الجزاءات الإدارية المترتبة عن الإخلال بالالتزام بالمعايير البيئية

Administrative Sanction Caused by non – Compliance with Environmental Standards

بوسلامة حنان

كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، hanene.bouslama@umc.edu.dz

تاريخ الاستلام: 2022/01/30 تاريخ القبول: 2020/03/04 تاريخ النشر: 2020/06/20

الملخص:

يمكننا القول أن المنظومة القانونية للبيئة تتمتع بخصوصية في إنتهاج سياسة واضحة لحماية البيئة، ومواجهة الأخطار التي تكون مخالفات بيئية.

حيث تعتبر الإجراءات الإدارية المتبعة من قبل المشرع الجزائري سواء المالية منها أو غير المالية، أهم العقوبات التي تقع على الملوث، بهدف تحميله عبء التلوث البيئي، وإشراكه في تمويل التكاليف التي تستند عليها عملية حماية البيئة.

الكلمات المفتاحية: حماية البيئة، الجزاءات المالية، الجزاءات غير المالية، الملوث.

Abstract:

The environmental legal system is particular in adopting an obvious policy to protect the environment and encounter the dangers that constitute environmental violations. The administrative procedures followed by the Algerian legislator are considered the most important sanctions that fall on the polluter in order to bear him the onus of environmental pollution and involving him in funding the costs on which environmental protection.

Keywords: Environment's protection ; Finical sanctions ; Non-finical sanctions ; polluter

1.مقدمة:

تعتبر حماية البيئة من أهم المواضيع التي تحظى بإهتمام كبير، ذلك لما قد تسببه المنشآت الصناعية من أخطار ناجمة عن نفاياتها، والتي تؤثر سلبا على البيئة، وبهذا تؤثر سلبا على الإنسان، الأمر الذي دفع بالمشرع الجزائري لوضع مجموعة من الإجراءات القانونية التي تناولتها مختلف القوانين، والتي تصب في مجال حماية البيئة من مختلف أشكال التلوث، وإيجاد بيئة نقية نظيفة تحافظ على صحة الإنسان.

إذا يعتبر أبرز قانون خاص بحماية البيئة هو القانون رقم 83-03 المتعلق بحماية البيئة، صدرت بعده العديد من التشريعات، أهمها القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، تضمن أحكاما تهدف إلى قمع كل المخالفات الخطرة على البيئة.

حيث تعتبر الجزاءات الإدارية أحد أهم الوسائل القانونية الردعية التي تضمنتها النصوص القانونية بهدف ردع المخالفات، والأفعال المضرة بالبيئة وصحة الإنسان.

وعليه تم تناول هذا الموضوع بطرح الإشكالية التالية:

ما مدى كفاية الجزاءات الإدارية التي أقرها المشرع في توفير الحماية اللازمة للبيئة؟

وللإجابة على الإشكالية السابقة، تم الإعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي، لدراسة وتحليل النصوص القانونية، وإبراز مدى قدرتها على حماية البيئة من التلوث.

إنطلاقا مما سبق، وللإحاطة بمختلف جوانب الدراسة، إرتأيت معالجة هذه الإشكالية، وفقا للمحاور التالية:

- المحور الأول: الجزاءات الإدارية غير المالية.
- المحور الثاني: الجزاءات الإدارية المالية.

2. الجزاءات الإدارية غير المالية لحماية البيئة

الجزاءات الإدارية شأنها شأن أية جزاءات من حيث الطابع العقابي طالما إرتكزت على الأخطاء المنسوبة، وكان غايتها العقاب على التقصير في أداء إلتزام ما، كما يتضح لنا في التنظيمات القانونية الخاصة بمجال البيئة.[1]

حيث تعتبر الجزاءات الإدارية غير المالية المتمثلة في:

- الإخطار.
- توقيف النشاط.
- الشطب وسحب الترخيص.

أهم الإجراءات التي تستعين بها الإدارة في مواجهة المخالفين لأحكام قوانين حماية البيئة.

1.2 الإخطار

وهو ما تضمنته المادة 25 من القانون رقم 03 -10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بنصها على أنه: "عندما تنجم عن استغلال منشأة غير واردة في قائمة المنشآت المصنفة أخطارا أو أضرارا تمس بالمصالح المذكورة في المادة 18 أعلاه.

وبناءا على تقرير من مصالح البيئة يعذر الوالي المستغل يحدد له أجلا لإتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة"[2].

كما نصت المادة 56 من نفس القانون على هذا الإجراء بقولها: "في حالة وقوع عطب أو حادث في المياه الخاضعة للقضاء الجزائري لكل سفينة أو طائرة أو آلية أو قاعدة عائمة تنقل أو تحمل مواد ضارة أو خطيرة أو محروقات من شأنها أن تشكل خطر لا يمكن دفعه ومن طبيعته إلحاق ضرر بالساحل أو المنافع المرتبطة به يعذر صاحب السفينة أو الطائرة أو الآلية أو القاعدة العائمة باتخاذ كل التدابير اللازمة لوضع حد لهذا الإخطار..."[3]

– يعتبر الإنذار أو الإخطار أو الإعذار أو التنبيه أبسط الجزاءات الإدارية التي يمكن تطبيقها على من يخالف أحكام قوانين حماية البيئة، ويكون الإنذار بتوجيه كتاب تحريري يتضمن المخالفات التي يتم تثبيتها من قبل أجهزة الرقابة البيئية، وبيان مدى خطورتها، وجسامة الجزاء الذي يمكن أن يوقع في حالة عدم الإمتثال، وغالبا ما تكون عاقبة الإستمرار في المخالفة رغم الإنذار توقيع جزاءات إدارية أشد.

حيث يعتبر الإخطار أو الإنذار شكلا من أشكال التنبيه، تقوم به السلطة الإدارية مذكرة للمخالف بضرورة إتخاذ التدابير اللازمة لجعل نشاطه مطابقا للمقاييس القانونية المتعارف عليها، أي أن الإعذار ليس جزاءا في حد ذاته، بل هو وسيلة لتذكير المخالف بإلزامية التدخل لتحقيق مطابقة نشاطه[4].

2.2 توقيف النشاط (الغلق الإداري ووقف عمل المنشأة)

يعتبر وقف عمل المنشأة أو الغلق الإداري جزاء قمعي يهدف إلى معاقبة مرتكب مخالفة بيئية، من خلال غلق منشأته بصورة نهائية أو مؤقت إلى غاية تكييف النشاط المستغل مع مقتضيات حماية البيئة، وغالبا ما ينصب وقف النشاط على المؤسسات ذات الطابع الصناعي، كونها لها تأثير سلبي ومباشر على البيئة، والغلق المؤقت يكون في الغالب في الحالات التي لم ينص فيها القانون على إجراء الإنذار، لما لهذا الإجراء من أثر مباشر على ذمة المستغل بسبب الخسائر المالية والإقتصادية الواقعة[5].

وهو ما تأكده المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 93 – 165 المنظم لإفراز الدخان والغاز والغبار والجسيمات الصلبة في الجو بقولها: "إذا كان إستغلال التجهيزات يمثل خطرا أو حرجا خطيرا على أمن الجوار وسلامته وملاءمته للصحة العمومية فعلى الوالي أن يتدبر المستغل بناء على تقرير مفتش البيئة بأن يتخذ كل التدابير اللازمة لإنهاء الخطر والمساوئ الملاحظة وإزالتها وإن لم يمتثل المستغل أو المسير في الأجل المحدد للإنذار يمكن إعلان التوقف المؤقت لسير التجهيزات كليا أو جزئيا بناءا على إقتراح مفتش البيئة بقرار من الوالي المختص دون المساس بالمتابعات القضائية" [6].

كذلك ما جاء في نص الفقرة 02 من المادة 25 من القانون رقم 03 -10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بنصها على أنه: "...إذا لم يمتثل المستغل في الآجال المحدد يوقف سير المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة مع إتخاذ التدابير المؤقتة الضرورية بما فيها التي تضمن دفع مستحقات المستخدمين مهما كان نوعها"[7].

3.2 الشطب وسحب الترخيص

الترخيص الإداري، هو الإذن الصادر من الإدارة المختصة بممارسة نشاط معين، ولا يجوز ممارسته بغير هذا الإذن، وتقوم الإدارة بمنح الترخيص إذا توافرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون لمنحه[8].

إذا فالترخيص الإداري، وسيلة إدارية تمارس بواسطتها الإدارة رقابتها السابقة، وحتى اللاحقة على النشاط الفردي فله دور وقائي يسمح للإدارة بإمكانية منع حدوث الإضرابات والأضرار بالمجتمع ومنه الأضرار بالجوار والبيئة بالتحديد وبذلك برصد مصدر الضرر أي المنشأة أو الورشة الملوثة أو المحل المضر بالصحة أو بالجوار[9].

كذلك إذا تبين للإدارة أن إستمرار تشغيل المشروع خطر داهم على الأمن العام أو الصحة العامة أي النظام العام، وكذلك إذا أصبح المشروع غير مستوفي للشروط الإدارية الواجب توافرها فيه من أجل حماية كل ما يتعلق بمجال البيئة[10].

وعليه فإن إلغاء الترخيص أو سحبه يعتبر من أشد الجزاءات الإدارية التي يمكن توقيعها على المشروعات المسببة في تلويث البيئة، كما أن سلطة لإدارة التقديرية في سحب الترخيص ضعيفة حالاتها يحددها لها القانون.[11]

3. الجزاءات الادارية المالية

تعتبر الجزاءات المالية عقوبات مالية تصيب المحكوم عليه –الملوث– في ذمته المالية، وهي متنوعة ومتعددة وتأخذ أشكالا مختلفة[12]، تتمثل في:

1.3 الغرامات الإدارية المالية

تعد عقوبة الغرامة المالية من أنجع وأنسب العقوبات التي يمكن تطبيقها على مرتكبي الجرائم البيئية، ذلك أن أغلب الجائحين في هذه الجرائم هم من المستثمرين الإقتصاديين، والذين يتأثرون كثيرا بهذا النوع من العقوبات، لأنها تمثل بالنسبة لهم إنقاصا من الذمة المالية التي يسعون دائما بمستثمراتهم لزيادتها، ومن ثم لجأت معظم الشرائع البيئية للحد من العدوان على عناصر البيئة من خلال تطبيق العقوبات المالية للوصول إلى تحقيق نوع من الردع المالي[13].

حيث يقصد كذلك بالغرامة الإدارية المالية، ذلك الجزاء الإداري المعبر عنه بالنقد تفرضه جهة إدارية تتمتع بسلطة الإشراف والمراقبة على مخالفة الأحكام القانونية أو إجراءات تدخل ضمن النظام العام البيئي أمرت بها إحدى سلطات الضبط الإداري البيئي، وتحصل الغرامة المالية لصالح خزينة الدولة، وذلك كمقابل عن الإعفاء المخالف من المتابعة الجنائية.

ويكون مبلغ الغرامة محدد بنص القانون، وتجد تطبيقاتها في مجال التلوث البيئي لسهولة توقيعه، وسرعة تحصيل الغرامة المقررة وخلوها من الآثار الجنائية المترتبة عن بعض الجزاءات الإدارية الأخرى، كما يمكن إعمال أحكام العود المطبقة في المتابعات الجنائية في مثل هذه العقوبات، إضافة إلى تنفيذ مبدأ الإكراه أو التنفيذ الجبري لضمان التحصيل الجبري للغرامة المالية، وتجد الغرامة المالية الإدارية أهم مبرراتها في صعوبة إخضاع الأشخاص المعنوية للمسؤولية الجنائية[14].

ومن بين النصوص القانونية التي أقرت بعقوبة الغرامة المالية على الجرائم البيئية القانون رقم 03-10 في مادته 84 بقوله: يعاقب بغرامة مالية من خمسة ألاف دينار جزائري (5000 دج) إلى خمسة عشر ألف دينار جزائري(15000 دج) كل من يتسبب في تلوث جوي[15] .

وهو ما صرح به كذلك المشرع الجزائري في نص المادة 98 من القانون رقم 03-10 بقوله: "يعاقب كل ربان سفينة تسبب سوء تصرفه أو رعونته أو غفلته أو إخلاله بالقوانين ولأنظمة المعمول بها في وقوع حادث ملاحي أو لم يتحكم فيه أو لم يتفاداه و ينجم عنه تدفق مواد تسبب في تلوث المياه الخاضعة للقضاء الجزائري بغرامة مالية تتراوح بين مائة ألف دينار (100000 دج) إلى مليون دينار

جزائري (1000000دج)، و يلزم القانون كل ربان سفينة تحمل سفينته مواد خطرة تهدد البيئة المائية، أن يبلغ عن كل حادث ملاحي يقع في مركبه أو يحتمل حدوث، ومن شانه أن يهدد بتلويث وإفساد الوسط البحري و المياه و السواحل الوطنية بغرامة مالية تتراوح بين ألف دينار جزائري (1000 دج) إلى مليون دينار جزائري(1000000 دج)".[16]

2.3 الجباية البيئية

تعد الجباية البيئية من أهم وسائل السلطة العامة التي تعمل على الحد من آثار التلوث، كما تعرف على أنها إحدى السياسات الوطنية الهادفة إلى تصحيح النقائص عن طريق وضع تسعيرة أو رسم أو ضريبة للتلوث، ويعبر عن الجباية البيئية بالضرائب الخضراء أو الضرائب الايكولوجية، وهي الإقتطاعات النقدية الجبرية التي تدفع للخزينة العامة دون الحصول على مقابل خاص، فهي إلزامية غير معوضة، يعود ريعها إلى الميزانية العامة، وقد تخصص لغايات غير مرتبطة بأساس الضريبة[17].

كما أنه من يتحمل عبأ التلوث البيئي هو المتسبب في إحداثه (أي الملوث)، والذي تم صياغته في المبدأ الشهير الملوث يدفع.

ويعني هذا المبدأ أن الملوث يجب أن يتحمل التكاليف المتعلقة بإجراءات منع ومراقبة وتنظيف البيئة التي تقررها السلطات العامة، ويمكن تعريفه أن النفقات التي تفرضها الوقاية من التلوث ومحاربته، هذه المتطلبات تحددها السلطات العمومية من أجل أن تكون البيئة في وضع مقبول يتحملها الملوثون[18].

وهو مبدأ يفضل الإستخدام الرشيد للموارد المحدودة للبيئة مع تجنب الإختلافات في التجارة والإستثمار، حيث يتحمل القائم بالنشاط الذي يسبب ضررا للبيئة إصلاح هذا الضرر.[19]

وهوما نص عليه المشرع الجزائري صراحة في الفقرة 07 من المادة 03 من القانون رقم 03 – 10 بقوله: "مبدأ الملوث الدافع الذي يتحمل بمقتضاه كل شخص يتسبب نشاطه أو يمكن أن يتسبب في إلحاق الضرر بالبيئة. نفقات كل تدابير الوقاية من التلوث والتقليص منه وإعادة الأماكن وبيئتها إلى حالتهما الأصلية"[20].

وقد تم تطبيق هذا المبدأ الأول مرة ضمن قانون المالية الذي كان يهدف إلى دفع المتسبب في الأضرار البيئية إلى المساهمة في تغطية تكاليف إصلاح تلك الأضرار.

– كما قد أسس المشرع الجزائري العديد من الرسوم البيئية، وذلك من خلال قوانين المالية المختلفة، وكان أولها قانون المالية لسنة 1992 الذي أسس أول رسم بيئي على النشاطات الملوثة والخطيرة على البيئة[21].

– حيث كان الرسم على النشاطات الملوثة أو الخطرة على البيئة أول رسم تم تأسيسية بموجب قانون المالية لسنة 1992[22]، كما قد تم تعديله بموجب قانون المالية لسنة 2000 بغرض مراجعة أسعاره.

إضافة إلى بعض الرسوم البيئية الأخرى التي إعتمدتها قوانين المالية كالرسم التكميلي على التلوث الجوي، الرسم التكميلي على المياه الملوثة، الرسم التحفيزي للتشجيع على عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة أو الخطيرة.

و عليه يمكن إجمال أهداف الجباية البيئية فيما يلي:

- دمج تكاليف الخدمات البيئية والأضرار البيئية المباشرة ضمن أسعار السلع والخدمات أو الفعاليات التي أدت إليها، الأمر الذي يساعد على قيام مبدأ الملوث الدافع، والدمج بين السياسات الإقتصادية والمالية والبيئية.
- تحفيز المنتجين والمستهلكين على حد سواء عن الإبتعاد عن السلوكيات الضارة بالبيئة
- أداة فعالية في معالجة المشاكل البيئية خصوصا تلك المتعلقة بمكافحة التلوث.
- تعد حافزا للمنتجين من أجل البحث عن وسائل أخرى مبتكرة للحفاظ على البيئة في ظل خضوع الطاقة والمياه والمواد الخام والنفايات الصلبة والسائلة والغازية للضريبة.
- تعد إيرادا مهما يمكن استخدامه لتحسين أوضاع البيئة[23].

3.3 المصادرة الإدارية

المصادرة هي نزع ملكية مال معين من صاحبه بغير مقابل وإضافته إلى ملك الدولة[24]، حيث تعد المصادرة عقوبة مالية وعينية ترد على مال معين، كما أنها تعد غالبا عقوبة تكميلية يكون الحكم بها أحيانا وجوبا، وعندئذ تكون لها خصائص التدبير الإحترازي، وأحيانا أخرى يكون الحكم بها جوازيا وتكون لها خصائص العقوبة[25].

4.خاتمة:

يمكن القول في الأخير أن الجزاءات الإدارية بإختلاف أشكالها سواء كانت مالية أو غير مالية، كرسها المشرع الجزائري كتدابير قمعية في حالة مخالفة الترسانة التشريعية الخاصة بحماية البيئة.

إلا أن الهدف الوقائي المرجو من هذه الإجراءات ينعدم، كذلك الهدف القمعي لهذه الآليات لم يحقق الأهداف المرجوة بدليل الإعتداءات المتكررة على المجال البيئي.

كل هذا يثبت عدم جدوى هذه الإجراءات في حماية البيئة، ذلك لما يشهده هذا المجال من تدهور ملحوظ قد يرجع لضعف الإمكانيات التي تساعد على رصد التلوث البيئي أو لنقص الوعي الثقافي في هذا المجال.

وعليه تم وضع بعض الإقتراحات التي خلصت إليها، خاصة بسبب عدم وجود إرادة حقيقية فعلية صارمة تقوم بالتجسيد الفعلي لمختلف التشريعات البيئية، رغم أن الجزائر تتمتع بمنظومة قانونية بيئية جيدة تضمنت أحكاما تشريعية صارمة تهدف إلى التصدي لكل مخالفة تضر بالبيئة.

وعليه، وجب مايلي:

– ضرورة تفعيل الدور الحقيقي والصارم للإدارة حتى تتمكن من التجسيد الفعلي والحقيقي لمختلف التشريعات.

– الإهتمام بالوعي البيئي من خلال توعية الأفراد وتدعيم دور الجمعيات في مجال حماية البيئة.

– على القضاء الجزائري أن يولي أهمية أكبر لقضايا البيئة من خلال تكوين قضاة مؤهلين في هذا المجال.

– ضرورة التركيز على جعل الهدف الأساسي للجباية البيئية هو نشر الوعي بأهمية الحفاظ على البيئة، أكثر من التركيز على جعلها إيرادا مهما لزيادة مدا خيل الخزينة العمومية.

5. الهوامش:

[1]– بن أحمد محمد،2017، الجزاءات الإدارية والجنائية في مجال حماية البيئة (دراسة مقارنة)، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، العدد الثامن، ص 46.

[2]– المادة 25 من القانون رقم 03 – 10 مؤرخ في 19 يوليو 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية عدد 43 ، الصادرة في 20 يوليو سنة 2003 معدل و متمم .

[3] – المادة 56 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

[4]– مدين أمال ، 2014، الجزاءات القانونية لتلوث البيئة، مجلة الفقه والقانون، العدد التاسع عشر، ص 212.

[5]– بورويسة عبد الهادي،2016،الحماية الجزائية للبيئة في القانون الجزائري، رسالة مقدمة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص 94.

[6]– المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 93 – 165 الذي ينظم إفراز الدخان والغاز والروائح والجسيمات الصلبة في الجو، مؤرخ في 10 يوليو 1993، جريدة رسمية عدد 46 ، الصادر بتاريخ 15 جويلية 1993 . ملغى بموجب المرسوم التنفيدي 06- 138 المؤرخ في 15 افريل 2006 المنظم للغاز و الدخان و البخار و الجزيئات السائلة أو الصلبة في الجو و كذا الشروط التي تتم فيها مراقبتها ، جريدة رسمية عدد 24 ، الصادرة بتاريخ 26 افريل 2006 .

[7]– المادة 02/05 من القانون رقم 03 – 10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

[8]– مدين أمال ،2015 ، الترخيص الإداري وسيلة لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مجلة القانون العقاري والبيئة، العدد 05، ص 08.

[9]– نفس المرجع، ص 09.

[10]– بن أحمد محمد، المرجع السابق، ص 47.

[11] – ماجد راغب الحلو ،2007، قانون حماية البيئة في ضوء التشريع، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 149 .

[12]– بن أحمد محمد، المرجع السابق، ص 52.

[13] – ضريف قدور ، 2020، تعزيز الحماية القانونية للبيئة كضمان لتحقيق تنمية مستدامة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 2، ص 109 .

[14]– بورويسة عبد الهادي، المرجع السابق، ص 92.

[15] – المادة 84 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة .

[16] – المادة 98 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة .

[17]– بن أحمد عبد المنعم، 2008 ، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ، ص 104.

[18]– بن عزة محمد، 2013، التشريع الجبائي ودوره في تحفيز المؤسسات والأشخاص على حماية البيئة من أشكال التلوث –دراسة تحليلية لنموذج الجباية البيئية في الجزائر، تلمسان، ص147.

[19] – إسلام محمد عبد الصمد،2016، الحماية الدولية للبيئة من التلوث في ضوء الاتفاقيات الدولية وأحكام القانون الدولي، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، مصر، ص182.

[20]– المادة 07/03 من القانون رقم 03 – 10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

[21]– عبدلي نزار،2017، فعالية الجبائية البيئية في مجال تسيير النفايات في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص، ص253.

[22]– المادة 117 من القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992 المعدل و المتمم.

[23]– مبطوش الحاج، 2019، عبادي قادة، الجبائية الخضراء كآلية قانونية للتأهيل البيئي للمنشأت المضفة في الجزائر، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، العدد 01 ، ص220.

[24]– نسيغة فيصل،2010، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ، ص 67.

[25]– نفس المرجع، ص 68.