصة، خاصة وأن للإدارة دور جد مهم في حماية البيئة نظراً لما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة وسلطة ضبط النشاطات وذلك لضمان مراقبة هذه الأخيرة (أي النشاطات)، سيما في ظل المخاطر البيئية والصحية التي قد تترتب عن تشغيل مصانع، ورشات، ومعامل، وغيرها من المنشآت التي قد تشكل تهديداً للصحة العامة⁽⁵⁾، وقبل الخوض في مختلف المخالفات المتعلقة بهذه المؤسسات، من الضروري أولاً التطرق لتعريفها وفق الآتي:

أولاً- المقصود بالمنشآت المصنفة وأنواعها في التشريع الجزائري

دأبت الجزائر كدولة ذات سيادة بعد الاستقلال، على إرساء أول جهاز إداري مركزي مختص بحماية البيئة عام 1974، ممثلاً في اللجنة الوطنية للبيئة⁽⁶⁾، رغم غياب قوانين خاصة آنذاك تحدد صلاحياتها وآليات عملها، ومع إنهاء مهام اللجنة عام 1977⁽⁷⁾، تم توزيع الاختصاصات البيئية بين عدة وزارات منها: الغابات، الري،

الداخلية، البحث والتكنولوجيا، والتربية، واستمر هذا الوضع حتى عام 1996 حين تم إنشاء أول هيكل حكومي مستقل يُعنى بالبيئة، وهو كتابة الدولة المكلفة بالبيئة. ومنذ عام 2001، أصبحت وزارة تهيئة الإقليم والبيئة تُشرف على القطاع من خلال فرض رقابة تنظيمية على المديرات الولائية للبيئة.

ولم يحظى موضوع المؤسسات الصناعية ذات التأثير البيئي الخطير باهتمام واضح حتى عام 1983 مع صدور القانون رقم 03/83 المتعلق بحماية البيئة، حيث أطلق المشرع على هذه المؤسسات تسمية "المنشآت المصنفة". ويعود مرد هذا التأخير خاصة خلال الحقبة الاشتراكية، إلى تركيز الدولة واهتمامها آنذاك على ضرورة دفع عجلة التنمية الصناعية دون منح الأولوية للمسائل البيئية أو تجاوزاتها.⁽⁸⁾

غير أن هذا القانون ألغي لاحقاً بموجب قانون 10/03، كما جاءت عدة أحكام تنظيمية لضبط المنشآت المصنفة واتحاداتها المعتمدة، من بينها المرسوم التنفيذي رقم 339/98⁽⁹⁾ الذي جعل ثمة قائمة لهذه المنشآت، لكنه هو الآخر استُبدل بالمرسوم التنفيذي رقم 198/06، والذي تم تعديله هو أيضاً في إطار الإصلاحات والتغييرات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020، في محاولة منه لتسوية وضعية المنشآت التي كانت تنشط دون رخصة الاستغلال أو التصريح، باعتباره الإطار التنظيمي الساري المفعول.

1- تعريف المنشأة المصنفة: تشمل المنشآت الخاضعة لأحكام قانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة وفقاً للمادة 18 منه، كافة المنشآت التي يمتلكها أو يستغلها أي شخص طبيعي أو معنوي، سواء كان تابعاً للقطاع العام أو الخاص، والتي قد تشكل خطراً على صحة المواطن أو الممتلكات أو البيئة، والتي من شأنها أن تؤثر بالسلب على صحة وراحة الإنسان، وتهدد حياته بصفة عامة.

هذا، وقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 22-167 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 06-198، معرفاً إيها في المادة الثانية منه على أنها أي وحدة يُباشَر فيها نشاط



أو مادة مصنفة ضمن قائمة المنشآت المحددة وفق التنظيم الساري. إذاً بناءً على ما سبق، يُمكن تعريفها على أنها كل منشأة صناعية أو تجارية قد تُهدد أو تُشكل مخاطراً على الأمن العام، مما يستوجب إخضاعها لرقابة خاصة للحد من آثارها السلبية ومنع المخاطر المحتملة، مثل خطر الانفجار أو الحريق، انبعاث الدخان والروائح الكريهة، تلوث المياه، وغيرها من التأثيرات البيئية الضارة.

2- أنواعها: وفقاً للمادة 19⁽¹⁰⁾ من القانون المتعلق بحماية البيئة، تم تصنيف المنشآت إلى (03) فئات وفقاً لدرجة خطورتها أو الأضرار التي قد تنجم على استغلالها، كما تم تحديد الجهة المختصة بمنح رخصة الاستغلال لكل منها، وهي كالتالي:

- المنشآت ذات الخطورة العالية، تتطلب ترخيصاً من السلطة المركزية المختصة نظراً لما قد تسببه من أخطار كبيرة على البيئة والصحة العامة.

- المنشآت متوسطة الخطورة، يتم منح ترخيص استغلالها من قبل السلطات الولائية المختصة، حيث تحتاج إلى متابعة ورقابة دورية لضمان عدم تجاوزها للمعايير البيئية.

هذا، ويضيف المشرع في المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 167-22 المعدل والمتمم للمرسوم 198-06 في هذا الصنف من المنشآت، ضرورة الحصول كذلك على ترخيص من الوالي المنتدب ذي الاختصاص الإقليمي، وهذا طبقاً في إطار التقسيم الإداري الجديد المعتمد في الدولة.

- المنشآت منخفضة الخطورة تخضع لترخيص من قبل السلطات المحلية على مستوى البلدية، نظراً لأن تأثيراتها البيئية محدودة ويمكن التحكم فيها بسهولة.

إضافةً إلى التصنيفات الثلاث السابقة، أدخل المشرع بموجب المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 198/06، فئة رابعة من المنشآت والتي تخضع لإجراء التصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً، كما أن هذا الصنف وفقاً للفقرة

الثانية من المادة 19 من قانون حماية البيئة 10/03، لا يتطلب إعداد دراسة تأثير أو موجز تأثير على البيئة.

وفي ذات السياق، وبخصوص التعديلات الظرفية أو الهيكلية للاستغلال، نجد أن المشرع بموجب المادة السادسة من المرسوم التنفيذي رقم 167-22 قد عدل عن آلية التصريح التكميلي الوارد في المادة 27 من المرسوم رقم 198-06، ليجعله موضوع تصريح جديد، خاصة إذا لمس التعديل العناصر الأساسية للاستغلال. وعليه ما يُستشف من ثانياً النصوص السالفة الذكر، أن المنشآت تُصنف بناءً على مستوى المخاطر والآثار السلبية التي قد تترتب عن أنشطتها، حيث تنقسم إلى:

- منشآت خاضعة للترخيص، وهي المنشآت التي تُمارس أنشطة ذات خطورة شديدة على البيئة والصحة العامة، مما يستوجب إخضاعها لرقابة صارمة من السلطات المختصة.

- منشآت خاضعة للتصريح، وهي أقل خطورة من الفئة الأولى، وتتم مراقبتها من خلال تصريح إداري دون الحاجة إلى إجراءات تقييم بيئي معمقة، وذلك بهدف تحقيق توازن بين تسهيل الأنشطة الاقتصادية وضمان الحماية البيئية، من خلال فرض مستويات متفاوتة من الرقابة تبعاً لدرجة الخطورة المحتملة لكل منشأة.

ثانياً- طبيعة المخالفات الناجمة عن المنشآت المصنفة

بالعودة إلى القانون رقم 10/03 والمرسوم التنفيذي رقم 198/06 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 167-22، يمكننا التمييز بين نوعين من الأفعال المجرمة أو المخالفات التي استوجب المشرع ردها وذلك من خلال:

1- المخالفات في إطار قانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة⁽¹¹⁾: اقتضت المادة 102

من القانون المتعلق بحماية البيئة، إلزامية الحصول على إذن من الهيئات المعنية قبل ممارسة أي نشاط، وإلا عُد ذلك مخالفةً قانونيةً تستوجب تطبيق عقوبات على



المنشآت التي تعمل دون ترخيص أو وثيقة قانونية، لأن هذا الأخير هو عبارة عن إذن تمنحه الإدارة المختصة لممارسة نشاط معين، شريطة أن تتوافر المعايير اللازمة التي يقتضيها القانون لإعطائه.⁽¹²⁾

وقد تم التفصيل في أنواع المنشآت التي يتطلب وجودها الحصول على ترخيص، خاصة تلك التي تحتاج إلى دراسة تأثير بيئي أو موجز تأثير وفقاً للمادة 22 من القانون والمادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145⁽¹³⁾ المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 18-255⁽¹⁴⁾ المتعلق بدراسة التأثير. وتتم دراسة هذا الأخير بواسطة هيئات معينة حددها المشرع، وهي مكاتب دراسات، وخبرات، واستشارات معتمدة من الوزارة المكلفة بالبيئة، وتنفذ الدراسة على نفقة صاحب المشروع، أما المنشآت التي لا تتطلب دراسة تأثير لأنها لا تؤثر بشكل محدد ومباشر على الصحة العامة أو البيئة، فتخضع لنظام التصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً، بعد تقديم صاحب المنشأة للمعلومات المتعلقة بنشاطه.

2- المخالفات في إطار المرسوم التنفيذي رقم 06/198 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 22-167: وفقاً للمادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، أُجيز للإدارة المختصة ممثلة في والي الولاية، فرض عقوبات إدارية على مستغلي المنشآت في حال اكتشاف اللجنة الولائية لمراقبة هذه الأخيرة وجود وضعية غير مطابقة للتنظيم المعمول به أو للأحكام التقنية المحددة في رخصة الاستغلال الممنوحة.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه ومواكبة مع الإصلاحات الذي جاء بها التعديل الدستوري لعام 2020 وأثره الواضح على ترسانة القوانين التي مسها التعديل هي الأخرى، سيما قانون الاستثمار (22-18) وما تتطلبه المشاريع الاستثمارية من منشآت من هذا القبيل، قد تم تغيير تشكيلة اللجنة الولائية لمراقبة المنشأة المصنفة في إطار المرسوم التنفيذي رقم 22-167 بموجب المادة 29 منه، وذلك بأن قلص المشرع من أعضائها، إلا أنه أجاز لها في نفس الوقت استدعاء كل من يهمه الأمر

وذي صلة بالموضوع للانخراط في أشغالها وتقديم أي اقتراحات أو آراء قد يراها ضرورية.

المحور الثاني: الآليات الإدارية المقررة لردع نشاط المنشآت المصنفة المهددة للبيئة

ينبغي على الإدارة قبل ممارسة سلطتها في فرض العقوبات الإدارية المقررة في قانون البيئة أو التنظيم المنظم للمنشآت المصنفة وذلك طبعا استنادا إلى درجة خطورة المخالفات المرتكبة، ضرورة مراعاة العديد من الإجراءات والقواعد الشكلية يمكن إثارتها في الآتي:

أولا: القواعد الشكلية لصحة توقيع العقوبات الإدارية

حتى تكتسي العقوبة أو الجزاء الإداري شرعيته يتعين على الإدارة الامتثال إلى جملة من الإجراءات الشكلية الضرورية والتي تمثل في ذات الوقت ضمانات للمنشآت المصنفة تتمثل في:

1- التقرير المسبق (التمهيدي): يفرض أي إجراء عقابي إداري ضد المنشآت المصنفة المخالفة للقوانين البيئية بناءً على تقرير مُسبق تُعده اللجنة الولائية المكلفة بمراقبة المؤسسات المصنفة.

وتتشكل هذه اللجنة على مستوى كل ولاية، وتضم عدداً من المسؤولين⁽¹⁵⁾ تحت إشراف الوالي المختص، وفقاً لما ورد في المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06.

بل وتتمثل مهمة اللجنة الأساسية⁽¹⁶⁾ في التحقق من مدى التزام وامتثال المؤسسات المصنفة للتشريعات البيئية، من خلال تأكيدها من احترام المنشآت الجديدة للشروط المنصوص عليها في قرار الموافقة المسبقة لإنشائه، كما تتابع أيضاً مدى التزام المؤسسات المصنفة القائمة بالمتطلبات المحددة في قرارات المصادقة على المراجعة البيئية ودراسة المخاطر، زيادة على إشرافها على إجراءات تسوية أوضاع المؤسسات القائمة التي أغفلت طلب الحصول على الرخصة أو التصريح بالاستغلال



لهذا الغرض، تقوم اللجنة بوضع خطة لمتابعة كل ذلك من خلال عمليات تفتيش وزيارات ميدانية يتم تنفيذها بناءً على تكليف رسمي من الوالي و تُرفع التقارير الناتجة عن هذه العمليات إلى الوالي، الذي يرسل نسخة منها إلى الوزير المكلف بالبيئة وفي حال ثبوت مخالفة للقوانين البيئية، تقترح اللجنة على الوالي اتخاذ التدابير المناسبة مما يؤدي إلى توقيع العقوبات الإدارية بحق المخالفات القائمة.

2- أهمية تسبب العقوبة الإدارية: يعني تسبب العقوبة الإدارية أن تتضمن القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية توضيحاً للأسباب والدوافع التي أدت إلى اتخاذها، وذلك لضمان إحاطة المعنيين علماً بالخلفيات التي بررت فرض وإسقاط العقوبة عليهم.⁽¹⁷⁾

ونظراً لأن العقوبات الإدارية ذات طابع جزائي، بحيث يمكن أن تؤثر بشكل مباشر على حقوق الأفراد وحرّياتهم، فإن تسبب القرار الصادر بها يُعدّ إجراءً أساسياً لا يمكن إغفاله، ويُعتبر انعدام التسبب سبباً كافياً لاعتبار القرار معيباً وغير مشروع، لكونه يفتقد إلى إحدى الضوابط الجوهرية⁽¹⁸⁾ التي ينبغي احترامها عند اتخاذ أي إجراء عقابي.

ورغم أن القانون المتعلق بحماية البيئة والتنظيم لم يتضمن نصاً صريحاً يلزم الجهات الإدارية بتسبب العقوبات المفروضة على المنشآت المصنفة⁽¹⁹⁾، إلا أن ذلك لا يُعفيها من هذا الالتزام، خاصة وأنها قد تمس بحقوق الأفراد الأساسية مثل حق الملكية وحرية النشاط التجاري والصناعي.

وقد كرس مجلس الدولة الجزائري هذا المبدأ في قضيته المعروفة⁽²⁰⁾ بـ "يونيو بنك ضد محافظ بنك الجزائر"، مؤكداً أن قرار وقف الاعتماد الذي أصدرته اللجنة المصرفية مشوب، ومن بين العيوب هو عيب تجاوز السلطة مما جعله مخالفاً للمبادئ القانونية العامة التي تستوجب تسبب القرارات التي تؤثر على الحقوق الفردية.

وبناءً عليه، فإن التسبب يُعدّ عنصراً جوهرياً في مشروعية العقوبات الإدارية⁽²¹⁾، وأي قرار إداري يفتقده كقاعدة عامة يكون عرضة للإلغاء، كما يحق لصاحب المنشأة المصنفة الاعتراض على العقوبات الإدارية المختلفة أمام القضاء الإداري، إذا كان القرار الإداري مستنداً إلى وقائع مادية غير صحيحة أو مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة⁽²²⁾ نظراً لكونها قرارات إدارية قابلة للطعن؛ إذ أن المادة 25 من التعديل الدستوري لسنة 2020 جاءت صريحة بالنص فيها على معاقبة القانون على ظاهرة التعسف في استعمال السلطة، وبالتالي يمكن في المقابل لصاحب المنشأة المصنفة الطعن على هذا الأساس.

ثانياً: أنواع العقوبات الإدارية المقررة على المنشآت المصنفة

تشير العقوبات الإدارية إلى الجزاءات ذات الطابع الجزري التي تفرضها السلطات الإدارية المختصة أثناء ممارستها لصلاحياتها اتجاه الأفراد أو المؤسسات، وذلك كوسيلة لردع المخالفين عن انتهاك القوانين والتنظيمات المعمول بها، وفيما يخص موضوعنا فإن هذه العقوبات قد تتخذ أشكالاً عدة منها: الإيقاف المؤقت للنشاط إلى حين تصحيح الوضع والتقييد بالمعايير القانونية، أو سحب الترخيص، أو حتى الإغلاق النهائي للمنشأة.

1- الإذار والتنبية: طبعاً في إطار الحفاظ على مبدأ مشروعية القرارات التي تتخذها الإدارة، يتعين عليها قبل القيام بأي إجراء يترتب عليه إلغاء أو غلق أو سحب...أو غيره من الإجراءات التي تملكها الإدارة كسلطة عامة، أن تقوم بإنذار كل من تقدر أن نشاطه قد يسبب ضرراً للصالح العام، حماية لها من جهة ودرء لأي طعن قد يصدر ممن صدر في حقه هذا الإجراء من جهة أخرى.

وعلى أساس أن هذا الإجراء هو أبسط الإجراءات التي يمكن أن تتخذها الإدارة وأخفها، فإنه استناداً لما ورد في القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة يتم عن طريق تحرير الوالي لرسالة إذار لصاحب المنشأة التي تمس وتهدد الحياة البيئية، تتضمن



المخالفة أو المخالفات التي تنجم عن تبعات استغلال هذه المنشأة، مع ضرورة منحه أجلاً لاتخاذ كل التدابير اللازمة لتفادي تلك الأضرار والأخطار. هذا كإجراء أولي.

2- الوقف المؤقت للنشاط: إذا لم يُحقق الإنذار الإداري الغاية المرجوة منه، قد تضطر الجهة الإدارية المختصة إلى اتخاذ قرار بغلق المنشآت المسببة للتلوث بشكل مؤقت، وذلك لمدة محددة ويُعتبر هذا الإجراء بمثابة عقوبة لصاحب المنشأة⁽²³⁾، حيث يؤدي إلى تعليق النشاط وما يترتب عليه من خسائر مالية مؤكدة، مما يجبره على معالجة أسباب التلوث واعتماد الحلول الكفيلة بمنع انتشاره مستقبلاً.

ويتميز الغلق المؤقت بفاعليته وسرعته في مواجهة الأضرار البيئية، حيث يتيح للإدارة سلطة التدخل الفوري عند ثبوت حالة التلوث دون الحاجة إلى انتظار الأحكام القضائية وما تستغرقه من وقت، وهو ما أشادت به الفقرة الثانية من المادة 25 من قانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة.

وبالمثل، جاءت المادة 44 مكرر 2 في فقرتها الثانية، من المرسوم التنفيذي رقم 167-22 لتؤكد هذا المبدأ، وتستلزم على المستغل تسوية وضعية مؤسسته في ميعاد محدد لا يتجاوز نصف الأجل الوارد في المادة 44 من مرسوم 167-22 (والمحدد كاملاً بسنة، بعد أن كان 6 أشهر في ظل المرسوم 198/06، وإلا جاز للوالي إصدار قرار الغلق المؤقت للمؤسسة المصنفة إلى غاية تصحيح الوضع وتأكيد لجنة المراقبة بموجب محضر على ذلك.

وعليه يُعد الغلق المؤقت أحد الأدوات القانونية الفعالة التي تتيح للإدارة التدخل السريع للحد من المخاطر البيئية، وضمان امتثال المنشآت المصنفة للمعايير البيئية المطلوبة.

3- سحب الترخيص: تُعرف الرخصة الإدارية على أنها قرار إداري أو تصرف إداري صادر من جهة واحدة⁽²⁴⁾، ترفع بموجبه الجهة الإدارية المختصة الحظر على النشاط المنظم، وذلك بعد التحقق من تجسيد جميع الشروط المقررة قانوناً⁽²⁵⁾، أو

بعبارة أخرى الترخيص الإداري هو عبارة عن عمل إداري أو وسيلة إدارية تباشر أو تمارس بواسطتها الإدارة رقابة سابقة ولاحقة على النشاط الاقتصادي له دور وقائي يسمح بتجنب المجتمع والجوار والبيئة مخاطر وأضرار المنشآت المصنفة، وحتى يُنتج الترخيص الإداري أثاره القانونية، يستلزم أن يقرر الترخيص الإداري وفقا للإجراءات القانونية⁽²⁶⁾، لذلك نقول إن إلغاء وسحب التراخيص الممنوحة للمشروعات المخالفة يعتبر أحد أشد العقوبات الإدارية التي يمكن أن تفرضها السلطات المختصة على المنشآت المتسببة في تلوث البيئة⁽²⁷⁾، كما يُعد هذا الإجراء حقاً أصيلاً للإدارة؛ إذ يحق للجهة الإدارية المخولة مثل وزير البيئة أو الوالي سحب الترخيص من المستغل، الذي لم يلتزم بالتشريعات البيئية، ولم يطابق نشاطه مع المعايير القانونية المعتمدة، وذلك تنفيذاً لقاعدة توازي الأشكال التي تفرض أن يتم إنهاء الترخيص بنفس الطريقة التي مُنح بها.

فإذا أغفل المستغل عن مطابقة مؤسسته في غضون 6 أشهر من بعد إبلاغه بإجراء تعليق الرخصة، يتحول الأمر إلى سحب الرخصة نهائياً، وكل استغلال بعد ذلك يتطلب إجراءً جديداً لمنحها، وهو ما جسده المادة 6/23 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06 السالف ذكره.

4- غلق المنشأة المصنفة نهائياً: يُقصد بالغلق النهائي منع المنشأة المصنفة من مزاوله نشاطها بشكل دائم، ويتم اتخاذ هذا القرار بموجب إجراء إداري دون الحاجة إلى انتظار أحكام قضائية بشأنه ويترتب عليه منع صاحب المنشأة من استغلالها لتحقيق أي أغراض اقتصادية، مما يشكل عقوبة صارمة تهدف إلى حماية البيئة من الأضرار الناجمة عن عدم الامتثال للمعايير القانونية.⁽²⁸⁾

ويختلف الغلق النهائي عن سحب الترخيص، حيث أن هذا الأخير يُجرّم المستغل من ممارسة نشاطه المهني ليس فقط في المنشأة التي أُغلقت، بل يمتد ليشمل أي

منشأة أخرى تحمل نفس طبيعة النشاط⁽²⁹⁾، مما يجعله إجراءً أكثر شمولاً من مجرد إغلاق المنشأة المحددة.

وعليه في حالة عدم تسوية مستغل المنشأة لوضعيته مباشرة بعد مرور سنة كاملة، يصدر الوالي المختص إقليمياً قرار الغلق النهائي للمؤسسة الموجودة ويبلغ المعني بالأمر في مدة لا تتجاوز 8 أيام يبدأ سريانها منذ تاريخ إمضاء القرار، مع ضرورة إعلام وزير البيئة بذلك (وفق المادة 44 مكرر 2 من المرسوم التنفيذي 22-167). بل ويستلزم زيادة على الإجراء السابق أعلاه، أن يشهر بغلق مؤسسته المصنفة أو إحدى منشآتها وفق الشروط التي يحددها قرار وزير البيئة، وهو ما تضمنته المادة 42 من المرسوم السالف ذكره.

إذاً، يُتضح من خلال ما سبق أن الإدارة مُنحت صلاحيات تقديرية واسعة في فرض الجزاءات على المنشآت المصنفة، مما قد يؤدي إلى تفاوت في التطبيق، سواء بامتناع المسؤول الإداري عن توقيع العقوبة رغم ثبوت المخالفة، أو بعدم ملائمة الجزاء المفروض لخطورة الانتهاك البيئي المرتكب.

ثم أن فرض العقوبات الإدارية لا يحول دون تطبيق العقوبات الجزائية المنصوص عليها في المواد 102 إلى 106 من القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة، حيث يمكن الجمع بين الجزاءين الإداري والجزائي على المخالفة ذاتها، لكن لا يجوز فرض عقوبتين من نفس النوع، أي أن العقوبة لا يمكن أن تكون إدارية فقط أو جزائية فقط دون أي توازن بينهما.

خاتمة:

تُعد البيئة عنصراً أساسياً يستوجب حماية صارمة، إذ أصبحت تُصنّف ضمن الحقوق الأساسية للإنسان المعاصر، بما في ذلك الحق في العيش في بيئة سليمة وتكمن أهمية هذه الحماية في كونها مسؤولية محلية وإقليمية بالدرجة الأولى، نظراً لقرب الهيئات المحلية من المشكلات البيئية وإدراكها لخصوصياتها.

وفي هذا الإطار، شهدت الجزائر تطورًا ملحوظًا في تشريعاتها البيئية، حيث سعت من خلال إصدار مجموعة من القوانين والتنظيمات إلى الحفاظ على البيئة والحد من التلوث، وقد أُنيطت مهمة الحماية البيئية بسلطات الضبط الإداري، سواء العامة أو الخاصة من خلال تبني إجراءات وقائية تحول دون وقوع المخالفات، إلى جانب تطبيق عقوبات ردعية على الجهات التي لا تلتزم بالمعايير البيئية.

ومن خلال دراستنا، تبين لنا مدى التشابك في الصلاحيات والعقوبات بين القوانين والتنظيمات، الأمر الذي يستدعي معالجته لضمان فعالية أكبر في حماية البيئة، وبناءً على ما سبق يمكن استخلاص مجموعة من النتائج نقدمها في الآتي:

- أن الجزائر تمتلك منظومة قانونية واسعة لحماية البيئة، تضم مجموعة من القوانين والتنظيمات، غير أن هذا الكم الكبير من التشريعات أدى إلى صعوبة استيعابها بالكامل، إضافةً إلى تداخل الاختصاصات بين الجهات المختلفة.

- السياسة البيئية في الجزائر تركز على تطوير الموارد البشرية المتخصصة في هذا المجال، إلى جانب تحديث طرق إدارة النفايات وتعزيز دور المواطنين في الحفاظ على البيئة.

- أن المشرع أولى أهمية كبيرة لوسائل الضبط الإداري الوقائي، سيما نظام التراخيص، الذي يُعتبر أحد أكثر الأدوات فاعلية في الحد من المخاطر البيئية قبل حدوثها.

- أنه على الرغم من وجود آليات ردعية لمحاسبة المخالفين، إلا أن تفعيلها على أرض الواقع لا يزال غير كافٍ، إذ تفتقر بعض العقوبات إلى الصرامة المطلوبة.
- أنه لا يمكن الاعتماد على التدابير الإدارية وحدها لتحقيق حماية بيئية شاملة، بل يجب أن يكون للسلطة القضائية دور فعال من خلال الدعاوى المدنية، الإدارية، والجزائية، لضمان تطبيق العقوبات بفعالية أكبر.

لذلك نقترح التوصيات الآتية لتعزيز حماية البيئة بشكل أكثر فاعلية من خلال:



- العمل على توحيد التشريعات البيئية وجعلها أكثر انسجامًا، مع ضمان سهولة تطبيقها على أرض الواقع.

- تجنب تعدد القوانين البيئية المتداخلة؛ من خلال سنّ قانون بيئي موحد يكون المرجعية الأساسية، ويحدد بشكل دقيق مسؤوليات كل الجهات المعنية، مع إنشاء هيئة مستقلة متخصصة في المجال البيئي تضمن التوازن بين متطلبات التنمية الاقتصادية ومتطلبات الحفاظ على البيئة.

- تعزيز دور المجتمع المدني عبر دعم إنشاء جمعيات بيئية، وتشجيع المواطنين على المشاركة في صنع القرار البيئي، إلى جانب تحفيز المبادرات التطوعية في هذا المجال.

- نشر الثقافة البيئية بين أفراد المجتمع، لأن التشريعات وحدها لا تكف للحد من التلوث ما لم يكن هناك وعي مجتمعي واسع حول مخاطر الإضرار بالبيئة.

- إدراج موضوعات البيئة ضمن المناهج الدراسية، لترسيخ أهميتها لدى الأجيال الصاعدة.

- تشديد المسؤولية الإدارية والعقوبات على الأفراد والمؤسسات التي تسهم في تلوث البيئة، بما يتوافق مع مبدأ "الملوث يدفع" المنصوص عليه في القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

- تعزيز التوعية البيئية من خلال وسائل الإعلام المختلفة، مع التركيز على نشر ثقافة الوقاية من الأضرار البيئية، لضمان مشاركة أوسع من مختلف فئات المجتمع في جهود حماية البيئة.

الهوامش والمراجع:

(1)- القانون رقم 03 / 83، مؤرخ في 05 فيفري لسنة 1983، المتضمن حماية البيئة، الجريدة الرسمية عدد 06، الصادرة في 8 فيفري 1983.

(2)- القانون رقم 10/ 03، مؤرخ في 19 جويلية لسنة 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 43، الصادرة في 20 جويلية 2003.

(3)- مرسوم تنفيذي رقم 198-06، مؤرخ في 31 ماي 2006، الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة في 4 جوان 2006.



- (4)- مرسوم تنفيذي رقم 167-22 مؤرخ في 19 أبريل 2022، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 198-06 المؤرخ في 31 مايو 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية عدد 29، سنة 2006.
- (5)- محمد خروبي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل متطلبات شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، سنة 2013، ص 07.
- (6)- مرسوم تنفيذي رقم 156/74 مؤرخ في 12/07/1974 يتضمن إحداث اللجنة الوطنية للبيئة، الجريدة الرسمية عدد 59، الصادرة في 23 جويلية 1974. (ملغى)
- (7)- مرسوم تنفيذي رقم 119/77 مؤرخ في 19/08/1977 يتضمن إنهاء نشاطات اللجنة الوطنية للبيئة، الجريدة الرسمية عدد 64 الصادرة في 21 أوت 1977.
- (8)- فاضل إلهام، العقوبات الإدارية لمواجهة خطر المنشآت المصنفة على البيئة في التشريع الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد التاسع، جوان 2013، ص 315.
- (9)- المرسوم التنفيذي رقم 339/98 مؤرخ في 03/11/1998، الذي يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة وتنظيمها وسيرها، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 84، سنة 1998.
- (10)- تطبيقا لأحكام المواد 19 و 23 و 24 من القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بحماية البيئة جاء المرسوم التنفيذي رقم 198/06 المؤرخ في 31/05/2006 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة.
- (11)- فاضل إلهام، المرجع السابق، ص 316.
- (12)- ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دون سنة الطبع، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2002، ص 138.
- (13)- مرسوم تنفيذي رقم 145-07 مؤرخ في 19 ماي 2007، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية عدد 34، سنة 2007.
- (14)- مرسوم تنفيذي رقم 18-255 مؤرخ في 09 أكتوبر 2018، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 145-07، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية عدد 62، سنة 2018.
- (15)- المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 167-22، تعدل المادة 29 من مرسوم 198-06.
- (16)- المادة 07 من المرسوم التنفيذي السالف الذكر.
- (17)- عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، دار جصور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007، ص 140.
- (18)- ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الإداري في غير مجال العقود والتأديب (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 2010، ص 312.
- (19)- فاضل إلهام، مرجع سابق، ص 321.
- (20)- انظر قرار رقم 002138 مؤرخ في 08/05/2000، يونيو بنك ضد محافظ بنك الجزائر، منشور في مجلة مجلس الدولة- العدد 6 لسنة 2005، ص 75، على الموقع: <https://www.conseildetat.dz/sites/default/files/jurisp-file/> تاريخ الاطلاع يوم 2025/3/5، الساعة 10.00 مساءً.



- (21)- ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص 422.
- (22)- صدراقي صدراقي، الرقابة القضائية على مشروعية السبب في القرار الإداري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، باتنة، المجلد 10، العدد 02، السنة 2023، ص 244.
- (23)- بوقرط ربيعة، فاعلية الضبط الإداري في تحقيق الأمن البيئي في التشريع الجزائري، المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسينية بن بوعلي الشلف، العدد 20، جوان 2018، ص 248.
- (24)- بولقارة زايد، الترخيص الإداري كآلية لحماية البيئة في التشريع الجزائري- رخصة البناء نموذجاً، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، باتنة، المجلد 11، العدد 01، السنة 2024، ص 259.
- (25)- منصور مجاجي، رخصة جمع النفايات في التشريع الجزائري- قراءة في المرسوم التنفيذي رقم 24-61، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، باتنة، المجلد 11، العدد 02، سنة 2024، ص 222.
- (26)- يحياوي سعاد، حيرش نور الدين، رخصة استغلال المنشأة المصنفة آلية النشاط الاقتصادي وفق التنمية المستدامة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 15، العدد 1 سنة 2022، ص 1570.
- (27)- إلهام فاضل، مرجع سابق، ص 318.
- (28)- محمد سعد فوده، النظرية العامة للعقوبات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2008، ص 76.
- (29)- أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارية (ظاهرة الحد من العقاب)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 1996، ص 121.