ISSN 3135-4564 تصدر عن الجمعية الليبية للعلوم التربوية والإنسانية
https://alqurtas.alandalus-libya.org.ly/ojs/index.php/qjhar/index مجلة علمية محكمة نصف سنوية

آليات الرقابة الإدارية الوقائية ـ القبلية ـ على المنشآت المصنفة في التشريع الجزائري

النذير محمد علالي* ، الجزائر
Ninoallalo@gmail.com
0009000451538449

تاريخ الارسال 2026/6/2م تاريخ القبول 2026/6/26م

Preventive (Prior) Administrative Control Mechanisms over Classified Establishments in Algerian Legislation

Allali .mohamed Nadir

Abstract:
Classified installations for environmental protection occupy a prominent place within Algeria's administrative environmental policing system, being the principal source of industrial pollution and risk. Aware of the gravity of these installations, the Algerian legislator has built an integrated system of prior administrative control grounded in the principles of prevention and precaution, embodied in two legal mechanisms — administrative authorization and declaration — supplemented by two technical mechanisms, the environmental impact study and the risk study. This article analyses these four mechanisms in terms of their concept, conditions, procedures and legal effects, in an attempt to assess their effectiveness in averting industrial risk before it materialises.

Keywords:
Classified installations; prior administrative control; administrative authorization; declaration; environmental impact study; risk study.

الملخص:

تحتل المنشآت المصنفة لحماية البيئة مكانة بارزة ضمن منظومة الضبط الإداري البيئي في الجزائر، باعتبارها المصدر الرئيسي لمختلف صور التلوث والمخاطر الصناعية .وإدراكا من المشرع الجزائري لخطورة هذه المنشآت وصعوبة تدارك الأضرار الناجمة عنها بعد وقوعها، أقام نظاما متكاملا للرقابة الإدارية القبلية يقوم

حقوق النشر © للمؤلف/للمؤلفين 2025. ينشر هذا البحث بموجب رخصة المشاع الإبداعي Creative Commons (CC BY-NC 4.0)

على مبدأي الوقاية والحيطة، يتجسد في آليتين قانونيتين هما الترخيص الإداري والتصريح، تضاف إليهما آليتان تقنيتان هما دراسة التأثير على البيئة ودراسة الخطر . تسعى هذه الدراسة إلى تحليل هذه الآليات الأربع من حيث مفهومها وشروطها وإجراءاتها وآثارها القانونية، في محاولة لتبيّن مدى نجاعتها في تحقيق الغاية المرجوة منها، وهي تجنيب البيئة والمجتمع مخاطر النشاط الصناعي قبل وقوعها بدل علاجها بعد حدوثها.

الكلمات المفتاحية :المنشآت المصنفة؛ الرقابة الإدارية القبلية؛ الترخيص الإداري؛ التصريح؛ دراسة التأثير على البيئة؛ دراسة الخطر.

مقدمة:

يثير التطور الصناعي على الدوام إشكالية التوفيق بين متطلبات التنمية الاقتصادية ومقتضيات حماية البيئة، خاصة في ظل ما تخلّفه المنشآت الصناعية المصنفة من مخاطر وأضرار قد تمس بصحة الإنسان وسلامة النظم البيئية .ولأن العلاج اللاحق للضرر البيئي غالبا ما يكون متعذرا أو باهظ التكلفة، فقد اتجه المشرع الجزائري- على غرار التشريعات المقارنة -إلى تكريس فلسفة وقائية تقوم على ضبط نشاط هذه المنشآت قبل مباشرتها لعملها، وذلك تجسيدا لمبدأي الوقاية والحيطة اللذين تنبني عليهما السياسة البيئية الوطنية.

فمنذ صدور المرسوم 34-76 المتعلق بالعمارات المخطرة وغير الصحية، مرورا بالقانون 03-83 المتعلق بحماية البيئة، ووصولا إلى القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة والمرسوم التنفيذي 198-06 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، عمل المشرع الجزائري على إرساء جهاز رقابي قبلي يقوم على ركيزتين :ركيزة قانونية تتمثل في نظامي الترخيص الإداري والتصريح، وركيزة تقنية تتمثل في دراسة التأثير على البيئة ودراسة الخطر.

مشكلة البحث :

ومن هنا تُطرح الإشكالية التالية :ما مدى فعالية الآليات القانونية والتقنية التي اعتمدها المشرع الجزائري لممارسة الرقابة الإدارية القبلية على المنشآت المصنفة في تحقيق الوقاية من مخاطرها البيئية؟

أسئلة البحث :

1ا ما المقصود بالرقابة القبلية ذات الطابع القانوني ؟

2 ـ ما المقصود بالرقابة القبلية ذات الطابع التقني ؟

أهداف البحث :

معرفة المقصود بالرقابة القبلية ذات الطابع القانوني<

2 ـ التعرف على الرقابة القبلية ذات الطابع التقني<

أهمية البحث :

تكمن أهمية هذا الموضوع في كون الرقابة القبلية تمثل خط الدفاع الأول عن البيئة، إذ تمكّن الإدارة من التدخل في مرحلة سابقة لنشأة المنشأة أو استغلالها، وفرض ما تراه ضروريا من شروط واحتياطات قبل أن تتحول المخاطر المحتملة إلى أضرار فعلية يصعب تداركها.

منهج البحث :

، اعتُمد المنهج الوصفي التحليلي في عرض النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة لهذه الآليات وتحليل مضمونها، وذلك من خلال محورين :يتناول الأول الرقابة القبلية ذات الطابع القانوني المتمثلة في نظامي الترخيص والتصريح، ويتناول الثاني الرقابة القبلية ذات الطابع التقني المتمثلة في دراستي التأثير والخطر.

محاور البحث

المحور الأول ـ الرقابة الإدارية القبلية ذات الطابع القانوني :نظاما الترخيص والتصريح:

يخضع استغلال المنشأة المصنفة بيئيا لتحقق شرط أساسي هو الحصول على ترخيص إداري أو تقديم تصريح إداري، إذ يمثل هذان النظامان الإطار القانوني الذي تخضع له المؤسسة المصنفة حسب درجة خطورتها على البيئة؛ فالمنشآت المصنفة من الدرجة الأولى إلى الثالثة تخضع لنظام الترخيص، بينما تخضع منشآت الدرجة الرابعة لنظام التصريح الأخف وطأة.

أولا ـ نظام الترخيص الإداري :

يُعد نظام الترخيص الإداري من أكثر آليات الضبط الإداري استعمالا وفعالية في توجيه النشاط الفردي وحماية النظام العام بمختلف عناصره .ويعرّفه الفقه بأنه وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه من ضرر، وذلك بتمكين الإدارة من فرض ما تراه ملائما من احتياطات، أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا تعذرت الوقاية بغير ذلك .أما المشرع الجزائري فقد عرّف رخصة استغلال المنشأة المصنفة من خلال الهدف الذي تبتغيه، بقوله إنها" الرخصة التي تهدف إلى تحديد تبعات النشاطات الاقتصادية والبيئية والتكفل بها، وثيقة إدارية

تثبت أن المنشأة المصنفة المعنية تطابق الأحكام والشروط المتعلقة بحماية وصحة وأمن البيئة المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما."

ويهدف نظام الترخيص إلى الوقاية والتقليص من الملوثات الناجمة عن النشاطات الصناعية والتجارية، من خلال الأخذ بعين الاعتبار النتائج البيئية المحتملة على الهواء والماء والأرض، والتركيز على استخدام التقنيات الجيدة المتاحة والمعقولة اقتصاديا، وضمان مشاركة الجمهور في صنع القرار والعلم بنتائجه .وبذلك يفرض على المستغل ضرورة الامتثال للقانون والأحكام المتعلقة بالمنشآت المصنفة، ويضمن للإدارة التدخل منذ إنشاء المنشأة لفرض المتطلبات الكفيلة بالحد من المخاطر.

ويرتب الترخيص آثارا قانونية جوهرية، أهمها أنه شرط واقف لاستغلال المنشأة، فلا يجوز مباشرة النشاط قبل الحصول عليه، وأن موافقة السلطة المختصة عليه تعني تطابق نشاط المنشأة مع أحكام حماية البيئة، وهو ما أكدته المادة 04 من المرسوم التنفيذي198-06 ، بحيث يُعد استغلال المنشأة دون ترخيص جريمة يعاقب عليها قانون البيئة .كما أن الترخيص ذو صفة عينية لا شخصية، فهو يلازم المنشأة لا شخص صاحبها، وموافقة الإدارة عليه لا تكسب صاحبه حقا مكتسبا بتلويث البيئة ولا تعفيه من المسؤولية تجاه الغير.

وقد ميّز المشرع الجزائري بين فئات المنشآت المصنفة بحسب الجهة المانحة للترخيص؛ فهناك منشآت خاضعة لرخصة وزارية، وأخرى لرخصة الوالي المختص إقليميا، وأخرى لرخصة رئيس المجلس الشعبي البلدي .كما كرّس نظام الرخصة الواحدة بالنسبة للمنشآت المستغلة بطريقة مندمجة من طرف المستغل ذاته في الموقع نفسه، وهو نظام له أهمية بالغة في تقليص عدد التراخيص والإجراءات وتحليل الآثار التراكمية على البيئة، فضلا عن تشجيعه الروابط العملياتية بين المنشآت بما يخدم مبادئ الاقتصاد الدائري كاستغلال فضلات منشأة كمادة أولية لمنشأة أخرى مجاورة.

وللحصول على رخصة استغلال المنشأة المصنفة، يتعين على صاحب المشروع إعداد دراسة تقييم بيئي للمشروع، ثم إيداع ملف طلب رخصة الاستغلال متضمنا هوية صاحب المشروع وطبيعة النشاط وحجمه والمخططات اللازمة، تمهيدا لدراسة الملف على مرحلتين :مرحلة دراسة الملف قبل إنشاء المنشأة، حيث تودع دراسة أو موجز التأثير لدى الوالي المختص ويُفتح تحقيق عمومي لمدة شهر يُعلن عنه بالتعليق والنشر في جريدتين وطنيتين لإشراك الجمهور، ومرحلة دراسة الملف بعد إنشاء المنشأة تمهيدا لتسليم رخصة الاستغلال النهائية.

ولا تقف الرخص المرتبطة باستغلال المنشأة المصنفة عند رخصة الاستغلال وحدها، بل تتعداها إلى رخص خاصة إضافية تتكامل معها، أبرزها :رخصة نقل النفايات الخاصة الخطرة التي يسلمها الوزير المكلف بالبيئة بعد استشارة الوزير المكلف بالنقل، وتثبت تأهيل الناقل وتُقدَّم عند كل مراقبة؛ ورخصة إنتاج واستيراد المواد الاستهلاكية ذات الطابع السام التي يسلمها وزير التجارة بعد استشارة المجلس الجزائري لمراقبة النوعية والرزم في أجل 45 يوما قابلة للتمديد؛ ورخصة تثمين النفايات وإزالتها التي تُمنح وفق دفتر شروط ويمكن سحبها في حال الإخلال بإجراءاتها؛ والرخصة المتعلقة بتصريف النفايات الصناعية السائلة التي يسلمها الوزير المكلف بالبيئة استنادا للمادة 16 من القانون19-01 ؛ فضلا عن سلسلة الرخص المتعلقة بالتهيئة والتعمير من شهادة تعمير ورخصة تجزئة ورخصة بناء وشهادة مطابقة، وكلها وثائق متكاملة لا غنى عنها لاستغلال المنشأة بصفة مشروعة.

ثانيا :نظام التصريح باستغلال المنشأة المصنفة

يمثل التصريح- أو الإخطار -ثاني آلية قانونية تخضع لها المنشآت المصنفة، وهو وسيلة لتنظيم ممارسة الحريات الفردية بقصد الوقاية مما قد ينشأ عن المنشأة من ضرر، يكتفي بموجبه المشرع بإلزام صاحب المشروع بإخبار السلطة الإدارية مسبقا قبل ممارسة النشاط، دون اشتراط إذن سابق، شريطة أن تكون النشاطات أقل خطورة وتلويثا للبيئة .وينصبّ نظام التصريح على منشآت الفئة الرابعة التي لا تصدر أخطارا أو أضرارها أقل خطورة على المصالح المحمية بموجب المادة 18 من القانون-03 10.

وإذا كان الترخيص يتسم بالتعقيد النسبي نظرا لجسامة الأخطار التي تواجهها المنشآت الخاضعة له، فإن التصريح يكتسي طابعا مبسطا يقتصر على إعلام السلطة المختصة بطبيعة المنشأة المراد إنجازها والمقتضيات المحيطة باستغلالها، دون التشدد في الوثائق المطلوبة مقارنة بملف الترخيص .ويميز المشرع بين نوعين من التصريح : التصريح السابق الذي يكون قبل مزاولة النشاط بستين يوما على الأقل، ويتيح للإدارة دراسة النتائج المحتملة للنشاط على البيئة وحتى الاعتراض عليه، والتصريح التكميلي أو اللاحق.

ومن الناحية الإجرائية، يُودع ملف التصريح متضمنا بيانات صاحب المشروع وطبيعة النشاطات وحجمها، مرفقا بمخطط الوضعية ومخطط الكتلة وتقرير عن مناهج الصنع والمواد المستعملة وطريقة تصفية المياه وإزالة النفايات، لدى مصلحة التنظيم والرخص بمديرية البيئة الولائية .وتخضع هذه الوثائق لدراسة قانونية شكلية

ومضمونية، ودراسة تقنية يجريها مهندس البيئة، تُتوّج بتحرير وثيقة" تحقيق في ملف التصريح "تُحال إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي قد يردّ بقبول التصريح أو برفضه مسببا، أو قد يلتزم الصمت، وهي الحالة الأصعب لخلوّها من أي ضمانة قانونية للمصرّح في غياب نص يقيّد الإدارة بميعاد محدد للرد.

أما بالنسبة للمنشآت القائمة فعلا والمستغَلة دون ترخيص أو تصريح، فقد ألزمها المشرع بإعداد مراجعة بيئية تحدد مصادر التلوث والتدابير الكفيلة بالوقاية منه أو إزالته، في أجل سنتين من صدور المرسوم التنفيذي198-06 ، مع منح الوالي أو مدير البيئة صلاحية إعذار المستغل المتقاعس عن إيداع التصريح أو طلب الرخصة تحت طائلة الغلق، وهو ما يكشف عن حرص المشرع على عدم إفلات أي منشأة من الرقابة القبلية مهما كان تاريخ نشأتها.

المحور الثاني - الرقابة الإدارية القبلية ذات الطابع التقني :دراستا التأثير والخطر:

إلى جانب الآليتين القانونيتين السابقتين، أكّد المشرع الجزائري- على غرار التشريعات المقارنة -على دراسة التأثير البيئي ودراسة الخطر بوصفهما آليتين تقنيتين لا غنى عنهما لممارسة رقابة فعلية على المنشآت المصنفة قبل إنشائها، إذ تتيحان للإدارة معرفة موضوعية ومسبقة بالآثار المحتملة للمشروع قبل البتّ في طلب الترخيص أو التصريح.

أولا - دراسة التأثير وموجز التأثير على البيئة:

تستمد دراسة مدى التأثير مصدرها من مبدأ الحيطة الذي يفرض اتخاذ كل التدابير المناسبة للوقاية من الأضرار قبل القيام بأي مشروع، وقد تم تكريسها عالميا وإقليميا وداخليا .وتُعرَّف فقها بأنها أداة للمراقبة والوقاية تأخذ بعين الاعتبار مصالح حماية البيئة من خلال تصميم وتنفيذ وتشغيل المشاريع التنموية .أما تشريعيا، فقد عرّفها القانون 10-03 بأنها تُخضع لها مسبقا مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة على البيئة وعلى الأنواع والموارد والأوساط الطبيعية والتوازنات الإيكولوجية ونوعية وإطار المعيشة.

ويميز المرسوم التنفيذي رقم 145-07 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير، بين فئتين من المشاريع :مشاريع كبرى ذات خطورة عالية تخضع لدراسة التأثير الكاملة، وعددها 29 نوعا تشمل المشاريع العمومية الكبرى كالسدود والطرق السريعة والمطارات والموانئ، والمشاريع المخصصة لاستقبال جمهور غفير، ومنشآت الموارد المخططة الخاضعة لقانون تسيير النفايات؛ ومشاريع أقل خطورة تخضع لموجز التأثير المبسط، وعددها 14

نوعا تشمل مشاريع التنقيب عن البترول والغاز ومشاريع مرافق الإيواء المتوسطة الحجم.

ولأجل ضمان موضوعية الدراسة، اعتمد الفقه البيئي عدة تقنيات منها الأسلوب المباشر القائم على إجراء مسح ميداني للمنطقة، وطريقة الخرائط المركبة التي تجمع بين عدة عناصر بيئية في خريطة واحدة، وتقنية القوائم التي تحصر مجموعة من المعايير البيئية وتُقيَّم وفقها آثار المشروع، وتقنية المصفوفات التي تربط بين قائمة المشاريع وقائمة العناصر البيئية وتُعطى لكل عنصر قيمة رقمية تعبّر عن قوة الأثر.

ثانيا - دراسة الخطر:

تجد دراسة الخطر أساسها في عدة نصوص قانونية، يأتي في مقدمتها القانون 10-03 الذي يوجب أن تسبق رخصة الاستغلال دراسة تتعلق بالأخطار والانعكاسات المحتملة للمشروع على الصحة والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية، والقانون 20-04 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث الذي يُلزم كل منشأة صناعية بدراسة الخطورة قبل الشروع في استغلالها .غير أن المرسوم التنفيذي 198-06 يبقى النص المرجعي الأهم، إذ هو الوحيد الذي عرّف دراسة الخطر بأنها" تهدف إلى تحديد المخاطر المباشرة وغير المباشرة التي تعرّض الأشخاص والممتلكات والبيئة للخطر من جراء نشاط المؤسسة، سواء كان السبب داخليا أو خارجيا."

ويُصنَّف الفقه دراسات الخطر- بحسب أهمية المخاطر التي يشكلها كل مشروع -إلى دراسات مخاطر قياسية أو عادية، تتكون من تحليل للمخاطر المحتملة الداخلية والخارجية وترتيب أولوياتها، ووصف لآثارها وعواقبها على البيئة والسكان باستخدام أدوات كشجرة الخطأ وشجرة الأسباب؛ ودراسات سلامة وأمن أكثر دقة، تتضمن تقرير سلامة مفصلا يقوم على تقييم احتمالي لأسباب الحادث، ويشمل عرضا للمشروع والبيئة المحيطة به، ووصفا للمؤسسة ومنشآتها، وتحديدا لعوامل المخاطر الداخلية والخارجية، وتحليلا للمخاطر الممكن حدوثها، ووصفا لآليات الوقاية والتعامل مع الحوادث.

وتتجلى أهمية دراسة الخطر في كونها شرطا لمنح الترخيص بحيث يؤدي غيابها أو نقصها إلى رفضه، وآلية بيئية وقائية تستهدف تجنب أخطار التلوث منذ المصدر، وأداة لتحقيق الإعلام البيئي من خلال اشتراط تضمينها ملخصا غير تقني يكون في متناول أكبر عدد ممكن من الجمهور.

الخاتمة:

يتبيّن من خلال هذه الدراسة أن المشرع الجزائري قد أرسى منظومة رقابية قبلية متكاملة على المنشآت المصنفة، تجمع بين البعد القانوني المتمثل في الترخيص والتصريح، والبعد التقني المتمثل في دراسة التأثير ودراسة الخطر، بما يعكس وعيا تشريعيا بأهمية الوقاية على حساب العلاج اللاحق< .

النتائج :

يمكن استخلاص النتائج التالية

.1- إن نظام الترخيص يمثل أداة الرقابة الأشد بالنسبة للمنشآت الأكثر خطورة، بينما يخفف نظام التصريح من القيود على المنشآت الأقل خطورة، تحقيقا لمبدأ التناسب بين شدة الرقابة وحجم الخطر.

.2- إن تعدد الرخص المرتبطة باستغلال المنشأة المصنفة) نقل النفايات، تثمينها، التصريف، التعمير (قد يثقل كاهل المستثمر إجرائيا، رغم وجاهة الغاية البيئية منه.

.3- إن نظام" الرخصة الواحدة "للمنشآت المندمجة يُعد توجها إيجابيا ينبغي تعميمه وتبسيط آلياته لما يحققه من اقتصاد في الإجراءات وتحليل تراكمي للآثار البيئية.

4- إن سكوت الإدارة عن الرد على طلب التصريح يظل نقطة قصور تشريعي تستدعي تدخلا لتحديد أجل قانوني صريح للرد، تفاديا لوضع المصرّح في حالة من عدم اليقين القانوني.

5- إن غموض بعض معايير التصنيف بين دراسة التأثير وموجز التأثير قد يثير إشكالات عملية في تحديد المنشآت الأكثر خطورة، مما يستدعي تحيينا دوريا لقوائم الملحقين المرفقين بالمرسوم التنفيذي.145-07

توصيات البحث :

توصي هذه الدراسة بضرورة تحديث الترسانة التنظيمية المتعلقة بالمنشآت المصنفة بما يواكب التطورات الصناعية والبيئية المستجدة، وتعزيز آليات التنسيق بين المصالح المركزية واللامركزية المعنية بمنح التراخيص، فضلا عن تفعيل المشاركة الجماهيرية في التحقيق العمومي بوصفها ضمانة أساسية لشفافية الرقابة القبلية ونجاعتها.

بيان تضارب المصالـــح:

يُقر المؤلف بعدم وجود أي تضارب مالي أو علاقات شخصية معروفة قد تؤثر على العمل المذكور في هذه الورقة

قائمة المراجع:

-القانون رقم 10-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 43 لسنة.2003
-القانون رقم 20-04 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 84 لسنة.2004
-القانون رقم 19-01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج.ر عدد 77 لسنة.2001
-القانون رقم 29-90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم.
-المرسوم التنفيذي رقم 198-06 المؤرخ في 31 ماي 2006 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج.ر عدد 37 لسنة.2006
-المرسوم التنفيذي رقم 145-07 المؤرخ في 19 ماي 2007 الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير، ج.ر عدد 34 لسنة.2007
-المرسوم التنفيذي رقم 144-07 المؤرخ في 19 ماي 2007 الذي يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة.
-المرسوم التنفيذي رقم 19-15 المؤرخ في 25 يناير 2015 الذي يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر عدد 07 لسنة.2015
-عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،.2007
-عزاوي عبد الرحمن، النظام القانوني للمنشآت المصنفة لحماية البيئة، مكتبة العلوم القانونية والإدارية، الجزائر، ط1،.2003
-مدين أمال، المنشآت المصنفة لحماية البيئة،) مرجع سابق في النص.(
-ملعب مريم، المسؤولية الجزائية للمنشآت المصنفة،) مرجع سابق في النص.(