سلطات الإدارة في مجال التراخيص الإدارية البيئية*

د. بدارنية رقية أستاذ محاضر ب جامعة تيارت
عضو مخبر البحث في تشريعات حماية النظام البيئي

Résumé :

Le régime d'autorisation administrative est traditionnellement présenté comme un instrument de police institué dans le but d'éviter que l'exercice de certaines libertés ne trouble l'ordre public.

En matière d'environnement l'administration utilise les autorisations afin d'intervenir préventivement dans les activités individuelles susceptibles de créer des risques a l'environnement, en imposant des conditions adapté. elle a des pouvoirs discrétionnaire d'apprécier l'opportunité de donner ou non une autorisation administrative.

الملخص

يمثل نظام التراخيص الإدارية وسيلة من وسائل الضبط الإداري، هدفها الأساسي تفادي أن تمس ممارسة بعض الحريات بالنظام العام.
في مجال حماية البيئة تستعمل الإدارة التراخيص بهدف التدخل وقائيا في الأنشطة الفردية التي قد تشكل مخاطر على البيئة ، و ذلك بفرض شروط ملائمة، و هي تملك في ذلك سلطة تقديرية من أجل منح أو عدم منح هذه التراخيص.

مقدمة:

تتبع تشريعات الضبط الإداري تقنيات معينة و هي بصدد التنظيم القانوني لحريات و حقوق الأفراد حماية للنظام العام ، و هذه التقنيات تتعدد إلى صور عديدة لتتناسب مع درجة الإخلال بالنظام العام، و هي تتراوح بين الحظر أو المنع، و الإلزام ، مرورا بالترخيص أو الإذن السابق ، إلى غاية التصريح أو الإخطار.

في مجال حماية البيئة، فبعد أن نصت التشريعات البيئية على الحظر و الأمر بالنسبة للأنشطة الخطيرة. التي من شأنها تهديد النظام العام البيئي بشكل مباشر. نصت على الترخيص كإجراء وقائي لحماية البيئة بالنسبة للنشاطات الأقل تأثيرا بالنظام البيئي و التي لا يجوز ممارستها إلا بعد الحصول على إذن سابق. كمنح ترخيص لغرض تداول كميات أو أنواع معينة من النفايات الضارة بالبيئة أو إزالتها أو معالجتها أو تخزينها، و الحكمة من فرض الترخيص تكمن في تمكين سلطة الضبط الإداري من التدخل مسبقا في الأنشطة الفردية لاتخاذ الاحتياطات الضرورية لوقاية المجتمع من الأخطار التي تحدث بسبب ممارسة النشاط بصورة غير آمنة [1] وبهذا يعد الترخيص أحد الضمانات الوقائية لحماية البيئة، لأن ليس لهيئات الضبط المختصة بحماية البيئة منح التراخيص إلا بعد تحققها من توفر الشروط اللازمة و التي قد تتعلق بشخص المتقدم الطبيعي أو معنوي و متى توفرت هذه الشروط يصدر الإذن بممارسة النشاط وفقا لمقتضيات حماية البيئة.

المبحث الأول: مفهوم الترخيص

الواقع أن تقنية الترخيص قد تبدو لها أهميتها في نطاق حماية البيئة- باعتبارها عنصرا في النظام العام في إطار الضبط الإداري الخاص بالبيئة-أكثر من عناصر النظام العام الأخرى، و ذلك أن ممارسة الأنشطة التجارية و الصناعية للأفراد و الجماعات، أو بعض الحريات

* رمز المقال: 09-17/2/ب/ت.
تاريخ إيداع المقال لدى أمانة المجلة: 2017/01/15.
تاريخ إيداع المقال للتحكيم: 2017/03/05.
تاريخ رد المقال من قبل التحكيم: 2017/04/23.
تاريخ قبول المقال للنشر: 2017/05/21.

1- إسماعيل نجم الدين زنكنة ، القانون الإداري البيئي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى ، 2012، ص330.

كحرية الصيد كثيرا ما ينجم عنها إخلال بالنظام العام البيئي، لذلك فإن دور الترخيص يكون واضحا في وضع الضوابط و الشروط التي تكفل ممارسة هذه الأنشطة و الحريات بدون الإضرار بالبيئة و تلوثها، و يبدو ذلك واضحا من التشريعات المرتبطة بالبيئة في الكثير من الدول و التي فرضت نظام الترخيص بالنسبة لهذه الأنشطة و الحريات[1].

فما تعريف الترخيص (1)، و ما طبيعته القانونية (2).

1-تعريف الترخيص:

يعتبر الترخيص صورة من صور التنظيم القانوني ، و يعتبر قيدا على الأفراد في ممارستهم لحرياتهم ، إذا خروجا عن القاعدة العامة التي تقضي بأن الأصل في الأعمال الإباحة ، قد يحيط القانون النشاط الفردي على اختلاف صوره بقيد من القيود ، بحيث لا يمكن ممارسة بعض النشاطات إلا بعد الحصول على إذن مسبق من السلطة الإدارية المختصة.هذا الإذن المسبق هو ما يعرف بالترخيص . الذي سنحاول إيجاد تعريف له .

يعرف ماجد راغب الحلو الترخيص بأنه ذلك القرار صادر من الإدارة المختصة مضمونه يتمثل في السماح لأحد الأشخاص بمزاولة نشاط معين، و لا يمكن ممارسة النشاط من قبل الأشخاص قبل الحصول على الإذن الوارد في الترخيص. و يمنح الترخيص إذا توافرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون لمنحه[2].

كما يركز عيد محمد مناحي العازمي على الهدف من الترخيص و يعرفه بأنه وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه من ضرر، و ذلك بتمكين الهيئات الإدارية من فرض ما تراه ملائما من الاحتياطات التي من شأنها منع هذا الضرر، أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية منه اتخاذ الاحتياطات المذكورة أو كان غير مستوف للشروط التي قررها المشرع سلفا [3].

و يتناول عزاوي عبد الرحمن الترخيص من خلال الأثر المترتب عليه، بقوله أن:"الترخيص الإداري هو عمل إداري يتخذ شكل القرار الإداري باعتباره عمل أحادي الطرف صادر أصلا بموجب تأهيل تشريعي من جهة إدارية بحيث يتوقف على منحه أو تسليمه ممارسة نشاط أو إنشاء منظمة و لا يمكن لأي حرية أن تمارس بدون هذا الإصدار"[4] .

م أو الترخيص الإداري هو الإذن الصادر من الإدارة المختصة بممارسة نشاط معين لا يجوز ممارسته بغير هذا الإذن، تقوم الإدارة بمنح الترخيص إذا توافرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون [5].

إذن الترخيص الإداري وسيلة إدارية تتضمن إذنا بالتصرف يمنح حق ممارسة النشاط المرخص به، و هو قرار يصدر عن سلطة معينة يحمل في طياته ضمانا للمرخص له و للغير بقانونية العمل المرخص به. فهو قرار إداري يصدر قبل البدء في تنفيذ النشاط الذي يخضع له، وهو قرار لازم قانونا قبل كل بداية لممارسة النشاط المشروط به[6] .

يتضح من ذلك أن الترخيص الإداري وسيلة قانونية إدارية تمارس بواسطته السلطة الإدارية رقابتها السابقة و حتى اللاحقة على النشاط الفردي. فهو إجراء إداري له دور وقائي، يعطي الإدارة إمكانية المحافظة على النظام العام لدى ممارسة الأفراد حقوقهم و حرياتهم وقاية للمجتمع من أخطار النشاط الفردي أو تنظيم مزاولته بهدف توقي الاضطرابات في المجتمع من أخطار النشاط الفردي أو تنظيم مزاولته و من ذلك مثلا منع الإضرار بالجوار و المساس بحقوق الغير و ممتلكاته و بالبيئة التي قد تسبب فيها ممارسة نشاط معين. و ذلك برصد مصدر الضرر قبل وقوعه أو الحد من استفحاله[7].

2-عيد محمد مناحي المنوخ العازمي، الحماية الإدارية للبيئة ،دار النهضة العربية،2009، ص376.

3- ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية،2004، ص136.

4-عيد محمد مناحي المنوخ العازمي، الحماية الإدارية للبيئة ،دار النهضة العربية، ،2009، ص372.

5- عزاوي عبد الرحمن، النظام القانوني لحماية المنشأة المصنفة من أجل حماية البيئة(دراسة مقارنة)، عالم الكتب للنشر و التوزيع ، طبعة 2003، ص 40.

6- طارق إبراهيم الدسوقي عطية، الأمن البيئي -النظام القانوني لحماية البيئة-،دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2009، ص 355.

7- محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 65.

8- عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص 157.

و يجد الترخيص المجال الخصب له فيما يتعلق بحماية البيئة فله تطبيقات عدة نذكر منها ما يلي:

- **رخصة البناء:** تعد رخصة البناء من أهم أدوات الرقابة الممارسة على الاستهلاك العشوائي للمحيط، لقد نص قانون التهيئة و التعمير على ضرورة الحصول على رخصة البناء مهما كان استعمالها. و لقد حدد المرسوم التنفيذي المتعلق برخصة البناء و تسليمها مؤكدا على ضرورة الموازنة بين تسليم رخصة للبناء و حماية البيئة، و ذلك يتجلى من خلال استيفاء بعض الشروط و الوثائق.

كما تظهر علاقة رخصة البناء بالبيئة من خلال إمكانية رفض منح الرخصة في حالة المساس بالبيئة و المنظر الجمالي و التنسيق العمراني. و ذلك في حالات عدة منها :

- ترفض كل رخصة بناء إذا لم يكن الإبقاء على المساحات الخضراء مضمونا، أو إذا أدى إنجاز المشروع إلى تدمير الغطاء النباتي[1].

-إذا كانت البنايات بفعل أهميتها و موقعها أو حجمها، من طبيعتها أن تكون لها عواقب ضارة بالبيئة، يمكن رفض رخصة البناء أو منحها شريطة تطبيق التدابير التي أصبحت ضرورية لحماية البيئة[2].

أن رخصة البناء من أهم الإجراءات الضبطية الوقائية التي تتمتع بها الإدارة لوضع حد لمختلف التجاوزات المرتكبة في حق البيئة .

- رخصة استغلال المنشآت المصنفة: نصت المادة18 من قانون حماية البيئة لسنة2003[3] على مايلي:"تخضع لأحكام هذا القانون المصانع المصانع و الورشات و المشاغل و مقالع الحجارة و المناجم ، و بصفة عامة المنشآت التي يملكها أو يستغلها شخص طبيعي أو معنوي ، عمومي أو خاص. و التي قد تتسبب في أخطار على الصحة العمومية و النظافة و الأمن و الفلاحة و الأنظمة البيئية و الموارد الطبيعية و المواقع والمعالم و المناطق الصناعية التي قد تتسبب براحة الجوار." من خلال ما سبق يمكن القول أن المنشآت المصنفة هي تلك المنشآت التي تعتبر مصادر دائمة للتلوث و تسبب مخاطر أو مضايقات للأمن العام و الصحة و النظافة العمومية و تشكل خطورة على البيئة.

فه و قد أخضع المشرع الجزائري المنشآت المصنفة أما للترخيص أو التصريح حسب أهميتها و حسب الأخطار أو المضار التي تنجر عن استغلالها، حيث تمثل المنشآت الخاضعة للترخيص الصنف الأكثر خطورة على البيئة. و تعد رخصة استغلال المنشأة المصنفة وثيقة إدارية تثبت أن المنشأة المعنية تطابق أحكام و الشروط المتعلقة بحماية البيئة ، و تهدف إلى تحديد تبعات النشاطات الاقتصادية على البيئة و التكفل بها ، لذلك أحاطها المشرع بجملة من الشروط أهمها أن يتضمن طلب الرخصة : دراسة أو موجز التأثير على البيئة ، دراسة الخطر و التحقيق العمومي[4].

و رخصة تصريف النفايات الصناعية السائلة: تعتبر رخصة تصريف أحد الأساليب القانونية الوقائية للحد من النشاطات التي تعد خطرا على الموارد المائية ، و لم يحدد المشرع في قانون المياه و لا في قانون البيئة المقصود بالتصريف أو الصب ، و لكنه أشار إلى ذلك في المرسوم التنفيذي الذي يضبط القيم القصوى للمصبات الصناعية السائلة و الذي جاء تطبيقا لأحكام المادة 10 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بقوله:" يقصد في هذا المرسوم بالمصبات الصناعية السائلة كل تدفق و سيلان و قذف و تجمع مباشر أو غير مباشر لسائل ينجم عن نشاط صناعي " م الترخيص الإداري (مبحث أول)، و ما مدى سلطات الإدارة اتجاه التراخيص البيئية (مبحث ثاني).

2-الطبيعة القانونية للترخيص:

أجمعت التعريفات السابقة التي ذكرناها أن الترخيص قرار إداري يصدر قبل البدء في تنفيذ النشاط الذي يخضع له، وهو قرار لازم قانونا قبل كل بداية لممارسة النشاط المشروط به. لكن الترخيص باعتباره أحد أنواع و أساليب الضبط الإداري يجمع بين معطيات أو صفات لا تتوفر في القرارات الإدارية و إجراءات الضبط الأخرى و هي: أنه من جهة يشترط لصدور القرار الإداري المتضمن الرخصة بالممارسة "مبادرة" المعني بالأمر صاحب المصلحة و رضائه ، فلا يتصور إصدار رخصة إدارية لمصلحة شخص لم يطلبها. فهناك بداهة

9-المادة 16من القانون 07-06مؤرخ في 03ماي 2007 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء و حمايتها و تنميتها ، ج ر 31 لسنة 2007.

10-أنظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي 91-175 المؤرخ في 28ماي 1991الحدد للقواعد العمة للتهيئة و التعمير ، ج ر رقم 26 لسنة 1991.

11- قانون رقم 03-10 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، ج ر رقم 33 ، مؤرخة في 20 يوليو 2003، ص6.

12-كمال معيفي، اليات الضبط الإداري لحماية البيئة ، مذكرة ماجستير في القانون الإداري ،جامعة العقيد الحاج لخضر –باتنة-،2010-2011 ، ص 76.

طلب ثم استجابة لهذا الطلب من جانب السلطة الإدارية. مما يعني بالنتيجة البديهية التقاء إرادتين: إرادة صاحب الرخصة و إرادة الإدارة مانحة الرخصة ، و هذا ما لا يشترط في إجراءات الضبط الإداري الأخرى كالمنع أو الحظر أو التقييد و الحد من حرية ممارسة النشاط أو الحرية محل البحث و القرارات الإدارية عموما . إذ توجه السلطة الإدارية في هذه الحالة الأخيرة أوامرها للأشخاص و لا تنتظر رضاهم أو موافقتهم ، و إلا فقد إجراء الضبط و القرار الإداري عموما معناه الحقيقي المبني على القسر و الجبر خدمة للمصلحة العامة عن طريق إقامة النظام العام أو حمايته ، شأن أي حكم في القاعدة القانونية التنظيمية و الأوامر الصادرة من جهة الإدارة[1] .

إلا أن إرادة المرخص له ليس لها دور في موافقة الإدارة على منحه الترخيص، بل أن الترخيص عمل لإرادة منفردة للإدارة. أما طلب الترخيص فلا يمثل سوى عنصر السبب في القرار الإداري الصادر بالترخيص، و هو الذي يدعو الإدارة للتدخل و إصدار القرار، و لكنه لا يلزمها بذلك إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة [2].

من جهة ثانية الأصل في القرارات الإدارية الفردية أنها قرارات شخصية، يرتبط مصيرها بمصير الشخص المستفيد. فإذا ما توفي فالأصل أن ينقضي أثر القرار الإداري بوفاته ولا يتعدى أثره إلى ورثته[3]، و تكون هذه النتيجة طبيعية بالنسبة للرخص الشخصية ، حيث يكون الشخص المرخص له المعرف بذاته و اسمه محل اعتبار خاص بل محل الاعتبار الأول، و نجد هذه الطبيعة الشخصية في بعض أنواع من الرخص التي تتطلب شروط و قدرات جسمانية و ذهنية وفكرية في الطالب يتعين على السلطة الإدارية التأكد منها [4].

نذكر من هذا القبيل :

رخصة حمل السلاح (للدفاع الشخصي أو الصيد)، فهي دائما ذات طابع شخصي، إذ يمكن أن يتحول السلاح إلى الغير عن طريق الإرث دون إمكانية استعماله إلا بطلب ترخيص جديد باستعماله. و كذلك الأمر بالنسبة لرخصة السياقة

أما فيما يخص رخص مزاولة الأنشطة ذات الآثار المحتملة على البيئة هي ذات طبيعة عينية – و ليست شخصية- مما يسمح بنقلها من المرخص له الأصلي إلى غيره عن طريق التنازل أو الوفاة، و ذلك لأن محل الاعتبار في القانون هو النشاط المرخص به و شروط و ظروف مزاولته و ما يمكن أن يكون له من آثار سلبية أو ايجابية بصرف النظر عن الأشخاص المرخص لهم[5]. فيجوز لصاحب الترخيص أن يتنازل عن ترخيصه لغيره بمقابل أو بدون مقابل ، كما ينتقل الترخيص في حالة الوفاة إلى من آلت إليه ملكية المشروع . غير أنه يجب على المتنازل إليه أو الوارث أن يقدم طلبا للإدارة المختصة لنقل الترخيص باسمه خلال المدة التي يحددها القانون[6].

يبقى أن نعرف ماذا يترتب على منح الترخيص؟

العنصر الأساسي في الترخيص هو رفع الحظر، فعن طريقه تمنح الإدارة المستفيد من الترخيص الحق في مزاولة النشاط المرخص به، و الذي يعتبر مبدئيا محظور[7]. فبعد أن كان الفرد يخضع لنظام عام موضوعي يحظر ممارسة النشاط المرغوب فيه بصفة تلقائية –لأن هذه الممارسة مقيدة بقيد التنظيم على نحو ما سبق- أصبح بعد حصوله على الترخيص في موضع قانوني خاص يحمل في ثناياه ضمانة لهذا الأخير بقانونية العمل أو النشاط المرخص به ، و مشروعية ممارسته ، مما يمكنه الاحتجاج به على الكافة[8] . إذ تتوقف ممارسة النشاط المشروط بالترخيص، يخرج المستفيد من عامة الناس المحظور عليهم ممارسة النشاط أو ممارسة الحرية الموقوفة على شرط إلى وضع قانوني متميز بل ممتاز أي إلى الإباحة. أي من طبيعة الترخيص الإداري و آثاره المباشرة تقييد ممارسة النشاط المفروض عليه بالقدر الضروري

1- عزاوي عبد الرحمن ، رسالته السابقة ، ص 169.

2- محمد جمال عثمان جبريل، المرجع السابق، ص 53.

3- حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء (دراسة مقارنة)،

4- ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار الجامعة الجديدة للنشر الاسكندرية،2004، ص138.

1- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص138.

2- نصت المادة 40من المرسوم التنفيذي06-198الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة أنه:"عندما يتغير مستغل المؤسسة المصنفة المستغلة ، يجري المستغل الجديد في الشهر الذي يلي التكفل بالاستغلال التصريح بذلك إلى الوالي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات المصنفة الخاضعة لنظام الرخصة ، و لرئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات المصنفة الخاضعة لنظام التصريح" .

7 - Michel DELNOY, Le permis d'environnement : des avantages pour l'entreprise ?.

/M%20%20Delnoy%20-%20Le%20permis%20d'environnement.

4- عزاوي عبد الرحمن ، الرخص الإدارية، المرجع السابق ، ص 166.

الذي يجعله متفقا مع الصالح العام. فالإباحة ليست مطلقة، و بذلك فهو استثناء عن الأصل القاضي بأن المباح لا إذن في مباشرته. و ذلك أهم أثر قانوني يحدثه قرار الترخيص بكل ما يمكن أن يحققه للمرخص له من منافع مادية أو معنوية و ما يقابل ذلك من التزامات[1].

و بالتالي فإن الأثر المترتب على الترخيص هو إزالة كل الموانع القانونية التي تحول دون ممارسة النشاط الذي يقدر المشرع خطورته على البيئة و المجتمع، و بالتالي يخضعه للترخيص المسبق. فتحل حرية ممارسة النشاط محل الحظر ، و ينتج عنه إمكانية التصرف.

المبحث الثاني :سلطة الإدارة في مجال التراخي

سنناقش في هذا الإطار مدى سلطة الإدارة اتجاه التراخيص البيئية من حيث منحها(1)، و كذا وضع حد لها(2).

1-سلطة الإدارة في منح الترخيص، الأصل أن سلطة الإدارة مقيدة، و لكن في هذا الشأن تعتبر سلطة الإدارة مزيجا من التقييد و التقدير، ذلك أن السلطة المقيدة تحكم الإطار العام لاختصاص الإدارة، و الإطار العام يحدده التزام الإدارة بالتوفيق بين الحرية و السلطة أي بين الصالح الخاص و الصالح العام[2]

هل للجهة الإدارية المختصة بمنح الترخيص سلطة تقديرية أو مقيدة؟

تتفاوت درجة التقييد و التقدير و تتغير بحسب نوع الرخصة و مجالها. فقد يحدد القانون مسبقا شروط منح الترخيص و إذا لم تتوفر هذه الشروط تعين على جهة الإدارة رفض منح الترخيص و سلطتها في هذا الشأن مقيدة .

يرتبط الاختصاص المقيد للسلطة الإدارية في مجال منح التراخيص بالمجالات المنظمة تنظيما دقيقا بنصوص قانونية، تشريعية كقاعدة عامة أو لائحية استثناءا . حيث تتصرف الجهة الإدارية في إطارها و تلتزم بمنح الرخصة إذا كان مركز الطالب متلائما مع مضمون النصوص المنظمة لها. ففي هذه الحالة تلتزم الإدارة بأن تتصرف في الاتجاه الذي حدده القانون سلفا دون إمكانية الاختيار ، حيث يقتصر دورها مبدئيا على التأكد من مراعاة الشروط و الإجراءات الواردة في النص القانوني المنظم للنشاط المزمع مزاولته، أو الحرية المرغوب ممارستها من جانب صاحب الطلب[3]

أما إذا لم يحدد المشرع شروط الترخيص كانت لجهة للإدارة سلطة تقديرية تزن بمقتضاها ملائمة منح الترخيص أو رفضه أو سحبه، و تخضع سلطة الإدارة في ذلك لرقابة القاضي الإداري من حيث الأسباب التي تبرر بها الإدارة رفض الترخيص[4].

غير أنه و كما يرى عزاوي عبد الرحمن أنه من النادر أن نجد أنفسنا أمام هذا الوضع و بهذا الوضوح. بحيث تحدد القوانين و تحدد سلطة الإدارة في مجال التراخيص الإدارية بهذه الدقة لمنافاتها لفلسفة فرض نظام الترخيص على نشاط معين ، تلك الفلسفة القائمة دوما على تحميل الجهة الإدارية جهدا إضافيا للتدقيق في الأمور للتأكد من أن المصلحة العامة لن تضار جراء مخالفة الحظر بالترخيص، مما يعني بالضرورة الاعتراف لها بسلطة معتبرة لتقدير الأمور[5]. إن هذا الرأي يحتمل الكثير من الصواب ذلك أن النصوص المنظمة للتراخيص الإدارية – خاصة تلك المتعلقة بالبيئة- غالبا ما تأتي بصيغة عامة تاركة للإدارة سلطة التقدير حسب ظروف كل حالة على حدا.

إضافة إلى ذلك قد تكتفي الإدارة بالتدابير التي يزمع طالب الترخيص مراعاتها لتجنب المخاطر أو المصادر التي يمكن أن يسببها النشاط المرخص، كما يمكن أن تكملها أو تضيف إليها تدابير أخرى يلتزم المستغل باحترامها، مع ضرورة الموازنة بين حماية البيئة و المقتضيات الاقتصادية ، بحيث يترك للمستغل حرية اختيار الوسائل الفنية الأكثر ملائمة لمعالجة الأخطار و المضار التي تنتج عن منشأته ، و ذلك بأن تكون الشروط و التعليمات الإدارية قابلة للتنفيذ و غير مبالغ فيها مما يجعلها رفض مقنع للترخيص، كما يمكن تعديل الترخيص إما بالتشديد أو التخفيف في ضوء الظروف دون إفراط أو تفريط ، و أي مخالفة لهذه التعليمات من جانب المرخص له قد يعرضه لجزاءات

5- عزاوي عبد الرحمن ،الرخص الإدارية ، المرجع السابق ، ص 168.

1- حسام مرسي سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، دار الفكر الجامعي ، 2011، ص 395.

2- عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية المرجع السابق ، ص 260.

3- حسام مرسي ، المرجع السابق، ص 395.

4- عزاوي عبد الرحمن ، الرخص الإدارية ،المرجع السابق ، ص 260.

إدارية مختلفة الخطورة و الوقع[1] . ذلك أن التدابير التي يتضمنها الترخيص بالاستغلال ليست نهائية بل يحق للإدارة فرض تدابير إضافية أو التحقق منها تبعا للحالة موضوع البحث، حيث يعود للإدارة التدخل لفرض تدابير إضافية للحماية، حتى و لو لم يصدر أي شكوى من الجيران أو الغير[2].

و يمكن أن يكون التعديل بالزيادة إذا ما رأت السلطة الإدارية المختصة أن التدابير المفروضة أصلا على المؤسسة المرخص لها غير كافية ، فيمكنه تشديدها، و بالمقابل إذا رأى المستغل أن التدابير الأصلية المفروضة عليه قاسية و تعرقل سير المؤسسة و أن استمرارها لم يعد مبررا فيمكنه أن يقدم إلى السلطة الإدارية المختصة طلبا بالتخفيف أو تعديل هذه الشروط و يمكن للإدارة أن تستجيب لطلبه[3].

2-سلطة الإدارة في إنهاء الترخيص:يجوز للإدارة التدخل ووضع حد للترخيص الذي منحته و ذلك إما لاعتبارات المصلحة العامة(أ) أو كعقوبة لإخلال المرخص له بالالتزامات الواقعة على عاتقه(ب).

أ-لضرورات المصلحة العامة :

المقصود هنا هو إعمال الجهة الإدارية سلطتها باعتبارها سلطة عامة، ثم جهة ضبط إداري مكلفة بإقامة النظام العام و حمايته و صيانته في المجتمع، بتنظيم و مراقبة ممارسة الأفراد حرياتهم و نشاطاتهم ، لا سيما ذات البعد و الأثر الاجتماعيين، كما هي الحال بالنسبة لإقامة منشآت أو مصانع ظهر إضرارها لاحقا بالمجتمع و النظام العام و البيئة و المحيط و راحة الجوار رغم نشأتها الأولى المشروعة، إذ هي مرخصة. و مرد هذه الحالة ليس بالضرورة عدم مشروعية قرار الترخيص، و لا لخطأ ارتكبه المرخص له ، أو القيام باستغلال المحل أو المنشأة موضوع الترخيص، أو ممارسة النشاط المرخص به بالمخالفة لأحكام القانون و التنظيم المعمول بهما، بل قد يكون لسبب عدم الملائمة التي أصبح عليها محل قرار الترخيص، أو الطريقة أو الحالة السيئة التي يسير بمقتضاها المرخص له منشأته المصنفة، إما لأنه لم يشأ أو لم يستطع اتخاذ الاحتياطات الضرورية و التحسينات و التجهيزات المناسبة و الفعالة في تسيير مصنعه أو ورشته، مما ترتب عليه الإضرار بالجوار و المحيط و البيئة، فحينئذ يتعين على السلطة الإدارية المانحة باعتبارها سلطة ضبط إداري المبادرة باتخاذ الإجراءات و التدابير الضرورية و المناسبة لوقف الضرر الذي أصاب النظام العام في أحد مظاهره أو صوره ، من أمن عام و صحة أو سكينة عامة أو البيئة و المحيط و الطبيعة، فتصدر قرارها بإلغاء أو سحب قرار الترخيص بناء على تظلمات الأفراد و شكاويهم أو بتدخل من الجمعيات ، أو بناء على النتائج المستخلصة من التقارير الدورية التي يتعين على المرخص له إفادتها بها ، إذ هو التزام من الالتزامات القانونية قبل الجهة الإدارية المرخصة. أو كتتويج لأعمال الرقابة و التفتيش و المعاينات الميدانية، العادية منها و المفاجئة الخاصة التي يقوم بها الأعوان المؤهلون لذلك [4].

و في مجال حماية البيئة و المحيط و بيئة الجوار دائما، و إقامة المنشآت المصنفة مثلا، و هو المثال الشائع لإلغاء قرارات التراخيص الإدارية للمصلحة، يمكن توقيف ممارسة النشاط و غلق المنشأة أو المؤسسة أو الورشة حتى بدون وجود خطأ مرتكب من جانب المرخص له.

و هذا للضرر الفعلي أو التهديد بحدوثه تقديرا، حيث يجوز للإدارة إن لم تقل يجب عليها إعمالا لسلطتها التقديرية وواجبها في تحقيق النظام العام و صيانته ، إصدار قرار مضاد بإلغاء الترخيص و بتوقيف النشاط المرخص به إذا ترتب على تشغيل المنشأة ضرر أو مجرد خطر داهم على النظام العام و خاصة الإضرار بالبيئة[5].

و رغم أن قانون حماية البيئة الجزائري لم يتبن هذا الحل و إنما نص فقط على إمكانية توقيف المنشأة دون سحب الترخيص [6]

1- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 93.

2- مدين أمال ، المنشآت المصنفة لحماية البيئة –دراسة مقارنة ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في الحقوق ، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، 2012-2013، ص85.

3-مدين أمال ، المرجع السابق ، ص85.

1- عزاوي عبد الرحمن ، الرخص الإدارية، المرجع السابق ، ص. 325.

2- عزاوي عبد الرحمن ، الرخص الإدارية، المرجع السابق ، ص 327.

3- تنص المادة 25 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة على ما يلي : " عندما تنجم عن استغلال منشأة غير واردة في قائمة المنشآت المصنفة ، أخطار و أضرار تمس بالمصالح المذكورة في المادة 18 أعلاه ، و بناء على تقرير من مصالح البيئة يعذر الوالي المستغل و يحدد له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة . إذا لم يمتثل المستغل في الأجل المحدد ، يوقف سير المؤسسة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة ، مع اتخاذ التدابير المؤقتة الضرورية...."

و على خلاف ذلك جاء موقف المشرع و القضاء المصريين اللذين يعترفان للجهة الإدارية المختصة بسلطة إصدار قرار مسبب بإيقاف نشاط المرخص بها و بإلغاء قرار الترخيص للضرر الواقع أو الحال أو المهدد به . و في هذا الصدد يذهب مجلس الدولة المصري إلى أن التراخيص الصادرة من جهة الإدارة قابلة للإلغاء إداريا متى دعت إلى ذلك المصلحة العامة، أو قامت أسباب مبررة ، و لا يكون للمرخص له عند تعديل قرار الترخيص إلا الحق في المطالبة بالتعويض إن كان له مقتضى[1]

ب-سحب الإدارة للترخيص أو إلغائه كجزاء إداري: تجيز العديد من التشريعات الخاصة بحماية البيئة للجهات الإدارية المختصة سلطة إلغاء أو سحب الترخيص اللازم لمباشرة أنشطة معينة ، و ذلك في حالة إحلال المرخص له بالضوابط و الشروط الخاصة بممارستها

سحب أو إلغاء الترخيص هو عبارة عن جزاء إداري يصدر بقرار فردي من جهة الإدارة، و ذلك لإخلال المرخص له و مخالفته للقوانين و اللوائح و من بينها التشريعات التي تنظم الوسط البيئي و تعمل على حمايته[2].

و نجد هذه الآلية في المنظومة التشريعية البيئية عدة تطبيقات منها ما نصت عليه المادة 11من المرسوم التنفيذي 93-160المتعلق بتنظيم النفايات الصناعية السائلة التي تنص على أنه : "إذا لم يمتثل مالك التجهيزات في نهاية الأجل المحدد أعلاه ، يقرر الوالي الإيقاف المؤقت لسير التجهيزات المتسببة في التلوث ، حتى غاية تنفيذ الشروط المفروضة و في هذه الحالة يعلن الوزير المكلف بالبيئة عن سحب رخصة التصريف بناء على تقرير الوالي و ذلك دون المساس بالمتابعة القضائية" [3]

و كذلك فيما يخص المنشآت المصنفة،فقد تمنح الإدارة ترخيص استغلال المنشأة المصنفة تحت شرط امتثال و احترام الشروط و التدابير القانونية المتعلقة بحماية البيئة، و إذا لاحظت خرقا لهذه الشروط و التدابير يمكن لها حسب الحالة إما تعليقها من خلال اللجوء إلى الوقف المؤقت للمنشأة إلى غاية العودة للامتثال من جديد للشروط القانونية ، ففي مثل هذه الحالة يتم تعليق الأثر المعفي للترخيص من المسؤولية الجنائية طيلة المهلة التي تحددها الإدارة، و تستعيد الرخصة أثرها المعفي في حالة امتثال المنشأة للشروط المتطلبة و في الآجال المحددة لها،و في حالة عدم امتثالها خلال هذه المهلة تصبح المنشأة في حالة مخالفة معاقب عليها[4] .

و إذا تماطلت المنشأة في الامتثال للمقتضيات التقنية التي تفرضها الإدارة ، فقد تلجأ الإدارة للغلق النهائي و بهذا يفقد الترخيص أثره الإعفائي و ينقضي بصورة نهائية.

إلا أنه يمكن لصاحب المنشأة الذي يعتبر بأن ذلك تعسفا في التوقيف المؤقت أو سحب الرخصة نهائيا أن ينازعا الإدارة أمام القضاء الإداري. لأن الإدارة لا يمكنها سحب أو إلغاء الرخص المشروعة. و في مثل هذه الحالات إذا حصل صاحب المنشأة على إلغاء قرار السحب أو الإلغاء ، فإن الترخيص في هذه الحالة لا يفقد أثره الإعفائي و ينصرف بأثر رجعي إلى النشاطات التي زاولتها المنشاة خلال فترة الإلغاء .

و يسري أثر السحب أو إلغاء الرخصة من يوم تبليغه، و منه فالأثر المسقط للإعفاء يمس فقط المخالفات التي تمت بعد هذا التاريخ ما لم يتم إلغاء قرارات من قبل القضاء الإداري.

و يعد إلغاء الترخيص من أقسى الجزاءات الإدارية البيئية التي يمكن أن تواجهها منشأة ما لإخلالها بالبيئة ، وجدير بالذكر أن إلغاء الترخيص لا يرتبط فقط بوجود مخالفات بيئية ناتجة عن نشاط المنشأة أو المشروع ، وإنما يتم اللجوء إلى هذا الجزاء في حالة عدم استيفاء المنشأة أو المشروع للاشتراطات الأساسية التي أوجب القانون توافرها فيه أو إذا تم وقف العمل بالمشروع أو المنشأة لأكثر من المدة التي يحددها القانون ، أو إذا صدر حكم نهائي بإزالة المنشأة [5] .

الخاتمة

4- راجع في هذا الشأن عزاوي عبد الرحمن ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق ، ص327و ما بعدها .

5- عيد محمد مناحي العازمي ، المرجع السابق ، ص 596.

1- المرسوم التنفيذي، رقم 93-160 مؤرخ في 10 يوليو 1993، ينظم النفايات الصناعية السائلة ، ج ر رقم 46،لعام 1993،ص 6.

2- المادة 104من قانون 03-10 و التي تعاقب كل من واصل استغلال منشأة مصنفة و دون الامتثال لقرار الأعذار باحترام المقتضيات التقنية التي تحددها الإدارة للمخالف و ضمن الآجال المحددة له أيضا ، بعقوبة الحبس لمدة ستة أشهر و بغرامة قدرها خمسمائة ألف دينار جزائري (500.000د ج).

3- ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية،2004، ص152.

يعتبر الترخيص الإداري أكثر الآليات استعمالا و فعالية لتوجيه و مراقبة النشاط الفردي في المجتمع، كونه يسمح بتنظيم ممارسة الحريات العامة حماية للنظام العام بمختلف عناصره. حيث قد يتطلب التنظيم الضبطي ضرورة الحصول على إذن سابق قبل ممارسة النشاط و عليه فإن الترخيص هو نظام أكثر تقييدا للحريات[1].

ور غم ذلك يبقى للترخيص أهمية بالغة من العديد من النواحي أهمها :

- من ناحية الإدارة يسمح لها الترخيص بالتدخل مقدما في كيفية القيام بالأنشطة. و اتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الخطر المحتمل حدوثه نتيجة ممارسة النشاط محل الترخيص، و ذلك بالنظر إلى خصوصية كل حالة على حدا ، بالإضافة إلى إمكانية مراقبة النشاط المرخص له و فرض اشتراطات جديدة على استغلاله متى استدعى الأمر ذلك .

- من ناحية المرخص له يسمح الترخيص أولا بإزالة كل الموانع القانونية التي تحول دون ممارسة النشاط الذي يقدر المشرع خطورته على المجتمع. كما أنه يمثل حماية له و سببا من أسباب الإعفاء من المسؤولية الجزائية .فمثلا: يعد حصول المنشآت المصنفة على الترخيص ينزع عن فعل إحداث الضرر البيئي وصف الجريمة البيئية، و بالتالي يعد الترخيص أحد الأسباب المعفية من المسؤولية الجنائية ، و حتى ينتج الترخيص هذا الأثر يشترط القانون الحصول على الترخيص قبل مباشرة النشاط الملوث[2].

1-عزاوي عبد الرحمن،النظام القانوني لحماية المنشأة المصنفة للبيئة، المرجع السابق ، ص 38.

2-وناس يحيى، آليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر ، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بالقايد تلمسان، 2007،ص 374و ما بعدها