



الجمهورية العربية السورية
جامعة دمشق - كلية الحقوق
الدراسات العليا - قسم القانون العام

دور الضابطة الإدارية في حماية البيئة

The Role of Administrative police in Protecting the Environment

رسالة أعدت لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالب
محمد حسين محمود

إشراف الدكتور
أحمد إسماعيل
الأستاذ المساعد في قسم القانون العام

١٤٣٨ هـ - ٢٠١٧ م

تألفت لجنة الحكم على الرسالة من السادة الأساتذة:

د. أحمد اسماعيل.....عضو مشرفاً

الأستاذ المساعد في قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة دمشق

د. عمار التركاوي.....عضواً

الأستاذ المساعد في قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة دمشق

د. عيد قريطم.....عضواً

المدرس في قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة دمشق

بسم الله الرحمن الرحيم

وَلَكُمْ فِيهَا جَمَالٌ حِينَ تُرِيحُونَ وَحِينَ تَسْرَحُونَ

صدق الله العظيم

سورة النحل الآية (٦)

الإهداء

إلى كل ذرة تراب على هذه الأرض الطاهرة

وطني الحبي سوريا.

إلى من أفنى عمره ليرسم البسمة على وجوهنا ... إلى من علمني أن العلم سلاح وطلب العلم جهاد إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم..... إلى صاحب القلب الكبير.

أبي الغالي

إلى أعز الناس وأغلى الناس..... إلى من بفضلها بعد الله عز وجل وصلت إلى ما وصلت إليه إلى من كان دعائها سر نجاحي إلى أكبر نعمة أنعمها الله على الإنسان.

أمي الغالية

إلى من أعتز بهم وأفخر بوجودهم معي..... إلى من أحمل لهم في قلبي نقشاً أزلياً لا يزول إلى الذين يسعدون بسعادتي.... إلى الزهور التي أحاطتني بالحب والرعاية.... إلى من شاركوني أجمل أيام حياتي

أخوتي

إلى كل من أسدى إلي معروفاً وقدم لي يد العون والمساعدة من أساتذة كلية

الحقوق

أساتذتي.

شكر وتقدير:

الحمد لله وأشكر الله صاحب الفضل والعطاء، الذي أعانني على إتمام هذه الرسالة وأصلي وأسلم على سيدنا محمد صلى الله عليه وآله وصحبه أجمعين وبعد.

فلا أستطيع إلا أن أردّ الفضل لأصحاب الفضل، الذين كانت لهم الأيادي البيضاء الكريمة على هذه الرسالة حتى إتمامها، فإلى من سعى بهم العلم ورقى، إلى المعطاءين من فيض علومهم والكرماء في بحر صفاتهم، إلى صاحب الفكر والعلم، إلى استاذنا الكبير الدكتور أحمد إسماعيل فله مني كل الشكر وخالص الامتنان على تفضله بقبول الإشراف على رسالتي هذه، والذي كان خير المرشد والموجه حتى تمكنت من إنجاز هذا البحث، فجزاه الله عني خير الجزاء، وأسأل الله أن يعطيه كمال الصحة ودوام العافية. كما يشرفني أن أتقدم بخالص الشكر وعظيم التقدير إلى مربّي الأجيال، إلى من نهلت من بحر علومه من خلال كتبه وحضور مناقشاته العلمية لطلاب علمه، إلى الأستاذ الدكتور عمار التركاوي الذي تشرفت بقبوله مناقشة رسالتي هذه رغم كثرة مشاغله فجزاه الله عني خير الجزاء.

كما أن الشكر موصول إلى استاذنا الدكتور عيد قريطم نبراس العلم والمعرفة ومنارة العطاء الذي تشرفت بقبوله تحكيم هذا البحث بما يثريه بملاحظاته العلمية، فجزاه الله عني وعن طلاب علمه خير الجزاء

كما أتوجه بالشكر والتقدير للسادة رئيس قسم القانون العام، والأساتذة في قسم القانون العام في كلية الحقوق، هذه الأسرة الكريمة الطيبة التي لها فضلاً علينا لا يُنكر. وأخيراً لا يفوتني أن أشكر جامعة دمشق هذا الصرح العلمي الشامخ الذي أفخر بالانتماء له، ولكلية الحقوق بأساتذتها لهم مني عظيم الامتنان.

المقدمة:

إن موضوع حماية البيئة من الموضوعات الحديثة نسبياً التي لم يبرز اهتمام العالم بها جدياً إلا منذ النصف الثاني من القرن العشرين. وقد انعكس ذلك على المعالجة القانونية لتلك المشكلات.

ولما كانت البيئة تعني (الوسط الطبيعي أو المحيط الحيوي الذي يعيش فيه الانسان وباقي الكائنات الحية)، فإنها تمثل في الوقت ذاته، إحدى المشكلات الانسانية والاجتماعية الحديثة نسبياً، فالمخاطر التي تحيط بها وما يشوبها من تهديدات أصبحت نوعاً من التحدي الذي يتعين على الانسان أن يتصدى لها، فالإنسان هو الذي يصنع ويشكل بيئته التي تعطيه القوت وتمنحه الفرصة لتحقيق النمو الفكري والخلق الاجتماعي والروحي.

ويمثل الضبط الإداري أفضل الوسائل القانونية لحماية عناصر البيئة إذا توافرت له الفاعلية اللازمة ويتمثل ذلك في دوره الرقابي والوقائي المهم الذي لم يصل إليه نظام من النظم القانونية المعاصرة. ففي مجال الوقاية من تدهور البيئة يمكن للسلطة الإدارية أن تقوم بعمل مهم، من ذلك: وضع الخطط طويلة وقصيرة الأجل لحماية البيئة، وإجراء البحوث والدراسات الفنية المتخصصة-النظرية والتطبيقية- في مجال حماية البيئة ومتابعة نتائجها.

ولما كانت دراستنا في هذه الرسالة تتمحور حول دور الضابطة الإدارية في حماية البيئة، فإنه يمكن القول إن وظيفة الضبط الإداري كانت وستبقى بحق عصب السلطة العامة وجوهرها بما تهدف إليه من المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة داخل الدولة، وفي سبيل ذلك نجد أنّ المشرع يمنح السلطة العامة وسائل إدارية ذات جزاءات فعّالة لتؤكد فرض احترامها على الكافة، وحماية النظام العام من أجل المحافظة على كيان الدولة المرتبط بنظامها، ولا سيما أنه من المعروف أنّ من خصائص الضبط الإداري أنه ذو طبيعة

وقائية يهدف إلى وضع تدابير وقائية غايتها منع أو محاولة منع ارتكاب الجرائم وغيرها من الأفعال التي تهدد النظام العام.

وتمارس الإدارة العامة وظيفتها في حماية البيئة من خلال الضبط الإداري البيئي الذي يستقي عناصره من العناصر التقليدية للضبط الإداري، إلا أنّ عناصر الضبط الإداري البيئي موجهة ومخصصة نحو حماية البيئة، لما لها من أهمية تؤثر على صحة الأفراد وأمنهم، وهو بذلك يختلف عن الضبط القضائي الذي لا يتدخل إلا بعد ارتكاب الجريمة. لذلك يعتبر الضبط الإداري في مجال حماية البيئة ضبط إداري خاص أنشئ لتحقيق أغراض معينة يهدف إليها المشرع، لذلك فهو يضع لها وسائل مغايرة ويقرر لها إجراءات أشد من تلك المقررة للضبط الإداري العام، وهذه الأغراض تدخل ضمن أغراض النظام العام.

ويتجلى الضبط الإداري البيئي ودوره في حماية البيئة من خلال الإجراءات الوقائية لمنع حدوث التلوث، فالضبط الإداري هو نظام قانوني يهدف إلى إقامة التوازن بين ممارسة الحرية من جانب وصيانة النظام العام من جانب آخر، أي أنه يمثل ضرورة اجتماعية باعتباره نظاماً وقائياً يهدف إلى منع الجرائم قبل ارتكابها، والمحافظة على صحة الإنسان في واقعه وصحته.

أولاً: إشكالية البحث:

ينصبّ موضوع البحث على فرع مستقل بذاته في مجال الدراسات القانونية وهو دور الضابطة الإدارية في حماية البيئة، والذي يدفعنا إلى طرح التساؤلات الآتية:

١ - تحديد ماهية الضبط الإداري البيئي وبيان طبيعته.

٢- وإذا كان حق الإنسان في حماية البيئة هو حق دستوري، فما هو دور السلطات التشريعية في حماية البيئة، ومدى فعالية الجزاءات التي تفرضها؟ وما هو دور السلطات التنفيذية فيما تضطلع به من اختصاصات؟ وما هي أهمية إنشاء محاكم متخصصة في مجال جرائم البيئة؟

٣- كما يطرح البحث إشكالية المجالات التي يتجلى فيها الضبط الإداري البيئي، وما هو دورها في حماية البيئة؟ وما هي الآليات القانونية التي تمارسها الضابطة الإدارية في حماية البيئة؟

٤- ويطرح البحث إشكالية تتعلق بدور الهيئات المكلفة بممارسة الضبط الإداري في حماية البيئة، ومدى أهمية وجود هيئات متخصصة في مجال حماية البيئة لرصد الملوثات البيئية نظراً لصعوبة تحديدها، وتقديم الدعم للهيئات الإدارية المخولة بإصدار القرارات الردعية في الوقت المناسب.

٥- ما هي الأسباب التي تقف وراء ضعف الآليات القانونية التي تستخدمها سلطات الضبط الإداري في حماية البيئة؟

ثانياً: أهداف البحث:

تهدف هذه الدراسة إلى:

١- تحديد ماهية البيئة وإبراز دور الضابطة الإدارية، وكيفية تفعيلها كأداة قانونية تستخدمها السلطة العامة لحماية البيئة والنظام العام.

٢- تقييم التشريعات القانونية التي تستخدمها الإدارة في حماية البيئة.

٣- ضرورة توجيه الاهتمام بالبيئة على مستوى الحكومات، والمنظمات الدولية

ذات الصلة، من أجل منع أفعال المساس بالبيئة.

٤- تعزيز الإطار القانوني المؤسسي للسلطة الإدارية، من خلال خلق آليات

قانونية تبرز من خلالها سلطات الضبط الإداري في حماية البيئة.

ثالثاً: أهمية البحث:

تأتي أهمية البحث من جوانب كثيرة أهمها:

١- حداثة موضوع حماية البيئة حيث لم يبرز الاهتمام فيه إلا بعد سبعينيات القرن

الماضي، فالملوثات لم تظهر بشكل واضح إلا بعد الثورة الصناعية التي شهدها

القرن الماضي، والتي مازالت مستمرة حتى يومنا هذا.

٢- حيوية موضوع حماية البيئة نظراً للارتباط الوثيق بين الضبط الإداري وحماية

حقوق الإنسان، حيث إن حماية البيئة ترتبط بحق من حقوق الإنسان وهو

الحق في بيئة سليمة. بالإضافة إلى أن فكرة الضبط الإداري تقيم نوعاً من

التوازن بين حق الأفراد في ممارستهم لحرياتهم، وحق المجتمع في البقاء آمناً

اقتصادياً واجتماعياً وبيئياً.

٣- إن وظيفة الضبط الإداري كانت، وستبقى عصب السلطة العامة، وجوهرها،

بما تهدف إليه من المحافظة على العناصر التقليدية للنظام العام وهي: الأمن

العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، بالإضافة إلى الأهداف الجديدة التي

أفرزتها فكرة النظام العام في مرونتها ونسبيتها، لتلائم ظروف المجتمع المتطورة

وتنوع نشاط الدولة واتساع مجالاتها، والتي ضمت إلى جانب الأهداف التقليدية جانباً آخر معنوياً، حيث شمل هذا التطور عناصر جديدة تتمثل في الآداب العامة وجمال الرونق والرواء.

٤- أهمية التدخل الإداري الوقائي في حماية البيئة، وتقييم فعالية الآليات القانونية التي تستخدمها سلطات الضبط الإداري البيئي في حماية البيئة.

رابعاً: منهج البحث:

سنقوم بمعالجة البحث متبعين المناهج الآتية:

المنهج التحليلي: الذي يبرز من خلال تحليل المفاهيم ذات الصلة بالموضوع-حماية البيئة-الضبط الإداري-مبدأ الملوث الدافع-المنشآت الخطرة. وتحليل النصوص القانونية المنظمة للإجراءات الوقائية التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري في حماية البيئة، وبيان مدى فعالية هذه الإجراءات.

المنهج المقارن: من خلال الاطلاع على تشريعات بعض الدول العربية والأجنبية (سورية وفرنسا ومصر)، وبيان دور الضابطة الإدارية في حماية البيئة، والتعرف على التجربة الأمثل لوضع آليات قانونية تهدف إلى حماية البيئة.

خامساً: الخطة (تقسيم البحث)

الفصل الأول: ماهية الضابطة الإدارية في مجال حماية البيئة

المبحث الأول: ماهية البيئة في القانون الإداري

المطلب الأول: مفهوم البيئة.

المطلب الثاني: الحماية القانونية المقررة للبيئة من التلوث

المبحث الثاني: ماهية الضبط الإداري البيئي

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للضبط الإداري.

المبحث الثالث: حماية البيئة كهدف للضبط الإداري البيئي

المطلب الأول: أهداف الضبط الإداري العام وعلاقتها بحماية البيئة

المطلب الثاني: الضبط الإداري البيئي

الفصل الثاني: الأساليب والتقنيات القانونية التي تستخدمها سلطة الضبط

الإداري البيئي

المبحث الأول: وسائل الضبط الإداري البيئي

المطلب الأول: اللوائح التنظيمية

المطلب الثاني: القرارات الإدارية الفردية

المطلب الثالث: التنفيذ الجبري

المبحث الثاني: التقنيات القانونية الوقائية للضبط الإداري البيئي

المطلب الأول: دراسة التأثير

المطلب الثاني: الترخيص

المطلب الثالث: الحظر

المطلب الرابع: الإلزام

المطلب الخامس: الإبلاغ:

المطلب السادس: الترغيب

المبحث الثالث: الجزاءات الإدارية البيئية

المطلب الأول: الجزاءات الإدارية المالية

المطلب الثاني: التدابير الاحترازية البيئية

الفصل الأول

ماهية الضابطة الإدارية في مجال حماية البيئة

تمهيد وتقسيم:

يعتبر موضوع حماية البيئة من أهم المواضيع التي تمارس فيها السلطة الإدارية بصفتها الضبطية سلطاتها، حيث يهدف الضبط الإداري إلى المحافظة على عناصر النظام العام بعناصره المتعددة (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة) والتي تشمل عناصر البيئة. وفي مجال حماية البيئة من التلوث يعتبر الضبط الإداري الوسيلة القانونية الأمثل والوحيدة المتبعة في حماية عناصر البيئة المتعددة -الماء والهواء والتربة- إذا توافرت له فعالية التطبيق اللازمة، ويتمثل ذلك في دوره الرقابي والوقائي الهام والذي لا يصل إليه أي نظام قانوني معاصر في مجال حماية البيئة.

فالحماية الإدارية للبيئة التي تقوم بها الهيئات الإدارية في الدولة تكمن في فكرة الضبط الإداري التي تُتيح للسلطة الإدارية اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية استناداً للقوانين واللوائح التي توجب اتخاذ هذه التدابير

لذا فإن دراسة ماهية الضابطة الإدارية في مجال حماية البيئة تقتضي تحديد ماهية البيئة في القانون الإداري، وهو ما سنبيّنه في (المبحث الأول) وبيان ماهية الضبط الإداري البيئي وتحديد طبيعته في (المبحث الثاني) وتحديد أهدافه وعلاقة ذلك بحماية البيئة وهو ما سيكون مدار بحثنا في (المبحث الثالث).

المبحث الأول

ماهية البيئة في القانون الإداري

تُعتبر البيئة أساس حياة الإنسان، وتكمن أهميتها في كونها مصدر معيشته، ويتجلى ذلك في عناصرها من ماء وهواء وتربة والمجال الذي يحيا به الإنسان ويقوم بأداء نشاطاته من خلالها.

وحماية البيئة في القانون الإداري تختلف عن الحماية في القوانين الأخرى، كون أسلوب الحماية في القانون الإداري ينصرف إلى الوقاية من وقوع الأضرار البيئية أو الإخلال بالتوازن البيئي، وذلك من خلال حظر التصرفات التي تؤثر سلباً على البيئة، واتخاذ التدابير الضبطية.

ولكي يتسنى لنا الوصول إلى ماهية البيئة في القانون الإداري لابد من تحديد مفهوم بعض المصطلحات، نظراً لأهميتها وارتباطها بمجال الحماية، ومنها مفهوم البيئة كموضوع ومجال للضبط الإداري، حيث نجد أن مفهوم حماية البيئة يطرح إشكالات عديدة وكثيرة تنعكس على الحماية لقانونية التي يقررها التشريع لتلك العناصر، حيث تذهب بعض التشريعات إلى التوسع في عناصر البيئة، لتشمل البيئة المستحدثة، خصوصاً أن جزءاً كبيراً من هذه المنشآت والمرافق لها تأثير سلبي واضح على البيئة، إضافة إلى ضرورة التطرق إلى علاقة البيئة ببعض المفاهيم المرتبطة بها، كموضوع التلوث، باعتباره من أوضح مظاهر المساس بالبيئة، وأكبر خطر يهددها.

وبالتالي سينقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول نتعرف فيه على مفهوم البيئة.

المطلب الثاني نتعرف فيه على الحماية القانونية المقررة للبيئة.

المطلب الأول

مفهوم البيئة

إنّ التطرق لمفهوم البيئة يُعدُّ أساساً لفهم القواعد القانونية في مجال حماية البيئة والمحافظة عليها، فلفظ البيئة شائع الاستخدام ومتعدد المجالات بحيث يرتبط مدلولها بنمط العلاقة بين البيئة ومستخدميها، وإذا كانت البيئة بمفهومها العام تُعنى بالوسط أو المكان الذي يعيش فيه الإنسان ويؤثر في مكوناتها ويتأثر بعناصرها، فإن هذا المصطلح كان محل اهتمام علماء اللغة والمختصين في علم البيئة، كما كانت البيئة محط اهتمام رجال القانون سواء في مؤلفاتهم الفقهية أو في النصوص التشريعية الواردة في معظم القوانين الخاصة بحماية البيئة .

وسنحاول في هذا المطلب بيان مفهوم البيئة في اللغة وكذا في الاصطلاح، ثم نتطرق إلى المفهوم القانوني لها من خلال ما ورد في التشريعات العربية والفرنسية، على أمل الوصول إلى مفهوم أكثر وضوحاً لهذا المصطلح الغامض.

الفرع الأول التعريف اللغوي والعلمي للبيئة:

أولاً التعريف اللغوي:

تتفق معاجم اللغة على أن البيئة تعبر عن المكان أو المحيط أو المنزل الذي يعيش فيه الكائن الحي^(١).

فقد جاء في لسان العرب، بؤأتك: اتخذت لك بيتاً، وقيل تبوّأه فيه، بمعنى أصلحه، كما يقال تبوّأ أي حلّ ونزل وأقام، والاسم من هذا الفعل هو (البيئة)^(٢)، وفي ذلك قوله

(١) د. فارس محمد عمران، السياسة التشريعية لحماية البيئة في مصر وقطر ودور هيئة الأمم المتحدة في حمايتها، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٨.

(٢) مختار الصحاح، الشيخ الإمام محمد بن أبي بكر الرازي، مؤسسة علوم القرآن، بيروت، لبنان، ١٩٧٨، ص ٦٨.

تعالى "والذين تبوءوا الدار والإيمان من قبلهم يحبون من هاجر إليهم ... " (١)

وفي السنة المطهرة ورد المعنى اللغوي للبيئة في الحديث الذي رواه مسلم أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال: "من كذب علي متعمداً فليتبوأ مقعده من النار" أي ينزل منزله من النار (٢).

ومن ذلك يتبين لنا أن المعنى اللغوي للبيئة يتحدد بالنزول أو الحلول في المكان، ويترتب على هذا المعنى وجود علاقة بين الكائن الحي ومحيطه بحيث يؤثر كل منهما بالآخر ويتأثر به.

ودرج الاستخدام في اللغة العربية على إطلاق اسم علم البيئة على التسمية Ecology (٣)، فاختلف بذلك الأمر مع مفهوم البيئة Environment، وأصبح عالم البيئة Ecologist، وعالم البيئة Environmentist، وكأتهما تسميتان مترادفتان لمجال علم واحد، ولكن الواقع مختلف عن ذلك تماماً (٤).

وفي مقابل ذلك نجد أن الموسوعات اللغوية الأجنبية استعملت لفظ البيئة لتعني الظروف المحيطة بالإنسان على اختلاف صورها، حيث نجد في اللغة الفرنسية أدخله معجم اللغة الفرنسية "le grand Larousse" ضمن مفرداته عام 1972 ليعبر عن مجموعة العناصر الطبيعية والصناعية التي تشكل إطار حياة الإنسان، أما معجم (Robert) فقد

(١) سورة الحشر، الآية ٩.

(٢) أبو الحسين مسلم بن الحجاج، صحيح مسلم، مكتبة الإيمان القاهرة، ص ١١.

(٣) إن علم البيئة هو الدراسة العلمية لتوزيع وتلاءم الكائنات الحية مع بيئاتها المحيطة وكيف تتأثر هذه الكائنات بالعلاقات المتبادلة بين الأحياء كافة وبين بيئاتها المحيطة، فبيئة الكائن الحي تتضمن الشروط والخواص الفيزيائية التي تشكل مجموع العوامل المحلية اللاحيوية كالطقس والجيولوجية (طبيعة الأرض)، إضافة للكائنات الحية الأخرى التي تشاركها موطنها البيئي، الدكتور كاظم المقدادي، أساسيات علم البيئة الحديث، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ٢٠٠٦، ص ٦.

(٤) د. زينب عبد الكريم الداودي، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مجلة كلية القانون للعلوم السياسية والقانونية، جامعة القادسية، بغداد، المجلد الثاني، العدد الخامس، ٢٠١٤، ص ٣٤٩.

عرف البيئة بأنها ((مجموعة الظروف الطبيعية-الفيزيائية والكيميائية البيولوجية-والثقافية والاجتماعية القابلة للتأثير على الكائنات الحية والأنشطة الإنسانية))^(١).

أما في اللغة الإنجليزية يستخدم لفظ Environment للدلالة على الظروف المحيطة المؤثرة على النمو، كما يستخدم للتعبير عن الظروف الطبيعية مثل الهواء والماء والأرض التي يعيش فيها الإنسان، أما من الوجهة العملية فهو المكان الذي يحيط بالشخص ويؤثر على مشاعره وأخلاقه وأفكاره^(٢).

ثانياً التعريف العلمي للبيئة: لا يختلف المعنى العلمي للبيئة عن مدلوله اللغوي كثيراً، فمصطلح البيئة كعلم والذي يقابله بالفرنسية "Ecologie" وبالإنكليزية "Ecology" أصله إغريقي شقه الأول "oikos" أي المنزل، والثاني "logos" أي العلم، وهذا يفضي إلى علم البيئة، والذي يُعنى بدراسة العلاقات المتبادلة بين الإنسان والنبات والحيوان، بل في دراسة تكاملية للكون^(٣).

ويشير بعض الباحثين إلى أن البيئة هي مجموعة العوامل الطبيعية والبيولوجية والعوامل الاجتماعية والثقافية والاقتصادية التي تتجاور في توازن، وتؤثر على صحة الإنسان والكائنات الأخرى بطريق مباشر أو غير مباشر^(٤).

(1) Petit Robert, Petit Larousse en couleurs, Paris, 1986, P664

(2) Longman Dictionary of contemporary English, 1984, p. 367.

(3) د. أحمد بن عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، ٢٠٠٩، ٢٠٠٨، ص ١٢.

(4) د. عمار التركاوي والدكتور سامر عاشور، التشريع البيئي، معهد الشام العالي، مجمع الشيخ أحمد كفتارو، دمشق، ٢٠١٣-٢٠١٤، ص ٨.

وبناء على ذلك فالبيئة تتشكل من عناصر طبيعية بعضها متجدد كالماء والهواء والتربة، وبعضها غير متجدد كالمعادن ومصادر الطاقة التقليدية، بالإضافة إلى عناصر اجتماعية وثقافية وحضارية وهو ما يطلق عليه بالبيئة المستحدثة، و يلاحظ على البيئة أنها تحوي الجوانب الطبيعية و الاجتماعية و الثقافية في آن واحد ، وهو الذي تم تبنيه من قبل المؤتمر الأممي حول البيئة الإنسانية و المنعقد بإستكهولم في شهر حزيران من عام 1972، على اعتبار أن بعض الظواهر مثل التخلف والفقر...تعد أساس إشكالية التنمية، والتي تؤدي إلى التقدم التقني، وتعاضم النشاطات الإنسانية التي تسبب تدهور حالة البيئة.

في حين عرفها مؤتمر تبليسي عام ١٩٧٧ بأنها م((جموعة النظم الطبيعية والاجتماعية التي يعيش فيها الإنسان والكائنات الحية الأخرى، والتي يستمدون منها زادهم ويؤدون فيها نشاطهم))^(١).

وبناءً على ما تقدم يمكننا القول إن المقصود بالبيئة هو كل ما يحيط بالإنسان من عناصر طبيعية وغير طبيعية (مشيدة)، يؤثر فيها ويتأثر بها.

الفرع الثاني: التعريف القانوني للبيئة

أولاً التعريف الفقهي: إذا كانت مشكلات حماية البيئة قد اجتذبت عناية علماء الطبيعة والبيولوجية منذ وقت بعيد، إلا أن الفقه القانوني قد تأخر نسبياً في التنبه إلى المشكلات القانونية التي تثيرها المخاطر التي تهدد البيئة، لكن القانون من حيث كونه ظاهرة اجتماعية لم يترك الحقل للعلوم الطبيعية بمفردها، وإنما بدأ منذ فترة وجيزة يهتم رجاله بوضع القواعد التي تكفل تنظيم السلوك على نحو يصون البيئة، ويحميها من التعدي والإخلال بتوازنها الإلهي والفطري^(٢).

(١) د. ابتسام سعيد الملكاوي، جريمة تلويث البيئة، دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٨، ص ٢٧.

(٢) د. داوود عبد الرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة في دولة الكويت دراسة تحليلية في إطار المفهوم القانوني للبيئة والتلوث)، الطبعة الأولى، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٣، ص ٢٥.

لذلك تعتبر البيئة في نظر رجال القانون قيمة من القيم التي يسعى القانون إلى الحفاظ عليها، وبالتالي فإن حمايتها تكمن في التصدي لأي نشاط يمس أي عنصر من عناصرها، وبالتالي فهم ينظرون إليها من زاوية تختلف عن تلك الزاوية التي ينظر من خلالها المختصون في علوم الطبيعة، لذلك فإن تعريفاتهم قد تختلف عن تلك التعريفات السابقة، فهم وإن اعترفوا بالعناصر الطبيعية وأدخلوها في هذا التعريف، إلا أنهم أضافوا إليها جميع العناصر الأخرى المنشأة بواسطة الإنسان^(١).

بيد أن الفقه القانوني في إطار تدخله لحماية البيئة كان من اللازم أن يتصدى بالتحديد لمفهوم البيئة من الناحية القانونية، ولم يكن هذا الأمر سهلاً وميسوراً، فكثير من محتويات هذا المفهوم أو مضمونه ذات طابع في أو علمي، وانعكس ذلك على صياغة قواعده القانونية، فهي تحاول المزج بين الأفكار القانونية والحقائق العلمية البحتة الخاصة بالبيئة^(٢)، من أجل تنظيم قواعد السلوك التي ينبغي السير عليها في التعامل مع البيئة بعناصرها المختلفة، ووضع الجزاء المترتب على انتهاك قواعد السلوك تلك ومخالفتها. فالصياغة القانونية يجب أن تستوعب الحقائق العلمية الفنية، وأن تحدد الجهات التي تضطلع بحماية البيئة في كل دولة باعتبارها اصطلاحاً ذا مضمون مركب^(٣).

لذلك يعترف الفقه القانوني بصعوبة وضع تعريف محدد للبيئة، وهذه الصعوبة هي التي دفعت بعض رجال الفقه للقول بأن اصطلاح البيئة ((لا يوجد أحد لا يعرفه من ناحية،

(١) د. عباس علي محمد الحسيني، المسؤولية المدنية البيئية في ضوء النصوص المدنية والتشريعات البيئية، مجلة رسالة

الحقوق، جامعة كربلاء، السنة الثانية، العدد الثالث، ٢٠١٠، ص ٨.

(٢) د. عمار التركاوي، التشريع البيئي، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٦-٢٠١٧، ص ٧٢.

(٣) د. أحمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٦٩.

ومن ناحية أخرى فإنه ليس من السهولة بمكان إعطاء تعريف محدد له^(١)، أي أنه المصطلح الذي يفهمه كل إنسان دون أن يكون أي إنسان قادر على تعريفه.

ويرى البعض^(٢) أن البيئة تعني ((كل ما يحيط بالإنسان من ظروف ومتغيرات حضارية أو طبيعية أو جغرافية أو اجتماعية أو ثقافية... إلى غير ذلك)).

وعلى ذلك فإن البيئة في المفهوم الفقهي تتكون من شقين:

١- البيئة الطبيعية: وقوامها الماء والهواء والفضاء والتربة، وما بها من كائنات حية بجميع أنواعها، وهذه جميعها تمثل الموارد التي سخرها الله تعالى للإنسان لتكفل له مقومات الحياة^(٣).

٢- البيئة الاصطناعية أو المستحدثة: وقوامها ما صنعه الإنسان في البيئة من مرافق أو منشآت لإشباع حاجاته الأساسية المادية وغيرها، ومؤسسات أقامها للوفاء بهذه الحاجات. وقد عبر البعض عن هذا العنصر من عنصري المفهوم القانوني للبيئة بقوله ((إن الإنسان يسكن عالمين، أحدهما عالم الطبيعة، والآخر عالم النظم الاجتماعية والمنتجات الصناعية التي ابتدعها الإنسان لنفسه مستخدماً أدواته وآلاته وعلومه، وأحلامه، ليصوغ بيئة مطواعة لأغراضه وأوامره، ويقصد بذلك أن الإنسان يتصل بالنظام الحيوي عن طريق غير مباشر))^(٤).

(١) د. داوود عبد الرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث في دولة الكويت، مرجع سابق، ص ٣٤.

(٢) د. داوود عبد الرزاق الباز، حماية القانون الإداري للبيئة في دولة الكويت من التلوث السمعي، بحث منشور في مجلة الحقوق، السنة الثلاثون، العدد الرابع، ٢٠٠٦، ص ٤٦.

(٣) د. ماهر ملندي، حماية البيئة، الموسوعة القانونية التخصصية، هيئة الموسوعة العربية، الطبعة الأولى، المجلد الثالث ٢٠١٠، ص ٣٣٦.

(٤) د. فارس محمد عمران، السياسة التشريعية لحماية البيئة في مصر وقطر ودور هيئة الأمم المتحدة في حمايتها، مرجع سابق، ص ٢٤.

وفي النهاية نشير إلى أن المعنى الواسع لمفهوم البيئة، كان في أغلب الأحيان مستخدماً لدى الفقه القانوني الغربي، ففي فرنسا عندما تعرض رجال القانون لشرح مفهوم البيئة الذي أورده قاموس (Larousse) من أنها ((مجموعة العوامل الطبيعية والصناعية التي تهيئ الحياة للإنسان))^(١).

ومن خلال هذه المحاولات الفقهية المتعددة التي تناولت تعريف البيئة نستنتج أن وضع تعريف قانوني للبيئة لا بد وأن يتضمن في ثناياه أموراً كثيرة ومهمة.

حيث من الضروري أن يشمل الوسط المادي وكل ما يحيط بالإنسان من عناصر البيئة المختلفة طبيعية كانت أو صناعية، والأهم من ذلك أن يتضمن المزاوجة بين المعنى القانوني والمعنى الفني للبيئة، والإشارة إلى الهدف القانوني من التدخل في هذا المجال الفني والعلمي، والذي يتمثل في حماية وتحسين البيئة وصولاً إلى حماية الإنسان.

ثانياً التعريف التشريعي للبيئة: من خلال الاطلاع على التشريعات البيئية وجدنا أن جميع التعريفات القانونية الواردة في قوانين حماية البيئة اعتبرت أن المفهوم المحمي بالقانون يمثل الوسط الذي يعيش فيه الإنسان، سواء كان وسطاً طبيعياً كالماء والهواء والتربة، أم كان وسطاً من صنع الإنسان مثل الإنشاءات والمدن والمصانع، لأنّ كل هذا يتدخل ويتحكم بصورة مباشرة أو غير مباشرة بحياة الإنسان، لذلك نجد أن البيئة هي كل ما يحيط بالإنسان من ظروف ومتغيرات، سواء كانت من الطبيعة أو من صنع الإنسان.

وبالنظر إلى النصوص التشريعية المتعلقة بحماية البيئة نجد أنها لا تهتم كثيراً بتحديد المعنى اللغوي للبيئة، بل تركز على العناصر المختلفة المكونة للبيئة^(٢).

(١) د. داوود عبد الرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث في دولة الكويت، مرجع سابق ص ٣٦.

(٢) د. داوود عبد الرزاق الباز، حماية القانون الإداري للبيئة في دولة الكويت من التلوث السمعي، مرجع سابق، ص ٤٤.

وإذا ما تتبعنا بعض التشريعات البيئية، سنجد أنها سلكت في تحديد معنى البيئة مسالك مختلفة، لذلك تختلف الأنظمة القانونية في نظرتها للبيئة ومكوناتها، فبعض الأنظمة تأخذ بالمفهوم الواسع حيث تعتبر أن البيئة بالنسبة لها تشمل الوسط الطبيعي والصناعي، والبعض الآخر يتبنى مفهوماً ضيقاً للبيئة بحيث تشمل البيئة بالنسبة لها الوسط الطبيعي فقط^(١)، فمنها التشريع السوري الذي عرف البيئة بأنها (المحيط الذي تعيش فيه الأحياء من إنسان وحيوان ونبات ويشمل الماء والهواء والأرض وما تحويه من مواد وما يؤثر على ذلك المحيط).^(٢)، ونلاحظ من خلال هذا التعريف أن المشرع السوري تبني المفهوم الضيق لحماية الطبيعة ولم يتضمن العامل الصناعي الذي يحدث بفعل الإنسان، وكذلك المشرع الفرنسي في القانون الصادر بتاريخ ٢ فبراير ١٩٩٥ في شأن تقوية حماية البيئة الذي وضع تعريف محدد لهذه الكلمة، بأنها ((تلك الناتجة من علوم الطبيعة والمطبقة على المجتمعات الإنسانية)^(٣)، كما طرح أمثلة لبعض عناصرها، ففي المادة ١/١١٠ منه قد اعتبر هذه العناصر تراثاً مشتركاً للأمة واجب الحماية وهي (الفضاء، الموارد والوسط الطبيعي، المناظر والمشاهد الطبيعية، نقاء الهواء، أنواع الحيوانات والنبات، التنوع والتوازن البيولوجي، كلها تشكل جزءاً من تراث الأمة المشترك)^(٤). ويبدو من اتجاه المشرع الفرنسي أخذ بالمفهوم الضيق لكونه قد سلك أسلوب تعداد عناصر البيئة، أي أنه لم يحدد ماهية الأمور الناتجة عن علوم الطبيعة والتي يصعب حصرها وفقاً للتعريف، وكذلك لم يشمل العامل الصناعي في

(١) د. عمار التركاوي والدكتور سامر عاشور، التشريع البيئي، مرجع سابق، ص ٨.

(٢) المادة ١ من قانون حماية البيئة السوري، رقم ١٢ لعام ٢٠١٢. المتعلق بإرساء القواعد الأساسية اللازمة لسلامة البيئة وحمايتها من التلوث وتحقيق التنمية البيئية وتحديد المهام المنوطة بوزارة الدولة لشؤون البيئة.

(٣) مشار إليه لدى الدكتور سهيل محمد العزام، دراسة المفهوم القانوني للبيئة، الطبعة الأولى، أريد، ٢٠١٠، ص ٢٧.

(٤) قانون البيئة الفرنسي رقم ٩١٤ الصادر في ١٨ سبتمبر لعام ٢٠٠٠.

البيئة والذي يحدث بفعل الإنسان، في حين توسع المشرع المصري في مفهوم البيئة وعرفها في قانون البيئة رقم ٤/ لسنة ١٩٩٤ والمعدل بالقانون رقم ٩/ لعام ٢٠٠٩ المادة ١/١ بأنها (المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية وما يحتويه من موارد وما يحيط به من هواء وما وتربة وما يقيمه الإنسان من منشآت)^(١).

ومن خلال هذا التعريف نجد أن المشرع المصري قد تميّز في تعريف مفهوم البيئة بأنه قد استخدم مصطلح المحيط الحيوي ليشمل العنصرين الطبيعي والصناعي للبيئة. وقد جاء تعريف مفهوم البيئة في مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية الذي انعقد في استوكهولم عام ١٩٧٢ بأنها " رصد الموارد المادية والاجتماعية المتاحة في وقت ما، وفي مكان ما لإشباع حاجات الإنسان وتطلعاته ". وقد أشار مؤتمر ستوكهولم إلى أنها لا تتضمن العوامل أو الموارد المادية فقط (كالماء والهواء والتربة)، وإنما تتضمن أيضا العوامل والظروف الاجتماعية التي تتوافر في وقت ما وفي مكان ما لإشباع حاجات الإنسان^(٢).

وبالنظر إلى التعريفات السابقة، يتبين لنا جلياً أنّ هناك من التشريعات ما نحا إلى تعريف البيئة علي أنها عناصر الطبيعة المحيطة بالإنسان وجميع الكائنات الحية كالقانون المصري، وهو ما يعرف بالتعريف الواسع، وهذا التعريف يشير إلى أن البيئة اصطلاح ذو مفهوم مركب، فهناك البيئة الطبيعية، بمكوناتها التي أودعها الله سبحانه وتعالى فيها، وتشمل الماء والهواء والتربة، وما يعيش على تلك العناصر والمكونات من إنسان وحيوان ونبات، وهناك البيئة الاصطناعية، وتشمل كل ما أوجده تدخل الإنسان وتعامله مع المكونات الطبيعية للبيئة، كالمدن والمصانع والعلاقات الإنسانية والاجتماعية التي تدير هذه المنشآت،

(١) د. مازن ليلو، الحماية الإدارية للبيئة، مجلة المستقبل العراقي، العدد الثامن عشر، ٢٠٠٨، ص ٥.

(٢) راجع إعلان ستوكهولم، باللغة العربية، مجلة الحقوق الكويتية، السنة ٩، العدد ٢، يونيو ١٩٨٥ ص ٨٠-٨٥.

القوانين والتنظيمات الإدارية والاقتصادية.

ونجد أيضاً أن منها ما نحا إلى القول بأنها العناصر الطبيعية المحيطة بالإنسان كالقانون السوري والفرنسي وهو ما يعرف بالتعريف الضيق، ومن هنا تظهر الصعوبة الأولى في تعريف البيئة حيث تتباين التعريفات وتختلف باختلاف الأنظمة القانونية.

وبإمعان النظر في التعريفات التشريعية السابقة لمفهوم البيئة يمكن القول إن تعريف البيئة يركز على المرتكزات الثلاثة المترابطة والمتمثلة بالهواء والماء والتربة، وآخر بعد إنساني يتمثل بكافة الأعمال والإنجازات التي يقوم بها الإنسان في العناصر الطبيعية. واشتمال التعريف التشريعي على هذين البعدين يضيفي عليه نوعاً من السعة بحيث تناول الأثر المترتب على النشاط السلوكي البشري على عناصر المحيط الذي يعيش فيه ذلك الإنسان سواء كان تأثير السلوك إيجابياً أم سلبياً^(١).

وإزاء هذا الاختلاف والتباين في تحديد التعريف القانوني للبيئة واتجاه بعض المشرعين إلى تبني المفهوم الواسع وبعضهم الآخر تبني المفهوم الضيق، يرى الباحث أنّ التحديد التشريعي للبيئة في التشريعات البيئية المختلفة أتى معظمه لوصف البيئة وبيان عنصرها الطبيعي والصناعي، دون أن تفرد التشريعات تعريفاً موحداً لها، وبالتالي من الأجدر الأخذ بالمفهوم الواسع لعدة اعتبارات: أولها أنه هناك فرق بين مفهوم البيئة ومفهوم الطبيعة لكون البيئة تضيف مظاهر جديدة، وعناصر أخرى للطبيعة لم تكن من مكوناتها وهي من صنع الإنسان، وثانيها أن العناصر الصناعية التي هي من صنع الإنسان تعد السبب الرئيسي في الإضرار بالعناصر الطبيعية التي هي من صنع الله تعالى، مما يستلزم ضرورة فرض الرقابة على العناصر الصناعية وإدراجها في مفهوم البيئة للحد من مخاطرها بدلاً من الاعتماد على التشريعات وعقوباتها المختلفة في حماية البيئة.

(١) د. عيد أحمد الحسبان، النظام الدستوري للحق في البيئة في النظم الدستورية (دراسة دستورية تحليلية مقارنة) مجلة علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد ٣٨، العدد ١، ٢٠١١، ص ٢٨٤.

المطلب الثاني

الحماية القانونية المقررة للبيئة من التلوث

يعد التلوث البيئي هو المشكلة الأهم والأخطر في مجال دراسات حماية البيئة، ذلك أن فكرة التلوث تعد مفتاح قانون حماية البيئة وتشكل نقطة انطلاق في تحديد الأعمال الملوثة للبيئة وبالتالي تحديد المواد القانونية المناسبة لمكافحتها من خلال تكييفها وترتيب المسؤولية على من ارتكبها وأضر بالبيئة وتوازنها، لذا فالتلوث أمر في غاية الصعوبة والخطورة، حيث يعد آفة ومعضلة بيئية متعددة الجوانب والصور وسنحاول بيان مفهوم التلوث في الفرع الأول أما في الفرع الثاني فسوف نتناول هدف الحماية القانونية المقررة للبيئة في ضوء ممارسة الضابطة الإدارية لأعمالها ومدى ارتباطها بحقوق الإنسان.

الفرع الأول: تعريف التلوث

سنقوم بدراسة هذا الفرع من خلال تقسيمه إلى نقطتين رئيسيتين:

أولاً مفهوم التلوث في الاصطلاح:

إن معنى التلوث في الاصطلاح العلمي أي في العلوم الحيوية والطبيعية لا يبتعد كثيراً عن المعنى اللغوي^(١).

حيث عرف قاموس المصطلحات البيئية التلوث ((كل تغيير مباشر أو غير مباشر فيزيائي أو حراري أو بيولوجي، أو أي نشاط إشعاعي لخصائص كل جزء من أجزاء البيئة بطريقة ينتج عنها مخاطر فعالة تؤثر على الصحة والأمن لكل الكائنات الحية الأخرى))^(٢).

(١) د. أحمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص ٧٦.

(٢) Longman Dictionary of contemporary English Glossary-water-and-waste water control engineering U S A: water pollution control federation, 1981, third edition. p. 276.

وهناك من التعريفات من يبرز أثر التكنولوجيا في التلوث، فيعرفه بأنه كل ما يؤدي بنتيجة التكنولوجيا المحدثّة إلى إضافة مادة غريبة إلى الهواء أو الماء أو الغلاف الأرضي في شكلٍ كمّيّ تؤدي إلى التأثير على نوعية الموارد، وعدم ملأمتها وفقدانها خواصها، أو تؤثر على استقرار تلك الموارد^(١).

وقد تضمّنت إحدى وثائق مؤتمر ستوكهولم لعام ١٩٧٢ تعريفاً بسيطاً للتلوث يقول: تؤدي النشاطات الإنسانية بطريقة حتمية إلى إضافة مواد أو مصادر للطاقة إلى البيئة على نحو يتزايد يوماً بعد يوم، وحينما تؤدي إضافة تلك المواد أو تلك الطاقة إلى تعريض صحة الإنسان ورفاهيته وموارده أو يحتمل أن يؤدي إلى ذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة فإننا نكون بصدد التلوث البيئي.

واستناداً إلى المفاهيم السابقة **يمكن القول** إنّ هناك اتجاهاً نظر إلى التلوث من خلال الأضرار التي يحدثها، واتجهاً آخر اتّسم بكونه تطرق إلى أسباب التلوث ونتائجه معاً، ولكن على الرغم من ذلك وبوجه عام، اتسمت معظم التعريفات اشتملت على عناصر التلوث الآتية: أن يتم حدوث **تغيير** كمي أو كفي وأن يقترن هذا التغيير **بضرر** بيئي، وأن يكون سبب التغيير **عائداً للإنسان**.

ومن خلال هذه التعريفات **يتبين لنا** أن التغيير في خصائص البيئة قد ينتج بسبب العوامل الطبيعية كالزلازل والبراكين والفيضانات والعواصف الرملية والعوامل الأخرى، إلا أن أغلب التلوث الذي يصيب البيئة يكون عن طريق تدخل الإنسان ونتيجة تعمله وإخلاله أو عجزه عن إقامة التوازن بين الأعمال اللازمة لإشباع حاجاته وأطماعه المتزايدة، وبين المحافظة على بيئة سالمة وصحية وخالية من التلوث.

(١) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص ٥٦.

ثانياً مفهوم التلوث في القانون:

إنّ مصطلح التلوث من المصطلحات والألفاظ الحديثة التي دخلت عالم القانون، لذا يصعب على المشرعين والفقهاء القانونيين إيراد تعريف جامع مانع له بحيث يتم من خلاله معالجة دقيقة لماهية التلوث، وذلك بسبب تعدد أسبابه وتشابك آثاره وتداخله، بحيث تغطي إلى حد كبير جميع مجالات الحياة البشرية، وبالرغم من ذلك فقد حرص المشرع القانوني على وضع تعريفاً للتلوث عند إصداره قوانين حماية البيئة^(١).

تلك الصعوبة دفعت إلى القول إن الوقت مبكر والأمد سيظل طويلاً لتحديد مفهوم قانوني منضبط للتلوث. وبسبب هذه الصعوبة في التعريف القانوني للتلوث اتجه بعض الفقهاء إلى تحديد عناصر التلوث بدلاً من تعريفه^(٢)، وهذه العناصر هي:

١- حدوث تغيير في البيئة أو الوسط الطبيعي من خلال حدوث خلل في التوازن الطبيعي لعناصر ومكونات البيئة أو بإدخال عوامل ملوثة بين مكونات الوسط البيئي، ولا يتوقف تأثير تلك العوامل الملوثة عند درجة الوسط، وإنما يشمل كذلك التأثير على نوعية وخواص تلك المكونات أو العناصر سواء كان ذلك من حيث الكم؛ بزيادة نسبة العوامل الملوثة عن المعتاد كما هو الحال عند زيادة نسبة ثاني أكسيد الكربون في الهواء أو نقص الأوكسجين فيه^(٣)، أو من حيث كيف بإدخال مواد لم يسبق وجودها من قبل في الوسط البيئي مثل المبيدات الكيماوية أو الحشرية التي تختلط بالماء أو التربة بعد استخدامها وتسبب

(١) د. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، "دراسة مقارنة"، رسالة دكتورا، كلية الحقوق،

جامعة عين شمس، ٢٠٠٧ ص ٥٦

(٢) د. أحمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص ٨١.

(٣) د. داوود عبد الرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث في دولة الكويت، مرجع سابق ص ٥٦.

تلوثهما.

٢- أن يكون التغيير يتدخل الإنسان، كإلقاء المخلفات الضارة أو السامة بالبيئة وأدخنة المصانع، والمبيدات الكيميائية، وإجراء التجارب والتفجيرات النووية... إلخ.

٣- حدوث أو احتمال إلحاق الضرر بالبيئة، إذ إن الخلل بعناصر البيئة أياً كان مصدره لا يُعار اهتماماً إذا لم تكن له نتائج ضارة على النظم البيئية والتي تؤثر سلباً على المكونات الطبيعية للبيئة.

وعرف البعض التلوث بأنه وجود أي مادة أو طاقة في البيئة الطبيعية بغير كلفتها أو كميتها، أو في غير مكانها أو زمانها، مما يسبب الإضرار بالكائنات الحية أو بالإنسان في أمنه أو صحته أو راحته^(١).

إلا أنّ هذا النهج الضيق في حماية البيئة، لاقى اتجاهاً آخر من بعض الفقهاء الذين أيدوا فكرة التوسع في مجال الحماية القانونية للبيئة من خلال ضرورة الحماية والمحافظة على مكونات البيئة وعدم تبديد مواردها في ذاتها دون النظر إلى إلحاق ضرر جسيم بالكائنات الحية أو غير الحية^(٢).

ومن هنا يتضح أن التغييرات التي تطرأ على البيئة وخواصها دون تدخل مباشر أو غير مباشر من شخص قانوني، طبيعياً كان أم معنوياً، لا يمكن أن يكون محلاً للتنظيم القانوني، فمثلاً أفعال القضاء والقدر أو الكوارث الطبيعية لا يمكن أن تشملها أحكام التنظيم القانوني من حيث المبدأ، وإن كان هناك من الاتفاقيات الدولية التي تحضّ الدول لمواجهة

(١) د. ماجد الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٧، ص

(٢) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، مرجع سابق، ص ٥٨.

الآثار البيئية للكوارث الطبيعية^(١).

كما ذهب بعض الفقه إلى ضرورة أن يكون تعريف التلوث ذا طابع مرن ومتسم بقابلية التغيير تبعاً لما تسفر عنه الاكتشافات العلمية والتكنولوجية ناتج من تدخلات الإنسان العفوية أو المتعمدة، وبصورة مباشرة أو غير مباشرة، وذلك بإضافة ملوثات غريبة إلى الغلاف الجوي أو البحار أو الأنهار أو إلى اليابسة أو ما تحت الأرض، مما قد يؤدي إلى التأثير في الوسط البيئي ونوعية موارده ويضر باستخدام هذه الموارد وحيويتها وخواصها، ويعرّض الكائنات الحية للخطر في صحتها وبقائها^(٢).

وقد أدرك المشرع مشكلة التلوث البيئي فقام بسن القوانين البيئية من أجل حماية البيئة بقطاعاتها المختلفة وضمنها تدابير فنية وإدارية من أجل ممارسة الأنشطة التي قد تسبب ضرراً بالبيئة، كما ضمنها جزاءات إدارية وجنائية كضمان فعال لعدم مخالفة أحكام هذه التشريعات^(٣).

وبالرجوع إلى التشريعات البيئية المقارنة، فإنها لم تخلُ من إيراد تعريف لتلوث البيئي إلا في أضيق الحدود، ولا سيما إذا كان الأمر يصطبغ بالصبغة العلمية الفنية، والتي يغلب فيها الجانب التقني، وهو بطبيعته متغير ومتطور دائماً^(٤). فقد عرف المشرع السوري التلوث في قانون حماية البيئة بأنه: كل تغيير كمي أو كيميائي أو نوعي بفعل الملوثات في الصفات الفيزيائية أو الكيميائية أو الحيوية لعنصر أو أكثر من عناصر البيئة ينتج عنه أضرار تهدد صحة الإنسان وحياته، وصحة الكائنات الحية والنباتات وحياتها، وصحة وسلامة الموارد

(١) د. داوود عبد الرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية الحق في بيئة سليمة، مرجع سابق، ص ٥٩.

(٢) د. ماهر ملندي، حماية البيئة، مرجع سابق ص ٣٣٧.

(٣) د. عمار خليل التكاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، مرجع سابق، ص ٥٢٣.

(٤) د. داوود عبد الرزاق الباز، حماية القانون الإداري للبيئة في دولة الكويت من التلوث السمعي مرجع سابق، ص ٥٢.

الطبيعية^(١). وأما المشرع الفرنسي فقد عرفه في المادة (٣) من القانون رقم ٩١ لسنة ١٩٨٣ بشأن البيئة بأنه إدخال أية مادة ملوثة في المحيط بصفة مباشرة أو غير مباشرة، سواء كانت بيولوجية أو كيميائية أو مادية^(٢).

وعرفه المشرع المصري بأنه أي تغيير في خواص البيئة مما قد يؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى الإضرار بالكائنات الحية أو المنشآت أو يؤثر على ممارسة الإنسان لحياته الطبيعية^(٣)، بينما عرفه المشرع الأردني بأنه أي تغيير في عناصر البيئة مما قد يؤدي بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى الإضرار بالبيئة أو يؤثر سلباً على عناصرها، أو يؤثر على ممارسة الإنسان لحياته الطبيعية، أو ما يخل بالتوازن الطبيعي^(٤).

ويتنوع التلوث الذي يصيب البيئة إلى أنواع متعددة، وذلك حسب موضوع التلوث من ناحية، وحسب نوع الملوث من ناحية أخرى، فينقسم من حيث موضوع التلوث أو الوسط الذي يصاب به إلى تلوث هوائي وتلوث مائي وتلوث غذائي وتلوث لتربة، وهو ينقسم من حيث نوع الملوث أو طبيعة سبب التلوث إلى تلوث إشعاعي وتلوث صوتي وتلوث ضوئي وتلوث فضائي^(٥).

كما يأخذ التهديد البيئي شكل التصحر التي تغطي ما يقارب خمس المساحة الكلية للكرة الأرضية، وهذه الصحارى باتساع مساحتها تشكل تهديد للبيئة البرية، وتدل

(١) المادة (١) من قانون حماية البيئة رقم ١٢ لعام ٢٠١٢.

(٢) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، مرجع سابق، ص ٦٠.

(٣) المادة (١) من قانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لعام ١٩٩٤.

(٤) المادة (٢) من قانون حماية البيئة الأردني رقم (٥٢) لعام ٢٠٠٦.

(٥) د. فارس محمد عمران، السياسة التشريعية لحماية البيئة في مصر وقطر ودور هيئة الأمم المتحدة في حمايتها، مرجع

سابق ٢٥.

الإحصائيات على أن العالم يفقد سنوياً ما يزيد على ستة ملايين هكتار من الأراضي الصالحة للزراعة، ويرجع التصحر إلى الرعي الجائر وغير المدروس، وارتفاع كثافة عدد الحيوانات في أماكن محددة من الأراضي الرعوية، فذلك يؤدي للقضاء على الغطاء النباتي الذي يحتفظ بالمياه ويمنع تبخرها أو تسربها إلى أعماق الأرض^(١)

وتعود أسباب التصحر إلى ازدياد ملوحة التربة وتناقص خصوبتها الراجع إلى شدة التبخر في المناطق الجافة، وإلى استبدال الغابات والمزارع وقطعها، وإحلال المباني والطرق والمصانع مكانها^(٢)

من خلال ما تقدم يتبين لنا أن هذه التعريفات قررت حماية البيئة في أوسع معانيها من كل عمل من شأنه الإضرار بها، كما نستنتج أن عند تعريفها للتلوث ركزت على فكرة التغيير الطارئ على البيئة، أي الانتقال من وضع إلى آخر، وبطبيعة الحال فإن التغيير يكون في الاتجاه السلبي بما يخل بالتوازن البيئي، كما أن المدلول القانوني للتلوث لابد أن يكون مرناً وقابلاً للتطور، ويشمل كافة عناصر البيئة بالحماية ويواكب التغيرات التي تطرأ بسبب التطورات العلمية والتكنولوجية الهائلة وذات النسق السريع، ولكن دون أن يقضي هذا التوجه إلى عدم إيراد تعريف للتلوث وإعطائه مكونات وأبعاد يصعب على منطق القانون تحديدها وتطبيقها.

الفرع الثاني: مفهوم حماية البيئة وارتباطه بحقوق الإنسان

يعتبر قانون حماية البيئة حديث النشأة إذا ما قورن بتاريخ نشوء القانون المدني وقانون العقوبات، إذ إنهما يعودان إلى تاريخ موغل في القدم^(٣).

(١) د. عمار التركاوي، والدكتور سامر عاشور، التشريع البيئي، مرجع سابق، ص ٧٩.

(٢) د. أحمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص ٣٤٩.

(٣) د. عمار التركاوي، التشريع البيئي، مرجع سابق، ص ٧١.

لذلك نجد أن مفهوم حماية البيئة أصبح من المفاهيم الحديثة التي تسعى غالبية الدول إلى تبنيه في دساتيرها والعمل بمقتضاه؛ لما لحماية البيئة من ضرورة في استمرار الحياة وسُبل تحسين حياة الأفراد في كافة المجالات، سواء الاجتماعية أو الاقتصادية، وكذلك الأمر في مجال العلاقات الدولية، من خلال انضمام الدول إلى المعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بحماية البيئة^(١) والتي يترتب عليها التزامات تتضمن سن قوانين داخلية أو تفعيلها^(٢).

وعرف البعض قانون حماية البيئة بأنه: مجموعة القواعد القانونية التي تسعى من أجل احترام وحماية كل ما تحمله الطبيعة، وتمنع أي اعتداء عليها^(٣). ومؤدى ذلك أنه تتعدد النصوص والقوانين التي تنص على حماية البيئة، فكل هذه القوانين تتكامل لتجسد القواعد التي تحكم إدارة الدولة من حيث تكوينها ونشاطها باعتبارها إحدى السلطات العامة فيها، وهذه هي ما تتضمن قواعد القانون الإداري.

حيث يعتبر قانون حماية البيئة ذو طابع تنظيمي آمر، وهذا الطابع التنظيمي لقواعد حماية البيئة يختلف عن غيره من القواعد الآمرة الأخرى اختلافاً تسوغه الرغبة في إدراك الهدف الذي من أجله اكتسبت هذه القواعد ذلك الطابع الأمر^(٤).

وفي هذا المقام يرى بعض الفقهاء أنه من الصعوبة بمكان أن تجمع قواعد حماية البيئة في تشريع واحد وذلك نظراً لاتساع نطاق مفهوم حماية البيئة محل الحماية^(٥).

(١) من هذه الاتفاقيات: اتفاقية بازل الخاصة بنقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود الدولية لعام ١٩٨٩، والاتفاقية الدولية بشأن حماية العمال من الأخطار المهنية في بيئة العمل والناجمة عن الضوضاء والاهتزازات والمنعقدة في جنيف ١٩٧٧، واتفاقية كيوتو لخفض انبعاثات الغاز الضارة بالبيئة لعام ١٩٩٧.

(٢) د. عبد القادر الشخيلي، حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون والإدارة والتربية والإعلام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩، ص ٢٤٧.

(٣) Michel prier, droit de l'environnement Edition DALLOZ, 1996, P06.

(٤) د. عمار التركاوي، التشريع البيئي، مرجع سابق، ص ٧٥.

(٥) د. ماجد الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية، مرجع السابق، ص ٦٧.

وبالتالي فإن قانون حماية البيئة ليس قانوناً موحداً يقع بين دفتي تقنين من هذه التقنيات، ولكنه مجموعة من القوانين أو التشريعات التي تتفق في وحدة الهدف، وهو حماية البيئة، وهذه الحماية تتطلب تكامل أمرين وهي منع أسباب التلوث ومكافحة الأسباب القائمة من أجل إعادة التوازن البيئي^(١).

وإن هذه الحماية قد أضحت من الحاجات العامة التي تحتاج إلى تدخل الإدارة العامة لإشباعها، ولم يعد التزام جهة الإدارة بالتدخل الوقائي لحماية البيئة مجرد واجب تفرضه التشريعات، بل أصبح واجب تفرضه الوثائق الدستورية في العديد من دول العالم إيماناً منها بضرورة تدعيم وتطوير دور الإدارة في حماية البيئة^(٢)، وبالتالي بات لازماً سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية اللجوء إلى كافة الوسائل من أجل تحقيق هذا الهدف، ولا سيما وأن هذه الحاجة قد ارتقت إلى مرتبة الحق العام وأصبحت موضع نص من قبل الوثائق الدستورية في العديد من دول العالم باعتبارها حق من الحقوق الأساسية للإنسان^(٣)، ويقوم هذا الحق الدستوري على فكرة وجوب التضامن بين شعوب العالم من منطلق أنه لا يمكن القضاء على المضار المختلفة للبيئة إلا من خلال تكاتف الجهود الدولية في مجال الحفاظ على البيئة، ومع اتضاح أهمية حماية البيئة أضافت بلدان كثيرة حقوقاً بيئية واضحة في دساتيرها.

(١) القاضي نبيل صاري، مداخلته حول دور النيابة العامة في محاربة جرائم البيئة، مؤتمر جرائم البيئة في الدول العربية، بيروت، لبنان، ١٧-١٨ مارس ٢٠٠٩.

(٢) د. أميرة عبد الله بدر، الأساس الدستوري لالتزام جهة الإدارة بالتدخل الوقائي لحماية البيئة، مجلة جامعة المنصورة، العدد ٥١، أبريل ٢٠١٢، ص ٢.

(٣) ويقصد بحماية الدستور للبيئة المنهج المتبع في تقرير حق الإنسان في بيئة سليمة وصحية وطريقة تكريسه في الدستور على نحو صريح أو ضمني يحتاج إلى استنباط من أجل الوصول إلى تقريره. د. داوود عبد الرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث، مرجع سابق، ص ٧١.

وغالباً ما تتم عملية التكريس الدستوري هذه من الناحية الفنية أو التقنية بطرق مختلفة، سواء عن طريق تعديل الدستور الموجود وتضمينه قواعد جديدة في مجال إقرار الحق في البيئة، أو عن طريق تبني دستور جديد، وهذا التوجه القانوني الذي ما فتئ يعرف تزايداً مطرداً بفعل ما تشهده الأوضاع البيئية من تدهور مستمر يقتضي حماية أكبر من جهة، وتزايد وعي الرأي العام بقضايا البيئة ومدى خطورتها وحساسيتها بالنسبة للإنسان من جهة أخرى^(١)، ويكتسي الإقرار الدستوري بمفهوم الحق في البيئة، أهمية كبيرة في ضمان الأعمال الفعلية لهذا الحق، وذلك بالنظر إلى القيمة القانونية التي تحتلها القواعد الدستورية في النظم القانونية الوطنية، فالتكريس الدستوري لأي موضوع من المواضيع القانونية يعني الرفع من معايير إقراره ومشروعيته ضمن مختلف الأطر والقواعد العامة التي يقوم عليها التنظيم القانوني للمجتمع والدولة ككل^(٢).

وإن استقراء أساليب الدساتير والقوانين الداخلية في تقرير حق الإنسان في حماية بيئته يتبين لنا أن الدول قد انتهجت منهجين في هذا الصدد هما:

أ- الحماية المقررة للحق في البيئة في نصوص الدساتير:

1- الحماية الصريحة لحق الإنسان في البيئة: مع اتضاح أهمية حماية البيئة اتجهت الكثير من الدول إلى تكريس هذا الحق وحمائته، بالنص في دساتيرها صراحة على ذلك، ففي عام ١٩٧٦ أصبحت البرتغال أول بلد يعتمد "حقاً دستورياً في التمتع ببيئة بشرية صحية

(١) - M.F.Delhoste, l'environnement dans les constitutions du monde, revue de droit public, L.G.D.J, Paris, 2004, p: 441

(٢) هنري روشوون، المجلس الدستوري، ترجمة محمد وطفة، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١، ص ٧٧.

ومتوازنة إيكولوجياً^(١)، ومنذ ذلك الحين، اعتمدت أكثر من ٩٠ دولة حقوقاً مشابهة في دساتيرها الوطنية^(٢)، ومن ذلك ما نصت عليه المادة ٤٥ من الدستور الاسباني لعام ١٩٧٨ (كل إنسان له الحق في التمتع ببيئة ملائمة لتنمية الإنسان^(٣)) ، في حين أشارت الفقرة الثانية من المادة ذاتها إلى دور السلطات العامة في الحفاظ على البيئة، فأكدت على (دور السلطات العامة ومهامها في الاستخدام الرشيد للموارد الطبيعية بغرض حماية وتحسين نوعية الحياة وإعادة تأهيل البيئة وتعزيز دورها الأساسي في إصلاح الاضرار المسببة)^(٤).

كما ويتجسد هذا الإقرار الدستوري بفكرة الحق في البيئة بشكل صريح ومباشر وباستعمال مصطلحات دقيقة كما هو الحال بالنسبة للدستور المصري في المادة ٤٦ التي نصت على ما يلي "لكل شخص الحق في بيئة صحية سليمة، وتلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ عليها، وعدم الاضرار بها، والاستخدام الرشيد للموارد الطبيعية بما يكفل تحقيق التنمية المستدامة، وضمان حقوق الأجيال القادمة فيها^(٥).

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا لمصرية أيضاً هذا الحق في الطعن رقم ٨٤٥٠ لسنة ٤٤ وتعلق هذه الدعوى بطلب إلغاء قرار جهاز شؤون البيئة برفض التصريح بدخول إحدى الشحنات إلى البلاد لاحتوائها على مواد ونفايات ضارة ، بزعم أن بعض شركات

(١) أ. عيد أحمد الحسبان، النظام الدستوري للحق في البيئة في النظم الدستورية، مرجع سابق، ص ٢٨٩.

(٢) David Richard Boyd, The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment (Vancouver, Toronto, UBC Press, 2012)

(٣) د.عمار التركاوي، التشريع البيئي، مرجع سابق، ص ٨٤.

(٤) دكتور مازن ليلو راضي ودكتور حيدر أدهم عبد الهادي، المدخل لدراسة حقوق الإنسان، دار قندي للنشر والتوزيع، عمان الأردن ٢٠٠٧، ص ٢٠٨.

(٥) المادة ٤٦ من دستور جمهورية مصر العربية المعدل في ١٨ يناير ٢٠١٤.

قطاع الأعمال قد سمح لها باستيراد مواد مماثلة ، وقد كان للمحكمة الإدارية العليا في هذه الدعوى موقفا واضحا في التأكيد على حق الإنسان في بيئة نظيفة باعتبارها من الحقوق الأساسية، فقضت برفض الطعن وقالت في أسباب قضائها " ومن حيث إن حق الإنسان في بيئة نظيفة أضحي من الحقوق الأساسية التي تتسامى في شأنها وعلو قدرها ومكانتها مع الحقوق الطبيعية الأساسية، ومنها الحق في الحرية والحق في المساواة^(١)، فكان أن حرصت الوثائق الدستورية على أن تتضمن نصوصها أحكاما تؤكد هذه النظرة الأساسية. ويعتبر الدستور الفرنسي صورة مختلفة نوعاً ما عن باقي صور الإقرار الدستوري المباشر بالحق المباشر في البيئة، وذلك من خلال تعديل الدستور الفرنسي في ١/٣/٢٠٠٥، والذي تم بموجبه تبني الميثاق البيئي الفرنسي كوثيقة دستورية مرجعية.

وبالتالي أعطت المبادئ القانونية الواردة ضمن هذا الميثاق صفة المبادئ أو القواعد الدستورية، حيث نصت المادة الأولى من الميثاق على ما يلي: "لكل واحد الحق في العيش في بيئة مناسبة وملائمة لصحته"^(٢)، ومن ثم أخذ مفهوم الحق في البيئة طابعاً دستورياً وفقاً لذلك،

٢- الحماية الضمنية لحق الإنسان في البيئة: يأخذ هذا الأمر في بعض الدول أسلوباً مختلفاً نوعاً ما، إذ تشير بعض الدول ومن خلال قواعدها الدستورية إلى موضوع التمتع

(١) الطعن رقم ٨٤٥٠ لسنة ٤٤ق، جلسة ٢١ فبراير ٢٠٠١. مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، س ٤٢، ص ٤١٠.

(2) Charte de L'environnement <http://fr.wikipedia.org/wiki/charte-de-L'environnement>; Le droit à un environnement non bruyant, 8 octobre 2006: <http://comme.Justice.Leverts.fr/imprimer.php3?id=article=30> تاريخ

الزيارة ٢٠١٧/١/١٥ الساعة السابعة مساءً

بمستوى بيئي صحي وعادي ليس كحق مباشر للأفراد، وإنما كواجب قانوني تُعنى هيئات وجهات محددة بضرورة ضمانه، سواء كانت جهات رسمية كالدولة، أو من ضمن قطاع الأعمال الخاص أو حتى المواطنين أنفسهم، ويصف العديد من الأساتذة هذا الأسلوب في إقرار فكرة الحق في البيئة بالأسلوب غير المباشر أو الضمني، كون فكرة الواجب القانوني ترتبط ويشكل أساسي بوجود الحق على اعتبار أن كل واجب يقابله حق^(١).

ومن أمثلة هذه النصوص الدستورية ذات الأسلوب الضمني في الإقرار بمفهوم الحق في البيئة، الدستور السوري في المادة ٢٧ التي نصت "(حماية البيئة مسؤولية الدولة والمجتمع وهي واجب على كل مواطن^(٢))"، من خلال هذا المنهج الدستوري يتبين أن المشرع السوري لم يتضمن نصاً صريحاً يتعلق بحق المواطن في حماية بيئته وإنما يمكن أن نستشف هذا الحماية المقررة عن طريق استنباطها من روح النص على المصالح الاجتماعية التي يكرسها الدستور، حيث أدرجها المشرع السوري ضمن المصالح الاجتماعية التي تندرج تحت المبادئ الأساسية التي يكرسها الدستور.

كما نوه الدستور السوري إلى حماية البيئة بطريقة غير مباشرة من خلال حمايته للحقوق والحريات، فحماية البيئة أصبح حق من حقوق الإنسان الجديدة التي جاءت بها الدساتير الحديثة والتي تهدف إلى حماية كرامة الإنسان في الوسط الذي يعيش فيه.

غير أن الصياغة الأكثر شيوعاً واستخداماً هي الصياغة الصريحة بالحق في بيئة نظيفة وصحية، إذ تجاوزت جملة من الدساتير للصياغة الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية

(١) شكل هذا الأسلوب المعتمد دستورياً في حماية البيئة باعتبارها حقاً لكل فرد موضوع النقاش والدراسة من طرف القانونيين والمهتمين بالموضوع، انظر شبحه سعيداني، الاعتراف بالحق في البيئة بين الضرورة والمعارضة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، ٢٠٠٠، ٧٥.

(٢) المادة ٢٧ من الدستور السوري رقم ٩٤ النافذ بتاريخ ٢٧/٢/٢٠١٢.

مثل الحق في الضمان الاجتماعي والسكن اللائق والحصول على الغذاء والمياه الصالحة للشرب، للتعبير عن الحقوق البيئية للفرد^(١).

وبغض النظر عن هذه الاختلافات المسجلة بين أساليب وصور الإقرار الدستوري بالحق في البيئة، فإننا نؤكد هنا على الأهمية الكبيرة التي يكتسبها التوجه القانوني في النص على الحق في بيئة نظيفة في الدستور كضمانة أساسية في إقرار هذا الحق وضمان التمتع الفعلي به، وإلزام مختلف النظم القانونية والتشريعية في الدولة بمراعاته واحترامه، إذ أن مجرد إدراج موضوع حماية البيئة باعتبارها المحيط الحيوي لحياة الإنسان ضمن القواعد أو المبادئ الدستورية، يجعله على قدر كبير من الاعتراف القانوني به وبضمان احترامه وعدم المساس به، كما يعكس من جانب آخر مدى الأهمية والعناية التي تحظى بها البيئة على مستوى النظم الداخلية.

وقد أدرجت بعض الدول في دساتيرها المزيد من الحقوق المفصلة مثل الحق في تلقي المعلومات وفي المشاركة في صنع القرارات بشأن المسائل البيئية وهو ما أكدته القانون الفرنسي الذي جعل الإقرار بحق الإنسان في الحصول على المعلومات في مجال البيئة مبدأً من المبادئ العامة للقانون في القانون الفرنسي وهو ما جاء به القانون ٢ فيراير ١٩٩٥ في شأن تقوية حماية البيئة^(٢).

ومع كل هذه الأهمية التي يكتسبها الإقرار الدستوري بالحق في البيئة، فإن مواقف العديد من دول العالم لا يزال غير واضح ومفهوم بالنسبة لهذا الموضوع بالذات وعلى نحو يطرح

(١) د. عمار التركاوي، التشريع البيئي، مرجع سابق، ص ٨٤.

(٢) د. موسى مصطفى شحادة، الحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة حق من الحقوق الأساسية للإنسان، مجلة الشريعة والقانون، العدد ٣٠، لعام ٢٠٠٧، ص ١٧٧.

تساؤلها الجدي حول موقفها الفعلي حيال قضايا البيئة، فبعض الدول^(١) تبدي تحفظها من فكرة التكريس أو الاعتراف الدستوري بحق كل مواطن في بيئة صحية وسليمة، والأمر كذلك ينطبق على العديد من الدول العربية التي لم تبدي تجاوباً كبيراً لموضوع دسترة الحق في البيئة، على الرغم من خصوصياته الطبيعية وتنوعها الجغرافي والبيولوجي، الأمر الذي يجعلها أكثر الدول حاجة إلى إقرار الحق في البيئة وضرورة حمايته بقواعد دستورية^(٢). إذ تتجه هذه التشريعات إلى تكريس حماية البيئة باعتبارها المحيط الحيوي لحياة الإنسان، وليس باعتبار ذلك حقاً من الحقوق المقررة له، وهو الموقف الذي تتبناه تشريعات العديد من الدول العربية التي تتفق في مجمل نصوصها مع فكرة البيئة كحق من حقوق الإنسان أو المواطن^(٣).

ب- على مستوى قواعد ونصوص القوانين الداخلية:

(١) حيث نجد أن الجزائر وبالرغم من التطورات التشريعية المسجلة في مجال حماية البيئة، فإن المشرع الدستوري لم يبدى أي موقف أو سعي نحو تكريس هذا الحق عبر مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة، انطلاقاً من دستور ٢٢ نوفمبر ١٩٧٢ ثم دستور ٢٨ نوفمبر ١٩٩٦، وهو الموقف الذي يبقى محل غموض وعدم وضوح أو تفسير، بالنظر إلى أن الجزائر كانت من الدول التي أبدت اهتمامها المبكر بقضايا البيئة وحمايتها، بداية من سنوات السبعينيات وإنشاء اللجنة الوطنية للبيئة، ثم ما تلاها بعد ذلك من تشريعات وقوانين متعلقة بالمجال البيئي.

(٢) توصيات مؤتمر الحق في بيئة سليمة في التشريعات الدولية والداخلية والشرعية الإسلامية، بيروت، فندق رماد بلازا، ٢٧، ٢٨، ٢٩ ديسمبر/كانون الأول، ٢٠١٣.

(٣) وهذا ما نلمسه من خلال موقف دول المغرب العربي من إقرار حماية البيئة كحق من حقوق الإنسان ضمن تشريعاتها الداخلية، مقارنة بما جاء في الميثاق حول حماية البيئة والتنمية المستدامة، الموقع بمدينة نواكشوط الموريتانية في ١١/١١/١٩٩٢ بين قادة دول المغرب العربي: موريتانيا، المغرب، الجزائر، تونس، ليبيا، في بنود الباب الأول بعنوان: توجهات عامة ما يلي: "اعتبار أن لكل شخص حق أساسي في محيط سليم وبيئة متوازنة وظروف حياتية ملائمة تكفل له صحة جيدة وعيشاً رغيداً"

تتسع عملية الإقرار القانوني بفكرة الحق في البيئة على المستوى الداخلي وبشكل كبير من خلال النصوص القانونية والتشريعية العامة، إذ بالرغم من أن هذه التشريعات لا تعطي لمفهوم الحق في البيئة نفس القوة والاعتبار القانوني الذي تمنحه إياه القواعد الدستورية، مقارنة بالإقرار الدستوري، فإنها تشكل في حد ذاتها إقراراً قانونياً تاماً لهذا المفهوم، وعلى نحو يضمن التمتع الفعلي به، واتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لحمايته، وإلزام جميع الهيئات والسلطات في الدولة بضرورة احترامه واتخاذ كافة الإجراءات الكفيلة بتمكين كل فرد من التمتع الفعلي به^(١).

"وتتجسد أهمية هذا الإقرار التشريعي بالحق في البيئة عملياً من خلال التوجه المستمر لدول العالم نحو تبني قوانين ونظم خاصة بحماية البيئة باعتبارها حقاً من حقوق الإنسان، إذ لا يمكن إحصاء في الوقت الحالي إلا مجموعة قليلة من الدول التي لا تتوفر ضمن نظمها القانونية الوطنية على تشريعات خاصة بحماية البيئة، ونذكر من أمثلة هذا الاعتراف القانوني بالحق في البيئة، ما تضمنه القانون الكندي الخاص بنوعية البيئة الصادر سنة ١٩٧٨ في نص المادة ١٩ فقرة ١ والتي جاء فيها: "لكل شخص الحق في بيئة صحية"^(٢).

وتبنى هذا الاتجاه أيضاً المشرع الفرنسي في القانون رقم (٩٥-١٠١) الصادر بتاريخ ٢ فبراير ١٩٩٥ في شأن تقوية حماية البيئة^(٣)، حيث أكد هذا القانون وبعبارة واضحة على أن "القوانين والأنظمة تنظم حق كل إنسان في بيئة سليمة"^(٤)، وقد تأكد هذا الحق كذلك

(١) د. جعفر عبد السلام، حق الإنسان في بيئة صحية مناسبة، الدورة التاسعة عشر لرابطة الجامعات الإسلامية، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٩، ص ٦.

(٢) أ. شبحه سعيدي، الاعتراف بالحق في البيئة بين الضرورة والمعارضة، مرجع سابق، ص ٧٦.

(٣) د. موسى مصطفى شحادة، الحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة حق من الحقوق الأساسية للإنسان، مرجع سابق ص ١٧٧.

(٤) Les Lois et Règlement Organisent le droit de Chacun à un Environnement

في المادة رقم (L.110.2) من تقنين البيئة (Code de L'environnement) كما تضمنت المادة (L.110.1) العديد من المبادئ القانونية في مجال البيئة والتي تشير إلى حق الإنسان في بيئة سليمة تضمن صحته ورفاهيته، وتقوم على التوازن البيئي والحفاظ على التنوع البيئي والطبيعي والموروث الثقافي الذي لا غنى عنه لوجود بيئة إنسانية^(١). وفي سورية شهد التشريع البيئي تطوراً ملحوظاً، كان آخره القانون رقم (١٢) للعام ٢٠١٢ المتعلق بإرساء القواعد الأساسية اللازمة لسلامة البيئة وحمايتها من التلوث وتحقيق التنمية البيئية وتحديد المهام المنوطة بوزارة الدولة لشؤون البيئة، والذي أشارت قواعده إلى مبدأ الحماية القانونية للمحيط البيئي من منطلق اعتباره الفضاء الحيوي والضروري لحياة الإنسان وليس من مطلق اعتباره حقاً دستورياً مكفول لكل إنسان، كباقي الحقوق المعترف له بها.

ولهذا نجد أن التزام الإدارة في حماية البيئة تتأسس على وجود حق معترف به توجهه النصوص القانونية والدستورية، وهو حق الإنسان في بيئة صحية. باعتبار أن هذه النصوص ترسم الخطوط الواضحة لسلطات الضبط الإداري في التدخل والمعالجة عن طريق تشريع القوانين واللوائح اللازمة لحماية البيئة، وبالتالي فإن كل هذه القواعد القانونية باتت تعطي للإدارة القيمة والقوة في ترصين هذه الحماية.

من خلال ما تقدم يمكن تعريف قانون حماية البيئة هو فرع خاص من فروع القانون العام، يسعى إلى إيقاف أو الحد من كل سلوك إنساني من شأنه أن يؤثر على العوامل الطبيعية التي ورثها الإنسان على الأرض، وقد نتج عن هذا القانون الاعتراف للإنسان

Sain

(١) د. موسى مصطفى شحادة، الحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة حق من الحقوق الأساسية للإنسان، مرجع سابق ص ١٧٧.

بالحق في بيئة صحية، وهو من حقوق الجيل الثالث وهي المعروفة بحقوق التضامن^(١). وهي حقوق جماعية لا يمكن توفيرها إلا بالتعاون بين المجتمع الدولي لكفالتها لكل الشعوب والأفراد. وكما أن القانون الدستوري يجسد حق الإنسان في حماية البيئة ورعايتها؛ يلعب القانون الإداري بما يضعه من امتيازات تحت يد إدارة الدولة باعتباره أكثر فروع القانون اتصالاً بمكافحة تلوث البيئة في داخل الدولة من خلال سلطة الضبط على وجه الخصوص أهم وسيلة من وسائل القانون الإداري في ذلك وهو ما سنبينه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني

ماهية الضبط الإداري البيئي

إن نظرية الضبط الإداري نظرية رحبة، لها حدود واسعة وفروع متشعبة، بسبب إمعان النشاط الضبطي في مجالات عديدة، تزداد مع الأيام سعة ويصحبها تبعاً للملازمات والظروف تطوراً وتغيراً في الوسائل لتحقيق الصالح العام. فهي إحدى الدعامات الرئيسة التي تقوم عليها وظيفة الإدارة لإشباع حاجات الأفراد، شأنها في ذلك شأن سائر الأفكار والنظم القانونية التي تطورت تطوراً ملحوظاً نتيجة للمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

(١) تم تأسيس الجيل الثالث لحقوق الإنسان بعد الجيل الأول والثاني الذين تضمنتهما الاتفاقية الدولية للاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ١٦-١٢-١٩٦٦ ((كان الجيل الأول من حق الإنسان يشمل الحقوق المدنية والسياسية، أما الجيل الثاني منها فيشمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أما الجيل الثالث فهو يشمل الحق في بيئة نظيفة والحق في السلام والحق في التنمية والحق في الموارد الطبيعية)) د. منصور مجاجي، محاضرات في مقياس قانون البيئة، جامعة الدكتور يحيى فارس، الجزائر، ٢٠١٠، ص ٢١

وترجع أهمية هذه الوظيفة وضرورتها بالنظر إلى قيامها على أكثر الأمور حيوية في المجتمع، لذلك نجد انها تهدف إلى حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة الأمن والصحة والسكينة العامة، ولاسيما في العصر الراهن، وذلك للتعويل عليها بشكل رئيسي من جانب الدولة في القيام بدورها الرئيسي في الحفاظ على أمن وسلامة المجتمع، ولعرض الإحاطة بماهية الضبط الإداري لابد من أن نتناول ابتداءً تعريف الضبط الإداري في المطلب الأول ومن ثم طبيعة الضبط الإداري في المطلب الثاني، على النحو التالي:

المطلب الأول

تعريف الضبط الإداري

تعددت وتنوعت تعاريف الفقهاء حول الضبط الإداري، وذلك بحسب نظرة كل منهم للضبط، الأمر الذي يستوجب تعريف الضبط الإداري لغةً ثم بيان التعريف الاصطلاحي له بعد ذلك:

الفرع الأول: التعريف اللغوي للضبط الإداري

يطلق على الضبط الإداري عبارة البوليس police، وهي كلمة مشتقة من اللغة الإغريقية ومن الكلمة polteia، وكذلك الكلمة politia، والتي تعني فن حكم المدينة^(١)، كما تعددت مفاهيم الضبط الإداري سواء أكانت في اللغة العربية أو اللغتين الإنكليزية والفرنسية، ففي اللغة العربية نجد أن قواميس اللغة تحتوي على معانٍ مختلفة لمصطلح الضبط، فضبط الشيء أي حفظه بالحزم حفظاً بليغاً، ورجل ضابط أي حازم وشديد^(٢)، كما يعني إعادة الأمور إلى وضعها الطبيعي الصحيح عقب إصابتها بخلل أو قصور.

ويشتق من كلمة الضبط ما يعرف بالضابطة، ومفردها ضابط، ويقصد بها جند الوالي المكلفين بجمع الأموال والمحافظة على الأمن، والقبض على المتهمين وإحضارهم أمام السلطات المختصة^(٣)، "أما في اللغة الفرنسية، فإن ما يقابل الضبط الإداري، مصطلح La Police Administratif" ويقصد به البوليس الإداري أو الشرطة، كما يعني

(١) د. ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، ص ٢.

(٢) محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، مرجع سابق، ص ٤٠.

(٣) لويس معلوف، المنجد في اللغة والإعلام، الطبعة ٣٠، دار المشرق، بيروت، سنة ١٩٨٨، ص ٤٤٥.

أيضاً مجموعة الأنظمة التي تحافظ على النظام العام^(١)، وفي اللغة الإنكليزية، فإن المصطلح المقابل Police Administrative وله عدة مرادفات، منها تنظيم المجتمع فيما يتعلق بشؤونه الأمنية والأخلاقية والصحية، كما يعني دائرة الشرطة أو البوليس^(٢). وعلى الرغم من أن أغلب الفقه يستخدم مصطلح "الضبط الإداري" إلا أنه من الأفضل استخدام مصطلح الضبط الإداري بدلاً من البوليس الإداري الذي له معنيان، أحدهما مادي ويعني نشاط البوليس الإداري والآخر عضوي ويعني هيئة البوليس الإداري. ونتفق مع هذا الرأي بأن استخدام مصطلح البوليس الإداري بدلاً من الضبط الإداري يعد استخداماً غير دقيق، إذ إن اللغة القانونية السليمة تقتضي استخدام المصطلحات العربية بشكل واضح.

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي للضبط الإداري

يلاحظ ابتداءً أن التشريعات في معظم الدول - وخاصة في فرنسا ومصر وسورية - لم تتعرض لتعريف الضبط الإداري بصورة محددة وقاطعة، وإنما حددت أغراضه، وحتى بالنسبة لهذا الأمر فإنها لم تتناول كل أغراض الضبط الإداري. وهذا يستوجب بيان ما إذا كان المشرع قد تناول من خلال النصوص القانونية تعريفاً محدداً للضبط الإداري يكون واجب الاتباع عند حصول الخلاف حوله في المنازعات التي تعرض على القضاء من عدمه، أم أنه سار على منوال التشريعات الأخرى نفسها، ثم التطرق بعد ذلك لموقف الفقه الإداري من تعريفه للضبط الإداري، وهذا ما سيعمد الباحث إلى بيانه في هذا الفرع.

(١) معجم القانون، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية - القاهرة، سنة 1999 م، ص ٤٧٥.

(٢) الموقع الإلكتروني " شبكة المعلومات القانونية العربية، www.eastlaws.com، تاريخ الزيارة ٢٢-٧-٢٠١٥، الساعة السابعة مساءً.

أولاً-التعريف الفقهي للضبط الإداري:

إزاء عدم وضع تعريف للضبط الإداري في التشريع، اتجه الفقهاء إلى محاولة وضع تعريف محدد له، إلا أنهم اختلفوا في ذلك، ويرجع ذلك إلى تباين النظرة إلى وظيفة الضبط الإداري.

وذهب جانب من الفقه في تعريف الضبط الإداري إلى أن الضبط الإداري غاية في ذاته تسعى إليه سلطات الدولة، بينما اتجه جانب آخر إلى القول بأن الضبط الإداري قيد على الحريات العامة، وذهب فريق ثالث إلى الاهتمام بأساليب الضبط الإداري وصور نشاطه وأغراضه، ونعرض هذه الاتجاهات السابقة على النحو الآتي:

أ-تعريف الضبط الإداري على أساس أنه غاية: ذهب الفقيه (هوريو) إلى أن الضبط الإداري هو " سيادة النظام والسلام وذلك عن طريق التطبيق الوقائي للقانون^(١).

فالضبط الإداري طبقاً لهذا الرأي يعد غاية تسعى إليها سلطات الدولة لإقرار النظام والأمن، مع ما يترتب على ذلك من ضرورة وجود جهة أو هيئة معينة تعمل على استتباب الأمن والطمأنينة والسلام بين الأفراد، حتى لو تطلب الأمر اللجوء إلى استخدام القوة العامة لتحقيق ذلك. فالضبط الإداري وفقاً لهذا الرأي يشمل كافة أوجه النشاط الإداري لأنه الغاية النهائية من نظام الدولة^(٢)، غير أن الفقيه هوريو سرعان ما عدل عن هذا

(١) د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2004 م، ص ١٦.

(٢) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة-دراسة مقارنة، دار النهضة العربية-القاهرة، سنة 1998 م، ص ٨.

التعريف بعد أن وجهت إليه سهام النقد واعتبر أن الضبط الإداري هو كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة^(١).

ب-تعريف الضبط الإداري من حيث أساليبه

ذهب جانب من الفقهاء وعلى رأسهم الفقيه فيديل إلى أن الضبط الإداري هو "مجموع الأنشطة الفردية التي يكون موضوعها إصدار القواعد العامة، أو التدابير الفردية والإجراءات الضرورية للمحافظة على النظام العام"^(٢).

وفي الفقه المصري نجد أن الضبط الإداري هو "وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية"^(٣) وذهب رأي آخر إلى أن الضبط الإداري هو الإجراء الوقائي لكل الأعمال التي تخل بالأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والقيم والمبادئ العامة الأخلاقية^(٤). وهناك من رأى أن الضبط الإداري هو "السلطة التنفيذية ممثلة في هيئاته الإدارية وموظفيها الذين يضطلعون بمزاولة هذا النشاط لتقرير الأمن العام وتوفير السكينة العامة والصحة العامة"^(٥).

(١) د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 16، عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة مرجع سابق، ص ٨.

(٢) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص ٨.

(٣) د. ماجد راغب الحلوي، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية، سنة ٢٠٠٦ م ٣٩٥.

(٤) يؤيد هذا الرأي، د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، بحث منشور في مجلة مركز بحوث الشرطة - أكاديمية الشرطة، العدد ١٤، سنة 1980، ص 324.

(٥) د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1972 م، ص ٣٢٦.

وذهب رأي آخر إلى أن الضبط الإداري " سلطة البوليس عموماً " هي عبارة عن الوسائل القانونية السليمة نفسها، والمقصود بها عادةً مجموع السلطات العامة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن والصحة والسكينة وتحقيق الرفاهية، والتي تتيح للدولة في سبيل ذلك أن تقيد الحقوق والحريات الخاصة^(١).

ج-الضبط الإداري على أساس أنه قيد على الحريات العامة

يرى الفقيه (اندريه دي لوبادير) أن الضبط الإداري هو «صورة من صور التدخل من جانب السلطات الإدارية تتمخض عن فرض قيود على حريات الأفراد بهدف المحافظة على النظام العام»^(٢)، أي أن الفقيه لوبادير اتجه نحو تركيز نظريته على الضبط الإداري باعتباره غاية من جهة أهدافه وقيداً على الحرية الفردية باعتبار نشاطه وآثاره. أما الفقيه (مارسيل فالين) فهو يرى أن الضبط الإداري " قيد تقتضيه المصلحة العامة تفرضه السلطة العامة على نشاط المواطنين" ^(٣).

ويلاحظ أن لهذا الاتجاه صدى لدى بعض الفقهاء في مصر، فقد ذهب رأي إلى أن الضبط الإداري هو " حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام" ^(٤).

(١) د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، مكتبة النهضة المصرية، سنة 1960م، هامش رقم (2)، ص ٢٨٦.

(٢) د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامي، مرجع سابق، ص 17.

(٣) د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص ١٠.

(٤) د. سليمان محمد الطماوي، الضبط الإداري دراسة مقارنة، مجلة الأمن والقانون، السنة الأولى، العدد الأول، دبي،

وترتيباً على ما سبق ذكره، وما يمكن ملاحظته على هذه التعريفات المختلفة للضبط الإداري، فأنها تحاول أن تحصر وتجمع كافة الجوانب والعناصر الشكلية والقانونية والموضوعية لفكرة الضبط الإداري، كما أن جميعها تربط بين وظيفة الضبط الإداري وبين الهدف منه الأمر الذي دفع بفقهاء القانون الإداري إلى التركيز على معيارين أساسيين في تعريف الضبط وهما: المعيار العضوي والمعيار المادي، فالضبط الإداري وظيفة قائمة في كل الدول على اختلاف تركيباتها الاجتماعية والسياسية، حيث أن كل الدول تسعى إلى تحقيق النظام العام داخل مجتمعاتها لتحقيق الاستقرار فيه.

لذلك نجد أن الضبط الإداري وفقاً للمعيار العضوي: بأنه مجموع الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام أو هو: "مجموع الأعوان المكلفين بتنفيذ التنظيمات المحددة بحفظ النظام ويتعلق الأمر بأعوان الشرطة^(١)، ووفقاً للمعيار المادي: يراد بالضبط الإداري من الزاوية المادية، بأنه نشاط السلطات الإدارية وهو المعنى الأهم، الذي نقصده في القانون الإداري، لأنه يمثل إحدى النشاطات الرئيسية للحكومة وممثلها، وهي مجموعة التدخلات الإدارية، أي الموانع التي تهدف إلى صيانة النظام العام عن طريق الحدّ من الحريات الفردية، مثل ضابطة الصيد، وضابطة جنح المشروبات. ونظراً لأهمية النشاط وخطورته - كونه يحتك ويصطدم بحريات الأفراد - خوّل القانون ممارسته لعدد من الأشخاص ممن لهم سلطة الضبط الإداري دون سواهم.

١٩٩٣، ص ٢٧٤.

(١) د. بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، ٢٠٠٤ ص ١٩٧.

لكن يجب عدم الاعتقاد بأن كل سلطة ضابطة بالمعنى العضوي تتمتع بسلطة ضابطة بالمعنى المادي، فمفوض الشرطة مثلاً لا يستطيع إصدار قرار تنظيمي يستهدف إغلاق مقهى، لأن المحافظ ومدير المنطقة حسب الحالة يتمتع بهذه السلطة أما مفوض الشرطة فيكلف بالتنفيذ المادي للقرار^(١).

ويرى الباحث أنَّ هناك غموضاً وعدم تحديد في تعريف الضبط الإداري فهل هو غاية في ذاته؟ أم هو نشاط إداري؟ أم هو قيد على الحريات العامة؟ أم هو وظيفة؟ ويرجع هذا الغموض وعدم التحديد إلى إسناد مفهوم الضبط الإداري إلى فكرة النظام العام التي هي فكرة مرنة ومتغيرة، فالضبط الإداري لا يعرف عن طريق غايته فقط وإنما عن طريق وسائله أساليبه.

فالاتجاه الذي عرف الضبط من زاوية الغاية التي يهدف إليها وهو الحفاظ على النظام العام، هو تعريف أوضح علاقة الضبط الإداري بالنظام العام، ولكنه أغفل علاقة الضبط الإداري بالحريات العامة للمواطنين، ولم يضع الضبط في القلب الإداري الصحيح. والاتجاه الذي عرف الضبط الإداري من زاوية نشاطه ووسائله أظهر الجانب الإداري؛ لكنه أغفل علاقة الضبط الإداري بالحريات العامة.

ثانياً مفهوم الضبط الإداري في التشريع:

١- موقف المشرع السوري من مفهوم الضبط الإداري: باستقراء نصوص القوانين السورية نجد أنه لم تُعرف الضبط الإداري، وإنما أشارت إلى موضوعه في نص المادة (١٥) من نظام خدمة الشرطة والصادر بالقرار رقم ١٩٦٢ لعام ١٩٣٠ بأن مفهوم الضابطة الإدارية: (موضوع الضابطة الإدارية طمأنينة البلاد، وحفظ السكينة وتنفيذ القوانين والأنظمة الإدارية العامة، والتدابير اللازمة لتأمين هذه الضابطة تصدر قرارات من وزير

(١) د. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسة الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، ١٩٩٦، ص ٤٠٠.

الداخلية، فموضوع الضابطة الإدارية التي هي في الأصل ضابطة مانعة، أي الحيلولة بواسطة التحذير، دون وقوع جميع الأفعال الجرمية التي قد تدعي الضابطة العدلية لقمعها، وتقوم بها الشرطة تحت سلطة المحافظين في المحافظات، ومديري المناطق، ومديري النواحي).

ويلاحظ في سورية تعدد التشريعات التي تضيف صفة الضابطة الإدارية والعدلية على عدد كبير من موظفي الوزارات الأخرى غير وزارة الداخلية، ومن ذلك قانون قمع الغش والتدليس^(١)، وقانون الدفاع المدني^(٢)، وقانون التموين والتسعير^(٣)، والقانون المتعلق بالأبنية المخالفة^(٤)، وقانون الحراج^(٥)، وقانون حماية البيئة^(٦).

ويرجع مسلك المشرع في عدم وضع تعريف محدد للضبط الإداري إلى مرونة فكرة النظام العام بعناصره المختلفة وتطوره المستمر، لكي يساير حركة المجتمع في جميع مراحل تطوره^(٧)

٢-تعريف المشرع الفرنسي: نصت تشريعات الضبط في فرنسا بالمادة رقم ٩٧ فقرة رقم ١ من قانون الأنظمة البلدية الصادر في ٥ ابريل ١٨٨٤ والتي تنص على أن هدف الضبط البلدي هو حسن النظام العام، والأمن والصحة العمومية^(٨)، حيث لم تتكفل بسرد كل

(١) المادة ٨-١ من قانون قمع الغش والتدليس رقم ١٩٦٠ المعدل بالقانون رقم ٤٧ تاريخ ٩/٧/٢٠٠١.

(٢) المادة ١٢ من قانون الدفاع المدني رقم ٣٩، تاريخ ١١/١٢/٢٠٠٣.

(٣) المادة ٤١ من قانون التموين والتسعير، رقم ١٢٣ لعام ١٩٦٠، المعدل بالقانون رقم ٢٢ لعام ٩/١٢/٢٠٠٠.

(٤) القانون ٤٠ لعام ٢٠١٢.

(٥) المادة ٦ الفقرة (ج) من المرسوم التشريعي رقم ٢٥ لعام ٢٠٠٧.

(٦) المادة ١٢ من الفقرة الثانية من القانون رقم (١٢) للعام ٢٠١٢ المتعلق بإرساء القواعد الأساسية اللازمة لسلامة البيئة وحمايتها من التلوث وتحقيق التنمية البيئية وتحديد المهام المنوطة بوزارة الدولة لشؤون البيئة

(٧) أ. محمود حسن وانيس، حدود سلطة الضبط الإداري حدود سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير، كلية

الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٢-٢٠١٣، ص ٩

(٨) CATAGNE (j): Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police administrative, th, paris, 1961, Bordeaux, éd 1964, p 32

أغراضه، فالهدوء الذي يعتبر أحد التزامات الضبط الأساسية بتجنب المواطنين الإزعاج الذي يجاوز ذلك الذي تنطوي عليه عادة الحياة في المجتمع لم يرد له ذكر في المادة رقم ٩٧ ولعل ذلك ما دفع الأستاذ CASTAGNE إلى أن يقرر في رسالته بأن (خاتمة المادة ٩٧ لم تعد تسمح بالشك في أن تلك المادة بيانية ودلالية فقط، فقد جاء فيها: أنه أي الضبط البلدي يشمل بوجه خاص ... ثم عدت خاتمة المادة المهام المختلفة للضبط البلدي، وإذا عرفنا أن عبارة "بوجه خاص" ليست مجرد إنشائية في أسلوبها، بل أدرجت في القانون بناء على اقتراح PEUVELEY المقرر، حتى لا يبدو التعداد تحديداً، لأدركنا أنه من الصعب التمسك بالطابع الشامل لمضمون المادة ٩٧.

ويستطرد قائلاً أن القضاء الإداري الفرنسي لا يربط قراراته المتعلقة بالضبط بثلاثية المادة ٩٧ وذلك بوجه خاص في حالات عديدة، حيث إن نصوص قانون ١٨٨٤ لا تفي بأغراض الضبط بشكل واضح، وأيضاً ولذات السبب، نجد مفوض الحكومة CORNELLIE في قضية (BALDY) بتاريخ ١٠ أغسطس ١٩١٧ يوضح في مذكرته مُبدئياً أن حدود ومجالات الضبط العام لا تشكلها العناصر التقليدية وهي الأمن والهدوء والصحة العمومية ولكن مجالها هو اطار مفهوم النظام العام^(١).

كما نصت المادة ١٣١ من قانون البلديات لعام ١٩٧٧ على أن السلطة البلدية يقع على عاتقها أن تجعل الناس ينعمون بمزايا ضبط حسن، وخاصة النظافة، والصحة، والأمن في الشوارع والأماكن والمنشآت العامة وهو ما يقابلها الفقرة الثانية من المادة ٢١٢ من القانون الجديد رقم ١٤٢ الصادر في ٢١ شباط ١٩٩٦ والمتعلق بالجماعات المحلية، وبذلك يكون

(١) مشار إليه في بحث الدكتور عادل السعيد أبو الخير، أسس فكرة الضبط الإداري، مجلة الأمن والقانون، السنة السابعة، العدد الأول، دبي، ١٩٩٩، ص ٣٢٩.

المشروع الفرنسي تجنب تعريف الضبط وأشار إليه كوظيفة تقوم به السلطة البلدية بذكر أهم أهدافه.

٣- **المشروع المصري:** نص قانون الشرطة المصري والقوانين المتعاقبة له في المادة ٣ من قانون ١٠٩ لسنة ١٩٧١ المعدل بالقانون رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٢ الحالي^(١) والتي تنص (تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن والآداب العامة، وحماية الأرواح والأعراض والأموال، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات)^(٢)، ونلاحظ على هذا النص الأخير تناوله لكثير من الأغراض المتعلقة بالضبط، إلا أن هذه الأغراض جاءت في عبارات مبهمة وبالتالي لم تحدد أغراض الضبط بصورة واضحة، كما يؤخذ عليه تكراره لبعض الأغراض دون داع لذلك.

ويمكن تعريف الضبط الإداري بأنه نشاط إداري تمارسه السلطات التنفيذية في إطار القواعد التنظيمية والتدابير الفردية؛ لتقييد الحريات العامة، مما يهدف إلى حماية النظام العام والآداب العامة، تحت رقابة القضاء. ولتوضيح ذلك لابد من بيان الطبيعة القانونية للضبط الإداري وتحديد خصائصه وهو ما سنوضحه في الطلب الثاني.

(١) انظر قانون الشرطة وقراراته التنفيذية، الصادر عن الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، الطبعة الثالثة، ١٩٨٩، ص ٣

(٢) د. عادل أبو الخير، أسس فكرة الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢٨.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للضبط الإداري

لما كانت سلطة الضبط الإداري تتفرع إلى مجالات شتى؛ فقد تباينت آراء الفقهاء في تناولهم لطبيعة الضبط الإداري، حيث احتدم الخلاف فقهيًا بصدد تحديد طبيعة الضبط الإداري، فالبعض صوّره على أنه سلطة قانونية محايدة باعتباره يمارس سلطاته في حدود القانون، والبعض الآخر صوره كسلطة سياسية، وهناك أيضاً أنظمة قريبة الشبه من الضبط الإداري يمكن أن تختلط به، ومنعاً لأي لبس في ذلك، قد يكون من المفيد أن نميز بين تلك النظم وبين الضبط الإداري، وسوف يتم اختيار أقربها تشابهاً معه، وهي الضبط التشريعي والضبط القضائي وذلك من خلال هذا المطلب الذي يمكن تقسيمه على الشكل التالي:

الفرع الأول: التمييز بين الضبط الإداري البيئي وبعض الأنظمة المشابهة له

١- الضبط الإداري البيئي والضبط التشريعي البيئي:

يتفق كل من الضبط الإداري البيئي والضبط التشريعي في أنهما يتصرفان إلى تنظيم الحقوق والحريات العامة بهدف المحافظة على النظام العام البيئي على الرغم من اختلاف وسائل كل منهما في هذا الخصوص، ففي الحالة الأولى فإن وسائلها تتمثل باللوائح والقرارات الفردية، بينما في الحالة الثانية تتمثل في إصدار القوانين^(١). ومن ثم فإن سلطات الضبط الإداري البيئي لا تنفرد لوحدها في تنظيم وحماية البيئة من التلوث، بل تشاركها سلطات الضبط التشريعي في ذلك الأمر، وتطبيقاً لذلك فقد صدرت العديد من التشريعات المتعلقة بحماية البيئة^(٢)

(١) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، مرجع سابق، ص ٢٦٣.

(٢) من هذه التشريعات في سورية قانون حماية البيئة لعام ٢٠١٢ وقانون النظافة رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٤ وقانون الحراج رقم

وعليه يتحقق الضبط التشريعي إذا تدخلت السلطة التشريعية بموجب ما قد تصدره من قوانين بهدف تحقيق النظام العام وهو ما يطلق عليه اصطلاح تشريعات الضبط^(١).

٢- الضبط الإداري البيئي والضبط القضائي البيئي:

يعمل كل من الضبط الإداري البيئي والضبط القضائي البيئي بشكل متكامل، ويتجلى هذا التكامل في الحد من التلوث البيئي والمحافظة على البيئة وتحسينها، حيث إن التشريعات البيئية غالباً ما تمنح مأموري الضبط الإداري في مجال البيئة صفة مأموري الضبط القضائي، لكي يقوموا بضبط الجرائم البيئية في حال اكتشافها إذا تبين لهم ذلك أثناء قيامهم بأعمال الرقابة والتفتيش المسندة إليهم والمكلفين بها^(٢).

لذلك نجد أن الضبط الإداري مهمته وقائية تنحصر في المحافظة على النظام العام بمدلولاته، والحيلولة دون وقوع الجرائم، أما الضبط القضائي فإنه يرمي إلى ضبط الجرائم بعد وقوعها لإنزال القصاص بمرتكبيها^(٣).

٢٥ لعام ٢٠٠٧، وفي مصر صدرت العديد من التشريعات البيئية منها القانون رقم ٩٣ لعام ١٩٦٢ في شأن صرف المخلفات السائلة والقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٢ في شأن حماية نهر النيل والمجاري المائية من التلوث، وقانون حماية البيئة رقم ٤ لعام ١٩٩٤

(1) André De laubadère, Yves gaudemet, Traité droit administratif. Tome 01, Libraire général de droit de jurisprudence, 16^e édition, Paris, 1999.p : 125.

(٢) أ. رأفت محمد لبيب، مفهوم الضبطية القضائية في نطاق التشريعات البيئية، بحث مقدم خلال المؤتمر الخليجي للبيئة والتنمية الذي عقد بدولة الكويت بتاريخ ٣-٥/ديسمبر/٢٠٠٥، والذي نظمتة الشركة الوطنية للخدمات البيئية ونشر على الموقع الالكتروني، <http://www.shaimaatalla.com/vb/showthread.php?t=1769>.

تاريخ الزيارة ٣٠/١١/٢٠١٥. الساعة الواحدة صباحاً.

(٣) د. سليمان الطماوي، الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٥.

وتطبيقاً لذلك أعطت المادة ١٢ من قانون حماية البيئة السوري رقم ١٢ لعام ٢٠١٢ الفقرة ٣ للضبوط التي ينظمها المفتشون البيئيون -بعد انذار المخالف وانقضاء مدة الإنذار- صفة الضبوط المنظمة من قبل الضابطة العدلية بعد اعتمادها من الوزير أو من يفوضه، حيث تحال إلى المحكمة المختصة عن طريق النيابة العامة لمحاكمة المخالف.

وأعطى القانون للمفتش البيئي بعد أدائه القسم دخول الأماكن التي تحددها الوزارة بالتنسيق مع الجهات المختصة وذلك بموجب أمر مهمة صادر عن الوزير أو من يفوضه، يخولهم حق تفتيشها من الناحية البيئية بموازرة الضابطة البيئية وذلك لضبط أي مخالفة لما نص عليه هذا القانون، وأي مخالفة للمواصفات والشروط والأنظمة البيئية الأخرى.

كما منحت الفقرة الرابعة من المادة المذكورة المفتش البيئي حق اقتراح إغلاق المكان المخالف الذي تم إنذاره^(١)، ونجد تطبيقاً مماثلاً لهذه المادة في قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لعام ٢٠٠٧ (يمنح المراقب البيئي صفة العضو الضبط القضائي ويعاونه أثناء تأدية عمله عناصر من الشرطة البيئية، هذا في حين إن المراقب هو موظف من موظفي وزارة البيئة يسميه الوزير لتنفيذ أحكام القانون والرقابة على النشاطات المؤثرة على البيئة^(٢)).

وقد أوضحت محكمة القضاء الإداري المصرية الفرق بين الضبط الإداري والضبط القضائي حيث جاء في حيثيات حكمها (إن الأعمال التي يؤديها رجال البوليس إما أن تقع منهم بصفتهم رجال الضابطة الإدارية مثل إجراءات المحافظة على النظام العام والأمن

(١) المفتش البيئي كما جاء في قانون حماية البيئة السوري تسميه الوزارة من العاملين التابعين لها ممن تتوفر لديهم الخبرة الفنية كما هو محدد بالشروط التي تضعها الوزارة في النظام الداخلي ويؤدي المفتش البيئي أمام رئيس محكمة البداية المدنية في مركز المحافظة التي يقيمون فيها اليمين التالية //اقسم بالله العظيم ان اقوم بمهمتي بأمانة وكتمان وأن أنتهج المسلك الذي يحتمه الواجب في حماية البيئة وصحة المواطنين.

(٢) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

ومنع وقوع الجرائم، وإما أن تقع منهم بصفتهم رجال الضابطة القضائية، فتعد أعمالهم قضائية وهي التي تتصل بالكشف عن الجرائم، كما أنهم في قيامهم بهذه الأعمال إنما يقومون بها لحساب النيابة العامة وتحت إدارتها، وأعمالهم في الحالة الأولى تخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري من حيث طلب الإلغاء أو التعويض، أما في الحالة الثانية فإنها تخرج من ولاية المحكمة طلب إلغاء أي عمل قضائي أو التعويض عنه^(١).

من خلال ما تقدم يتبين لنا أن الاختلاف بين نوعي الضبط يتجلى في طبيعة أي منهما. فمهمة الضبط الإداري مهمة وقائية تتمثل في العمل على صيانة النظام العام عن طريق منع الأعمال التي من شأنها أن تُخلّ به قبل وقوعها سواءً أكانت تلك الأعمال تشكل جرائم يعاقب عليها القانون، أم لم تكن كذلك. في حين إن الضبط القضائي مهمته هي الكشف عن الجرائم ومرتكبيها، وبالتالي تقديمهم للمحاكمة وإيقاع العقوبة عليهم لتحقيق الردع العام والخاص^(٢).

كما يتميز الضبط الإداري عن الضبط القضائي من حيث النظام القانوني الذي يحكمهما. فالأول يخضع للقانون الإداري وإجراءاته تصدر على شكل قرارات تنظيمية أو فردية، وتكون معرضة للإلغاء وإيقاف التنفيذ إذا كانت غير مشروعة، في حين إن إجراءات الضبط القضائي خاضعة لرقابة القضاء العادي، ولا تقبل الطعن بالإلغاء أو إيقاف التنفيذ^(٣).

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، في ٤ ديسمبر سنة ١٩٥٥، السنة العاشرة، بند ٧٢، ص ٦٠.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٨٤.

(٣) د. عادل السعيد أبو الخير، أسس فكرة الضبط الإداري، مرجع سابق ص ٣٥٣.

٣- الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص

أ- المقصود بالضبط الإداري العام وأهدافه: يقصد بالضبط الإداري العام حماية جميع الأفراد في المجتمع من خطر انتهاكاته والإخلال به؛ والمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة^(١)، وهو يتضمن تنظيم النشاط الفردي والحريات الفردية بوضع الضوابط والقيود، ويعرف أيضا بأنه عبارة عن مجموعة الصلاحيات التي تصبغ بصورة عامة على هيئات الضبط للمحافظة على النظام والأمن وصون الصحة العامة^(٢)، ومن ثم نجد أن الضبط الإداري العام هو الأصل والقاعدة العامة الأساسية حينما نتكلم عن الضبط الإداري كوظيفة إدارية.

ويهدف الضبط الإداري العام إلى حماية النظام العام في المجتمع من الاضطرابات سواء بمنع وقوعها أو وقفها أو منع تفاقمها عند وقوعها، وذلك على مستوى الدولة كلها أو على مستوى إحدى وحداتها المحلية^(٣)، بالإضافة إلى وقاية المجتمع من الأخطار والانتهاكات ومنع استمرارها إذا وقعت، إذ ينبغي المحافظة على الأمن العام للوطن والمواطنين وحماية الصحة العامة من الأمراض وتوفير السكينة العامة لجميع السكان في جميع الأماكن، وهذه هي الأغراض الثلاثة للضبط الإداري، وبهذا يمثل الضبط الإداري العام القانون العام في مجال الضبط الإداري، وعده البعض الضبط الإداري البيئي^(٤).

(١) مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، ص ١٦١.

(٢) د. حسام الدين مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٧٤.

(٣) د. حسام الدين مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، المرجع سابق، ص ٧٥.

(٤) د. داود الباز، حماية السكينة العامة - معالجة لمشكلة العصر في فرنسا - دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشرعية الإسلامية، دار الفكر الجامعي - الإسكندرية، سنة 2004، ص ٧٢.

ب- مفهوم الضبط الإداري الخاص وخصائصه: يقصد به ذلك الضبط الذي تنص عليه بعض القوانين واللوائح من أجل تدارك الاضطرابات في مجال محدد، وذلك باستخدام وسائل أكثر تحديداً تتلاءم فنيا مع ذلك المجال، وهي بوجه عام أكثر تشدداً ويعني ذلك تحديد نوع من أنواع النشاط الفردي وإخضاعه لسلطة إدارية معينة بتشريع يبين هذه السلطة وحدودها وأغراضها^(١).

والضبط الإداري الخاص يتخصص من حيث هيئاته أو الأشخاص الذين يخاطبهم أو موضوعه أو هدفه، أو مجالات محددة بالذات^(٢). فهو يمثل نوعيات خاصة من الضبط ويكون لكل منها نظامه القانوني الخاص به يحدد هيئات الضبط المختصة في كل مجال ومدى صلاحيتها، والضبط الإداري الخاص بهذا المفهوم إما أن يستهدف ذات أغراض الضبط الإداري العام وهي حماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة في هذا المجال الخاص، أو أن يستهدف أغراضاً أخرى مختلفة. ومن أمثلة الضبط الإداري الخاص الذي يستهدف نفس أغراض الضبط الإداري العام في مجالات خاصة؛ الضبط الخاص بالجبانات أو دفن الموتى وله نظام قانوني خاص يهدف إلى ذات أغراض الضبط الإداري العام فهو يهدف إلى وقاية وحماية النظام العام في هذا المجال. وذلك لضمان أن يكون دفن الموتى في أماكن مرخص بها من الدولة ويتحقق فيها الرقابة على الترخيص بالدفن بعد التحقق من حدوث الوفاة، وأن يكون الدفن من أشخاص مدربين على ذلك معتمدين من الدولة ويطبقون أصولاً تضمن حماية الصحة العامة.

(١) د. سليمان الطماوي، الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٨.

(٢) أ. بشر صلاح العاوي، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، غزة، كلية الحقوق، 2013، ص 10

ومن أمثلة الضبط الإداري الخاص الذي يستهدف أغراضاً أخرى نذكر الضبط الخاص بالصيد والملاهي وسباق الخيل وأوراق اليانصيب والآثار، والضبط الخاص بالسياحة والأماكن السياحية فهو يستهدف أمن وراحة الزائرين والسائحين، ونظافة وحماية المناطق السياحية والحفاظ على كيان الدولة وقيم التمتع وعاداته ونظامه، وأيضاً الضبط الخاص بالآثار والأماكن الأثرية ويستهدف الحفاظ على الآثار ترميمها ومنع الاتجار فيها.

أنواع الضبط الإداري الخاص: يتميز الضبط الإداري الخاص بأن له نظاماً قانونياً خاصاً في مجالات محددة بالذات^(١)، ويأخذ صورا عديدة فقد تكون الخصوصية من حيث الهيئات التي تمارسه، أو الأشخاص المخاطبين به، أو من حيث موضوعاته وأهدافه؛ حيث سنتناولها وفق الآتي:

أ- من حيث الهيئة التي تمارسه: تتمثل هذه الصورة في قيام سلطة إدارية معينة بممارسة الضبط الإداري العام، كمنح وزير الأشغال صلاحية الضبط الإداري المتعلق بالنقل على الطرق، ووزير السياحة والآثار ممارسة الضبط الإداري العام المتعلق بالسياحة والآثار. ففي المثالين السابقين مُنحت صلاحية الضبط الإداري العام إلى كل من وزير الأشغال ووزير السياحة والآثار فالخصوصية هنا تأتي من الجهة الإدارية التي تمارس الضبط الإداري.

ب- من حيث الموضوع: تتمثل هذه الصورة من صور الضبط الإداري الخاص بوجود تشريع خاص ينظم وجهاً من أوجه النشاط الفردي^(٢)، فالاتجاه التشريعي في بعض الدول

(١) د. سليمان السعيد، ملخص محاضرات مقياس الضبط الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل، ٢٠١٣-٢٠١٤، ص ٢٦. منشورة على الموقع الإلكتروني: www.slimaniessaid.com تاريخ الزيارة ٢٠-١-٢٠١٦.

(٢) د. نجم الأحمد، الضبط الإداري، الموسوعة القانونية التخصصية، هيئة الموسوعة العربية، الطبعة الأولى، المجلد، السادس، ص ٢٠١٠ ص ٣٩٣.

يتجه إلى استبعاد نظام الضبط الإداري العام وانفراد هيئات الضبط الإداري الخاص في تنظيم نشاطات معينة، كما هو الحال في الضبط الخاص بشؤون السكك الحديدية والمنشآت الخطيرة والمقلقة للراحة^(١)، والصحة في فرنسا، أو ضابطة الحراج في سورية^(٢)، فقد يتخصص الضبط الإداري من حيث موضوع معين أياً كانت الجهة الإدارية التي تباشره مثل قوانين الضبط الخاصة بتنظيم المباني^(٣)، وكذا القانون الخاص بتنظيم المهن الخطرة أو الضارة بالصحة العامة، أو باستعمال الطرق. فالتخصص ينصب هنا على موضوع الضبط الإداري بحيث يقتصر القانون على تنظيم الضبط الإداري الخاص بهذا الموضوع دون سواه.

ج- من حيث الهدف: تتمثل هذه الحالة عندما يكون هدف الضبط الإداري لا يتعلق بالنظام العام وإنما يهدف إلى ضبط هدف آخر ليس له علاقة بالنظام العام ولا بعناصره، أو قد يواجه عنصراً واحداً فحسب من عناصر النظام العام ومن هنا يكون مقيداً بنظام قانوني خاص يستهدف حماية عنصر محدد^(٤)، وكمثال عن الضبط الإداري الخاص الذي ليس له علاقة بالنظام العام ولا بعناصره نذكر الضبط الخاص بالصيد أو بالسياحة أو بأمكان الترفيه فهنا الخصوصية تأتي بكون الموضوع خاصاً لا يتعلق بالنظام العام مع أنه في الغالب أيضاً يمارس من جهة إدارية خاصة.

(١) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٥٩.

(٢) - في حال غصب جزء أو مساحة من أراضي حراج الدولة أو وضع اليد عليها بغير حق ومع عدم الاخلال بالملاحقة الجزائية وفقاً لأحكام هذا القانون تنزع يد الغاصب أو واضع اليد بقرار يصدر عن وزير الزراعة تنفذه الضابطة الحراجية فوراً وعلى السلطات الإدارية تقديم المؤازرة اللازمة عند الطلب، المادة ٦٢ من قانون الحراج الصادر بالمرسوم التشريعي ٢٥ لعام ٢٠٠٧.

(٣) د. حسام الدين مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، مرجع سابق، ص ٧٦.

(٤) د. حسام الدين مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، المرجع سابق ص ٧٥.

د- من حيث الأشخاص المخاطبين بالضبط الإداري: يكون الضبط الإداري في هذه الحالة متعلقاً بفئة أو مجموعة محددة من الأشخاص لا يطال غيرها، كالضبط الخاص بذوي الاحتياجات الخاصة بالضبط الإداري يشمل هذه الفئات دون غيرها.

مما سبق نستخلص أن الضبط الإداري الخاص يختلف عن الضبط الإداري العام من حيث أن الهيئة التي تمارسه تكون هيئة خاصة، ومن حيث النطاق يكون الضبط الخاص أضيق من نطاق الضبط الإداري العام الذي يشمل النظام العام بعناصره الأربعة. وأن السلطة التي تمارسها هيئات الضبط الإداري الخاص تكون أقوى من السلطة التي تمارسها هيئات الضبط الإداري العام، وهذا الأمر يتيح استخدام وسائل أكثر تحديداً، ويعطي فاعلية أكثر في ممارسة السلطات الضبطية لمهامها

ولابد للإشارة إلى أنه عندما تجتمع سلطة الضبط الإداري العام مع سلطة الضبط الإداري الخاص في يد هيئة إدارية واحدة، لا يجوز إدغام السلطتين، وإنما يبقى النص الخاص وهو الذي يحكم الحالة الخاصة، ومثال هذه الحالة في سورية منح وزارة الداخلية سلطة الضبط الإداري العام، إلى جانب سلطة الضبط الإداري الخاص بالأجانب^(١)

والضبط الإداري موضوع بحثنا هو ما تقوم به هيئات الضبط الإداري بهدف الحفاظ على البيئة والحيلولة دون وقوع الأضرار البيئية وتقليلها إلى أدنى حد ممكن، وهو ما يجسد في واقع الأمر حماية للبيئة من كافة أنواع التلوث. وبالتالي فإن الضبط الإداري البيئي هو السلطة التي تملكها الإدارة من أجل حماية البيئة، وذلك عن طريق تقييد حريات الأفراد من أجل حماية النظام العام^(٢).

(١) أ. محمود حسن وانيس حدود سلطة الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢.

(٢) المادة ١٢ قانون البيئة السوري لعام ٢٠١٢، الفقرة ٢- يحق لهؤلاء المفتشين البيئيين بعد أدائهم القسم دخول الأماكن

ويترتب على ذلك أن الاختصاص القانوني لحماية البيئة ومكافحة الجرائم التي تقع عليها منوطة بسلطة الضبط الإداري في مرحلة قبل وقوع الجريمة البيئية، وكذلك منوطة بسلطة الضبط الجنائي في مرحلة بعد وقوع الجريمة البيئية.

وبالتالي يمكن أن نعرف الضبط الإداري البيئي بأنه: كل ما يستهدف المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية، الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، إضافة إلى العناصر الجديدة التي أفرزها التطور العلمي والتكنولوجي الحديث، وهي حماية الآداب والأخلاق العامة، والمحافظة على جمالية المدن في الدولة، وحماية البيئة وصيانتها وملاحقة مرتكب الجرائم البيئية.

الفرع الثاني: النظام القانوني لسلطة الضبط الإداري العام

لما كانت سلطة الضبط الإداري تتفرع إلى مجالات متعددة؛ فقد تباينت آراء الفقهاء في تحديد طبيعتها، حيث رأى جانب منهم أنها سلطة قانونية محايدة، في حين عدها آخرون أنها ذات طبيعة سياسية، وفي المقابل عدها بعضهم الآخر سلطة إدارية حيادية تضاف إلى سلطات الدولة التقليدية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وهذا ما دفعنا إلى تناول طبيعة سلطة الضبط الإداري من خلال:

الاتجاه الأول: الضبط الإداري سلطة إدارية محايدة

ذهب أصحاب هذا الرأي إلى إضفاء الطبيعة الإدارية المحايدة على فكرة الضبط الإداري، كونها تمثل إحدى الوظائف المهمة للجهة الإدارية الهادفة إلى حماية النظام العام في

التي تحددها الوزارة بالتنسيق مع الجهات المختصة وذلك بموجب امر مهمة صادر عن الوزير أو من يفوضه يخولهم حق تفتيشها من الناحية البيئية بمؤازرة الضابطة البيئية وذلك لضبط أي مخالفة لما نص عليه هذا القانون وأي مخالفة للمواصفات والشروط والأنظمة البيئية الأخرى.

المجتمع، والتي تخضع لرقابة القضاء الإداري بصدد مشروعية القرارات الإدارية الصادرة بشأنها، ولا يتحول الضبط إلى أداة سياسية إلا إذا انحرف في استعمال صلاحيته، وارتبط بنظام الحكم القائم مغلباً حماية السلطة على حماية المجتمع في نظامه العام^(١).

فتوفير السكينة العامة لا يقصد به سكينة الحاكمين واستقرار سلطتهم، كما لا يقصد بالنظام العام حماية المصالح السياسية أو الطمأنينة في الدولة بل يقصد به أمن الجماعة ونظامها^(٢)، ويقصد بالحيادية في هذا الخصوص " أن تنصرف وظيفة الضبط الإداري إلى حماية الأوضاع الرتيبة لحياة المجتمع من أي خلل ضمن إطار يباشر فيه الأفراد حرياتهم حتى لا يساء استخدامها وتسود الفوضى^(٣)، ويكاد يجمع الفقه المصري والفرنسي على أن وظيفة الضبط الإداري ذات طبيعة إدارية محايدة من وظائف السلطة العامة تهدف إلى حماية وصيانة النظام العام في المجتمع، ومن آراء بعض الفقهاء الممثلين لهذا الاتجاه:

أولاً: رأي الأستاذ بول برنارد

ذهب الأستاذ بول برنارد إلى أن الضبط الإداري وظيفة إدارية محايدة هدفها حفظ النظام العام في المجتمع، ويتساءل عما إذا كان هناك نظام عام سياسي يبرر قيام أو وجود سلطة ضبط سياسية؟

(١) سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة بالهرم-القاهرة، سنة 2008 م، ص ٢٠٣.

(٢) عماد حسين عبد الله والسيد حلمي الوزان، الضبط الإداري " الوظيفة الإدارية للشرطة"، أكاديمية الشرطة بمصر - كلية الشرطة، الطبعة الثالثة، سنة 2005 م، ص ٦٠.

(٣) محمد عبید الحساوي القحطاني، الضبط الإداري " سلطاته وحدوده"، دار النهضة العربية - القاهرة، سنة 2003م،

ويجيب عن هذا التساؤل بالنفي، ويرى أن التمييز بين السلطة الإدارية والسلطة السياسية ما يزال تمييزاً أساسياً، وأن السلطة الإدارية ما زالت بعيدة عن المؤثرات السياسية كمبدأ عام، ويترتب على وجهة النظر السابقة النتائج الآتية:

- ١- النظام العام بالمعنى التقليدي لا يمتد إلى النظام السياسي، لأنه إذا حدث ذلك فسوف تزول فكرة النظام العام باعتبارها فكرة قانونية في المقام الأول.
- 2- القاضي لا يجوز له أن يكون في خدمة النظام، وإنما يتعين عليه أن يكون في خدمة القانون^(١).

ثانياً: رأي الفقيه ليفي أولمان: ذهب الفقيه أولمان في مؤلفه " الضبط الإداري كسلطة رابعة " إلى أن الضبط الإداري وظيفة إدارية محايدة تمارس سلطاتها في حدود القانون، وهي لا تتحول إلى وظيفة سياسية إلا إذا ارتبطت بنظام الحكم^(٢).

ولا يعتبر الضبط -من وجهه نظره - وظيفة سياسية بطبيعته، ولكنه يصبح كذلك نتيجة للانحراف في استعماله، فالأشخاص الذين يستحوذون على السلطة في الدولة يميلون إلى الاعتقاد بأن حكمهم هو الأحسن والأفضل، وأن المحافظة على النظام العام الذي يمثلونه هو الضمان الحقيقي لتمتع المواطنين بمزايا هذا النظام، وقد ينتج عن ذلك أن تعمل السلطة الحاكمة على المحافظة على هذا النظام القائم، ودفعه إلى أن يتدخل بلا انقطاع في أمور الدولة لحماية الأشخاص السياسيين الذين في الحكم وحماية أوضاعهم، وبهذا التصوير

(١) عبد العليم عبد المجيد مشرف، ور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع

سابق، ص 13 وما بعدها

(٢) أ. بشر صلاح العارور، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق ص

لوظيفة الضبط ونتيجة للادعاء بأن نظام الحكم هو الأحسن، يتحول الضبط الإداري إلى مصلحة خاصة لنظام الحكم.

وينتهي الفقيه أولمان من تحليله هذا إلى القول بأن "قيام السلطة الحاكمة بتحويل الضبط من وظيفة محايدة إلى وظيفة سياسية لتأكيد حكمهم والقضاء على المعارضين، يعتبر خيانة منهم نحو الوطن"^(١).

ثالثاً رأي الدكتور محمود سعد الدين الشريف ذهب الدكتور محمود سعد الدين الشريف إلى إيضاح الطبيعة القانونية المحايدة للضبط الإداري من خلال تحديد الخصائص المميزة لهذه الفكرة كونها ضرورية، بحيث لا يمكن أن يوجد مجتمع منظم من دون ضبط إداري يهدف إلى حماية النظام العام، إذ لا يمكن تبرير أي إجراء من إجراءات الضبط المقيدة للحريات العامة إلا في حالة ما إذا كان ضرورياً لحماية النظام العام، كما تتصف بكونها حيادية أي أنها غير مرتبطة بمصالح حزبية متميزة عن مصلحة الجماعة، ولا يمكن أن تهدف إلى حماية النظام السياسي باعتباره أمراً مستقلاً عن أمن الجماعة، إضافة إلى خضوع وظيفة الضبط الإداري لسيادة القانون ورقابة القضاء الإداري، كونها تمثل نشاطاً إدارياً يستمد شرعيته من النصوص الدستورية والتشريعية، وأخيراً فإن ما تتميز به هذه الوظيفة هو اعتمادها على وسيلة السلطة العامة في المحافظة على النظام العام، الأمر الذي يمكن معه لسلطة الضبط أن تستخدم وسائل القوة المادية لتنفيذ قراراتها طوعاً أو كرهاً على الأفراد"^(٢).

(١) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية-القاهرة، سنة 1992م، ص ١٢.

(٢) عادل السعيد أبو الخير، أسس فكرة الضبط الإداري، مرجع سابق ص ٣٤٠.

الاتجاه الثاني: الضبط الإداري سلطة سياسية

ينتقد أنصار هذا الرأي من يقولون بحياد الضبط الإداري^(١)، ثم يضعون نظريتهم البديلة، التي تقوم على عدم حياد وظيفة الضبط الإداري، فهم يرون أن الاتجاه القائل بأن الضبط وظيفة إدارية محايدة اتجاه خيالي لا يتحقق إلا في المجتمع المثالي، فالمشاهد من الناحية العملية أن السلطة الحاكمة تفرض النظام الذي يحقق لها البقاء مدة كبيرة في الحكم، والنظام العام ما هو إلا انعكاس لآرائها وفلسفتها، وبالتالي فالضبط عندما يكون بحماية النظام العام، فهو يحقق مصالح الطبقة الحاكمة^(٢)، فالضبط الإداري مهمته حفظ النظام العام، والنظام العام في جوهره فكرة سياسية واجتماعية، حيث يزداد تركيزه في الحماية على كل ما يتصل بالسلطة السياسية وأهدافها، فإذا كان النظام العام في ظاهره تحقيق الأمن في الشوارع فإنه في الحقيقة هو الأمن الذي تشعر به سلطة الحكم، وحتى الأمن في الشوارع ليس إلا وجه من وجوه الأمن السياسي^(٣)، ويؤكد هذه الفكرة الفقيه باسكو فهو يرى أن الضبط الإداري بطبيعته هو مظهر من مظاهر سيادة الدولة، فإذا كان للإدارة حق التوجيه والتنظيم فإن للضبط حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة، فله الحق في إكراه الأفراد على احترام نظم الدولة ولو بالقوة، ولا يقف الفقيه باسكو عند هذا الحد بل كاد يتصور أن

(١) رأي الفقيه محمد عصفور، مشار إليه في رسالة ماجستير سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، للباحث بشير صلاح العاوي، مرجع سابق، ص ٢٣

(٢) محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام، المرجع السابق، ص ١٢٤.

(٣) أ. زينب عباس محسن، الضبط الإداري البيئي في العراق، كلية الإدارة والاقتصاد، مجلة رسالة الحقوق، كربلاء، السنة الخامسة، العدد الثالث، ٢٠١٣، ص ١٤٧.

الضبط سلطة رابعة من سلطات الدولة تقف جنباً إلى جنب السلطات الثلاث الأخرى التقليدية^(١).

لكن هذا الاتجاه لم يلق قبولاً من جانب الفقه، بل على العكس تعرض لجملة من الانتقادات منها أنه يؤدي إلى تقييد الحريات بصورة تعصف بها وتدمرها، وهذا يعني انحسار الديمقراطية وسيادة حكم الفرد، كما أن القول بالصفة السياسية يؤدي إلى خروج أعمال الضبط من الرقابة القضائية بحجة أنها عمل من أعمال السيادة، فالذي يجب أن تضعه سلطة الضبط نصب عينها هو كيف تسمح بممارسة الحرية دون الإخلال بالنظام، ومن ثم تملك الإدارة إزاء الحرية سلطة تنظيمية، ومن هنا قيل بأن الحريات لها طابع نسبي.

الاتجاه الثالث الضبط الإداري سلطة من سلطات الدولة: يقوم هذا الرأي على أن ما تقوم به السلطة العامة هو تعبير عن إرادة عامة لخدمة نشاط معين، لذا تعد سلطة الضبط الإداري في هذا المفهوم سلطة عامة لتألفها مع عناصرها ومكوناتها^(٢)، وهنا يثار التساؤل التالي: هل يمكن عد سلطة الضبط الإداري كسلطات الدولة الأساسية: التشريعية والتنفيذية والقضائية؟

للإجابة على هذا التساؤل لابد من الإشارة إلى أن أية سلطة أو هيئة في الدولة لا يمكن أن توصف بالسلطة العامة إلا إذا توافرت فيها المقومات الآتية^(٣):

١- أن ينص عليها الدستور كونها سلطة عامة مستقلة

(١) محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام، مرجع سابق، ١٢٥.

(٢) د. عدنان الزنكنة، سلطة الضبط الإداري في الحفاظ على جمال المدن وروائها، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ٣٥.

(٣) بشير محمد عمر المشهراوي، سلطات البوليس الإداري في ظل الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة في القانونين المصري والفلسطيني، رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، سنة 2005م، ص 7 وما بعدها.

٢- أن يكون لهذه السلطة هدف تحقق بموجبه غرضاً للصالح العام

٣- أن تكون لديه القدرة على ممارسة تنفيذ اختصاصها

وبتطبيق هذه المبادئ على سلطة الضبط الإداري نجد أنها لا تتوفر فيها هذه المقومات لكي تعد سلطة مستقلة في الدولة أسوة بسلطات الدولة الثلاثة الأخرى، فهي جزء من السلطة التنفيذية بما تصدره من إجراءات وقرارات تهدف إلى حماية النظام العام.

ومما تقدم نرى أن وظيفة الضبط الإداري يجب أن تمارس في إطار الحدود الدستورية

والقانونية المرسومة لها، أما إذا تحولت وظيفة الضبط الإداري إلى وظيفة سياسية تهدف إلى حماية السلطة وأشخاص الحكام أو مصالحهم الشخصية، فإن هذا التحول نتيجة للانحراف في استعمالها، وإساءة للسلطة وابتعاداً بها عن غاياتها باعتبارها وظيفة إدارية محايدة تعد ضماناً هامة للحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الإداري، لأن الإدارة وهي تمارس هذه السلطات تخضع لرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً، وذلك في حالة ما إذا تجاوزت الحدود التي رسمها الدستور والقانون لهذه الوظيفة.

ونستنتج من ذلك أن طبيعة الضبط الإداري وظيفة ضرورية ومحايدة، والجهة المنوط بها القيام بتلك الوظيفة هي السلطة التنفيذية بالاشتراك مع بعض الهيئات الأخرى بهدف حفظ الأمن العام والسكينة والصحة والآداب العامة، وهذا الهدف هو المرجو منه، إلا أنه في بعض الأحيان تصطبغ بصبغة سياسية نخضع لآراء وفلسفة الهيئة الحاكمة بهدف حماية النظام العام وليس حماية مصالح فئة معينة.

المبحث الثالث

حماية البيئة كهدف للضبط الإداري

حرصت كافة دول العالم على إبراز اهتمامها بحماية البيئة والمحافظة عليها، وقد تجلّى هذا الاهتمام بسن قوانين تجرم الأفعال التي تنطوي على الإضرار بالبيئة.

ويتفق الفقه على أن أغراض النظام العام تتجسد في ثلاثة أغراض رئيسية، وهي الأمن العام، وحماية الصحة العامة، وحماية السكينة العامة، ومع ذلك يضيف جانب من الفقه عناصر أخرى للنظام العام تتمثل بحماية الآداب العامة وجمال الرونق والرواء.

ولهذا فإن فكرة النظام العام لا يمكن أن تحقق أهدافها ما لم تستهدف منع جميع الاضطرابات، وإن هذا المنع لم يعد حكراً على العناصر التقليدية وحدها، بل إن التطور قد أصاب هذه العناصر نفسها، ومن هذه التطورات التي طرأت على العناصر التقليدية للنظام العام هي الاهتمام بموضوع البيئة وعناصرها المختلفة، وهذا ما سنبينه من خلال بيان أهداف الضبط الإداري العام وعلاقة هذه الأهداف بالبيئة (المطلب الأول)، ومن ثم نتقل لبيان مضمون الضبط الإداري البيئي (المطلب الثاني) وذلك وفق الآتي:

المطلب الأول

أهداف الضبط الإداري العام وعلاقتها بحماية البيئة

تنحصر هذه الأهداف في إقرار النظام العام وصيانتة وإعادةه إلى الحالة الطبيعية التي كان عليها، وإذا كان الفقه قد أجمع على أن أهداف الضبط الإداري تنحصر في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة^(١)، فإن هناك اتجاهاً حديثاً يأخذ بالتوسع في أهداف الضبط الإداري نظراً لازدياد تدخل الدولة في مختلف الميادين والقطاعات.

حيث أصبحت السلطات الإدارية تتمتع بالاختصاص بضبط وتوجيه حرية التجارة والصناعة المنصوص عليها دستورياً، ومراقبة مدى التزام الأفراد بقواعد البناء والتعمير، وحماية البيئة والآداب العامة... الخ، لذلك سوف نتحدث في هذا المطلب عن أهداف الضبط الإداري مع محاولة ربطها بمجال حماية البيئة على النحو التالي:

الفرع الأول: الأهداف التقليدية للنظام العام

على الرغم من اختلاف الفقه في تحديد مفهوم النظام العام إلا أن هذا لم يخلُ دون تحديد عناصره، فقد اتفق الفقه على أن العناصر التقليدية للنظام العام لا تخرج عن ثلاثة عناصر وهي: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. وتزعم هذا الاتجاه الفقيه "هوريو"، حيث اعتبر النظام العام حالة فعلية معارضة للفوضى، وبذلك اهتم بالمظهر المادي الملموس للنظام العام، أما مظهره الأدبي فلم يعتد به، إلا إذا اتخذ صورة مادية خارجية ظاهرة وخطيرة من شأنها أن تهدد النظام العام المادي^(٢)،

(١) د. حسام الدين مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، مرجع سابق ص ٨٤.

(٢) د. حسام الدين مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، مرجع سابق ص ٨٥.

فلا شأن للضبط الإداري بحالة المجتمع المعنوية أو الروحية ولا شأن له بالأفكار والعقائد التي تسود المجتمع ولو كانت ضارة بالنظام الاجتماعي إلا إذا كانت لهذه الأفكار والعقائد مظهراً خارجياً يهدد النظام العام المادي.

ويبرر أصحاب هذا الاتجاه رأيهم بأن النظام الخُلقي مرتبط بالأفكار والعقائد والشعائر والأحاسيس التي يصعب تحديدها تحديداً دقيقاً، وبذلك لا يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري سيادة الفضيلة، بل تنحصر سلطاته في أن يسود النظام واحترام القانون، وأن التوسع في مفهوم النظام العام معناه إطلاق سلطات الضبط الإداري ومنحها حرية التصرف الكاملة، وفي ذلك خطر يهدد الحريات العامة، والتوقع من صيرورة فكرة النظام الخُلقي سبباً لطغيان الإدارة وسنداً للاستبداد بضمائر الناس^(١)، ومن خلال ما تقدم سنبين العناصر التقليدية التي اعتبرها الفقه أساس النظام العام ونبين مدى ارتباطها وتعلقها بالبيئة على النحو التالي:

١- الأمن العام البيئي

يُعرّف بأنه "اطمئنان المرء على نفسه وماله من خطر الاعتداء، سواء أكان مصدره الطبيعة كالفيضانات والزلازل والحرائق، أو انخيار المباني والمرتفعات وغيرها، أم كان مصدره الإنسان كسطو المجرمين والمظاهرات العنيفة وحوادث السيارات، أم كان راجعاً إلى الحيوانات المفترسة أو الجائحة وما تسببه من اضطرابات"^(٢)، لذلك فإن تحقيق الأمن العام يقتضي منا بيان تحديد معنى الأمن البيئي وحماية البيئة من الكوارث على النحو التالي:

(١) موريس هوريو، مطول القانون الإداري، باريس، 1950، ص ٢٥.

(٢) د. يوسف شباط والدكتور عبد الرحيم الصفدي، المرافق العامة، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٠ -

أ-الأمن البيئي: حيث ازدادت النشاطات التي يقوم بها الأفراد داخل المجتمع من حيث التعقيد والخطورة، وذلك مع تنوع الحياة وتطورها وتقدمها في المجال الصناعي الذي انعكس على البيئة وسبب لها بأضراراً خطيرة، بالإضافة إلى اتساع النشاط العمراني والزراعي واستغلال الموارد الطبيعية، دون اعتبار الفرد للبيئة التي حوله.

حيث أدى ذلك إلى إضافة مكونات جديدة إلى البيئة الهوائية والمائية والترية وتغيير في خصائصها الطبيعية ووظائفها التي وجدت من أجلها، وانعكس ذلك على أمن واستقرار وصحة الانسان والكائنات الحية الأخرى. وعليه يعتبر داخلاً في صيانة الأمن العام حماية البيئة عن طريق الوقاية من المخاطر والمشاكل التي تؤدي إلى تدهورها واتخاذ ما يلزم من الوسائل للحفاظ عليها لضبطها.

فحماية البيئة في جزء كبير منها هي حماية للأمن العام، فقد فرضت التطورات الحديثة على الإدارة التزاماً بتحقيق الأمن في صوره المختلفة ومنها الأمن البيئي^(١).

وعرف بعض الفقهاء الأمن البيئي بأنه تحقيق أقصى حماية للبيئة بكافة جوانبها في البر والبحر والهواء ومنع أي اعتداء عليها قبل حدوثه، وذلك من خلال اتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة المتمثلة في سن القوانين واللوائح لردع المخالفين^(٢)، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (١٠) من قانون حماية البيئة السوري رقم ١٢ لعام ٢٠١٢ في الفقرة (٣) «يتولى المجلس الأعلى لحماية البيئة اتخاذ قرارات بمنع أو توقيف أو فرض قيود على تشغيل أي منشأة أو نشاط يعود للقطاع العام أو المشترك يرى أنها تسبب ضرراً للبيئة أو خلافاً في توازنها».

(١) أ. زينب عباس محسن، الضبط الإداري البيئي في العراق، مرجع سابق، ص ١٤٨.

(٢) د. داوود الباز، حماية السكنية العامة، مرجع سابق، ص ١١٤.

فكل النشاطات التي تقوم بها المنشآت الصناعية في الدولة إذا كانت تسبب خلل للأمن البيئي؛ تخضع لرقابة المجلس الأعلى لحماية البيئة الذي يمكنه اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع أي خلل في التوازن البيئي، أو يسبب ضرر للبيئة.

وفي هذا الصدد نص قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لعام ٢٠٠٧ في المادة (١٧) البند ثالثاً (يمنع أي نشاط من شأنه الإضرار بمساحة أو نوعية الغطاء النباتي في أي منطقة يؤدي إلى التصحر أو تشويه البيئة الطبيعية إلا بعد استحصال موافقة الجهات صاحبة العلاقة^(١))، وعليه لا يجوز بناء القرى العصرية على الأراضي الزراعية وحماية هذه الأراضي من الزحف العمراني إلا بعد الحصول على موافقة من قبل الجهة المختصة، وهذا الأمر يتعلق بالأمن البيئي من حيث حماية الأراضي الزراعية التي لها تأثير على البيئة.

من خلال التعريفات السابقة نجد أن الأمن العام يلقي على سلطات الضبط الإداري واجب القيام ببعض المهام من أجل تحقيق هدف الحفاظ على الأمن العام منها:

اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية الأفراد من خطر المباني الآيلة للسقوط، لما يمكن أن يسبب ذلك من أخطار مهددة للأمن العام داخل المجتمع، وكذلك الإجراءات اللازمة لإزالة العوائق من الشوارع والطرق العامة، فتملك سلطة الضبط إزالة إشغالات الطرق العامة بالطريق الإداري إذا كانت مخلة بمقتضيات التنظيم أو الأمن العام أو حركة المرور.

ولا شك أن حياة الإنسان الآمنة والمستقرة، وكذا حياة الأجيال المقبلة ترتبط ارتباطاً وثيقاً ببيئة آمنة وأقل تلوثاً، وهو ما يطلق عليه بالأمن البيئي الذي يعد من أسس بقاء المجتمع ونمائه^(٢).

(١) عيد محمد مناحي الحماية الإجرائية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٣٧٤.

(٢) د. رفعت رشوان، الإرهاب البيئي (في قانون العقوبات)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٩، ص ٦٧.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بمشروعية القرار الذي أصدره العمدة ومنع بمقتضاه ممارسة رياضة التزلج في بعض الأماكن وبعض الأوقات لحين تحسين الظروف المناخية، وذلك من أجل الوقاية من خطر الحوادث^(١).

من خلال ما تقدم نجد أن الأمن البيئي هو المحافظة على النظام البيئي العام، بمنع أي تهديد لعناصر البيئة أو صحة الإنسان أو الحيوان أو النبات أو المحيط الطبيعي للبيئة على المستوى الإقليمي، ومن ثم تتضح العلاقة بين حماية البيئة، وتحقيق الأمن العام.

ب- حماية البيئة من الكوارث: أصبح الاهتمام بحماية البيئة من الكوارث والاستعداد لها سواء كانت بفعل الطبيعة أم بفعل الإنسان من الحاجات الملحة التي تهتم بها الدول نظراً لما قد تسببه من أضرار لا حصر لها، وقد أخذت الدول بوسائل الحيلة والتدابير اللازمة للوقاية من حدوثها والاستعداد لمكافحتها عن طريق الطوارئ لإعادة الأمور إلى نصابها^(٢). وعرفت هيئة الأمم المتحدة الكارثة بأنها حدوث خلل خطير في أداء المجتمع يتسبب بحدوث خسائر على نطاق واسع للإنسان والمادة والبيئة، أو الاقتصاد بحيث يتجاوز قدرة المجتمع المحلي^(٣).

فالكارثة هي كل فعل أو أمر يسبب أو يلحق بالبيئة الضرر البالغ، ويسبب للإنسان

(١) CE. 22 Jauv. 1982, association "foyer de ski de fond de crevaux ", Rec. p 30.

(٢) د. عبد الله حمراوي، حماية البيئة الحضرية، ورقة عمل مقدمة في الندوة العلمية الثانية والأربعين بعنوان أمن وحماية البيئة، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ١٩٩٦، ص ١٩٠.

(٣) Serious disruption of the preformance of the community causes large-scale losses to hummans, matter, environmentcor the economy beyond the capacity of the community). قاسم صالح مصطفى أبو الهيجاء، دور هيئات الضبط الإداري في حماية البيئة في القانون الأردني -دراسة مقارنة-، كلية الحقوق، جامعة الإسراء الخاصة، ٢٠١١، ص ٣٩.

الموت والفناء، وللحيوانات الهلاك، وبالاقتصاد الضرر وبالنباتات والزراعة الدمار، وتقسم الكوارث إلى قسمين:

أ-الكوارث الطبيعية: إن مشاكل انحسار الغابات والتصحر وتغيير المناخ والتنوع البيولوجي للأحياء وغيرها، يؤدي بالإنسان إلى أن يكون قلقاً وخائفاً على حياته، الأمر الذي يلقي على عاتق سلطات الضبط الإداري واجب اتخاذ التدابير والإجراءات الوقائية لحفظ الأمن العام ولو كان في اتخاذها ما يمس حقوق الأفراد وحریاتهم الخاصة^(١).

وتنتج الكوارث الطبيعية بإرادة الله سبحانه وتعالى، حيث إنها تهدد وجود الإنسان، وتسبب الدمار للاقتصاد وتفق قدرات طبيعة الإنسان بحيث لا يستطيع القيام بأي فعل لردعها، وإنما يمكن له في بعض الأحيان الوقاية من أخطارها، ومن أمثلتها الزلازل والبراكين والفيضانات والأعاصير العاتية^(٢).

ب-الكوارث الناجمة عن فعل الإنسان: وهي التي تنتج عن نشاطات الإنسان المباشرة أو غير المباشرة، ومن أمثلتها التجارب النووية والتي تؤدي إلى انتشار الإشعاعات القاتلة للإنسان أو من خلال الحروب أو الصراعات المدمرة، أو من جراء تلويث مصادر البيئة من ماء وهواء وتربة عن طريق إلقاء المخلفات والنفايات الصلبة أو السائلة^(٣).

وتضمن قانون حماية البيئة السوري رقم ١٢ لعام ٢٠١٢ إشارة إلى موضوع الكوارث بأن تتولى وزارة الدولة لشؤون البيئة «إعداد خطط الطوارئ البيئية ومتابعة تطويرها وتنفيذها

(١) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، مرجع سابق، ص ٢٧٤.

(٢) د. مريم بنت حسن آل خليفة، الحماية القانونية للحياة الفطرية ومواطنها الطبيعية، مجلة الشريعة والقانون، الإماراتية، العدد السادس والعشرون، ٢٠٠٦، ص ٢٧٦.

(٣) د. مريم بنت حسن آل خليفة، الحماية القانونية للحياة الفطرية ومواطنها الطبيعية، المرجع السابق، ص ٢٧٧.

وذلك بالتعاون مع الجهات المختصة». وفي جمهورية مصر العربية تضمنت اللائحة التنفيذية لقانون حماية البيئة بأن يضع جهاز شؤون البيئة بالتعاون والتنسيق مع الوزارات والهيئات العامة وغيرها من الجهات المعنية خطط للطوارئ لمواجهة الكوارث البيئية وتعتمد من مجلس الوزراء^(١).

وحماية البيئة من الكوارث يقصد بها حماية المواطنين ضد الجرائم أو المخاطر والحوادث والكوارث التي يمكن أن تقع عليهم أو تهددهم في أنفسهم أو أموالهم أو أعراضهم سواء أكانت من فعل الإنسان أو الطبيعة^(٢)، كالزلازل والبراكين واشتعال الحرائق وإلقاء المخلفات في الأماكن والطرق العامة، أو الابتكارات النووية والإشعاعية التي تسبب أضراراً جسيمة على صحة الإنسان والبيئة من جراء الإشعاعات الناجمة عنها، أو كان مصدرها الحيوان كتواجد الحيوانات الضالة والمفترسة في الشوارع والميادين والحدائق والمنتزهات، مما يهدد أمنهم، ويث فيهم الخوف والقلق، فيؤدي بالتالي إلى اضطراب في المجتمع، وذلك بهدف تحقيق الأمن العام.

ومما تقدم نجد أن هيئات الضبط الإداري تسعى إلى تحقيق الأمن العام من خلال الصلاحيات التي خولها إياها القانون من كل ما يؤثر على استقرار الفرد في المجتمع وبيث الخوف والقلق في نفسه، سواء كان مصدره الكوارث أم النشاطات التي يقوم بها الإنسان في المجال الصناعي والزراعي، لذلك فالتلوث الذي يصيب عناصر البيئة من ماء وهواء وتربة يعد أشد خطورة على الأمن العام، حيث يؤدي إلى انتشار الأمراض والأوبئة، وهي إن وجدت فإنها تخلق حالة من الخوف والذعر.

(١) المادة ١ من قرار مجلس الوزراء المصري رقم ٣٣٨، لعام ١٩٩٥، والمتضمن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون البيئة رقم

٤ لعام ١٩٩٤

(٢) د. مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٣٣٠.

لذلك فإن الجرائم البيئية في المجتمع تعد أشد خطورة من الجرائم التقليدية كجرائم القتل والسرقة، مما يستوجب تدخل هيئات الضبط الإداري للحفاظ على الأمن العام من الجرائم البيئية، وذلك نظراً لاتساع محل الجريمة البيئية والتي قد تطل أعداد كبيرة من أفراد المجتمع، سواء كان مصدرها تلوث الهواء أو الماء أو التربة.

من خلال ما تقدم نجد أن أي تهديد يلحق بالبيئة وعناصرها يؤثر سلباً على الأمن العام من خلال خلق حالة من الخوف والذعر التي تتولد عنه، كما يؤثر على صحة الإنسان ومستقبل أجياله ولا سيما عندما يعيش البشر في طبيعة تعثرها تدهور الأمن المائي والأمن الغذائي والفقر، الأمر الذي حرى بنا أن نسمي عنصر الأمن العام ودوره في حماية البيئة بالأمن العام البيئي.

٢- الصحة العامة

يقصد بالصحة العامة باعتبارها أحد أهداف الضبط الإداري البيئي: كل ما من شأنه أن يحفظ صحة الجمهور وقيهم أخطار المرض^(١)، أو هي الإجراءات التي يقصد منها الحفاظ على صحة المواطنين من خطر الأمراض بمقاومة أسبابها، من ذلك المحافظة على صلاحية مياه الشرب، وتوفير حد أدنى من نقاء الهواء، وضمان سلامة الأطعمة المعدة للبيع، ومكافحة الأوبئة والأمراض المعدية، وحسن التخلص من الفضلات والنفايات السائلة والصلبة، بإعداد المجاري وجمع القمامة، والمحافظة على نظافة الأماكن العامة^(٢).

(١) LEMOYNE DE FORGES Jean-Michel, « La patrimonialité des actes administratifs en matière de santé », in Revue Française de Droit Administratif, n° 1 du 12-1-2009, p32.

(٢) وتدخل رعاية الصحة العامة في فرنسا ضمن صلاحيات السلطات المحلية، فنص المادة الأولى من تقنين الصحة العامة الفرنسي على إلزام كل محافظ بإصدار لائحة صحية تطبق على جميع البلاد الواقعة في دائرة محافظته، ويستطيع كل عمدة طبقاً لنص المادة الثالثة من التقنين إصدار لائحة صحية بلدية لسد ثغرات لائحة المحافظة في إطار بلدته مع مراعاة ظروفها، ويختص العمدة بضمان تنفيذ اللائحة الصحية للمحافظة، ويستطيع أن يوجه الأوامر للأفراد بإزالة أسباب

وقد أصبح الحق في الصحة من حقوق الإنسان الأساسية فيها، ويأتي من حيث الأهمية بعد الحق في الحياة^(١)، لأنه لا يمكن ضمان الحياة والصحة بشكل طبيعي في بيئة ملوثة بالمكونات الخطيرة، لذلك كانت حماية الصحة العامة من أبرز أهداف الضبط الإداري البيئي.

ومحافظة على الصحة العامة وثيقة الصلة بالمحافظة على الأمن العام وعدم الإخلال به، فالمحافظة على الصحة العامة من شأنها زيادة الإنتاج القومي وارتفاع مستوى الحياة وبالتالي الإقلال من الجرائم لاسيما الجرائم الاقتصادية، وقد أضحى انتشار الأمراض في ظل الكثافة السكانية بالمدن ذا أبعاد اجتماعية خطيرة من شأنها الإخلال بالنظام العام، فالذعر العام الذي يصيب المواطنين من جراء وجود وباء الكوليرا أو الطاعون، يؤدي إلى إخلال خطير بالأمن العام.

ولم يعد الاهتمام مركزاً على القضاء على المظاهر الخارجية للأوبئة العامة بل امتد إلى أسبابها فازداد الاهتمام بمياه الشرب النقية والتخلص من القمامة، كذلك أصبح للدولة الحق في التدخل في الحرية الشخصية مثل التطعيم إجبارياً في حالات الوقاية، أو في حالة انتشار الأوبئة، وكذلك حالات عزل الأفراد أو المناطق الموبوءة، والمحافظة على نظافة الأماكن العامة كالمطاعم والمخابز ومحلات إنتاج الألبان والحلوى وضمان سلامة الأدوية

المخالفات الصحية في مساكنهم jean Lamarque, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, 1963, p 596. مشار إليه في كتاب الدكتور ماجد الحلو، قانون حماية البيئة، مرجع

سابق، ص ٨٧.

(١) أ. معيفي كمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة العقيد لخضر - باتنة - كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٠-٢٠١١، ص ٥٠.

والمستحضرات الصيدلانية، ومنع التدخين في الأماكن العامة وغيرها^(١)، وهذا ما ظهر أيضاً من خلال نصوص مواد قانون النظافة العامة.

كما أن الحماية القانونية للصحة العامة تجد أساسها في النصوص الدستورية حيث جعل الدستور السوري لعام ٢٠١٢ حماية الصحة العامة من أولى واجبات الدولة ومهامها^(٢)، ونشير إلى أن الاختصاص بالمحافظة على الصحة العامة يمارس من لدن سلطات متعددة مركزية كوزارة الصحة والداخلية ووزارة التجارة الداخلية وحماية المستهلك، وسلطات إقليمية بواسطة المحافظ والمجالس البلدية والمجالس المحلية والقروية ورؤسائها، ويكون ذلك بتحديث المرافق الصحية اللازمة، ومباشرة الأعمال وتوزيع النشرات.

ولوقاية الصحة ورعايتها يقع على عاتق سلطة الضبط واجب القيام بالآتي:

أ- **رعاية الصحة الجماعية:** بأن تقوم سلطة الضبط بوضع الشروط الصحية اللازمة لحياة الجماعة، فيوضع حد أدنى من النصوص التي لا غنى عنها، ويترك للإدارة وضع التفاصيل التي يجب اتخاذها لكفالة النطاق الخارجي للصحة. ومن الأمثلة على ذلك؛ رعاية نظافة الأماكن العامة والطرق العامة، وأماكن العمل والتزود بالمياه النقية، وطريقة التخلص من القمامة والفضلات^(٣).

(١) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، مرجع سابق، ص ٢٧٦.

(٢) المادة ٢٢ من دستور سوريا الجديد لعام ٢٠١٢ حيث نصت هذه المادة (تحمي الدولة صحة المواطنين وتوفر لهم وسائل الوقاية والمعالجة والتداوي).

(٣) د. عادل أبو الخير، البوليس الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٥٦.

ب-توفير الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية والأماكن المدرسية، وقد قضى مجلس الدولة المصري تطبيقاً لذلك بغلق مدرسة نظراً لعدم استيفاء مبانيها وأدواتها للشروط الصحية اللازمة^(١).

ج-وفي مجال الغذاء يستوجب على السلطات المختصة تكثيف الجهود في القيام بأعمال الرقابة والتفتيش اللازمة على أنواع الغذاء المختلفة، وأخذ عينات منها بشكل دوري ، وفحصها في المعامل للتأكد من سلامتها وصلاحياتها للاستهلاك الآدمي، مع ضرورة إجراء التفتيش اللازم على المطاعم والمجازر وحظائر تربية المواشي والدواجن وكذلك المحلات التي تعمل في مجال المواد الغذائية والمخازن التابعة لها، لضمان استيفائها والعاملين فيها لكافة الاشتراطات الصحية المقررة، مع أهمية حظر دخول الأغذية بكافة أنواعها إلا بعد التيقن من خلوها من كافة الأمراض والأوبئة والمواد المشعة حرصاً على حماية الصحة العامة للمواطنين وسلامتهم.

د-مكافحة الأمراض المعدية: ويدخل في ذلك الإجراءات الخاصة برقابة الأغذية، وعزل المصابين بأمراض معدية، وتحصين المواطنين ضد الأمراض الوبائية، وفرض الرقابة الصحية على القادمين من الخارج، وقد قضى مجلس الدولة المصري تطبيقاً لذلك بأنه لوزارة الصحة أن تتخذ ما تراه لازماً من الإجراءات الضبطية للمحافظة على صحة الناس ووقايتهم من الأمراض ومنع نشوء الأمراض أو انتشارها، متى كانت لازمة وضرورية لصيانة الصحة العامة^(٢).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ٢٩٤، جلسة ١٨-٥-١٩٦٨، مجموعة أحكام السنة الثالثة عشر، ص ٩٢٤.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، في القضية رقم ٦٥٧، جلسة ١٦-٦-١٩٤٦، أحكام السنة الثالثة، ص

هـ- **حماية البيئة من التلوث:** تمثل البيئة السليمة قيمة من قيم المجتمع، يجب أن يسعى النظام القانوني للحفاظ عليها، شأنها في ذلك شأن الكثير من القيم في المجتمع، وهي تمثل قيمة تفوق في الواقع في أهميتها معظم القيم الأخرى؛ لأن الإضرار بها لا يضر فرداً واحداً ولكن يضر المجتمع في مجموعه.

ولهذا اتجهت معظم الدول لتأكيد هذه القيمة الجديدة في قوانينها، بل وفي بعض الدساتير^(١)، وفي الإعلانات الدولية بصورة جعلها حق من حقوق الإنسان^(٢). ونجد أن تلوث البيئة بمفهومها الحالي وأبعادها الخطيرة لم يظهر إلا مع ظهور المدنية وتقدم العلم والذي عن طريقة اكتشفت معدلات تلوث البيئة ومدى خطورتها على الحياة الاجتماعية والصحة العامة.

وقد أبرز الفقيه **Bernard** أوجه رقابة الصحة العامة في المجتمع في ثلاث صور هي^(٣):

الصورة الأولى وتتحقق في حماية الصحة الجماعية، وتتلخص هذه الصورة من الحماية في اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية صحة الجماعة وكفالة صحة البيئة، ويقتضي ذلك رعاية نظافة الأماكن والطرق العامة، وكذلك اتخاذ كافة الإجراءات للوقاية من الأمراض كالتطعيم وحملات التلقيح وعمليات التعقيم للشوارع والمشافي والمدارس من الجراثيم والأوبئة.

١٠١٥.

(١) المادة ٤٦، من الدستور المصري الجديد الصادر في ١٨ يناير ٢٠١٤ (لكل شخص الحق في بيئة صحية سليمة، وتلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ عليها، وعدم الإضرار بها، والاستخدام الرشيد للموارد الطبيعية بما يكفل تحقيق التنمية المستدامة، وضمان حقوق الأجيال القادمة فيها).

(٢) قرر المؤتمر المشترك بين المعهد الدولي لحقوق الإنسان ومعهد السياسة الأوروبية للبيئة في ١٩، ٢٠، يناير سنة ١٩٧٩، بمدينة ستراسبورج في فرنسا إلى أن الحق في بيئة غير ملوثة يعتبر من الآن فصاعداً حق من حقوق الإنسان، عادل أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٧.

(٣) د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٩٧.

الصورة الثانية: توافر الشروط الصحية للعقارات وهي تعني اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لسلامة بناء المساكن، بحيث تتوفر فيها الشروط الصحية للقاطنين فيها ومنع تعرضهم للأوبئة والأمراض.

الصورة الثالثة: توافر الشروط الصحية للمنشآت الصناعية والتجارية، ويقتضي ذلك مراعاة الشروط الصحية في هذه المنشآت بحيث لا تضر بالعاملين بها والقاطنين بجوارها، لذلك فإنه يشترط إقامة المصانع على بعد معين من المناطق الآهلة بالسكان لمنع تعرضهم لعوادم المصانع وبقايا المواد الأولية.

وقد تنبه المشرع السوري في قانون العقوبات إلى أهمية المحافظة على صحة الإنسان والحيوان فعاقب في المواد ٥٩٠ إلى ٥٩٥ من يتسبب بأمراض سارية أو قام بالغش في المنتجات، ورفع الحد الأدنى لعقوبة الحبس كلما كانت المنتجات ضارة بصحة الإنسان أو الحيوان وكان المنتج عالم بذلك، لأن صحة الإنسان على مكانة من الأهمية فيجب حمايتها بكافة الطرق القانونية.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في منع مرور المراكب ذات المحرك في إحدى البحيرات، وذلك بسبب تلوث مياهها وهو ما كان يشكل خطراً على صحة المستحمين. مما يبرر الحظر محافظة على الصحة العامة^(١).

أيضاً حكم محكمة القضاء الإداري المصرية التي ألغت قرار محافظ الإسكندرية لصادر في ٣-٨-٢٠٠٠ المتعلق بتخصيص مساحة قدرها عشرون فداناً من بحيرة مريوط لأحد المستثمرين لإنشاء مصنع لتعبئة اسطوانات الغاز عليها؛ وانتهت المحكمة إلى وقف تنفيذ قرار محافظ الإسكندرية وبطلان ما يترتب عليه من آثار أهمها: تخصيص مساحة

^(١) C.E. 28 Nov. 1980, commune d'ardres, Rec, p 449.

عشرون فداناً لأحد المستثمرين لإنشاء مستودع لتعبئة أسطوانات الغاز، وبطلان ردم تلك المساحة وبطلان ترخيص إنشاء مصنع تعبئة الأسطوانات رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠٢ الصادر من حي العامرية، وإزالة ورفع الردم الذي أُلقي في البحيرة، وكذلك وقف تنفيذ قرار الجهة الإدارية السليبي بالامتناع عن صرف مخلفات الصرف الصناعي والزراعي والصحي ببحيرة مريوط دون معالجة كاملة والضارة بصحة الإنسان والأسماك وما يترتب على ذلك من آثار أخصها وقف الصرف في البحيرة دون إجراء المعالجة الكافية طبقاً للمعايير والمواصفات العلمية السليمة المقررة، وألزمت جهة الإدارة بمصروفات طلب وقف تنفيذ القرار، وأمرت بتنفيذ الحكم بموجب مسودته ودون إعلان بإحالة الدعوى في موضوعها إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها وإعداد تقرير بالرأي القانوني^(١).

ومما تقدم نستنتج أن تلويث البيئة أو إحدى عناصرها يعد من العوامل الرئيسية للإضرار بصحة الإنسان، ولا سيما أن التلوث البيئي يكون في الأغلب مصدراً لتفشي الأمراض والأوبئة، ولذلك فإن هيئات الضبط الإداري الصحي غالباً ما تلجأ إلى اتخاذ قرارات اعتماد تدابير وقائية من أجل الحفاظ على البيئة وعناصرها وذلك بالقضاء على المخاطر التي تهددها، والسيطرة على مصادر تلويثها، وذلك للوصول إلى هدفها الأساس المتمثل بحماية الصحة العامة للمواطنين.

٣ - السكينة العامة:

تعد السكينة العامة عنصراً ثابتاً وجوهرياً من عناصر النظام العام البيئي^(٢)، ويقصد بالسكينة العامة -كهدف من أهداف الضبط الإداري البيئي -المحافظة على السكون

(١) حكم محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية في الدعاوى أرقام ٧٨١٤، ٩٠٩٠، ١٧٧١، لسنة ٥٤ ق، ٥٢١٤، لسنة ٥٥ ق جلسة ٢-٥-٢٠٠٢، مشار إليه في كتاب الدكتور محمد عبده إمام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي ٢٠٠٧، ص ٤٣٨.

(٢) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

والهدوء في الطرق والأماكن العامة، وذلك بمنع كل ما من شأنه أن يؤدي إلى إقلاق راحة الناس، كالضوضاء في الأحياء السكنية، وكذلك القضاء على الاضطرابات والمشاحنات التي تخل بالهدوء وتعكر صفو السكينة العامة^(١)، أي أن للسكينة العامة مدلولين^(٢)، مدلول سلبي يتمثل في منع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز الحد العادي كالضوضاء والضجيج ومكبرات الصوت وسوء الاستعمال لأجهزة الإذاعة، والتجمعات التي تقلق راحة السكان، ومدلول إيجابي يتمثل في المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة حتى لا يتعرض الأفراد للإزعاج والضوضاء، أي الوقاية من مظاهر الإزعاج والضجيج والمضايقات السمعية وخاصة في أوقات الراحة، إذ كلما كفل الاستقرار وزادت الطمأنينة وغاب الإزعاج واختفى الاضطراب، أمكن الكشف عن إمكانيات وملكات الأفراد فينطلق نحو تحسين حاله ومضاعفة إنتاجه، وفي النهاية دفع عجلات التنمية إلى الأمام بقوة وتحقيق صالح الدولة والسير في ركاب التقدم.

والواقع أن حماية البيئة من التلوث وثيقة الصلة بالمحافظة على السكينة العامة والهدوء العام كأحد عناصر النظام العام، وعليه فإنها تدخل في حماية السكينة العامة^(٣).

ونتيجة لذلك باتت الحاجة ماسة وضرورية لمقاومة التلوث السمعي والضوضاء، ذلك أن الضوضاء شكل من أشكال تلويث البيئة، وللإنسان الحق في بيئة خالية من الضوضاء، تتيح له العمل والإنتاج في جو من السكينة والهدوء وعدم التوتر، وتعود فوائده العملية الجمة

(١) د. سليمان الطماوي، الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٦. والدكتور أحمد خورشيد حميدي، الأساليب القانونية للحماية من الضوضاء -دراسة مقارنة-مجلة كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة كركوك، المجلد الخامس، العدد السادس عشر، ٢٠١٦، ص ٤٧.

(2) JEAN RIVERO: droit administratif, 14eme, DALLOZ 1992, P 313.

(٣) د. عيد محمد مناحي، الحماية الإجرائية للبيئة، مرجع سابق، ص ٣٩٠.

على الوطن والمواطن^(١).

وتتطلب المحافظة على السكينة العامة اتخاذ سلطات الضبط المختصة الإجراءات والتدابير اللازمة لمكافحة مظاهر الضوضاء المقلقة للراحة الناشئة عن مكبرات الصوت، وميكروفونات المدارس، والأصوات الصادرة من وسائل النقل الأرضي كالشاحنات والدراجات النارية والسيارات والقطارات، والضجيج الناجم عن المطارات والتي تلحق أضرار بالساكين بجوارها، وأصوات الأسلحة النارية والمفرقات الطبيعية أو الصناعية، والضوضاء التي تحدث في أماكن التجمعات العامة والتجمهر الصاخب، وأصوات الآلات والمعدات المزعجة في الورش والمحال والمصانع^(٢)، والصخب الذي يحدثه الباعة المتجولون عند الدعاية لمبيعاتهم في الطرق العامة^(٣).

وقد دلت الدراسات والأبحاث العلمية أن الإخلال بالسكينة العامة في الوقت الراهن زاد عن ذي قبل نتيجة للثورة الصناعية التي ملأت المدن في معظم بلاد العالم بالمصانع والورش، ونتيجة للتقدم العلمي واستخدام التكنولوجيا الحديثة في مجال النقل والمواصلات بالإضافة إلى اختناقات المرور وازدحام المدن بالسكان، وكل ذلك أدى إلى ازدياد الضوضاء وظهور مشكلة التلوث الصوتي كملوث رئيسي للبيئة...، كما دلت الأبحاث التي أجريت

(١) د. عمار التكاوي والدكتور سامر عاشور، التشريع البيئي، مرجع سابق، ص ١٢١.

(٢) د. عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص ١٩٥.

(٣) تحصر بعض القوانين على حماية السكينة العامة من الضوضاء التي يحدثها التجار أو الباعة المتجولون لترويج بضائعهم ومنافسة نظرائهم، سواء أكانوا من الباعة المتجولين - وهم أكثر إحداثا للضوضاء - أم كانوا من أصحاب المحلات التجارية. ومثال ذلك: قانون الباعة المتجولين المصري المعدل رقم ١٧٤ لعام ١٩٨١ الذي حظر الإخلال بالسكينة العامة من الباعة المتجولين فنص على أنه لا يجوز للباعة المتجولين الإعلام عن سلعهم باستعمال الأجراس أو أبواق تكبير الصوت أو أية طريقة أخرى يتسبب عنها إقلاق راحة الجمهور أو الإعلان عن سلعهم بالمناداة أو بأية وسيلة أخرى في المواعيد التي يصدر بتحديدها قرار من المجلس البلدي بعد موافقة المحافظ أو المدير: انظر: الدكتور ثروت سعد زغلول ومحمد أحمد حماد، مجموعة تشريعات حماية البيئة والهواء والمياه من التلوث، الجزء الثالث، ١٩٩٢ ص: ٢٢.

في مجال تأثير الضوضاء أن تأثيرها لا يقتصر على الجانب العضوي للإنسان بل يتعداه إلى الجانب النفسي والعصبي^(١)، وأنها تسبب نقص القدرة على العمل بتأثيرها في الجهاز العصبي، كما تؤدي إلى التوتر والقلق فضلاً عن ارتفاع ضغط الدم وعدم انتظام ضربات القلب وخلل الدورة الدموية، وتقليل القدرة على الانتباه والتركيز الذهني، وتؤدي إلى أمراض جهاز السمع والصمم. ومن هنا وُضعت القواعد القانونية والأنظمة الضبطية لمكافحة هذا المصدر لتلوث البيئة المسمى (التلوث الصوتي والاهتزازي) وتحديد المستويات والمقاييس الخاصة بالمستوى الصوتي المسموح به، ومستوى الانبعاث الضوضائي للطائرات ووسائل النقل الأخرى^(٢).

ويتلخص دور الضبط الإداري في اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالقضاء على هذا التلوث أو الحد منه، سواء كانت صادرة من الأفراد، أم من المصانع والمؤسسات المختلفة، أم من الأشغال العامة، اعتماداً على القوانين التي تضبط المجالات التي تعتبر مصادر له، ومنها قانون حماية البيئة الذي جعل من مهام وزارة الدولة لشؤون البيئة تحديد معايير ومؤشرات الحد الأعلى المسموح به بيئياً للضجيج بمختلف مصادره بالتعاون مع الجهات المختصة^(٣)، وكذلك فرض عقوبات مشددة على من يرتكب أي من المخالفات البيئية الأخرى بما فيها الضجيج أو تلوث الهواء بالروائح المزعجة أو الضارة^(٤)، وذلك بهدف الوقاية أو القضاء أو الحد من انبعاثات وانتشار الأصوات التي قد تشكل أخطار تضر بصحة الأشخاص، وتسبب لهم اضطراباً مفرطاً.

وصدر في سورية قانون السير والمركبات رقم ٣١ لعام ٢٠٠٤ المعدل بالمرسوم

(١) د. عمار التركاوي والدكتور سامر عاشور، التشريع البيئي، مرجع سابق، ص ١٢٦.

(٢) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام، مرجع سابق، ص: ٧٨.

(٣) المادة الثالثة من قانون حماية البيئة السوري رقم ١٢ لعام ٢٠١٢،

(٤) المادة ١٣ من قانون حماية البيئة السوري، الفقرة الرابعة.

التشريعي رقم ١١ لعام ٢٠٠٨ والذي يلعب دوراً مهماً في الوقاية من أخطار التلوث الضوضائي الناجم عن حركة المرور التي يقوم بالإشراف عليها، واعتبره البعض قانون تنظيمي؛ لأنه يقوم بتنظيم المرور في الطرق العامة فيبين قواعد سير المركبات والمشاة وقيادة الحيوانات ويحدد السرعة على مختلف أنواع الطرقات، ويحدد رخص قيادة المركبات والوثائق الواجب تقديمها للحصول عليها^(١).

وقد تضمن في نصوصه العديد من المواد التي تهدف إلى مقاومة الضوضاء، حيث جاء في نص المادة ٦٠ (يحظر استعمال أجهزة التنبيه الصوتية إلا لإعطاء التنبيهات اللازمة لمستعملي الطريق وعند الضرورة فقط، ويمنع استعمال الأبواق ذات الأصوات المتعددة والصارخات والصافرات)، كما حظرت المادة ٦١ استعمال أجهزة التنبيه الصوتية داخل المناطق المأهولة إلا في حالات الضرورة القصوى، كما نصت المادة ٨٦ في الفصل الرابع المتعلق بحماية البيئة في الفقرة (ج) لا يجوز أن تحدث المركبة ضوضاء تزعج مستعملي الطرق أو مجاوريها.

موقف القضاء: تطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بشرعية القرار الصادر عن مجلس المحافظة بمنع ممارسة مهنة الوساطة لبيع وشراء السيارات في المدينة بعد أن رأى أن بقاء هذه المكاتب في المدينة يضر بالراحة والصحة العامة، وجاء في منطوق الحكم «إن المادة ٢٢ من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية فوضت إلى مجلس المحافظة وضع أنظمة تخضع لها ممارسة الحرف والمهن وفتح المحلات وسير العمل فيها لشروط تتعلق بالنظام العام والصحة والراحة العامة تحت طائلة إيقاف ممارسة المهنة ولا جناح على مجلس

(١) د. عبد القادر هباش، قانون السير، الموسوعة القانونية التخصصية، هيئة الموسوعة العربية، الطبعة الأولى، المجلد السادس، ص ٢٠١٠، ص ٢٥١.

المحافظة في أن يقرر منع ممارسة مهنة الوساطة لبيع وشراء السيارات في المدينة بعد أن رأى أن بقاء مكاتب هذه المهنة ينطوي على ضرر يجب تفاديه»^(١)

وقد أجاز القضاء الإداري المصري لسلطة الضبط الحق في إصدار قرارات عامة منظمة لحظر تشغيل المطاحن ليلاً؛ لما ترتب على تشغيلها في هذا الوقت قلقاً وإزعاجاً للسكان^(٢).

كما حكم القضاء الفرنسي على شركة (Air France) بالتعويض عن الضجيج الناتج عن هبوط وإقلاع الطائرات من المطارات، وذلك عندما أثبت الخبير المكلف بالمهمة أن الأصوات الصادرة عن محركات الطائرات قد تجاوزت من حيث شدتها عن الحد المعقول في الأحياء القريبة والمجاورة من المطار على أساس الخطأ في عدم اتخاذ الاحتياطات اللازمة للتقليل من حدة الصوت وتفادي الضرر السمعي للبيئة بالضجيج والصخب المزعج^(٣).

كما أجاز مجلس الدولة الفرنسي لسلطات الضبط الإداري التدخل لتنظيم أجراس الكنائس^(٤).

أي أن سلطات الضبط الإداري تهدف إلى حماية السكينة العامة كأحد أغراض الضبط الإداري، ولها في سبيل ذلك أن تقوم بإجراءات واتخاذ تدابير للقضاء على أسباب الضوضاء والتقليل من حدته والحد منه، دون النظر إلى مصدره سواء أكان صادراً من

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ١٥٦٧ في الطعن رقم ٣ لعام ١٩٩١، منشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة للعام ١٩٩١، ص ٣٨.

(٢) أحكام مشار إليها في مؤلف الدكتور عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٨.

(٣) أشار إلى ذلك الدكتور عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، مرجع سابق، ص ٣٩١.

(٤) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، مرجع سابق، ص ٢٨٥.

الأشخاص الطبيعية أو المعنوية، العامة أو الخاصة، وذلك لأجل الحفاظ على بيئة نظيفة خالية من التلوث السمعي أو التقليل منه، كي ينعم الإنسان بالعيش في هدوء وسكينة، وذلك من خلال التحكم في الآلات الموجودة نفسها بتعديل طريقة عملها، أو إضافة بعض الأجزاء الجديدة لها، وكذلك استخدام حاميات لحاسة السمع عند العمال وبناء حجرات صغيرة من الزجاج للأصوات^(١).

ونجد مما تقدم أن المشرع السوري لا يزال يعدّ الضوضاء من قبيل المخالفات البسيطة^(٢)، وهذا واضح من خلال الجزاءات المفروضة على فعل الضوضاء، لذا كان من الضروري أن تتضمن قوانين حماية البيئة في طياتها على نظام متكامل خاص بالجزاءات الإدارية على وجه الدقة تمييزاً لها عن الجزاءات الأخرى، وأن تتناسب هذه الجزاءات مع الأضرار التي تتسبب بها الضوضاء في الإخلال بالسكينة العامة؛ من خلال توسيع سلطة الضبط الإداري في توقيع الجزاء الإداري المناسب للمخالفة التي تشكل تهديداً لراحة المواطنين.

الفرع الثاني: التطورات التي ألحقت بالمفهوم التقليدي للنظام العام.

جرى مجلس الدولة الفرنسي فترة من الزمن على اعتبار أن النظام العام الذي يخول الإدارة سلطة التدخل مستخدمة سلطات البوليس، هو النظام العام المادي، ذو المظهر

(١) د. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، المرجع سابق، ص ٢٩٦.

(٢) المادة ١٩٩ قانون السير والمركبات رقم ٣١ لعام ٢٠٠٤ المعدل بالمرسوم التشريعي رقم ١١ لعام ٢٠٠٨ (يعاقب بغرامة مقدارها ٧٠٠٠ بالإضافة إلى إزالة المخالفة وحسم ست نقاط كل من يرتكب أي المخالفات التالية: -عدم تركيب عادم أو تركيبه بصورة غير نظامية أو خروج أصوات أو ضوضاء أو دخان مضر بالصحة العامة ويعاقب بغرامة مقدارها ٤٠٠٠ آلاف وبإزالة المخالفة وحسم أربع نقاط في حال استعمال الأبواق ذات الأصوات المتعددة والصارخات والصارفات).

الخارجي، ولا شأن للبوليس الإداري بالمعتقدات والعواطف.

ولكن أحكام مجلس الدولة الفرنسي الحديثة عدلت عن هذا التفسير الضيق وأجازت للإدارة أن تتدخل للمحافظة على النظام العام الأدبي، وقد أوضحت التطبيقات العملية أن العناصر التقليدية للنظام العام لم تعد كافية وحدها لمواجهة كافة صور الإخلال بالنظام العام، لأن فكرة النظام العام في مرونتها ونسبيتها، تتطور دائماً لثلاث ظروف المجتمع المتطورة، وتنوع نشاط الدولة واتساع مجالاتها، وعلى ذلك ضمت فكرة النظام العام إلى الجانب التقليدي جانباً آخر معنوياً.

يشمل هذا التطور عناصر جديدة تتمثل في الآداب العامة وجمال الرونق والرواء:

١ - النظام العام الخلقي والآداب العامة:

يقصد بالأخلاق العامة مجموع الأسس الأخلاقية الضرورية اللازمة لكيان المجتمع وبقائه سليماً من الانحلال^(١)، وقد أكد الفقه على ضرورة تدخل سلطات الضبط الإداري لحماية كل ما يمس بالآداب والأخلاق العامة، والذي من شأنه أن يعكر النظام العام المادي للمجتمع، وذلك بهدف كفالة الحياة المادية والمعنوية على حدّ سواء.

فالمحافظة على النظام الأخلاقي يستوجب قيام سلطة الضبط الإداري بتنظيم حريات الأفراد ولاسيما عند ممارستهم حرياتهم ومعتقداتهم وشعائهم الدينية، وذلك بما لا يتنافى مع الأخلاق العامة، فالجانب الأخلاقي حصل على قيمة قانونية ضمن أهداف سلطة الضبط الإداري؛ لأن الإخلال بالنظام العام يعد من المظاهر الخطيرة التي تعكر الأهداف المادية لسلطة الضبط الإداري، وتترك آثاراً خطيرة على مرتكزاتها الثلاث (الأمن والصحة والسكينة

(١) د. نبيل إبراهيم سعد، المدخل إلى القانون، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٢٥.

العامة)، وفيما يلي عرض لموقف الفقه والقضاء:

١- **موقف الفقه:** أكد الفقيه **موريس هوريو (HAURIOU)** على هذا بقوله "...: علاوة على النظام المادي الذي يعني عدم وجود الفوضى، يوجد النظام الخلقي الذي يرمي إلى المحافظة على ما يسود من معتقدات وأحاسيس وأفكار. فإذا كان الاضطراب في النظام الخلقي قد بلغ درجة من الخطورة تهدد كيان النظام العام المادي، فإن ذلك يستوجب تدخل السلطات الإدارية الضبطية لوضع حد لذلك الاضطراب^(١).

وهذا ما أكده الفقيه **فليب فويلارد (Philippe FOILLARD)** بقوله: إذا كانت حماية الآداب العامة أمراً ضرورياً فإنه يجب أن يكون في حدود صيانة الأمن والسكينة العامة فقط^(٢)، وتعبير آخر حسب الفقيه **(Henry TEITGEN)** فهو عدم وجود الفضائح أو عدم وجود أي اعتداء أو مساس أو أذى عاماً بالقدر الأدنى من الأفكار الخلقية التي رضي بها واحترمها متوسط الأفراد خلال فترة زمنية معينة^(٣).

أما الأستاذ **لوي لوك (Louis LOCK)** فقد ذهب إلى أبعد من ذلك بقوله إن "... كل فكرة عن النظام العام متغيرة وعائمة فهي أقرب صلة بالشعور منها بالواقع القانوني^(٤)، ورغم هذا ظلت العديد من التشريعات متحفظة في هذا المجال، إذ استبعدت فكرة الأخلاق

(١) موريس هوريو، مطول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥.

(٢) د. سليمان السعيد، النظام العام كهدف وقيد على نشاط الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٩.

(٣) د. ديم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد - نلسمان - ٢٠٠٣-٢٠٠٤، ص ٣٠.

(٤) د. سليمان السعيد، ملخص محاضرات مقياس الضبط الإداري كلية الحقوق، جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل ٢٠١٣-٢٠١٤، ص ٨.

من مضمون النظام العام، وبالتالي من نطاق تدخل سلطات الضبط الإداري، ومن بينها التشريع الفرنسي إذ لم يتضمن القانون البلدي لعام 1884 في مادته 97 أية إشارة إلى الآداب والأخلاق العامة. أما في سورية فقد اكتفى المشرع السوري بتحديد عقوبة التعرض للآداب العامة أو الأخلاق العامة يعاقب عليه بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات إضافة للغرامة في جرم التعرض للأخلاق العامة^(١)، وتصنف جرائم التعرض للآداب العامة من الجنح الشائنة التي لا يشملها العفو العام نظراً لطبيعتها.

أما في مصر فإن الملاحظ أن المشرع المصري قد حسم من الناحية القانونية مسألة النظام العام الأدبي حين نص على محافظة على الآداب العامة وهو أحد أهداف الضبط الإداري، فالمادة (٢٠٦) من دستور مصر العربية لعام ٢٠١٤ قد نصت على أن الشرطة هيئة مدنية نظامية في خدمة الشعب وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن وتسهر على حفظ النظام العام والآداب العامة، وتلتزم بما يفرضه عليها الدستور والقانون من واجبات.

وقد أكد استاذنا الدكتور عبد الرزاق السنهوري في هذا الصدد أن معيار الآداب العامة هو الناقوس الذي يسود العلاقات الاجتماعية في دولة معينة وزمن معين، وهو مجموعة من القواعد التي وجد الناس أنفسهم ملزمين باتباعها ولو لم يأمرهم القانون بذلك، والنظام الأدبي هو وليد الموروثات والعادات المتأصلة وما جرى به العرف وتواضع عليه الناس، وإلى جانب ذلك ميزان إنساني يزن الحسن والقيح ونوع من الإلهام البشري يميز بين الخير والشر^(٢).

(١) انظر المواد ٥١٧ و ٥١٨ من قانون العقوبات العام الصادر عام ١٩٤٩.

(٢) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، ١٩٩٨، ص

٢-موقف القضاء: ونفس الموقف تبناه القاضي الإداري الفرنسي، إذ لم يعتبر الآداب والأخلاق العامة عنصراً من عناصر النظام العام.

غير أن القضاء الإداري الفرنسي تراجع عن موقفه هذا، لمسايرة موقف الفقه الذي ظل ينادي بضرورة أن تكفل الدولة عن طريق سلطات الضبط الإداري حماية الأخلاق العامة، باعتبارها عنصراً من عناصر النظام العام. ومن أهم القرارات الشهيرة التي أصدرها القاضي الإداري الفرنسي والتي أكد فيها على اختصاص سلطات الضبط الإداري والتزامها بحماية الأخلاق والآداب العامة، حكم مجلس الدولة الفرنسي في (٥) ديسمبر ١٩٤١ في قضية **Delvo** بأن حماية المقيمين في المستعمرة من تعاطي المشروبات الروحية يهم النظام العام مباشرة، وعلى أساس ذلك قضى بمشروعية الإجراءات التي اتخذتها الإدارة لحماية أبناء المستعمرة من تأثير المشروبات الروحية لأن ذلك يمس النظام العام^(١)، وكذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 18 ديسمبر 1959 في قضية شركة أفلام لوتيسيا LUTETIA. "

وجاء في حيثيات هذا القرار على وجه الخصوص ... حيث أنه يتضح من خلال التحقيق أن الظروف المحلية التي آثارها رئيس بلدية نيس تبرر قرار منع عرض هذه الأفلام على مستوى هذه البلدية، كما قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن البلدية لا تملك حق نقل الأسواق من مكانها لغير أغراض النظام العام، وذلك في حكمه الصادر بتاريخ ٢٢-١-١٩٧٥، في قضية pont darc vallon، والذي قضى بإلغاء القرار البلدي الصادر بمنع الباعة الجوالين في غير اليوم المخصص للسوق الأسبوعي، مع نقل ذلك السوق إلى

(١) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثالث، مطبعة دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص

ميدان آخر وإلزام البلدية بدفع تعويض للمدعي.

حيث أنه يتضح من خلال كل ما سبق أن شركة أفلام لوتيسيا والنقابة الفرنسية للمنتجين ومستثمري الأفلام غير محقين في التمسك بأن المحكمة الإدارية غير محقة في قرارها المتضمن رفض الدعوى الرامية إلى إلغاء قرار رئيس بلدية نيس، وعليه يرفض الطعن^(١).

يتضح من خلال هذه القرارات، أن القاضي الإداري الفرنسي اعتبر الآداب والأخلاق العامة عنصرا من عناصر النظام العام، وبالتالي من حق سلطات الضبط الإداري، بل ومن واجبها التدخل من أجل حمايته وصيانتته^(٢).

ومهما كان الأمر، فإن القاضي الإداري عندما أقر بضرورة حماية الآداب والأخلاق العامة، فإنه لا يتعدى إلى الأخلاق المثالية التي تعتبر مبادئ ثابتة في الضمير الإنساني، بل الحد الأدنى منها الذي إذا لم يصرح عنه الإخلال بالطابع المادي للنظام العام.

ومن هذا المنطلق، يمكن القول إن الآداب والأخلاق العامة نسبية إلى حد كبير، تتغير من مكان إلى آخر، ومن زمان إلى آخر.

وبناء على ذلك ألغى مجلس الدولة الفرنسي عدة قرارات إدارية ضبطية، تضمنت منع عرض بعض الأفلام بهدف حماية الآداب والأخلاق العامة، حيث أكد فيها أن الطبيعة غير الأخلاقية للفيلم لا تبرر لوحدها قرار المنع مادام ليس من شأنها تعكير وتهديد النظام العام المادي.

(١) C.E, arrêts société « les films lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films, du 18/12/1959, in WEIL (P), LONG (M), BRAIBANT (G), DELVOVE (P), GENEVOIS.B, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 13^{ème} édition, DALLOZ, Paris, 2001. p 550.

(٢) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، مرجع سابق، ص ٢٨٦.

ومن بين هذه القرارات، قرار مجلس الدولة المؤرخ في 19 أبريل 1963 في قضية شركة أفلام مارصو Marceau وقد جاء في حيثيات هذا الحكم على وجه الخصوص "...: حيث يتضح من خلال التحقيق أن عرض الفيلم في تاريخ اتخاذ القرار محل الطعن ليس من شأنه أن يحدث اضطرابات مادية مجدية.

ومن جهة أخرى، لم يثبت التحقيق أية ظروف محلية من طبيعتها أن تجعل عرض الفيلم مهما كانت طبيعته غير الأخلاقية تهديداً على النظام العام.... الخ^(١).

يتضح من ذلك أن فكرة النظام العام الأخلاقي صعبة التحديد، لذا فإننا نجد أن سلطات الضبط الإداري ليس لها سلطة مطلقة فيما يتعلق بتحديد الطبيعة غير الأخلاقية للفيلم، بل تخضع لتقدير القاضي الإداري الذي يبحث في مدى خطورة عرض الفيلم على الأخلاق العامة، وهل ثمة ظروفًا من شأنها أن تبرر منع عرضه.

وصدر في أعقاب حكم "LUTETIA" العديد من الأحكام والتي تقرر لسلطة الضبط التدخل لحماية للنظام العام الخلقي، وبالتالي أصبح الاهتمام بالسلوك والأخلاق أمراً يمكن أن يشكل في ذاته هدفاً مشروعاً للضبط^(٢).

(١) C.E, arrêt société "des films Marceau", du 19-04-1963, In WEIL.P, et autres, op.cit, p 247.

(٢) اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن احترام كرامة الإنسان من النظام العام، حيث قضى أن القرار الصادر عام ١٩٩٥ الذي يمنع مسرحية تسيء إلى الأقزام تمس بكرامة الإنسان، ويحق للإدارة منعها حفاظاً على النظام العام. كما اعتبر مجلس الدولة احترام الكرامة الإنسانية عنصراً من عناصر النظام العام في قراره المؤرخ في ٢٧-١٠-١٩٩٥ ومن جانب آخر أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ المؤرخ في 27-07-1994 أن حماية كرامة الإنسان ضد كل أشكال الاستغلال يعد من ضمن المبادئ ذات القيمة الدستورية د. سليمان السعيد، مقياس الضبط الإداري كلية الحقوق، مرجع سابق، ص ٢٥

ومن خلال ما تقدم يتبين لنا أن حماية الضبط الإداري العام للآداب العامة تبقى حماية محدودة مقرونة بحماية العناصر الأخرى للنظام العام البيئي، والسبب في ذلك يرجع إلى أن تدخل رجال الضبط الإداري في مجال حماية النظام العام يتمثل في مظاهر خارجية محسوسة دون المسائل النفسية أو الأدبية أو المعنوية، ما لم تترجم هذه المظاهر إلى أعمال كيدية تبرر تدخل سلطات الضبط الإداري لمنع الأسباب المنافية للآداب العامة، والحيلولة دون تعرضها للخدش والانتهاك، ذلك أن مهمة القانون هي أن يسود النظام لا أن تسود الفضيلة، وليس من مهمته تعليم الناس الأخلاق، أو تحقيق طهارة النفوس وكماها.

٢: المحافظة على جمال الرونق والرواء.

بعد النضال من أجل حماية الصحة العامة، والسكينة العامة، وُجهت الأنظار للاهتمام بحماية جماليات الشوارع ورونقها، ويقصد بها المظهر الفني والجمالي للشارع والذي يستمتع المارة برؤيته، ومن ثم برزت إلى الوجود فكرة المطالبة بحماية قانونية للجمال الرواء. وقد صدرت قوانين ضبط خاصة أدخلت صراحة في صلبها الاعتبارات الجمالية، مثل القوانين المتعلقة بتنظيم المدن وتنسيقها، وقوانين العمران، وتسوية البناءات الفوضوية لإعطاء بعد جمالي للبيئة العمرانية^(١).

(١) في سورية أجازت نصوص بعض القوانين لهيئات الضبط أن تستخدم سلطاتها لتنسيق المدن والمحافظة على مظهرها ورواءها، ومن قبيل ذلك ما نص عليه القانون رقم ٢٣ لعام ٢٠١٥ الخاص بتنفيذ التخطيط وعمران المدن في المادة ١٧ تقتطع الجهة الإدارية مجاناً وفق أحكام المادة ٤/ من هذا القانون جميع الأراضي اللازمة لتنفيذ الطرق والساحات والحدائق ومواقف السيارات والمشيدات العامة ومقاسم السكن الشعبي ومقاسم الخدمات الخاصة وفق المخطط التنظيمي العام والتفصيلي المصدقين، وكذلك القانون رقم ٢٦ لعام ٢٠١٠ الخاص بتنظيم التخطيط والتطوير الإقليمي الذي أشار في المادة ١ أن الغاية من قانون التخطيط الإقليمي هي تنظيم عملية التخطيط والتطوير الإقليمي المكاني في كافة أنحاء الجمهورية العربية السورية.

وقد كانت المحافظة على جمال المدن وروائها باعتبارها أحد عناصر النظام العام والذي يبرر تدخل سلطات الضبط الإداري لحمايته، موضع خلاف فقهي في فرنسا قبل التطور القضائي في هذا المجال^(١).

وفيما يلي عرض لموقف الفقه والقضاء من الناحية الجمالية كعنصر من عناصر النظام العام:

١- موقف الفقه: رأى بعض الفقه أن عدم احترام البعد الجمالي في العمران وما يتعلق به من قبيل التلوث البصري أو المضايقات البصرية، والقضاء على التلوث البصري أصبح من أهداف النظام العام^(٢)، ورأى جانب آخر من الفقه أن إشاعة جمال الرواء في الشارع يؤدي إلى تحقيق السكينة النفسية للأفراد؛ نظرا لحاجة الإنسان إلى حماية إحساسه بالجمال بقدر حاجته إلى حماية لوازمه المادية. وشيوع الفوضى في جماليات المكان يؤدي إلى الضيق والاضطراب وتوتر الأعصاب، وبدلاً من أن تكون الأماكن العامة مصدراً للبهجة والتمتع بجمال الطبيعة وبهاء المعمار، تتحول إلى سياط عذاب لأحاسيس الأفراد، ومن ثم فإن بعض الفقهاء لم يترددوا في وضع جماليات الأماكن العامة في نطاق مفهوم النظام العام الذي يجب على سلطات الضبط الإداري صيانته^(٣).

وعلى عكس ما تقدم ذهب جانب من الفقه إلى أن مسألة المحافظة على جمال الرونق والرواء لا ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار أو لتبرير تدخل سلطات الضبط الإداري إلا إذا تلاقت بصورة ما مع أحد عناصر النظام العام التقليدية، ومثال ذلك إلزام مالك أرض

(١) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، مرجع سابق، ص ٢٩٠.

(٢) د. ماجد الحلو، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص ٩٠.

(٣) أ. معيني كمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص ٥٤.

بتسويرها للمحافظة على الشكل الجمالي وفي نفس الوقت منع الأثرية المتراكمة بها من أن تثيرها الرياح فتزيد نسبة التلوث بما يضر بالصحة العامة^(١).

غير أنّ الفقيه دوينز DUEZ يعتبر حماية جمال الأماكن العامة تدخل في مهام البوليس، كما يرى الفقيه أن حماية الجمال تدخل بطبيعتها في فكرة النظام العام باعتبار أنّ الإدارة مسؤولة عن حماية الإحساس لدى المارة كمسؤولياتها عن ضمان سلامتهم وأمنهم^(٢).

ولعل من أبرز الصور الأساسية لجمال المدن وروائها يتمثل في صورتين^(٣):

الصورة الأولى تتمثل في ترميم المباني القديمة وتشبيد العمارات ونظافة البيئة، حيث هناك العديد من النصوص التي أوجبت على أجهزة الدولة التنفيذية المحافظة والاهتمام بالمباني الأثرية والتراثية، وقد وضع قانون الآثار السوري مجموعة من الأحكام للحفاظ على الآثار، فحظر إتلاف الآثار المنقولة أو الثابتة أو تشويهها بالكتابة أو بالحفر عليها أو تغيير معالمها، وذلك بهدف الحفاظ على رونقها وحمايتها من عبث العابثين المخربين^(٤)، كما أوجب قانون الآثار في المادة ١٢ على السلطات الأثرية أن تعمل في حدود ما ترسمه الاتفاقيات والمعاهدات على استعادة الآثار المهربة، ومنع القانون إقامة الصناعات الثقيلة والخطرة والمنشآت الحربية في حدود نصف كيلو متر من الممتلكات الأثرية والتاريخية المسجلة، وذلك بهدف تأمين حماية كاملة للمناطق الأثرية من كل ما يمكن أن يؤثر عليها

مشار إليه من قبل د. دايم بلقاسم، النظام 17. P. DUEZ, Police et esthétique de la rue, (١)
العام والشرعي وحماية البيئة، مرجع سابق ص ٣٣.

(٢) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 108

(٣) د. عدنان الزنكنة، سلطة الضبط الإداري في الحفاظ على جمال المدن وروائها، مرجع سابق، ص ٧١.

(٤) المادة ٧ من قانون الآثار السوري رقم ٢٢٢ لعام ١٩٦٣ والمعدل بالقانون رقم ١ لعام ١٩٩٩.

ويلحق بها الضرر^(١)، ويؤخذ على هذا النص ضيق المساحة المحددة المخصصة لإقامة الصناعات الثقيلة والخطرة والمنشآت الحربية إذ حددها بنصف كيلو متر فقط.

وكذلك ما نص عليه القانون الفرنسي الصادر في ٢٩ كانون أول ١٩٧٩ الخاص بالرقابة على لصق الإعلانات ومرسوم ٢٨ لعام ١٩٧٠ المنظم لتصاريح البناء. وفي مصر صدر القانون رقم ٣ لعام ١٩٨٣ بشأن التخطيط العمراني والاشتراطات الجمالية.

الصورة الثانية تتمثل في تشجير المدينة وتزيينها والاهتمام بحدائقها، ذلك أن مفتاح الرقي والتألق الحضاري يرتبط بعصرية المدينة حين تغطي الحدائق الغناء، لذلك تعمل سلطات الضبط الإداري على خدمة المواطن بتوفير سبل الراحة والمتعة النفسية وذلك بزيادة رقعة المناطق الخضراء وتشجير المدن لأن زيادة المساحات الخضراء تعني إضفاء الجمالية على المدينة، فهنا تبرز المسؤولية المباشرة للإدارة التي تناط بها واجبات حماية المواطن الذي يتذوق جمال مدينته ويعمل جاهداً على سلامتها والمحافظة عليها.

وقد أعطت بعض النصوص التشريعية في بعض الدول العربية الحق لهيئات الضبط الإداري استخدام سلطتها لتنسيق المدن والمحافظة على جمال الرونق والرواء فيها، ففي سورية صدرت العديد من المراسيم والقوانين التي تهدف لتنسيق المدن وحمايتها والحفاظ على جماليتها منها قانون تصنيف الطرق العامة وحمايتها رقم ٢٦ لعام ٢٠٠٦ الذي أعطى لكل من المحافظ ووزير النقل جميع الصلاحيات الضرورية لإيقاف أي عمل أو اعتداء على الطريق وإزالة الآثار الناجمة عن ذلك^(٢).

(١) د. عمار التركاوي والدكتور سامر عاشور، التشريع البيئي، مرجع سابق، ص ٩٥.

(٢) المادة ٢٥ من قانون تصنيف الطرق العامة وحمايتها في سوريا.

وفي مصر صدرت قوانين كثيرة حول ذلك الأمر، منها ما نص عليه القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ بشأن المجتمعات العمرانية الجديدة من إعطاء الهيئة المسؤولة عن هذه المجتمعات صلاحية وضع قواعد ونظم تحدد التخطيط العمراني التفصيلي للمناطق السكنية والتجارية والصناعية والسياحية والترفيهية وغيرها من الاستعمالات، وارتفاع المباني ولونها، كما أعطتها سلطة عدم الترخيص لصاحب الشأن إلا بمراعاة تلك القواعد والاشتراطات. وبالطريقة نفسها أصدر المشرع العراقي العديد من القوانين اهتم في مضامينها بالمحافظة على الجمال والرونق، ومنها قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لعام ١٩٦٤ الذي خول الهيئات الإدارية الحق في تعيين ومراقبة العمران بشكل يؤمن المحافظة على تراث المدينة التاريخي والحضاري مع ضرورة إبراز المواقع ذات المناظر الجميلة بالأبنية والأماكن التي لها حرمة دينية أو أثرية بالشكل اللائق لها.

٢- موقف القضاء: أما في مجال التطبيقات القضائية فإن مجلس الدولة الفرنسي قضى في أول حكم له في سنة 1928 بأنّ سلطات الضبط الإداري لا يحق لها أن تتدخل للمحافظة على جمال الرنق والرواء إلا في الحالات التي ينص فيها القانون ذلك بنصوص صريحة.

غير أنّ المجلس قد عدل عن موقفه عام 1936 بحكمه الصادر في قضية اتحاد نقابات مطابع باريس^(١)، والتي تتلخص وقائعها في أن الجهة الإدارية سبق لها أن أصدرت لائحة تحظر بموجبها توزيع الإعلانات على المارة في الطرق العامة نظراً لأنّ إلقاءها عقب الاطلاع عليها يسبب تشويهاً للمنظر العام الجمالي الذي يجب الحفاظ عليه، وطعن اتحاد نقابات

(1) C.E 23 Oct 1936, Union parisienne des Syndicats de l'Imprimerie, Rec, p 966.

المطابع في هذه اللائحة مطالباً بإلغائها لخروج أهدافها عن الأهداف المرسومة لسلطات الضبط الإداري، وهي المحافظة على النظام العام، ورفض مجلس الدولة ذلك مؤكداً أن حماية جمال الرونق والرواء تعتبر من أغراض الضبط الإداري كونها من عناصر النظام العام الجديدة بالحماية، وبذلك اعترف المجلس، واستقر قراره على مشروعية تدخل سلطات الضبط الإداري لتحقيق أغراض جمالية لا علاقة لها بالعناصر التقليدية للنظام العام^(١).

وحول موقف مجلس الدولة المصري نجد أنه تبني نفس اتجاه نظيره الفرنسي، واعترف بحق سلطات الضبط الإداري في التدخل لحماية جمال الرونق والرواء، وبفرض لوائح تنظيمية لحماية المظهر الجمالي، حيث قضت محكمة القضاء الإداري بأن الإدارة بما لها من وظيفة البوليس الإداري مكلفة بمراعاة هدوء الأحياء السكنية وصيانتها من حيث الأمن والصحة والسكنية والمظهر^(٢).

وفي قضية أخرى قررت ذات المحكمة أن «الإدارة بما لها من وظيفة الضبط الإداري مكلفة بمراعاة هدوء الأحياء السكنية وصيانتها من حيث الأمن والصحة والمظهر، وأنها إذا قامت بوضع البرنامج الإسكاني ومشروع تنسيق بشأن التوفيق بين صيانة الأحياء السكنية وبين تزويدها باحتياجاتها من المحال المخصصة، وجعلت هذا المشروع التنسيق مرجعاً تلتزم الأوضاع التي تقرر فيه عند دراسة حالة كل ترخيص على حدة في ضوء القواعد التنظيمية التي تضمنها المشروع، فإنها لا تكون بذلك قد خالفت القانون بل عملت على حسن تنفيذه»^(٣).

(١) مشار إليه في مؤلف د. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري المرجع السابق، ص ٢٠٧.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في ١٩٤٩/٤/٢٦، مجموعة أحكامم القضاء الإداري الثالثة، ص ٦٢٢.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر ف ١٩٦٤/٥/٢٦، القضية رقم ٨٢٧ لسنة ١٦.

وسار قضاء مجلس الدولة السوري بموقف نظيره المصري لجهة موافقة الإدارة على إصدار قرارات ضبط تستهدف المحافظة على الناحية الجمالية ويبدو في ذلك قرار المحكمة الإدارية العليا الذي أقرت فيه شرعية القرار الصادر عن الجهات الإدارية المختصة والذي يستهدف حماية الشاطئ رغم عدم وجود تنظيم سابق لهذا الموضوع، حيث جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا (إن القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للسياحة ومجلس محافظة طرطوس والمديرية العامة للموانئ بمنع نقل رمال الشاطئ إلى محافظات الداخل تعتبر صادرة عن مرجعها، وبالتالي فإنه لا معقب على هذه القرارات والتعليمات التي رآها المرجع المختص ضرورة للمحافظة على جمال الشاطئ ورونقه)^(١)

أي أنه من خلال الأعمال التي تدخل في مفردات المحافظة على الجمال والرونق تظهر العلاقة وطيدة بين حماية البيئة وبين هذا الغرض المستجد من أغراض الضبط الإداري، حيث لا يمكن أن ينظر للاهتمام في نشر الحدائق والمنتزهات في المدن وخاصة المزدحمة منها، وكذلك تقسيم المدن إلى قطاعات سكنية تتوفر فيها مناطق عمرانية وصناعية وتجارية، إلا في إطار حماية البيئة والعناية بمظهرها الخارجي.

٣: النظام العام الاقتصادي والاجتماعي:

ازداد تدخل الدولة واتسعت مجالات تدخلها تحت ضغط الظروف الاقتصادية والاجتماعية وتأثير الاتجاهات الاجتماعية، فتولت تنظيم الكثير من الموضوعات والعلاقات الاقتصادية وذلك من أجل تحقيق الصالح العام الاقتصادي.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٢٧٩ في القضية رقم ٣١٩ لسنة ١٩٧٧، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا للعام ١٩٧٧.

وقد أكد الأستاذ الفقيه جورج ريبير GEORGE RIPERT على وجود النظام العام الاقتصادي بقوله «إن النظام العام يتجاوز نطاق الهدوء والأمان وأنه يتأثر بالعلاقات الاقتصادية، ومن ثم تخول سلطات الضبط اليوم الحق في أن تضع في الاعتبار غايات اقتصادية معينة، كالأجور والأسعار والتمويل وهذه مواد أو متطلبات جديدة للنظام»^(١)

لذلك فإن التطورات الحديثة التي طرأت على النظام العام أدت إلى التداخل بشكل ملحوظ مع النظام العام الاقتصادي والاجتماعي وحتى الثقافي والحضاري، ففي المجال الاقتصادي نجد أن التراخيص التي تمنحها الإدارة لممارسة نشاط معين والشروط التي تفرضها بمناسبة ممارسة أنشطة محددة ليست فقط لمراقبة النشاط وإنما لتوجيه الاستثمارات نحو مجالات معينة تساهم في تحقيق رفاهية الأفراد^(٢)، كتقديم التسهيلات للمعامل الكبرى التي تتطلب عدداً كبيراً من العمال وذلك بغية امتصاص البطالة وبالتالي القضاء على أي نوع من الاضطرابات التي قد تحدث بسببها، أو وضع شروط لممارسة نشاط آخر وذلك بغية الحد منه لأن فائدته تعتبر زهيدة بالنسبة للأفراد، أو أنه نشاط أوصل الأفراد لحد الإشباع منه، وذلك حتى يتحول أصحاب رؤوس الأموال نحو أنشطة أخرى أقل شروطاً، وأكثر تشجيعاً كل هذا بغية ضمان التوازن الاجتماعي وإشباع حاجات الأفراد، لأنه كلما توفرت هذه الشروط كلما نقصت أسباب الاضطرابات وكلما ساد النظام العام بجميع أبعاده^(٣).

(١) أ. ديم بلفاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، مرجع سابق، ص ٣٢.

(٢) د. عادل أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٩.

(٣) نصت المادة ١٣ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ في الفقرة الثالثة المتعلقة بالمبادئ الاقتصادية (تكفل الدولة حماية

ونتيجة لذلك ظهر فرع قانوني يطلق عليه القانون الاقتصادي البيئي الذي يرى أن مكونات البيئة من ماء وهواء وموارد طبيعية، وتباين أنماطها، من أهم معايير قياس التفاوت في التقدم الاقتصادي بين الدول، بل يمكن القول إن المستوى الاقتصادي للدولة يكون وراء تلوث البيئة^(١).

وفي المجال الاجتماعي أصبح تدخل الإدارة في مجال الإسكان يعد من النظام العام سواء بالعمل على توفير المساكن بشتى الأساليب، أو منع السكن في أماكن معينة لأسباب وجيهة مثل كونها آيلة للسقوط، أو لخطورتها من الناحية الأمنية^(٢).

كما أن حماية القدرة الشرائية للمواطن والتدخل للحد من البطالة وحماية الأسعار والتموين الدائم بالسلع الاستهلاكية تعد من المسائل الضرورية التي وإن تأثرت ستنعكس سلباً على النظام العام مما يؤدي إلى الإخلال به^(٣)، كما أن حماية الشرائح الاجتماعية المعرضة للخطر أكثر من غيرها يعد من صميم النظام العام كحماية الطفولة والأمومة.

فهذا الازدياد الواضح في تدخل سلطات الضبط الإداري في النواحي الاقتصادية يقلل من خطورة الفوضى العارمة. وإذا تركنا الأفراد يمارسون حرياتهم الاقتصادية دون رقيب، سينعكس ذلك سلباً على النظام الاجتماعي بمجمله، وهذا ما دفع أغلب الدول في العصر الحديث إلى توجيه الاقتصاد الوطني بغية السيطرة عليه من أجل فرض قيود على تصرفات

المنتجين والمستهلكين وترعى التجارة والاستثمار وتمنع الاحتكار في مختلف المجالات الاقتصادية وتعمل على تطوير الطاقات البشرية وتحمي قوة العمل، بما يخدم الاقتصاد الوطني)

(١) د. عمار التركاوي، التشريع البيئي، مرجع سابق، ص ٩٤.

(٢) د. عدنان الزنكنة، سلطة الضبط الإداري غي المحافظة على جمال المدن وروائها، مرجع سابق، ص ٤٥.

(٣) أ. غلاي حياة، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، ٢٠١٤-٢٠١٥، ص ٤٦.

الأفراد والنهوض بمؤسسات الدولة، ونجم عن ذلك أن سلطات الضابطة الإدارية توسعت أيضاً حتى شملت أسعار المواد الاستهلاكية خوفاً من التلاعب بها، وفوّضت الضابطة الإدارية بقمع المخالفات بعقوبات شديدة نقدية وإحالة أصحابها إلى المحاكم ذات الاختصاص^(١).

ترتيباً على ما سبق ذكره فالمفهوم الحديث للنظام العام وإن كان قد اختلف عن مفهوم النظام العام التقليدي، إلا أن الاختلاف لا يعد في الطبيعة بل إن مفهوم عناصر النظام العام قد تطورت بشكل استوعبت فيه الكثير من المفاهيم التي لم يكن يتصور سابقاً أنها تؤدي إلى الإخلال بذلك العنصر، فمثلاً ضرورة احترام كرامة الإنسان وإن بدت بأنها قيمة معنوية، إلا أن الإخلال بها يؤدي إلى المساس بالأمن العام، وكذلك حماية الأخلاق العامة هي أيضاً يؤدي الإخلال بها إلى المساس بعنصر الأمن العام وبالتالي الإخلال بالنظام العام. والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال ما هي الأساليب التي يعتمد عليها الضبط الإداري في تحقيق أهدافه.

من خلال ما تقدم نجد بعض الفقهاء وشاركهم في ذلك بعض أحكام القضاء الإداري قد أضافوا أهدافاً جديدة إلى الضبط الإداري غير الأهداف التقليدية المتعارف عليها، وذلك لأن النظام العام فكرة مرنة ومتطورة، وهذه الصفات نابعة عن طبيعة النظام العام الحيوية والتي لا تتفق مع استقرار النصوص، وبالتالي من الصعوبة حصر عناصر النظام العام بشكل محدد لأن هذا التحديد وإن كان صحيحاً لفترة معينة، إلا أنه يخضع لتطور مستمر، وبالتالي لا بد من توسيع وتطوير نطاق تطبيق النظام العام ليتلاءم مع المجتمع باعتبار النظام العام المعبر عن روح النظام القانوني لجماعة ما.

(١) د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة رياض، دمشق، ١٩٧٨-١٩٧٩، ص ٥٠٠.

المطلب الثاني

الضبط الإداري البيئي

بينّا في المطلب الأول أن الضبط الإداري العام هو الذي يهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة المعروفة، هي الأمن والصحة والسكينة العامة، بالإضافة إلى العناصر الجديدة التي أضيفت لمفهوم النظام العام تتمثل في الآداب والأخلاق العامة والنظام العام الاقتصادي وجمال الرونق والرواء وتقوم به سلطة الضبط العام.

أما الضبط الإداري البيئي فيقيم المشرع بقوانين خاصة لتنظيم بعض أنواع النشاط، ويعهد به إلى سلطة إدارية خاصة بقصد تحقيق أهداف محددة، هذه الأهداف قد تختلف عن أهداف الضبط الإداري العام، فهو يهدف إلى حماية عناصر البيئة من المشاكل التي تعترّيها، مثل المحافظة على أنواع معينة من الكائنات المهددة بالانقراض أو حماية الثروة السمكية، أو النباتات أو الحد من المنشآت الحرفية والصناعية، والمحافظة على النواحي الجمالية أو المناظر الطبيعية.

وندرس فيما يلي بشيء من التفصيل بعض أنواع الضبط الإداري الخاص ذات الصلة الوثيقة بمكافحة تلوث البيئة، ونظراً لأن هذه الأنواع من الضبط المتصل بالتلوث قد أنشئت في فرنسا منذ فترة غير قصيرة ومارست نشاطها واستقرت قواعدها في ظل رقابة القضاء الإداري، فإننا سوف ندرس أمثلة لها في فرنسا، ثم نبين القواعد المتعلقة بها في كل من مصر وبعض الدول العربية كلما أمكن، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الضبط الإداري الخاص بالمال العام

مما لا شك فيه أن الأموال العامة تعد الوسيلة المادية الأساسية التي تعتمد عليها الدولة وباقي أشخاص القانون العام لممارسة نشاطها وإنجاز المشاريع المختلفة والمرتبطة بتحقيق

النفع العام، واستقر الفقه على تعريف المال العام بأنه العقار أو المنقول الذي تملكه الدولة أو الأشخاص الإدارية العامة الأخرى والمخصص للمنفعة العامة والذي يخضع للنظام القانوني العام، أي القانون الإداري والقضاء الإداري سواء كان المال مخصصاً للإشغال العام المباشر أو مخصص للمرفق العام^(١).

وأكدت التشريعات الجزائية على حماية الأموال العامة بما تضمنته من نصوص عقابية تقرر لمن يتعرض للأموال العامة بالتخريب أو التلف أو الاعتداء عليها لأن الاموال العامة هي ملكية الشعب عموماً^(٢).

ويعود سبب هذه الحماية التي أوجبها المشرع إلى أن البيئة تعد من الأموال العامة المشتركة التي ينتفع بها كل أشخاص القانون ويستلزم منهم حمايتها، ويتحمل كل شخص منهم مسؤولية المحافظة عليها وتحسينها^(٣)، وترتيباً على ما سبق يعتبر المال العام من أهم أنواع الضبط الإداري ذات الصلة بمكافحة التلوث البيئي، ويهدف أساساً إلى حماية الطرق البرية والنهرية وملحقاتها المباشرة وشواطئ البحر والموانئ، وما يتصل بذلك من حماية الطبيعة والبيئة، وتعتبر الاعتداءات الواقعة عليها من المخالفات الكبرى التي يختص بنظرها القضاء الإداري^(٤). وفيما يلي عرض لموقف القانون من المال العام وارتباطه بحماية البيئة:

١- في فرنسا يعتبر هذا النوع من الضبط الإداري الخاص أكثر صلة بمكافحة تلوث البيئة، ويهدف أساساً لحماية الطرق البرية والنهرية وملحقاتها المباشرة وشواطئ البحر

(١) د. حسين عثمان محمد عثمان، اصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦ ص ٤٠٧

(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شيخا، المال العام في القانون المصري والمقارن، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الاسكندرية، ٢٠٠١، ص ٣٦.

(٣) د. أميرة عبد الله بدر، الأساس الدستوري لالتزام جهة الإدارة بالتدخل الوقائي لحماية البيئة، مرجع سابق، ص ٢٨.

(٤) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، مرجع سابق، ص ٢٩٥.

والموائى وما يتصل بذلك من حماية البيئة والطبيعة، وتعد الاعتداءات الواقعة عليها من مخالفات الطرق التي يختص القضاء الإداري بنظرها.

وتفترض هذه المخالفات وجود نصوص تشريعية أو لائحية تمت مخالفتها، لأن الأمر يتعلق بمخالفات جنائية لا بد لقيامها من وجود النص ولا تستلزم تلك المخالفات عنصراً قسدياً بل تتحقق بمجرد وقوع الفعل المادي الذي يستتبع الإدانة ولا يُعفي من المسؤولية منها إلا القوة القاهرة أو خطأ الإدارة المشابه للقوة القاهرة^(١)، ويمكن أن توقع حتى على الأشخاص المعنوية العامة كبلديات، ولا تسقط بمضي المدة لأن المال العام لا يسري عليه نظام التقادم^(٢)، وترفع الدعوى بشأنها بواسطة المحافظة^(٣)، غير أن الضبط الخاص بالمال العام ليس ضبطاً قضائياً أو عقابياً فقط، وإنما يهدف أيضاً إلى الوقاية من الاعتداءات التي تمس سلامة المال العام، سواء تعلق الأمر بإتلاف مادي أو يعمل من أعمال الغصب، وسواء تمثلت المخالفة في ارتكاب فعل إيجابي أو في الامتناع عن الوفاء بالتزام قانوني، ويكفي أن يكون الفعل من شأنه أن يحمل اعتداء على المال العام أو يمس استعماله أو حفظه.

٢- أما في مصر تمثل أموال الدولة العامة الوسيلة المادية التي تستعين بها الجهات الإدارية على ممارسة نشاطها خدمة للصالح العام.

ومن المجمع عليه فقهاً وقضاً أن المال العام للدولة هو كل شيء تملكه الدولة من

(١) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، المرجع السابق، ص ٢٩٥.

(٢) د. أنسام علي عبد الله، النظام القانوني للأموال العامة، مجلة الرافدين للحقوق، السنة العاشرة، العدد ٢٥، ٢٠٠٥، ص ٣٢١.

(٣) S. Lamarque, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, 1973, : 581 et suiv.

عقار ومنقول أو أي شخص اعتباري عام يكون مخصصاً للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون، وتوجد نصوص عقابية كثيرة تستهدف حماية الأموال العامة من الاعتداءات التي يمكن أن تقع عليها، وقد حرم قانون العقوبات المصري في المواد ١٦٢ - ١٧٠ إتلاف الأموال العامة بصورة المختلفة وتعطيل المواصلات، كما أضفى حماية جنائية على الطرق العامة في مواد أخرى منها المادة ٣٧٧ التي تقضي بأن يعاقب بغرامة لا تتجاوز مائة جنيه كل من ألقى في الطريق بغير احتياط أشياء من شأنها جرح المارين أو تلويثهم إذا سقط عليهم.

كما وردت نصوص مجرمة في تشريعات أخرى خاصة منه ما ورد بالقانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٦ بشأن إشغال الطريق العام أو القيام بأعمال الحفر أو البناء أو الهدم أو الرصف ... بدون ترخيص.

٣- في سوريا تعد حماية المال العام واجباً يقع على عاتق السلطة والأفراد، وبعد إلغاء محاكم الأمن الاقتصادي بالمرسوم التشريعي رقم ١٦ لعام ٢٠٠٤، لم تعد الأموال العامة تتمتع بقدر كافٍ من الحماية التي تُحصنها من فساد العابثين، وبغية حماية الأموال العامة صدر المرسوم التشريعي رقم ١٠ لعام ٢٠١٣ والذي نص على إحداث نيابة عامة مالية، تكون مختصة بالجرائم المتعلقة بالأموال العامة وهو ما يعتبر خطوة موفقة من قبل المشرع السوري^(١).

وحدد قانون العقوبات الاقتصادية السوري المقصود بالأموال العامة «الأموال العائدة للدولة، ويعد بحكم الأموال العامة الأموال العائدة للأحزاب السياسية المرخصة قانوناً وللجمعيات التعاونية والمنظمات الشعبية، والنقابات المهنية والأموال المودعة لدى أي من

(١) نصت المادة ١ من المرسوم التشريعي رقم ١٠ لعام ٢٠١٣ تحدث نيابة عامة مالية، تختص في الجرائم المتعلقة بالأموال العامة، تملأ وظائفها من الملاك العددي للوظائف القضائية، وتمارس سائر الصلاحيات المخولة للنيابة العامة بمقتضى النصوص القانونية

الجهات العامة، وأموال الوقف^(١).

ويهدف قانون العقوبات الاقتصادية إلى مكافحة الجرائم الاقتصادية والمالية، وحماية الاقتصاد الوطني والمال العام، وضمان السير الطبيعي للنشاط الاقتصادي في إطار سيادة القانون وتحقيق النظام العام، ونظم حمايتها التي تشمل جميع الأعمال التي من شأنها إلحاق الضرر بالأموال العامة، وبعمليات إنتاج السلع والخدمات وتوزيعها وتداولها واستهلاكها، وتهدف إلى حماية الأموال العامة والاقتصاد القومي، والسياسة الاقتصادية^(٢).

كذلك عُدَّت من الأموال العامة التي يشملها قانون العقوبات الاقتصادية الأموال العائدة للجمعيات واتحاداتها وأموال الهيئات الإدارية والمؤسسات التجارية العامة، وشركات القطاع العام والمشارك والمجموعات التعاونية.

والمساس بهذه الأموال يُعد جريمة اقتصادية ينبغي معاقبة مرتكبها، وينص القانون على الحبس بمدد مختلفة تصل حتى الأشغال الشاقة المؤبدة، وذلك تبعاً لطبيعة الفعل الجرمي المرتكب، كما أن الدستور السوري الجديد قد حدد ملكية الشعب للأموال العامة، وأعطى الدولة حق الإشراف والإدارة والولاية^(٣).

وفيما يتعلق بدور المال العام بحماية البيئة نجد أن المشرع السوري أنشأ صندوق دعم وحماية البيئة وهذا ما نصت عليه المادة ١١/٢ من قانون حماية البيئة رقم ١٢ لعام ٢٠١٢ " حيث تفتح لدى مصرف سوريا المركزي حساب باسم صندوق دعم وحماية البيئة تودع فيه جميع التبرعات والهبات والأموال التي تقدمها المنظمات والهيئات والصناديق الدولية والعربية

(١) قانون العقوبات الاقتصادية السوري رقم ٣ لعام ٢٠١٣، في المادة ١/١/فقرة ج/

(٢) د. محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة في سوريا، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي المجلد ٧٣، العدد ٣، ص ١٧٧، ١٩٩٣.

(٣) المادة ١٤ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢.

وفقاً لأحكام القوانين النافذة، بالإضافة إلى ما تم تخصيصه له في الموازنة العامة للدولة من أموال لدعم حماية البيئة. كما نص القانون على إصدار طابع بيئي لصالح الصندوق يوضع على المعاملات التي تخص الأنشطة التي يمكن أن تؤدي إلى التلوث البيئي.

من خلال هذا النص نرى أن المشرع السوري لم يحدد المجالات التي يمكن أن يتدخل فيها الصندوق لتحقيق أغراض حماية البيئة، وإنما أعطى لوزير البيئة حق القيام بالتنسيق مع وزير المالية لتحديد الأغراض التي يمكن أن تخصص لها موارد الصندوق بموجب نظام معتمد من رئيس المجلس

من خلال ما تقدم نجد أن الأموال العامة هي الوسيلة المادية التي تستخدمها الدولة لتسيير مرافقها العامة، وقد تغيرت النظرة إلى الأموال العامة بتغير الدور الذي تقوم به الدولة، فالدولة المعاصرة لم تعد تقتصر وظيفتها على حفظ النظام العام بمدلولاته التقليدية، وإنما أصبحت تساهم مساهمة فعالة في الأنشطة الاقتصادية والبيئية بأوجهها المختلفة، وهذا الأمر يستتبع نظام قانوني جديد يكفل الحماية لكل الأنشطة التي تقوم بها الدولة والتي يمكن أن يكون لها تأثير على النظام البيئي.

الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص بالبناء والتعمير

إن إهمال تنظيم قطاع البناء والتعمير بضوابط تشريعية وعدم تفعيلها على أرض الواقع، قد يترتب عليه نتائج سلبية ووخيمة، تتمثل في وجود أبنية عشوائية، أو عدم وجود انسجام بين المباني المشيدة في البلدة الواحدة مما يعطي الانطباع المباشر عن إهدار إحدى جوانب وموضوعات النظام العام ومقوماته المتمثلة بالجانب الجمالي، وتشيد بنايات غير مطابقة لمواصفات ومقاييس البناء الصحي والأمن في مجال البيئة.

كما أن قوانين البناء تمثل مشكلة خطيرة ومعقدة فهي بدون دراسة علمية كافية كما

أنها تفتقد لعامل الاستقرار والتوازن والاستمرار، وأصبحت تعاني من تعددها بصورة يصعب على القائمين بتنفيذها استيعابها وتطبيقها، وكذلك للمختصين في مجال البناء والتعمير، وقد أدت التعديلات والاستثناءات المستمرة لقانون البناء إلى فقدانها الجدية والاحترام ولجوء الكثير من الأفراد إلى البناء بدون ترخيص مهما كانت العقوبات التي يمكن في الغالب التحايل عليها.

لذلك نجد ن تنظيم حركة البناء يقتضي التوفيق بين الحق في البناء كحق مضمون للفرد وبين النظام العام العمراني وأسسها التي تقضي وضع الضوابط والآليات التي تهدف للمحافظة على الأمن والصحة العامة والسكنية العامة، وكذا ضرورة مراعاة التنسيق العام في البناء والمظهر الجمالي للمدينة، وكذلك من حيث التوفيق بين آليات وصلاحيات الإدارة في المراقبة كسلطة للضبط الإداري التي غايتها المحافظة على النظام العام بأبعاده التقليدية والحديثة، ومدى تدخل الجهات القضائية في ذلك من أجل ضمان احترام مبدأ الشرعية وجبر الأضرار الناتجة عن تنفيذ رخصة البناء^(١) ومعاقبة المخالفين باعتبار أن هذه القواعد هي قواعد جوهرية ومن النظام العام، ومن خلال ما تقدم سنستعرض قوانين حماية الأبنية في مصر وسورية وفرنسا وتأثيرها على حماية الأبنية على النحو التالي:

١- ضبط البناء والتعمير في فرنسا: إن نظام البناء والتعمير في فرنسا له علاقة كبيرة

بتلويث البيئة، وقد شملت كل من اللائحة القومية للبناء لعام ١٩٦٩ واللائحة القومية

(١) رخصة البناء هي أداة قانونية لضبط وفرض سياسة معينة متناسقة للبناء والتعمير، وتمنح الإدارة إمكانية مراقبة أعمال البناء قبل البدء فيها من خلال مجموعة القواعد المقررة في مجال البناء والتعمير، وبالتالي فإن حق البناء مرتبط بحق الملكية العقارية المقيدة بإجراءات الضبط الإداري كمرعاة الأمن والسكنية العامة، وحماية البيئة والمناطق الطبيعية، ومراعاة

ارتفاعات المنفعة العامة، Philippe، «dictionnaire de l'urbanisme»، Chateaureynaud: éditions du moniteur, 3e édition, paris, 2003, p594
دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، ٢٠١١-٢٠١٢، ص ٤٨.

للتعمير المدني الصادرة سنة ١٩٦١ في فرنسا نصوصاً متعددة تتصل بمكافحة التلوث^(١)، ومن ذلك النصوص المتعلقة بالحد الأدنى لسعة الغرف، والتهوية، وتجهيزات مياه الشرب، وصرف المياه المستعملة وشبكة المجاري، ومنع تلوث الهواء والروائح الكريهة، وتفريغ القمامة ومستودعاتها، ونسب البناء والمساحات الخضراء.

وتوجد عدة فروع تتصل بالضبط الإداري الخاص بالبناء، مثل ضبط الصحة، وضبط الأمن العام، ضبط الجمال، وضبط السكان. ونص قانون التعمير الفرنسي في ضوء حماية البيئة على أن الترخيص إلزامي لكافة أنواع الإنشاءات حتى تلك التي لا أساسات لها، تراعى فيه كافة القواعد ذات الصلة بالبناء والتعمير مثل القواعد المتعلقة بالمسافات والأحجام والغراس والمنظر العام للبناء وتجانسه مع الوسط المحيط، حيث قضت المادة L421-1 من قانون التعمير أن

Les constructions, même ne comportant pas de fondations, doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire⁽²⁾

وعملاً بهذا النص اعتبر الاجتهاد القضائي الفرنسي أن إنشاء مبان مؤقتة دون أساس يخضع لرخصة البناء، وأيضاً الخيم المصنوعة من الأقمشة والإنشاءات المؤقتة والبيوت المتنقلة^(٣).

فتراخيص البناء لدى المشرع الفرنسي لازمة وضرورية بالنسبة للإنشاءات والمباني الحديثة، كالأبنية والصروح التي توفر مكاناً فسيحاً بداخلها صالحاً للاستعمال أو الاستغلال

(١) د. ماجد الحلو قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ٩٦.

(2) Article L421-1-Ordonnance n°2005-1527 du 8 December 2005 – art. 15 JORF 9 December 2005–en vigueur le 1er October 2007.

(٣) أ. كمال محمد الأمين، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير، مرجع سابق، ص ٦٢.

مهما كانت طبيعة هذه الأبنية أو نوع اختصاصها سكنياً أم خديماً أم إدارياً، ولأعمال التوسيع وللمباني المقامة سواء لتعليقها أو لإجراء أعمال التعديل فيها أو تدعيمها أو تقويتها، وتلزم بالنسبة للمباني القديمة التي لم تستجد بعد سريان قانون المباني عليها، إذا كان الهدف من قيام الأعمال بها تغيير نشاط المبنى أو تحديث الواجهات الخارجية، أو تغيير حجمها أو إنشاء مستويات إضافية.

وصلاحية منح رخص البناء في فرنسا قبل عام ١٩٨١ كانت موزعة بين رئيس البلدية والمحافظ ووزير الإعمار.

بينما بعد صدور القانون المتعلق بحقوق البلديات والمحافظات والأقاليم وحرياتها، والقوانين الصادرة في ٢٢-٧-١٩٨٣، و٧-١-١٩٨٣ المتعلقة باللامركزية وتوزيع الصلاحيات بين البلديات والمحافظات والأقاليم والدولة، والقانون المعدل لقانون التنظيم الصادر في ٦-١-١٩٨٦، فقد أصبحت صلاحية منح الرخصة منوطة برئيس البلدية، وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في منح الترخيص إذا كان البناء يتعلق بأبنية شاهقة الارتفاع، أو بمؤسسات تشغيل الجمهور، وبالتالي فإن رخصة البناء لا يمكن منحها إلا إذا رُعيت قواعد السلامة الخاصة بهذه الأبنية. كما أن الإدارة ملزمة برفض رخصة البناء إذا كان يتعارض مع مخططات التنظيم ومع القواعد المتعلقة بإفراز الأراضي والتجمعات السكنية^(١)، أو القواعد المتعلقة بالصروح التذكارية والمناظر الطبيعية والطرق^(٢).

٢- ضبط البناء والتعمير في مصر: نظم القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ في شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء عملية البناء والتعمير، فأوجب في مادته الرابعة الحصول على ترخيص قبل القيام بأعمال البناء المختلفة، واستلزم لمنح التراخيص أن تكون هذه الأعمال

(1) C.E 6 mia 1966, ville de Bayneux, R.D.P, 1967, p.339. concl. Bribant.

(2) C.E sect.29, janv. 1971, S.C.I. << Lacharmille de mont soult >> A.J.U.A, 1971, p. 234

مطابقة لأحكام القانون ومتفقة مع الأصول الفنية والمواصفات العامة ومقتضيات الأمن والقواعد الصحية التي تحددها اللائحة التنفيذية^(١)، وعاقبت المادة ٢٢ من القانون من يخالف ذلك بالحبس وبغرامة لا تتجاوز قيمة الأعمال أو مواد البناء المتعامل فيها بحسب الأحوال أو بإحدى هاتين العقوبتين، وتزيد العقوبة فتكون الحبس لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تتجاوز خمس سنوات بالنسبة لمن يستأنف أعمالاً سبق وقفه بالطريق الإداري رغم إعلانته بذلك^(٢)، وتكون العقوبة السجن لمدة لا تقل عن خمس سنوات وغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على قيمة الأعمال المخالفة، وذلك بالنسبة للجرائم التي ترتكب بطريق العمد أو الإهمال الجسيم بعدم مراعاة الأصول الفنية في التصميم أو التنفيذ أو الإشراف على التنفيذ، أو الغش في استخدام مواد البناء.

وبالإضافة إلى العقوبات الجنائية يجب الحكم بإزالة أو تصحيح أو استكمال الأعمال المخالفة بما يجعلها متفقة مع أحكام القانون، وذلك فيما لم يصدر بشأنه قرار من المحافظ المختص، أو من ينييه بالإزالة أو التصحيح.

وفي غير الحالات التي يتعين فيها الحكم بالإزالة يُحكم بغرامة إضافية لا تقل عن مثلي قيمة الأعمال المخالفة ولا تتجاوز ثلاثة أمثالها.

وإذا لم يرقم ذوو الشأن بتنفيذ الحكم الصادر بإزالة أو تصحيح الأعمال المخالفة خلال المدة التي تحددها الجهة الإدارية المختصة بشؤون التنظيم، كان لهذه الجهة القيام بذلك بنفسها أو بواسطة من تعهد إليه، ويتحمل المخالف النفقات وتُحصّل منه بالطريق الإداري. وقد أحسن المشرع بوضع عقوبة العزل من الوظيفة بالإضافة إلى العقوبات الجنائية للمواطنين القائمين على تنظيم أعمال البناء، وإن كان قد تأخر كثيراً في ذلك حتى امتلأت الأرجاء بالمخالفات، خاصة مخالفات الارتفاع، وظهرت آلاف العمارات العملاقة المخالفة

(١) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، مرجع سابق، ص ٢٩٦.

(٢) المادة ٢٢، فقرة ٢ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ المصري.

التي ما كانت لتظهر بصورتها لولا تقاعس هؤلاء الموظفين تقاعساً متعمداً في أغلب الأحوال، تدعمه الرشاوى وجرائم الفساد الوظيفي، وحتى بعد وضع هذه العقوبات يتساءل الكثيرون عن جدية تطبيقها في الواقع العملي، وعما إذا كانت ستلحق بجريمة الرشوة شبه النائمة في قانون العقوبات.

ونظمت اللائحة التنفيذية الصادرة بالقرار رقم ٢٢٧ لسنة ١٩٧٧ التفصيلات اللازمة لتنفيذ القانون، ومن أحكام هذه اللائحة ما جاء بمادتها رقم ٥٩ من أنه لا يجوز إجراء أي عمل من أعمال الهدم أو البناء أو إنشاء الأساسات قبل اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للمحافظة على سلامة الجيران وأملاكهم، والمارة في الشوارع، وما قد يكون في اللائحة مما يلزم عمله من فتحات التهوية والإضاءة (المواد ٢٩-٤٣)، وما يجب تزويد البناء به من وسائل صحية لصرف المياه المتخلفة بطريقة صحية (المواد ٧٨-١٠٦).

لذلك باتت الحاجة ماسة إلى قوانين بناء رادعة جداً تضع القيود والمعايير والأسس الملزمة عند أية عملية بناء، سيما وأن قوانين تسوية مخالفات البناء أصبحت من العوامل التي تعمل بشكل متقدم إلى إبقاء الإطار التقليدي للبناء في صلب المخاطرة وارتداداته السلبية ونتائجه على صحة الإنسان والبيئة.

٣- ضبط البناء والتعمير في سورية: إن العلاقة بين العمران والبيئة هي علاقة وثيقة الصلة ومتداخلة ومتراصة بحيث يتوجب عند الاتجاه نحو التنمية مهما كان شكلها، الأخذ بالحسبان الظروف البيئية، على نحو يتناسب واستراتيجيات التنمية العمرانية.

وقد صدرت في الآونة الأخيرة العديد من المراسيم والتشريعات التي تهدف إلى تنظيم عملية البناء في سورية، وأن تتفق أعمال البناء المزمع إقامتها مع الأصول الفنية والمواصفات العامة، وأن تسير التطور العمراني وتواكب ما استحدثت من المواصفات العامة والأصول الفنية لتصميم وتنفيذ المباني؛ وذلك بأن تكون إقامة المباني وتنظيم التجمعات السكنية وفقاً للكثافة البنائية أو السكانية وقائمة على أسس سليمة.

منها القانون رقم ٢٦ لعام ٢٠١٠ الخاص بتنظيم التخطيط والتطوير العمراني الذي يهدف إلى تنظيم عملية التخطيط والتطوير الإقليمي المكاني في كافة أراضي الجمهورية العربية السورية، وأن تكون مستوفية للاشتراطات البنائية اللازمة لتوفير مقتضيات الصحة العامة والأمن العام مع مراعاة الحفاظ على البيئة العمرانية من التلوث، والعمل على حماية جمال وتنسيق المدن، بالإضافة إلى تنظيم استعمالات الطرق وتحسين البيئة السكنية. وقانون إعمار العرصات رقم ٨٢ لعام ٢٠١٠، كما صدرت العديد من القوانين والمراسيم التشريعية الخاصة بمخالفات البناء^(١)، وكان آخرها المرسوم التشريعي رقم ٤٠ لعام ٢٠١٢.

وإن استقراء أحكام القرار بالقانون رقم ٤٤/ تاريخ ١٦/٢/١٩٦٠ بشأن مخالفات البناء، وأحكام القانون رقم ١/ تاريخ ٥/٤/٢٠٠٣ المتعلق بإزالة مخالفات الأبنية والمرسوم التشريعي رقم ٥٩/ تاريخ ٢٤/٩/٢٠٠٨ المتعلق بإزالة الأبنية المخالفة ومخالفات البناء تؤكد رغبة المشرع السوري في التشدد في قمع مخالفات البناء ولاسيما من خلال أحكام المرسوم رقم ٤٠ الأخير النافذ حالياً، حيث عدّ المشرع المخالفات الخطيرة من قبيل الجرائم الجنائية الوصف، وبعضها الآخر من قبيل الجرائم الجنحوية الوصف، في حين أفسح المشرع السوري المجال لتسوية المخالفات السابقة لصدور هذا المرسوم.

هذا يمكن تقسيم مخالفات البناء الواردة في قانون مخالفات البناء رقم ٤٠ لعام ٢٠١٢ الناحية إلى:

(١) المخالفات التي تشكل جرائم: إن مخالفات البناء التي تشكل جرائم سنداً لأحكام المرسوم التشريعي رقم ٤٠/ لعام ٢٠١٢ قد تكون جنحوية الوصف أو جنائية الوصف:

(١) منها أحكام القرار بقانون رقم ٤٤/ تاريخ ١٦/٢/١٩٦٠ بشأن مخالفات البناء، وأحكام القانون رقم ١/ تاريخ ٥/٤/٢٠٠٣ المتعلق بإزالة مخالفات الأبنية، والمرسوم التشريعي رقم ٥٩/ تاريخ ٢٤/٩/٢٠٠٨

أ. مخالفات البناء التي تشكل جرائم جنحوية الوصف:

سنداً لأحكام المادة (٢) من المرسوم التشريعي رقم ٤٠ فإن المشرع السوري عدّ مخالفات البناء من قبيل الجرائم الجنحوية الوصف في إحدى الحالات التالية:

الحالة الأولى عندما يكون البناء المخالف:

١- متجاوزاً على الطرق والساحات والحدائق العامة، أو متجاوزاً على الوجائب الإجبارية أو الارتفاع المحددين في نظام ضابطة البناء بنسبة تزيد على ١/١ %
٢- واقعاً ضمن الأملاك العامة، أو أملاك الدولة الخاصة ضمن الحدود الإدارية أو متجاوزاً عليها.

٣- واقعاً ضمن المناطق الصادر بها صك استملاك، أو ضمن مناطق التنظيم أو ممنوع البناء عليها.

٤- خارج المخططات التنظيمية ومتعارضاً مع أنظمة البناء الخاصة بها والمنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة

الحالة الثانية قيام المالك أو واضع اليد بصفة قانونية أو غير قانونية بتقسيم الأرض ضمن الحدود الإدارية وخارجها بما يخالف القوانين والأنظمة النافذة، وأيضاً التصرف بهذه المقاسم المخالفة كلاً أو جزءاً بهدف إشادة أبنية مخالفة.

ب. مخالفات البناء التي تشكل جرائم جنائية الوصف:

سنداً لأحكام الفقرة الثانية من المادة (٢) من المرسوم التشريعي رقم ٤٠ / فإن مخالفات البناء تشكل جرائم جنائية الوصف في إحدى الحالاتين التاليتين:

الحالة الأولى إذا كان البناء المخالف غير حائز على المتانة الكافية بحالة قد يتعرض فيه البناء للاختيار وذلك بالاستناد إلى تقرير لجنة السلامة العامة بالمحافظة

الحالة الثانية لتعارضه مع نظام البناء بإضافة طابق أو أكثر أو جزء من طابق غير مسموح ببنائه وفق نظام البناء النافذ، أو تفريغ الأرض كلياً أو جزئياً أسفل الأبنية القائمة، أو تعديل في الجملة الإنشائية.

(2) مخالفات البناء التي لا تشكل جرائم:

حدد المرسوم التشريعي رقم /٤٠/ الإطار العام لمخالفات البناء التي لا تشكل جرائم جزائية، والتي يمكن تسويتها وفق شروط محددة، وهي مخالفات البناء في مناطق السكن العشوائي القائمة قبل تاريخ نفاذ القانون المتعلق بإزالة مخالفات الأبنية بشرط إثبات قدم المخالفة وسلامة البناء الإنشائية، حيث أعطى القانون للوحدات الإدارية تسوية هذه المخالفات.

وتجدر الإشارة إلى أن تسوية مخالفات البناء القابلة للتسوية إنما يتم عن طريق فرض غرامة على المخالف تعادل ضعف المنفعة التي جناها أو كان باستطاعته جنيها، وتحدد هذه المنفعة بالزيادة التي طرأت على قيمة العقار أرضاً وبناءً بسبب المخالفة. أما بالنسبة إلى تطبيق الغرامة من حيث الزمان فقد استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية على أن يُطالب المخالف بعامل المنفعة الذي كان سائداً بتاريخ اكتشاف المخالفة وضبطها (على سبيل المثال قرار المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم /٩٥/ أساس /٤٤١/ لعام ١٩٨٤) أو بتاريخ التصريح عنها من قبل المخالف (على سبيل المثال قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم /١٩٤/ أساس /١١٨٣/ لعام ١٩٩٥)، أما إذا تم التصريح عن المخالفة قبل اكتشافها فيطبق عامل المنفعة الذي كان سائداً وقت التصريح عنها (على سبيل المثال قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /١٢٠/ أساس /٩٩/ لعام ١٩٩٤)^(١).

(ج) الجزاء المترتب على مخالفات البناء:

إضافة إلى الجزاء الجنائي الذي يمكن أن يفرض على مرتكب مخالفة البناء فرض المشرع السوري جزاءات أخرى تتمثل بهدم مخالفة البناء وإزالتها أو إمكانية تسويتها وفق شروط محددة.

سنداً لأحكام المادة (١) من المرسوم التشريعي رقم /٤٠/ لعام ٢٠١٢ فإن الأبنية

(١) د. عقبة سلطون، مخالفات البناء، هيئة الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية التخصصية، المجلد السابع، الطبعة الأولى،

المخالفة ومخالفات البناء كافة ومهما كان نوعها تزال بالهدم وترحل الأنقاض على نفقة من كانت المخالفة لمصلحته، وذلك بعد صدور هذا المرسوم.

وبذلك يكون التشريع السوري قد أخذ موقفاً متشدداً من مسألة الناحية الجمالية للعمارة ورتب عقوبة الهدم على هذه المخالفات

(د) . مخالفات البناء أمام القضاء:

ألزم المشرع السوري من خلال المرسوم التشريعي رقم /٤٠/ لعام ٢٠١٢ الجهات الإدارية المعنية بقمع مخالفات البناء والأبنية المخالفة بإحالة مرتكبي تلك المخالفات إلى القضاء الجزائي المختص في الحالات التي تشكل فيها تلك المخالفات جرائم جنائية الوصف، هذا من جهة أولى، ومن جهة ثانية أبقى المشرع السوري الباب مفتوحاً أمام المتضررين للجوء إلى القضاء المختص للطعن بالقرارات الإدارية المتعلقة بضبط مخالفات البناء والأبنية المخالفة أو هدمها أو تسويتها، والتي تصدرها الجهات الإدارية المعنية بضبط تلك المخالفات.

واستقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية على أن تراخيص البناء إنما تعدّ من القرارات الإدارية التي يعود اختصاص النظر في صحتها لمجلس الدولة بهيئة قضاء إداري، وأن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري يشمل أيضاً البت في طلب التعويض عن عدم صدور رخصة البناء تبعاً لاختصاصه الأصيل سواء بالنسبة إلى موضوع الترخيص بالبناء أم الامتناع عنه. كما يشمل اختصاصه أيضاً البحث في مشروعية القرار الإداري الصادر بتسوية مخالفات البناء والقرارات الإدارية الصادرة بهدم مخالفات الأبنية.

كما يختص مجلس الدولة السوري أيضاً بهيئة قضاء إداري دون غيره في النظر بطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة بهدم مخالفات البناء والأبنية المخالفة أو تسويتها، وذلك عملاً بأحكام المادة (٢١) من قانون مجلس الدولة السوري رقم /٥٥/ لعام ١٩٥٩ التي تنص على أنه: "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب

إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها" وقد قررت محكمة القضاء الإداري في حكم لها «إن إحداث مدخنة ظاهرة لا تتوافر فيها الشروط القانونية وتحويل الاستثمار في المحل قبل صدور الترخيص الواجب، يجعل قرار إغلاق المحل وختمه قائماً على مستند قانوني صحيح»^(١).

إلا أن استقراء الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري السورية والمحكمة الإدارية العليا السورية بخصوص قرارات الهدم الصادرة بالاستناد إلى أحكام المرسوم التشريعي رقم /٤٠/ لعام ٢٠١٢ تؤكد أن الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة السوري قد استقر على قبول طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة بهدم مخالفات البناء والأبنية المخالفة الصادرة بالاستناد إلى أحكام المرسوم التشريعي رقم /٤٠/ لعام ٢٠١٢ وذلك على الرغم من وضوح إرادة المشرع السوري بعدم جواز قبول طلبات وقف تنفيذ قرارات الهدم الصادرة تنفيذاً لأحكام المرسوم التشريعي رقم /٤٠/ لعام ٢٠١٢.

الفرع الثالث: الضبط الإداري الخاص بالمنشآت الخطرة

المنشآت الخطرة هي تعبير يحل محل مؤسسة خطرة ومضايقة وغير صحية، ويدل على المعامل والمصانع والمستودعات والمشاغل، وبصورة عامة المنشآت التي يحوذها أو يستثمرها أي شخص طبيعي أو معنوي، عام أو خاص، والتي يمكن أن تشكل خطراً أو مساوئ إما على راحة الجيران، وإما على الصحة والسلامة والنظافة العامة، أو على الزراعة، أو من أجل حماية البيئة والطبيعة أو للحفاظ على المواقع والأبنية^(٢). وهذا ما يستدعي خضوعها لرقابة خالصة من جانب ضبط خاص يهدف إلى منع مخاطرها أو مضايقتها،

(١) حكم محكمة القضاء الإداري السوري في القضية رقم ٩٠٤، لعام ١٩٩٧، تاريخ ١١/٢/١٩٩٧.

(٢) جبار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، ١٩٩٧، ص ١٦٢٥.

ومن أبرز تلك المخاطر خطر الانفجار، والحريق، والدخان، والغبار، والروائح، والضجة، والرجة، وإفساد المياه والحشرات... الخ^(١).

ونظراً لأهمية المنشآت أو المحال الخطرة فيما يتعلق بالضبط الإداري وتلوث البيئة، فسنتناولها بشيء من التفصيل في فرنسا ومصر وسوريا:

١- النظام القانوني للمحال الخطرة في فرنسا: نظراً لخطورة المنشآت المصنفة وتأثيرها على البيئة والصحة والإنسان، فإن إنشاء أي منشأة أو مصنفة خطرة ليس أمراً مفتوحاً على الإطلاق بل هو مقيد بشروط وضوابط تمكن الجهات الإدارية المختصة من ممارسة رقابتها السابقة على إنشاء هذه المصنفات.

فأعطى المشرع للإدارة وسيلة إدارية تمكنها من فرض رقابتها السابقة على النشاط الفردي لمنع حدوث الإضرار بالبيئة، ويعتبر المحافظ في فرنسا هو صاحب الاختصاص العام في مجال المصنفات الخطرة أو المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة، وهي ما يطلق عليها المنشآت المصنفة، نظراً لأنها مصنفة إلى ثلاثة أنواع^(٢).

لذلك إن المحافظ هو الذي يقدر _تحت رقابة القضاء- نوعية المشاة فيدرجها ضمن الصنف الذي تنتمي إليه، وهو الذي ينظم شروط استغلالها، ويصدر تراخيص فتحها بالنسبة للنوعين الأول والثاني، كما له إنذارها وإغلاق النوعين الأولين منها، وتحريك المتابعة الجنائية أو الإدارية ضدها، وهذا النظام لا يسري على المنشآت الصناعية والتجارية التي تديرها الدولة بطريق مباشر ولا على المنشآت الزراعية، ولكنه يطبق على ما دون ذلك من

(١) د. إسماعيل نجم الدي، القانون الإداري البيئي، مرجع سابق، ص ٢٩٧.

(٢) أما الأنواع الثلاثة التي تصنف إليها هذه المنشآت فيشمل الأول منها تلك التي يجب أن تبعد عن المساكن، ويضم الثاني المنشآت التي ليس من الضروري إبعادها عن المساكن وإنما لا يرخّص بها إلا بشرط اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لمنع الخطر أو المضايقات، أما النوع الأخير فيحوي المنشآت والمحال التي لا تشكل مخاطر أو متاعب لجيرانها وتخضع لتعليمات عامة منصوص عليها لصالح الجيران والصحة العامة، ولا يلزم الترخيص بها وإنما يكفي إبلاغ المحافظ بفتحها.

المؤسسات العامة، والشركات الوطنية، ومنشآت الأفراد^(١).

وللترخيص بفتح المنشآت الخطرة أو المضرة بالصحة صفة عينية تتعلق بها وإن تغير صاحبها، غير أن التراخيص إذا كان يفيد السماح بفتح المنشأة أو المحل فإنه لا ينشئ حقاً مكتسباً بتلوّث البيئة أو يلغي مسؤولية صاحبها في مواجهة غير الذين يستطيعون دائماً ممارسة دعوى المسؤولية ضده أمام القضاء.

وبعد أن يقدم طلب الترخيص بفتح المحل الخطر أو المقلق للراحة أو الضار بالصحة إلى المحافظ يخضع موضوعه للفحص من جانب المتخصصين للتأكد من ضمان مصالح الجيران والصحة العامة والزراعة، وتدرس ملاحظات الغير بشأنه سواء قدمت هذه الملاحظات من الأفراد وذوي المصلحة أم من البلديات، ويجب أن يحدد قرار الترخيص الشروط والتعليمات الضرورية اللازم مراعاتها لحماية الأمن العام والسكينة العامة، ويجب أن تحدد في الأوراق المرفقة بطلب الترخيص التعليمات التي يزمع طالب الترخيص مراعاتها لتجنب المخاطر أو المضار التي يمكن أن يسببها افتتاح المنشأة، وهذه التعليمات قد تتبناها الإدارة إذا قدرت كفايتها وتنص عليها في قرار الترخيص، وغالباً ما تكملها وتضيف إليها ويجب في تحديد الإدارة لهذه الشروط أن تضمن حماية المصالح العامة التي حددها القانون وقد وُقِّع مجلس الدولة الفرنسي بين الاعتبارين بأن أوجب أن تكون تعليمات أو

شروط المحافظة قابلة للتنفيذ، وغير مبالغ فيها بما يجعلها بمثابة رفض مقنع للترخيص^(٢)، كما أوجب أن تكون هذه المعلومات على قدر من التحديد يسمح للقاضي الإداري بالتحقق من لزومها وكفايتها لرعاية المصالح التي يحميها القانون، وهذه التعليمات يمكن أن تعدل بعد فتح المنشأة، سواء في اتجاه التشديد أو التخفيف في ضوء الظروف، بما يحقق الهدف دون

(١) أ. آمال مدين، المنشآت المصنفة لحماية البيئة (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، ٢٠١٢، ص ٨٢.

(2) C. E. 14 mars 1948. Courtil. Rec. p. 210

إفراط أو تفريط^(١).

وتؤدي مخالفة هذه الشروط أو التعليمات من جانب صاحب الشأن إلى عدة جزاءات، فمنها الغرامة التي تحكم بها المحكمة مع تحديد مدة لتنفيذ الأعمال التي تراها ضرورية، وهناك الإنذار الموجه من المحافظ بمراجعة شروط الترخيص واستيفاء الناقص منها خلال ثلاثة أشهر، بعدها يستطيع المحافظ إما القيام بتنفيذ الشروط المفروضة على نفقة صاحب المنشأة الصناعية، وإما وقف نشاط المنشأة وفقاً مؤقتاً إلى أن تقوم بتنفيذ هذه الشروط نفسها، ويحال قرار المحافظة في هذه الحالة إلى وزير البيئة الذي يتصرف بشأنه بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للمؤسسات الخطرة، فإذا استمرت المنشأة رغم ذلك في مخالفتها جاز للمحافظ أن يشرع في وضع الأختام عليها، كما يمكن إغلاقها بحكم قضائي.

٢- النظام القانوني للنفايات الخطرة في مصر: حظرت المادة ٣١ من قانون حماية

البيئة المصري إقامة أي منشآت بغرض معالجة النفايات الخطرة إلا بترخيص من الجهة الإدارية المختصة بعد أخذ رأي جهاز شؤون البيئة، ويكون التخلص من النفايات الخطرة طبقاً للشروط والمعايير التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون، ويكون وزير الإسكان هو المختص بتحديد أماكن وشروط التخلص من النفايات الخطرة وذلك بعد أخذ رأي وزارتي الصحة والصناعة وجهاز شؤون البيئة بأن يحدد أماكن وشروط الترخيص للتخلص من النفايات الخطرة^(٢).

ويصدر الترخيص بفتح المحال الخطرة لمدة خمس سنوات مما يستدعي مراجعة الترخيص، ويكون الترخيص بمقابل نقدي يصدر بتحديد قرار من الوزير المختص.

(١) ويخضع افتتاح هذه المنشآت بالإضافة إلى قانون عام ١٩١٧ وما يستلزمه من ترخيص أو إعلان لتشريعات متعددة، من ذلك تشريع رخص المباني، وتشريع حماية المناظر وتشريع التعمير المدني، وتشريع تقسيم المياه وحمايتها من التلوث.

(٢) د. عبد الفتاح القصاص، المخاطر الإشعاعية بين البيئة والتشريعات القانونية في الوطن العربي، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٣٤.

وللجهة المانحة للترخيص بتداول المواد الخطرة أن تلغي أو توقف النشاط بقرار مسبب في الحالات الآتية:

- ١- إذا كان الترخيص قد صدر نتيجة لتقديم بيانات غير صحيحة
- ٢- إذا خالف المرخص له شروط الترخيص.
- ٣- إذا نتج عن مزاولة النشاط آثار بيئية خطيرة لم تكن متوقعة عند إصدار الترخيص.
- ٤- إذا انتهى رأي جهاز شؤون البيئة إلى عدم سلامة تداول أي من تلك المواد والنفايات.

وقد أوجبت المادة ٣٢ من قانون حماية البيئة على صاحب المنشأة التي ينتج عن نشاطها مخلفات خطرة طبقاً لأحكام هذا القانون الاحتفاظ بسجل هذه المخلفات وكيفية التخلص منها، وكذلك الجهات المتعاقدة معها لتسلم هذه المخلفات، وحظر قانون حماية البيئة من تداول المواد والنفايات الخطرة بدون ترخيص من الجهة الإدارية المختصة.

من خلال ما تقدم يتبين لنا أن المشرع المصري أخضع المنشآت الخطرة لرقابة إدارية صارمة من طرف الجهات الإدارية المختصة، وذلك كونها أهم مصدر تهديد للبيئة، وذلك تماشياً مع إرادة المشرع الهادفة إلى إخضاع المنشآت الخطرة وغير الصحية لحزمة من النصوص القانونية العامة والخاصة التشريعية والتنظيمية التي ترسم المسار الذي يتوجب على صاحب المشروع سلوكه من أجل الوصول إلى استغلال منشأته.

٣- النظام القانوني للنفايات الخطرة في سورية: إن الإطار المؤسسي البيئي السوري يتكون من مجلس حماية البيئة والذي يعتبر أعلى هيئة مسؤولة عن وضع السياسات البيئية في سورية، ومن ثم تأتي وزارة الإدارة المحلية والبيئة والتي تتبع لها مديريات البيئة في المحافظات وكل جهة من هذه الجهات مسؤولة عن حماية البيئة من التلوث بالنفايات الخطرة.

وقد نظم المشرع السوري أحكام التعامل من المنشآت التي تنتج النفايات الخطرة في

قانون نظافة وجمالية الوحدات الإدارية رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٤ في الفصل الرابع منه وعرفها بأنها أي نفايات تحتوي على مواد سمية أو خطرة مثل (الرصاص، الزئبق...) وغيرها من المواد العضوية التي تكون بطبيعتها وكميتها مهددة للصحة العامة والبيئة، فيتم جمعها لوحدها وتعالج وفقاً لآلية محددة.

حيث تمثل النفايات الخطرة إحدى أهم المشاكل المتفاقمة التي تواجه الوحدات الإدارية في الجمهورية العربية السورية، وقد أدت قلة الموارد المالية وطبيعة البنية التحتية غير الملائمة وعدم تواجد الكفاءات المدربة إلى ضعف في إدارة ومعالجة النفايات الصلبة في هذه الوحدات.

كما أن شؤون النظافة المتعلقة بالنفايات في البلديات السورية لم تحظى بالاهتمام الكافي لفترة طويلة مما أدى إلى تفاقم مشاكل المكبات العشوائية وتأثيرها على المياه الجوفية والهواء والتربة^(١)، فتنبهت لأهمية إيلاء شؤون النظافة الاهتمام والحد من الآثار السلبية للتلوث بالمواد الخطرة وذلك من خلال إصدار عدة قوانين وقرارات تتعلق بإدارة النفايات الخطرة ومن هذه القوانين:

١- **قانون الإدارة المحلية:** الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١ والذي من أهدافه إيجاد وحدات إدارية قادرة على عمليات التخطيط والتنفيذ ووضع الخطط التنموية الخاصة بالمجتمع المحلي، وتنفيذ المشاريع الخاصة بها بكفاءة وفعالية من خلال تعديل مستويات الوحدات الإدارية، وتحديد هيكليتها المحلية بما يتماشى مع الوظيفة الأساسية لها، وإضافة عدد من الوظائف النوعية فيها، وذلك بهدف حماية البيئة.

٢- **قانون النظافة:** والجمالية العامة للوحدات الإدارية رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٤ الذي

(١) المهندسة علا نايف جربوع، نظرة تحليلية لقانون نظافة وجمالية الوحدات الإدارية في سورية، المؤتمر العربي الثاني، الإدارة البيئية في نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٣، ١٤٩.

يعد مكملاً لقانون حماية البيئة، وتضمن بياناً واضحاً لأنواع النفايات الخطرة وقواعد جمعها ونقلها وحمايتها بالشكل الصحيح والسليم بدءاً من المصنع والمنشأة وانتهاءً بمركز أو معمل المعالجة الفنية، ووضع أحكام خاصة للنفايات الخطرة وقواعد نقلها وتسليمها ومعالجتها، كما خصص موضوع معالجة النفايات بكل أنواعها بمجموعة من الإجراءات التي يمكن أن تطبق على النفايات الخطرة، وتساهم في معالجتها والحد من تلوثها، وهذه الإجراءات وقائية تهدف إلى منع وقوع الإضرار بالبيئة أو مراقبة النشاطات المضرة بها.

٣- نظام إدارة النفايات الخطرة لعام ٢٠١٠: تم وضع نظام خاص لإدارة النفايات الخطرة في الجمهورية العربية السورية والذي حدد مسؤولية المنتج والناقل والمعالج وشروط التعامل مع هذه النفايات وتم إقراره من مجلس حماية البيئة

٤- قرارات المجالس المحلية: أصدرت في بعض المحافظات قرارات صادرة عن المجالس المحلية تضمنت عدداً من التعليمات حول مواعيد إلقاء النفايات والغرامات على المخالفين لقواعد النظافة العامة.

٥- دفتر الشروط العامة لمنشآت معالجة النفايات: تم وضع دفتر شروط قانونية وفنية ومالية لتنفيذ واستثمار منشآت معالجة النفايات واعتمد من رئاسة مجلس الوزراء وتم تعميمه على الوحدات الإدارية

وبالتالي فإن مجمل ما أتت به نصوص قانون ٤٩ لعام ٢٠٠٤ تتمحور حول ضمان الترحيل المناسب والسليم للنفايات الخطرة والعمل على توفير الشروط الملائمة لمواقع تخزين النفايات الخطرة وتنظيم سجلات للمنشآت المنتجة للنفايات الخطرة تتضمن تعريفاً بأنواع النفايات وكمياتها تمهيداً للتخلص منها بالطرق الأمثل، ومنح التراخيص التي قد يتطلبها القانون للمنشآت والمعامل فيما يختص بنفاياتها، وكيفية التخلص منها والرقابة على أعمال المنشآت والأفراد وضمان تطبيق أحكام هذا القانون^(١).

(١) المهندس أمير البخاري، واقع إدارة النفايات الخطرة في سوريا، بحث منشور على شبكة الانترنت، على الموقع

من ذلك نخلص إلى أن السياسة المتبعة في مجال المحال الخطرة تقتضي إنشاء هيئة عامة تختص بإدارة النفايات بكل أنواعها بما فيها النفايات الخطرة، ذات مديريات متخصصة تعمل على الربط والتنسيق بين الأجهزة الحكومية المختصة بحماية البيئة.

الفرع الرابع الضبط الإداري الخاص بالمحميات الطبيعية

إن المحميات الطبيعية جزء لا يتجزأ من البيئة، بل إنها تعد من أشد الأماكن التي تتأثر بالتلوث البيئي، وقد ازدادت الحاجة إلى وضع تشريعات وقوانين لحماية البيئة بصفعة عامة، والمحميات الطبيعية بصفة خاصة بعد التقدم الصناعي والتقني المطرد في جميع المجالات التنموية. فهذا التطور يعتبر سلاحاً ذا حدين فهو من جانب ساهم في الرقي والتطور، ومن جانب آخر له آثار جانبية خطيرة أصابت البيئة وبالتالي تعرضت العديد من أصناف النباتات والحيوانات إلى خطر الانقراض، الأمر الذي دفع العديد من الدول إلى إنشاء المحميات الطبيعية لتجنب هذه الآثار بل إن بعضها وصل إلى تخصيص يوم وطني لها.

كما عرف الاتحاد الدولي لحفظ وصون الطبيعة^(١) المحميات الطبيعية بأنها: أي طبقة من البر أو البحر التي تعلن لحماية التنوع البيولوجي أو البيئي أو التراثي وتدار من خلال وسائل قانونية أو وسائل أخرى مؤثرة. وعرف قانون الحراج السوري رقم (٢٥) لعام ٢٠٠٧ في المادة الأولى منه المحمية الحراجية الطبيعية بأنها مساحة محددة من الأراضي الحراجية أو أراضي أملاك الدولة تتميز بالغنى الواضح بالتراث الطبيعي الحراجي، إضافة إلى المكونات الأخرى من النباتات والحيوانات والأحياء الدقيقة، وتتعايش فيما بينها وفق نظام بيئي معين

www.envmt-healthmag.com، ص ٢٣. تاريخ الزيارة ٢٢-١٢-٢٠١٥، الساعة ١١ مساءً

^(١) مؤسسة دولية تأسست عام ١٩٤٨ برعاية اليونسكو، مقرها الرئيسي في سويسرا وهي المؤسسة البيئية الوحيدة التي تحظى بصفة مراقب في هيئة الأمم المتحدة وتعنى بحماية مصادر الطبيعة في العالم [http\www.Iucn.org](http://www.Iucn.org) تاريخ الزيارة ٢٢/٨/٢٠١٥، الساعة السادسة مساءً.

بهدف حمايتها والحفاظ عليها واستثمارها في السياحة البيئية باعتبارها نقاط جذب سياحي.

وانقسمت القوانين في معالجتها للمحميات الطبيعية إلى ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول: يخصص بموجبه المشرع قانون خاص يتناول المحميات الطبيعية بشكل مفصل من حيث تعريفها وانشائها وتحديد الجهة الإدارية المكلفة بإدارتها والواجبات الملقاة على عاتق هذه الجهة القيام بها وتبيان ماهية الأفعال التي يحظر القيام بها داخل المحميات الطبيعية، ومنها قانون المحميات المصري رقم ١٠٢ لعام ١٩٨٣ والذي يقضي بأن تكلف جهة إدارية متخصصة برعاية شؤون المحميات والمحافظة عليها وتختص هذه الإدارة بالقيام بما يلي:

١- إعداد البرامج والدراسات اللازمة للنهوض بمنطقة الحماية الطبيعية.

٢- إدارة الأنشطة المتعلقة بمنطقة الحماية.

٣- إعلام الجمهور بأهداف إنشاء المحميات الطبيعية

ووضع القانون جزاءات لكل من يخالف أحكامه بغرامة لا تقل عن ٥٠٠ جنيه ولا تزيد عن خمسة آلاف جنيه مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد^(١)، كما أعطى القانون المصري لموظفي الإدارة صفة مأموري الضبط القضائي بالنسبة للجرائم التي نص عليها.

الاتجاه الثاني: يتناول المشرع المحميات الطبيعية ضمن قانون حماية البيئة بأن يخصص فصلاً كاملاً ضمن هذا القانون وهو ما أخذ به قانون حماية البيئة لجنوب إفريقيا رقم ٧٣ لعام ١٩٨٩ الذي حصص الفصل الثالث من لحماية المحميات الطبيعية.

الاتجاه الثالث: عدم تخصيص قانون لحماية المحميات الطبيعية أو تخصيص فصل ضمن قانون حماية البيئة يتعلق بالمحميات الطبيعية، وإنما هناك تشريعات عقابية متناثرة لا تمت بصلة مباشر بالمحميات الطبيعية.

(١) المادة ٢ من قانون المحميات الطبيعية المصري رقم ١٠٢ لعام ١٩٨٣.

أما موقف القانون السوري فيبدو أنه تبني الاتجاه الثالث حيث لا يوجد قانون خاص بالمحميات الطبيعية في سوريا^(١) وفقاً للاتجاه الأول، كما أن قانون حماية البيئة رقم ١٢ لعام ٢٠١٢ لم يتضمن أي فصل يتحدث فيه بشكل منفرد عن المحميات الطبيعية وفقاً للاتجاه الثاني، باستثناء المادة ٣ الفقرة ١٦ الفصل الثالث عندما حدد مهام وزارة الدولة لشؤون البيئة في سبيل تحقيق ما يهدف اليه هذا القانون ومع مراعاة النصوص والأحكام النافذة ذات العلاقة بالمحافظة على سلامة البيئة ومواردها تتولى الوزارة المهام الآتية: وضع أسس إنشاء المتنزهات الوطنية والحدائق والشوارع البيئية وشروطها، ووضع أسس إنشاء المحميات الطبيعية بأنواعها وفقاً للمعايير الدولية ومراقبتها وفقاً لمعطياتها وخصائصها بالمشاركة مع وزارة الزراعة والاصلاح الزراعي والجهات المختصة.

وتبنى هذا الاتجاه قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لعام ٢٠٠٧ في المادة الأولى منه التي نصت (يهدف هذا القانون إلى حماية وتحسين البيئة من خلال إزالة ومعالجة الضرر الموجود فيها أو الذي يطرأ عليها، والحفاظ على الصحة العامة والموارد الطبيعية والتنوع الإحيائي والتراث الثقافي والطبيعي بالتعاون مع الجهات المختصة بما يضمن التنمية المستدامة، وتحقيق التعاون الدولي والإقليمي في هذا المجال) وعرف المحمية بأنها مساحة من الأرض أو الماء تخصص لحماية المصادر الطبيعية والحيوية والثقافية من الزوال.

وبالنظر في قانون الحراج السوري النافذ حالياً رقم (٢٥) لعام ٢٠٠٧ والذي ألغى قانون الحراج لعام ١٩٩٤، نجد أنه قد أناط المشرع هذه المحميات بتدابير عقابية صارمة

(١) ويوجد في سورية قرابة أربع وعشرين محمية طبيعية، ومنها: (محمية جببانا الخشب في القنيطرة . محمية دير عطية في السويداء . محمية الثورة في الثورة . محمية غابة الباسل في إدلب . محمية جبل أو رجمين في تدمر . محمية جبل عبد العزيز . محمية الشوح والأرز. محمية أم الطيور. محمية رأس البسيط...)، د. حمود تنار، قانون الحراج، الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، الطبعة الأولى، المجلد السادس، ٢٠١٠،

تصل إلى الحبس حتى ستة أشهر مع الغرامة من ٥٠٠/ل.س إلى ٥٠٠٠/ل.س بحق من يدخل إلى هذه المحميات خلافاً للتعليمات القانونية. وتشدد إلى الحبس من شهر إلى سنة مع الغرامة من ١٠٠٠/ل.س إلى ٥٠٠٠/ل.س بحق كل من يصطحب معه أداة أو واسطة للصيد. وقد تصل إلى الحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات مع غرامة تعادل مثلي قيمة الضرر على ألا تقل عن عشرة آلاف ليرة سورية لكل من يؤدي دخوله إلى المحمية أو وجوده بقربها إلى إلحاق أي ضرر بها أو بالنباتات أو بالحيوانات الموجودة فيها.

والهدف من هذه المحميات كما هو واضح في نص القانون يتمثل في المحافظة على التنوع النباتي والحيواني وحمايته (كالنباتات والأشجار النادرة والغزلان والأسود...)، واستثمارها في السياحة البيئية. ولذلك فقد أجاز القانون إنشاء محميات حراجية وفقاً للمعايير المعتمدة بقرار يصدر عن وزير الزراعة والإصلاح الزراعي يحدد فيه اسم المحمية والهدف من إنشائها، وموقعها وحدودها ومساحتها، وكيفية تنظيم إدارة المحمية وفقاً للهدف من إنشائها، وكيفية نظام عملية الاستجمام والتنزه والاستثمار في مجال السياحة البيئية بالتنسيق بين وزارة الزراعة ووزارة السياحة وفق مخطط إدارة الموقع المعتمد من قبل وزارة الزراعة ووزارة السياحة.

كما نجد المادة (٤٦) من قانون الحراج قد عاقبت بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات بحق كل من تسبب بنشوب حريق في الحراج، أو الأراضي الحراجية أو المحميات الحراجية أو مناطق الوقاية من دون قصد، أو نتيجة إهمال أو قلة احتراز أو عدم مراعاة القوانين والأنظمة النافذة.

كما تشدد قانون الحراج في فرض عقوبة الإعدام عقوبة على جرائم الإضرار بالبيئة. فقد قضى هذا القانون في الفقرة (ب) من المادة (٤٤) بتطبيق عقوبة الإعدام إذا نجم عن

إضرار النار في الحراج أو الأراضي الحراجية أو المحميات الحراجية أو مناطق الوقاية وفاة إنسان؛ وكان إحداث الحريق قصداً.

وبالرغم مما حظيت به البيئة من غطاء قانوني في سورية إلا أن مخاطر التلوث مازالت قائمة ومستمرة، مما يدل على أن البيئة لم تحظى بالاهتمام والعناية الكافية على المستوى المحلي؛ مما يقتضي تعزيز واستكمال المنظومة القانونية في مجال حماية البيئة بشكل منسق وهادف، وأنه لكي يحقق أسلوب الوقاية نتائجه المرجوة في حماية البيئة، لا بد أن يركز على جهاز إداري فعال، وتشريع مرن ومتطور يواكب الأحداث البيئية وطبيعة الضرر البيئي الذي يتجدد ويتنوع باستمرار.

من خلال ما تقدم

من خلال ما تقدم نجد أن أنواع الضبط الإداري الخاص بحماية البيئة يجمعها عدد من الصفات والخصائص المشتركة، لا تختلف في أهدافها عن أهداف الضبط الإداري العام المعروفة، والتي تهدف في مجملها إلى حماية البيئة.

ويتضح من العرض السابق لأنواع أنظمة الضبط الإداري البيئي أنها تتضمن القواعد الخاصة بالضبط الإداري البيئي لحماية عناصر البيئة المختلفة، حيث تتولى سلطات الضبط الإداري البيئي استخدامها وتطبيقها لمكافحة التلوث البيئي لهذه العناصر، إلا أن إصدار هذه الأنظمة الضبطية البيئية لا يكفي لوحده كأسلوب لحماية البيئة، وإنما ينبغي تطبيق هذه الأنظمة، وهذه التطبيق لا يكون إلا عن طريق تقنيات قانونية وأساليب إدارية حددها المشرع عند قيام الإدارة بنشاطها وهو ما سنبينه في الفصل الثاني من هذا البحث.

الفصل الثاني

الأساليب والتقنيات القانونية التي تستخدمها سلطة الضبط
الإداري البيئي

تهيد وتقسيم:

إن حماية البيئة هي أحد أهداف الضبط الإداري التي طالما سعت الإدارة لتطبيقها، فضلاً عن كون الحماية الإدارية هي حماية وقائية وعلاجية في آن واحد؛ لأن الإدارة لا تكتفي بمجرد تطبيق إجراءات لاحقة على حصول الضرر بل لابد من إجراءات وقائية مسبقة من قبل الإدارة تمنع حصول الضرر أو تعمل على التقليل من آثاره.

حيث تستخدم سلطات الضبط الإداري البيئي العديد من الأساليب والوسائل من أجل تحقيق أغراضها في الحفاظ على النظام العام، وحماية البيئة وعناصرها^(١)، وذلك في إطار تحقيق المصلحة العامة، فهي بالإضافة إلى امتلاكها لوسائل الضبط الإداري المتمثلة بـ(إصدار القرارات التنظيمية والفردية، والتنفيذ الجبري)، وهو ما سيكون موضوع بحثنا في المبحث الأول، فهي أيضاً تمتلك صلاحية الاعتماد على تقنيات قانونية تمثل سبلاً فنيةً متعددةً تستخدمها لأجل الحفاظ على البيئة والحد من الآثار الضارة التي تسببها عند تطبيقها لوسائل الضبط، وتتمثل تلك التقنيات وفقاً لما جاءت به القوانين البيئية المقارنة بدراسة التأثير والترخيص والحظر والإلزام والإبلاغ (المبحث الثاني)، كما تمتلك سلطات الضبط الإداري البيئي صلاحية فرض جزاءات إدارية مالية وتدابير احترازية بيئية (المبحث الثالث)

(١) د.عمار التركاوي، التشريع البيئي، مرجع سابق، ص ٨٩.

المبحث الأول

وسائل الضبط الإداري البيئي

تستعين سلطات الضبط الإداري البيئي بالعديد من الأساليب والوسائل من أجل تحقيق أغراضها في الحفاظ على النظام العام وحماية البيئة وعناصرها، وذلك في إطار تحقيق المصلحة العامة، وتمارس سلطات الضبط هذه النشاطات عن طريق مجموعة من الأساليب التي تجبر بها الأفراد على احترام إرادتها، وعلى هذا الأساس فإن لسلطة الضبط الإداري البيئي أن تستخدم إحدى هذه السلطات لحماية البيئة من التلوث، وتتمتع الإدارة بقدر كبير من الحرية في اختيار موضوع إجراء الضبط الذي تتخذه للمحافظة على النظام العام، ويصنف الفقهاء وسائل الضبط الإداري في نوعين: وسائل قانونية، ووسائل مادية. ويندرج ضمن الوسائل القانونية: اللوائح التنظيمية أو أنظمة الضبط الإداري، والقرارات والأوامر الضبطية الفردية، سواء أكانت صادرة عن هيئات الضبط المركزية أم المحلية. ويندرج ضمن الوسائل المادية: استخدام القوة الجبرية كحق التنفيذ المباشر للقرارات والأوامر الضبطية دون سبق الالتزام باللجوء للقضاء، وفي ضوء ذلك سنقسم هذا المبحث وفقاً لما يلي:

المطلب الأول اللوائح التنظيمية الضبطية

المطلب الثاني القرارات الإدارية الفردية

المطلب الثالث التنفيذ الجبري

المطلب الأول

اللوائح التنظيمية

تمارس الضابطة الإدارية وظيفتها أولاً عن طريق اللائحة، فتضع بقواعد عامة وغير شخصية بعض القيود على نشاط الأفراد. وهذه الوسيلة تعتبر أوسع الوسائل استعمالاً، وتعتبر هذه اللوائح أبرز مظهر من مظاهر ممارسة سلطة الضبط الإداري، فهي تتضمن قواعد عامة مجردة تهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية - الأمن والصحة والسكنة - وتقيد بها أوجه ممارسة النشاط الفردي عن طريق الأوامر والنواهي التي تتضمنها والعقوبات المقررة على من يخالف أحكامها، ولبيان ذلك سنقسم هذا المطلب على النحو الآتي:

الفرع الأول: تعريف أنظمة الضبط البيئية:

تعتبر أنظمة الضبط الإداري أفضل وسيلة لممارسة النشاط الضبطي لأنها تضع قاعدة عامة تهدف إلى حماية النظام العام^(١)، وعرف الفقه الإداري أنظمة الضبط (اللوائح) بأنها عبارة عن تشريع ثانوي صادر عن السلطة التنفيذية بقصد تنفيذ القوانين وتكملتها^(٢)،

(١) د. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٤٥٩.

(٢) د. نواف كنعان، قانون حماية البيئة (شرح القانون الاتحادي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها، دار الآفاق المشرقة ناشرون، الطبعة الثانية، جامعة الشارقة، ٢٠١١، ود. محمد عبده إمام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، مرجع سابق، ص ٢٨٨، د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري (دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١، ص ٢٦٢.

وبما أنها تشريع فهي تضع قواعد موضوعيةً مجردةً تصدرها السلطة التنفيذية المختصة بهدف حفظ النظام العام بعناصره المعروفة^(١)، وظهرت لوائح الضبط كأسلوب وقائي لسد النقص التشريعي الحاصل في التشريعات^(٢)، فقد أثبت التطبيق العملي عجز التشريع وحده عن تنظيم ممارسة الحريات لجموده وعدم قدرته على مواكبة تطور المجتمعات، فالسلطة التشريعية مهما حاولت فإنها لا تستطيع الإلمام بتفاصيل القانون، لذا كان من الأجدى ترك هذه للسلطة التنفيذية لتؤديها بواسطة اللوائح^(٣).

ويترتب على اعتبارها تشريعاً أنه لا يمكن إلزام الأفراد بها ما لم تُنشر في الجريدة الرسمية، أو في النشرات المصلحية أو الخاصة إن وجدت والتي تصدرها المصالح العامة والمؤسسات أو بطريق الإعلان لصقاً^(٤).

وتعد أنظمة الضبط الإداري من أكثر وسائل الضبط الإداري قدرة على حفظ النظام العام، فعن طريقها تضع هيئات الضبط الإداري قواعد عامة مجردة كلوائح تنظيم المرور والسير في الطرق العامة، واللوائح المنظمة للمحال العامة، والخطرة والمقلقة للراحة، واللوائح المتعلقة بمراقبة الأغذية ونظافة الأماكن، والوقاية من الأمراض المعدية والأوبئة المتعلقة بحماية الصحة العامة وحماية البيئة من التلوث ومنع الضوضاء، وأهم هذه اللوائح

(١) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠٠٨-٢٠٠٩، ص ١٨٨.

(٢) تعتبر اللوائح التنظيمية وضع جديد أنشأه دستور ١٩٥٨ الفرنسي، إذ حدد نطاق التشريع بموضوعات أوردها على سبيل الحصر في المادة (٣٤)، وما عداها من الموضوعات يدخل في اختصاص السلطة اللاتحيز ذات الولاية العامة في إصدار القواعد القانونية، د. حلمي الدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص ١٤٣.

(٣) أ. بشر صلاح العاوري، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، ص ٥٣.

(٤) د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري، المجلد الثاني، الطبعة الثانية، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ١٩٨٩، ص ٥٢١.

هي اللوائح المنظمة للنشاطات الملوثة للبيئة والصحة العامة^(١).

ويترتب على مخالفة أوامر ونواهي أنظمة الضبط فرض بعض العقوبات الجزائية على مخالفيها مما يضفي على أنظمة الضبط الإداري طابعاً خاصاً^(٢)، وفيما يخص السلطة المختصة بإصدار أنظمة الضبط الإداري فإن الأمر يختلف من دولة لأخرى، فقد حرصت أغلب الدول على النص صراحةً على الجهة التي تملك سلطة إصدارها:

١- في فرنسا: نص دستور سنة ١٩٥٨ على أن السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة بإصدار أنظمة الضبط، بنصه على أنه (يدير الوزير الأول عمل الحكومة ... ويتولى تنفيذ القوانين ويمارس السلطة التنظيمية اللائحية ... مع مراعاة المادة ١٣)^(٣). وبموجب هذا النص يكون لرئيس الوزراء سلطة إصدار أنظمة الضبط بشرط مراعاة أحكام المادة (١٣) من الدستور^(٤). أما على الصعيد الاقليمي فيتمتع المحافظ بسلطة إصدار أنظمة الضبط في نطاق محافظته وكذلك يمارس العمدة هذه السلطة في حدود بلديته.

لذلك نجد أن المشرع الفرنسي قام بتوزيع الاختصاص التشريعي بين البرلمان والسلطة التنفيذية^(٥)، وبموجب المادة ٣٤ أصبح اختصاص البرلمان التشريعي محددًا على سبيل الحصر وبموجب المادة ٣٧ أصبح كل ما يخرج عن الموضوعات الواردة في المادة ٣٤ فإن السلطة

(١) د. مازن ليلو، الحماية الإدارية للبيئة، مرجع سابق، ص ٧٤. و د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٢.

(٢) د. عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، مرجع سابق، ص ١٣٩.

(٣) مادة (٢١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

(٤) حيث نصت المادة (١٣) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ (يوقع رئيس الجمهورية الأوامر والمراسيم التي يتداول بشأنها في مجلس الوزراء...).

(٥) د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

التنفيذية تقوم بتنظيمها من خلال إصدار الأنظمة المستقلة التي تتمثل بلوائح الضبط التي تقيد وتنظم نشاط الأفراد بغرض الحفاظ على النظام العام^(١).

ونجد أيضاً أن مجلس الدولة الفرنسي قد أعطى سلطات الضبط الإداري سلطة تقديرية واسعة في إصدار هذه اللوائح، ويرى أن سلطات الضبط غير ملزمة بإصدارها إلا إذا كان عدم إصدارها يهدد النظام العام بخطر شديد، وتتعلق هذه القضية بالسيد (دوبليه) الذي يحوز بيتاً في حيّ سكنيّ مواجهٍ لأرضٍ يشغل جانب منها معسكر لإحدى النقابات، فطلب السيد (دوبليه) من العمدة تنظيم هذا المعسكر على كل إقليم البلدة حماية لصحة وأمن البلدة، فرفض العمدة هذا الطلب، فرفع حائز البيت دعوى؛ للمطالبة بإلغاء الرفض لتجاوز السلطة، فرفض المجلس دعواه موضحاً أن تطبيق قرار المحافظ بشأن حماية النظام العام بالمحافظة يكفي لدراء هذه الأخطار، ومن حق المدعي أن يطالب باتخاذ اللازم نحو احترام تطبيق النصوص، ولكنه لا يستطيع إلزام العمدة بوضع نصوص تكميلية لهذا القرار^(٢)، وبالتالي نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد وضع التزاماً قانونياً على عاتق هيئات الضبط بإصدار اللوائح عند توافر شرطين معاً^(٣):

- ١- عدم وجود تنظيمٍ ضبطيّ قائم بالفعل.
- ٢- أن يتهيأ وضع خطير يهدد بصفةٍ خاصةٍ حسن النظام والأمن العام أو الصحة العامة وينذر بحلول أخطار جسيمة.

(١) د. عادل أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق ص ٢١٤.

أشار إليه د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص C.E. Doublet. 23 Oct. 1959 (2).
١٢٣.

(٣) د. حلمي الدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق ص ١٥٦.

وفي غير تلك الأحوال تكون لسلطة الضبط سلطة تقديرية في إصدار القرارات التنظيمية، وقد سار مجلس الدولة الفرنسي في قضائه اللاحق على ضوء المبادئ المستخلصة من الحكم المذكور^(١).

وتطبيقاً لما ورد في الدستور الفرنسي فقد صدرت بعض اللوائح أو التعليمات التي تُعنى بحماية البيئة، منها المرسوم رقم (٧٧-١١٣٣) الصادر بتاريخ ٢١ أيلول ١٩٧٧ الخاص بتطبيق قانون ١٩ أيلول في شأن المنشآت المصنفة الفرنسي ١٩٧٦، والرسوم رقم (٢٠٠١-١٤٦) الصادر بتاريخ ١٢ فيراير ٢٠٠١ المعدل لمرسوم ٢١ أيلول ١٩٧٧ والمقننة في تقنين البيئة الفرنسي.

٢- في سورية: تطبق فكرة اللائحة المستقلة في الجمهورية العربية السورية في أضيق الحدود، ووفقاً لمجالها التقليدي، حيث تقتصر على مواضيع حددها الدستور والقانون على سبيل الحصر، وتدخل من الناحية العضوية ضمن صلاحيات سلطات إدارية محددة أيضاً دستورياً وقانونياً^(٢)، حيث يستطيع رئيس الجمهورية أن يصدر اللوائح المستقلة في مجال الضبط الإداري وترتيب المرافق العامة، وذلك لأنه يسهر على احترام الدستور ويضمن السير المنتظم للسلطات العامة وبقاء الدولة^(٣).

وكذلك يحق لرئيس الجمهورية إصدار اللوائح المستقلة في نطاق ترتيب المرافق العامة الاقتصادية؛ وذلك لأن المادة ٢ من قانون العاملين الأساسي قضت بأن يتم إحداث

(١) C.E 27. Avril. 1979. Leduc. R.D.p. 1980. 249.

(٢) د. محمد يوسف الحسين والدكتور مهند نوح، القانون الإداري، "عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية"، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١١-٢٠١٢، ص ١٨٨.

(٣) المادة ٩٦ من الدستور السوري الجديد لعام ٢٠١٢.

الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بمرسوم، في حين يتم إحداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري بقانون، إضافة إلى أن المادة ٢ من القانون ٢٠٠٥/٢ قد نصت على ((يتم إحداث المؤسسة العامة أو الشركة العامة أو المنشأة العامة بمرسوم))

وبناءً على ما تقدم، يمكن القول: إن ما جاء في المادة ١٠١ من الدستور باختصاص رئيس الجمهورية بإصدار المراسيم إنما تتصرف دلالة أيضاً إلى المراسيم التي تتضمن قراراتٍ تنظيميةً مستقلة ليصبح لدينا نوعٌ آخر من المراسيم التنظيمية هي المراسيم التنظيمية المستقلة إضافة إلى المراسيم التنظيمية التنفيذية.

ويتولى المجلس الأعلى للإدارة المحلية إصدار القرارات اللازمة لتوضيح آليات عمل الوحدات المحلية، وإقرار اللوائح التنفيذية والتعديلات السنوية على لوائح الرسوم والموارد والتعويضات^(١).

لذلك نجد في سورية على الرغم من تشريع قانون حماية البيئة وتحسينها رقم (١٢) لسنة ٢٠١٢، إلا أنه لم يتم إصدار التعليمات والتوجيهات الخاصة بتطبيقه وكان الأجدى بالمشروع السوري إيراد نص مشابه لقانون البيئة المصري -السابق ذكرها- يحدد المدة اللازمة لصدور هذه التعليمات.

ولا ريب أن تأخر إصدار تعليمات تنفيذ قانون حماية البيئة يؤدي إلى جمود نصوصه، وقصوره عن معالجة الكثير من حالات الإساءة إلى البيئة، ويستحسن بالوزارة المختصة الإسراع بإصدار التعليمات التي تسهل تنفيذ أحكام هذا القانون؛ لتشمل مختلف عناصر البيئة.

ويخضع أسلوب الحماية الفعالة للبيئة لما تملكه هيئات الضبط الإداري من سلطات

(١) المرسوم التشريعي رقم ١٠٧ للعام ٢٠١١ المتضمن قانون الإدارة المحلية السوري، المادة ٤ الفقرة ٢ و ٣.

تتمثل باتخاذ ما يلزم من لوائح وتدابير لوقاية البيئة من التلوث^(١)، مثال ذلك اللوائح التي تصدر لتنفيذ القوانين البيئية، والرعاية الصحية في الجمهورية العربية السورية^(٢).

٣- في مصر: حدد دستور سنة ٢٠١٤ الجهة التي تتولى سلطة إصدار أنظمة الضبط بشكل صريح، بأن اعطى لرئيس مجلس الوزراء صلاحية إصدارها بنصه على أنه (يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء^(٣))، وهذه الأنظمة أو اللوائح تصدر دون الحاجة إلى الاستناد إلى قانون، كما يمكن لرئيس مجلس الوزراء إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين الضبطية وله تفويض غيره وللמשرع تحديد جهة أخرى لذلك^(٤).

وقد صدرت اللائحة التنفيذية لقانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٣) لسنة ١٩٩٥ والمعدلة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٧٤١) لسنة ٢٠٠٥^(٥)، وفقاً لما نص عليه هذا القانون الذي جاء فيه بأن (يصدر رئيس مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص بشؤون البيئة بعد أخذ رأى مجلس إدارة جهاز شؤون البيئة اللائحة التنفيذية للقانون المرافق في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ العمل به...)^(٦).

(١) د. داوود عبد الرزاق الباز، حماية السكنية العامة، (معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر)، مرجع سابق ص ٥٢ وما بعدها.

(٢) الدليل الوطني للإدارة الآمنة لنفايات الرعاية الصحية في الجمهورية العربية السورية، ٢٠١٠.

(٣) المادة (١٧٢) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

(٤) المادة (١٧٠) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

(٥) منشور في الوقائع المصرية العدد (٢٤٧) في (٢٩ / ١٠ / ٢٠٠٥).

(٦) المادة (الثانية) من قانون في حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل

الفرع الثاني: شروط صحة إصدار أنظمة الضبط الإداري البيئية

إن مفهوم لوائح الضبط ينصرف إلى تلك القواعد التي توضع بواسطة السلطة الإدارية في شكل قواعد عامة وذلك تحقيقاً لغاية الضبطية الإدارية أي المحافظة على النظام العام بمدلولاته الأربعة^(١)، لذا يجب على سلطات الضبط أن تتقيد بعدة شروط عند إصدارها وهذه الشروط وبإيجاز هي:

١- بما أن لوائح الضبط شُرعت لإكمال ذلك النقص التشريعي الذي يطرأ من خلال التطبيق التشريعي للقواعد القانونية، فإنه يجب ألا تخالف أنظمة الضبط الصادرة لحماية البيئة نصاً تشريعياً سواء من الناحية الموضوعية أم الشكلية، لأنها صدرت لسد نقص التشريع أو لتوضيح كيفية تطبيقه ولأنها في مرتبة أدنى منه، لذا يجب عليها ألا تخالف القواعد القانونية الأعلى منها تطبيقاً لمبدأ المشروعية^(٢)، ويترتب على ذلك أنه لا يمكن إصدار هذه اللوائح إلا إذا كان القانون يبيح ذلك صراحة أو ضمناً^(٣)، وعلى هذا الأساس، يجب أن تتقيد لوائح الضبط البيئية بنصوص الدستور وألا تخالفها، ويجب ألا تخالف المبادئ العامة لقانون حماية البيئة والقوانين الأخرى ذات العلاقة بالبيئة، وهو ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية، حيث جاء ضمن حيثيات الحكم (... من المبادئ

(١) د. رشا عبد الرزاق جاسم، هيئات الضبط الإداري ودورها في حماية البيئة، مجلة كلية الحقوق، المجلد ١٦، العدد الثاني، ٢٠١٤، ص ٢٨٢.

(٢) د. علي علي المصري، وظيفة الشرطة المعاصرة في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة الجيل الجديد، صنعاء، ٢٠٠٤-٢٠٠٥، ص ٧٧.

(٣) لرئيس الجمهورية في الدستور السوري الذي يحق له إصدار لوائح ضابطة بمقتضى سلطته الخاصة كرئيس للسلطة التنفيذية، كما أن المحافظ بمقتضى سلطته يحق له إصدار تدابير ضابطة عن طريق التنظيم وفق ما جاء في المادة ٤٤ من قانون الإدارة المحلية رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١

المقررة أنه يشترط لصحة صدور اللوائح والقرارات التي تجيء منفذة للقانون ألا تكون مخالفة لقواعده أو تعد من أحكامه وإلا أصبحت معيبة ويكون لكل ذي شأن المطالبة بإلغائها^(١).

٢- لا يجوز أن يخالف التنظيم اللائحي الصادر عن سلطة دنيا التنظيم اللائحي الصادر عن سلطة عليا؛ عملاً بمبدأ تدرج القواعد الحقوقية، وينبغي أن تصدر هذه اللوائح الضبطية في صور قواعد عامة مجردة، تميزاً لها عن قرارات الضبط الفردية الصادرة لحالة فردية خاصة، وأن تخاطب بها مجموع الأفراد. وصدورها على غير هذه الصورة يؤدي إلى انتفاء صفة اللائحة عنها وتتحول إلى مجرد قرارٍ فردي متى توافرت أركانه^(٢). ومن الأمثلة على اللوائح الصادرة لحماية البيئة، اللوائح التي تحظر وقوف السيارات في مكان معين بسبب شدة الزحام، وحظر رمي القمامة، أو منع تلوث مياه الأنهار.

٣- على هيئات الضبط الإداري اختيار أنظمة الضبط المجدية في توقي الخطر، وأقلها مشقة، بتوجيه نظر الأفراد إلى أوجه الخلل المراد توقيها، وإذا ما تجاوزت سلطة الضبط الإداري ذلك وفرضت وسيلة محددة كانت متجاوزة لسلطاتها^(٣)، لذا قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن (هيئات الضبط لا تملك تحديد عدد الحيوانات التي يأويها أصحابها في مساكنهم لأن هناك وسائل أخرى للوقاية مما يسببه إيواؤها من إزعاج^(٤))، وطبقاً لذلك

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري، السنة الثامنة، لعام ١٩٥٥ ص ١١٢٧.

(٢) د. علي علي المصري، وظيفة الشرطة المعاصرة في مجال الضبط الإداري مرجع سابق ٧٨.

(٣) د. إسماعيل صمصاع البديري، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث (دراسة مقارنة) مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني، السنة السادسة، جامعة بابل، ٢٠١٣ ص ٦٩.

(٤) C.E. (١٩٣٥/١/٤).

يجب أن تكون أنظمة الضبط التي تصدر لحماية البيئة مناسبة للخطر البيئي المراد توقيه؛
وآلا تزيد عن الحد المطلوب لذلك مما يؤدي إلى تقييد حرية الأفراد.

٤- التزام المساواة بين الأفراد عند تطبيق لائحة الضبط عليهم متى توافرت شروطها،
أي مساواتهم بالأوامر والنواهي دون إفراد أحدهم، أو بعضهم بمعاملة خاصة إذا تساوا في
مراكزهم^(١).

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن (حظر تشغيل المطاحن ليلاً
بقرار عام يسري على كل المطاحن على حدّ سواء لا يعدو أن يكون مجرد تنظيم حتى لا
يكون تشغيلها في هذا الوقت قلقاً أو إزعاجاً للسكان)^(٢). لذلك يجب أن تطبق اللائحة
على كل من توافرت فيهم شروطها.

٥- ينبغي نشر اللوائح التنظيمية ليتمكن إلزام الأفراد بها^(٣)، فالأنظمة الصّابطة لا
يمكن إلزام الأفراد بها ما لم تنشر في الجريدة الرسمية، أو النشرات الخاصة التي تصدرها المصالح
العامة، كما أنه يترتب على نشرها أن تخضع للرقابة الإدارية والقضائية.

ومن خلال ما تقدم نجد أن أنظمة الضبط الإداري التي تصدر لحماية البيئة عبارة
عن قواعد عامة مجردة، تضعها هيئات الضبط الإداري المختصة بذلك في سبيل المحافظة
على النظام العام البيئي؛ من خلال حماية البيئة من التلوث بمختلف عناصرها.
ولما كان إصدار لوائح الضبط البيئية من قبل جهات مخولة دستورياً بذلك، فإن

(١) د. سليمان السعيد، ملخص محاضرات مقياس الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (٧٩) في (١٦/٤/١٩٦٠) مشار إليه محمود حسن وانيس، حدود سلطة
الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٧٧.

(٣) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٠.

صدور هذه اللوائح وحدها لا يكفي لحماية البيئة، ما لم يتم تطبيقها ويكون هذا التطبيق بإصدار القرارات والأوامر الفردية التي تصدر في الغالب من الوزراء المختصين بذلك كوزير البيئة أو رؤساء الإدارات المحلية، أو من رجال الضبط المختصين كل في نطاق اختصاصه وسلطته.

المطلب الثاني

القرارات الإدارية الفردية

قد تلجأ الإدارة إلى ممارسة سلطات الضابطة الإدارية عن طريق إصدار أوامر فردية، وتأخذ هذه القرارات أشكال مختلفة، فقد تتضمن أمراً بالقيام بعمل معين، أو نهيًا عن القيام بعمل ما، أو متضمنةً منح ترخيصٍ أو إذن لمزاولة نشاطٍ فرديٍّ معين^(١)، وليبيان القرارات الإدارية الفردية الصادرة من الجهات المختصة بحماية البيئة، سنقسم هذا المطلب وفق الآتي:

الفرع الأول: مفهوم القرارات الإدارية البيئية الفردية

تعتبر قرارات الضبط الفردية وسيلةً من وسائل تطبيق اللوائح على الأفراد، وجميع هذه القرارات تصدر تنفيذاً لأحكام القوانين واللوائح، ويمكن أن تصدر مستقلة عنها بشرط ألا تخالف القانون، وأن تكون لازمة للمحافظة على النظام العام، وألا يكون المشرع قد اشترط صدور لائحةٍ في الموضوع الذي تناوله^(٢)، ويمكن تعريف هذه الوسيلة بأنها القرارات التي تصدرها الإدارة؛ بقصد تطبيقها على فردٍ محددٍ بذاته، أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم؛ بهدف حماية النظام العام البيئي^(٣). لذا تعد القرارات الفردية من أكثر وسائل الضبط الإداري استخداماً؛ نظراً لعدم قدرة لوائح الضبط على مواجهة جميع صور الإخلال

(١) د. رشا عبد الرزاق جاسم، هيئات الضبط الإداري ودورها في حماية البيئة، مرجع سابق، ص ٢٨٤.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٢٤.

(٣) د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٢.

بالنظام العام؛ لصدورها بشكل سابق على النشاط الذي تتولى تنظيمه.

في حين يمكن أن تصدر الأوامر الفردية بصورة معاصرة، أو لاحقة له. ومن أمثلة هذه القرارات ذات الصلة بحماية البيئة الأمر الصادر بهدم المنازل الآيلة لسقوط، أو الترخيص بفتح محل تجاري، والأمر الصادر بالامتناع عن إصدار ترخيص لمنشأة معينة لكونها تلوث البيئة، أو منع دخول أحد الأفراد للصيد من داخل المحميات الطبيعية، أو الأمر بمنع دخول سفينة معينة إلى المياه الإقليمية لدولة ما لحملها مواد ملوثة أو مشعة، أو مصادرة شحنة معينة قادمة من الخارج للاشتباه باحتوائها مواد خطرة^(١). ومما يلحظ على هذه القرارات أنه من النادر صدورها من رئيس السلطة التنفيذية- عكس لوائح الضبط - إذ العادة أنها تصدر من الوزراء في نطاق اختصاصهم أو من المحافظين، أو رجال الضبط كل في دائرة اختصاصه^(٢).

وكذلك الأوامر التي تصدر بمنع قطع الأشجار والأزهار من الحدائق العامة والساحات وعدم السماح برمي الزجاجات الفارغة والأكياس في الشوارع^(٣).

الفرع الثاني: ضوابط إصدار القرارات الإدارية البيئية الفردية

وضع الفقه والقضاء عدد من الشروط والضوابط الواجب توافرها لتحقيق مشروعيتها، ويترتب على تخلف أحد هذه الشروط أو بعضها، عدم المشروعية ومن ثم تكون عرضة

(١) د. عبد الفتاح القصاص، المخاطر الإشعاعية بين البيئة العربية والتشريعات القانونية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص ١٢٤.

(٣) عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، مرجع سابق، ص ١٤٤.

للطعن بما أمام القضاء الإداري^(١)، وهذه الشروط تتمثل فيما يلي:

١- يشترط في القرار الفردي أن يكون تطبيقاً لقاعدة تنظيمية عامة على حالة فردية تتوافر فيها الشروط القانونية، أي في نطاق القوانين واللوائح، وإلا كان غير مشروع، ويجب إلغاؤه؛ تطبيقاً للقاعدة العامة التي توجب خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى منها درجة، كالدستور أو التشريعات أو الأنظمة.

ويفهم من ذلك أنه ليس لهيئات الضبط الإداري البيئي إصدار قرارٍ فرديٍّ يبيِّن مخالفٍ لنص عامٍ أعلى منه، وإن فعلت ذلك جاز الطعن بقرارها مما يجعله عرضة للإلغاء، إلا إذا كان الهدف تحقيق غرض يبيحه النظام العام، وأن تكون أجازت صراحة من القاعدة التنظيمية، وأن يكون حق الأفراد التمتع بهذه الاستثناءات بطريقة متساوية^(٢).

٢- أن يستهدف القرار حالة واقعية تقتضي تدبيراً خاصاً، أي أن يبنى القرار الفردي على وقائع مادية فعلية حقيقية تبرر إصداره. وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بإلغاء قرار رفض ترخيص بإقامة دار سينما في مدينة (شبرا)؛ بقولها (...إنه إن كان للسلطة الإدارية تقدير قرب المحلات العامة، أو بعدها عن الأماكن المعدة لإقامة الشعائر الدينية عند منح الترخيص، إلا أن سلطتها في ذلك ليست مطلقة. بل يجب أن يقوم قرارها على أساس من الوقائع المادية الصحيحة وأن يكون تقديرها تقديرًا سليماً)^(٣).

٣- أن تصدر من سلطة الضبط المختصة بإصدارها؛ لكونها أكثر من غيرها قدرة

(١) د. عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

(٢) عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٣.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري المصري رقم (٢٢٠) في (١٩٤٨/٢/٢٤)، أشار إليه د. عبد الغني هشام بسيوني، القانون الإداري، سابق، ص ١٤٢.

ومعرفة بالظروف المكانية، والبيئية، وطبيعة المكان واحتياجاته المختلفة، وبالتالي أقدر على تحقيق أهدافها؛ لما تتمتع به من كفاءة ومعرفة بالأساليب المتاحة أمامها، كالقرارات الخاصة بإقامة المصانع والورش الملوثة للبيئة بعيداً عن المساكن، وطبقاً لهذا الشرط، ولكون الضبط الإداري البيئي ضبطاً إدارياً خاصاً من حيث الأشخاص، أو الهيئات التي تمارسه، يتعين أن تصدر القرارات الإدارية اللازمة لحماية البيئة من الهيئات المختصة بممارسة هذا النشاط، لأنها أكثر معرفة بالمتطلبات اللازمة لحماية البيئة^(١).

٤- أن يستند القرار الفردي لسببٍ صحيحٍ ومشروعٍ ومحددٍ بوقائع ظاهرة، تبرر لهيئات الضبط إصداره، أما إذا كان السبب الذي استند إليه القرار عاماً أو مبهماً، يكون القرار الإداري غير مشروع، ومستحق الإلغاء من قبل القضاء الإداري. فالسبب الذي تستند إليه سلطات الضبط الإداري عند إصدار القرار الفردي قد يتحقق عند وجود وصف معين يرتبط بشيء ما، على سبيل المثال وقاية الصحة العامة من الأمراض والأوبئة تعد السبب وراء صدور قرار التطعيم، وحماية البيئة والحفاظ على جمالها يمثل السبب من إصدار قرار رفع النفايات^(٢).

وتطبيقاً لذلك جاء في حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بخصوص القرار الصادر عن وزير التجارة الخارجية والصناعة رقم ٣٣٦ لعام ٢٠٠٤ بخصوص استيراد مادة (الاسيستوس) بكافة أنواعها واعتبارها من المواد المحظور دخولها لجمهورية مصر العربية، وذلك بعدما ثبتت آثاره الضارة على عمال المصانع المنتجة لتلك المواد.

فقد أيدت محكمة القضاء الإداري القرار الوزاري السالف الذكر عند قضت برفض

(١) د. إسماعيل صمصاع البديري، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، مرجع سابق، ص ٧١.

(٢) د. عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، مرجع سابق، ص ١٤٢.

الطعن المقدم من الشركة المصرية الإسبانية لمنتجات (الاسبستوس)، بالقرار رقم ٨ الصادر عن مجلس الوزراء بشأن التأكيد على وقف تصنيع أو انتاج أو استخدام أية منتجات من مادة (الاسبستوس) وذلك نظراً لخطورتها الشديدة على البيئة والصحة، واستندت المحكمة في حكمها على قرار وزير التجارة الخارجية والصناعة رقم ٣٣٦ لسنة ٢٠٠٤ بحجة أن القرار صدر بناء على خبرة قامت بها الجهات المعنية بحماية الصحة والبيئة والتي انتهت إلى الخطورة الناشئة عن استخدام مادة الأسبستوس في الصناعة، ومن ثم يكون هذا القرار قد استهدف تحقيق المصلحة العامة في أمر يتعلق بصحة المواطنين، وهو ما يتعين أن تتصدى له الجهة الإدارية دون تسويق أو تأجيل، ومن ثم يكون هذا القرار قد وافق حكم القانون ولا وجه للطعن فيه^(١).

٥- أن يكون القرار الفردي لازماً لحماية النظام العام، أي أن يستهدف غاية محددة وهي منع الإخلال بالنظام العام، أو المساس به، على أن تقدير الإخلال بالنظام العام لا يترك لهيئات الضبط بصورة مطلقة، لأنه مقيد بمهدف المشرع وبما يراه القاضي مطابقاً لهذا الهدف. أي لا بد من تحقق التناسب بين الإجراء المتخذ والحماية المطلوبة، أي أن يكون متناسباً مع الخلل الذي ترغب سلطة الضبط الإداري تفاديه^(٢).

وبناءً على ذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسي (ببطلان قرار ضبّطي يحظر اجتماعاً على أساس أن ما تمسكت به هيئة الضبط من احتمال قيام اضطراباتٍ غير مقبول لأن هذا الاحتمال لا ينشئ حالة من الخطورة بحيث كان يتعذر اتقاء هذا الاضطراب بغير منع

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة ٣ نوفمبر ٢٠٠٧، الدعوى رقم ٣٣٣٩٦، لسنة ٥٩ ق.

(٢) د. عادل السعيد محمد ابو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤٧.

الاجتماع^(١)، فهيئات الضبط الإداري البيئي تملك سلطةً تقديريةً واسعةً في اختيار الوسائل المناسبة، فهي تقدّر الخطر البيئي وعليها أن تختار الوسيلة المناسبة لمواجهته والحد من آثاره، وأيسرها خطورة على نشاط الأفراد بحسب خطورة التهديد، والإخلال بالنظام العام البيئي^(٢).

ونظراً لما تحمل هذه القرارات من نتائج خطيرة تهدد حريات الأفراد، مما يستدعي ضرورة إحاطة أوامرها وقراراتها الفردية بضمانات عامة لصالح الأفراد، ومن هذه الضمانات أن تكون مكتوبة وأن يجري إعلام ذوي الشأن بطرق قانونية، كما أن من الضمانات الأساسية الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء العادي والقضاء الإداري في نطاق دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

(١) C.E, 19mai, 1933

(٢) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية مرجع سابق، ص ٥٧٣.

المطلب الثالث

التنفيذ الجبري

يعتبر التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري تطبيقاً خاصاً للنظرية العامة للتنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، حيث تستطيع جهة الإدارة بما لها من امتياز التنفيذ المباشر ومظاهر السلطة العامة الأخرى، اتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على البيئة: كقيام المفتشين البيئيين بضبط المخالفات البيئية، بمساعدة عدد كافٍ من عناصر الشرطة للقيام بمهام الضابطة البيئية^(١)، فهي تعطي للإدارة الحق في تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً بالقوة الجبرية، دون حاجة للجوء إلى القضاء للحصول منه على إذن مسبقٍ بالتنفيذ، فهي أشد أساليب الضبط الإداري وأكثرها عنفاً، وبالتالي فهي أكثر تهديداً للحريات الفردية. وتطبيقاً لذلك وضع الفقه مجموعة من الضوابط والشروط عند اللجوء إليها، وبيان مدى استخدام هذه الوسيلة في حماية البيئة وفق الشكل الآتي:

الفرع الأول: مفهوم التنفيذ الجبري البيئي ومبرراته:

أولاً التعريف بالتنفيذ الجبري: يمكن تعريف التنفيذ الجبري بأنه عملٌ من أعمال الضبط الإداري بل حقٌّ من حقوق الإدارة إذا نفذت أوامرها على الأفراد بالقوة دون إذن مسبقٍ من القضاء^(٢).

ولكن هذا لا يعني أن للإدارة الحق في أن تحصل على ما ليس لها غصباً، أو أن

(١) د. عمار التركاوي، التسريع البيئي، مرجع سابق، ص ٩٠.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري مرجع سابق، ص ١٩٥.

تعتدي على الأشخاص أو الأموال عنوة، أو أن تنتهك حرمة القانون تعسفاً بلا رادع أو جزاء، سيما وأن التنفيذ الجبري حسب هذا المعنى يعتبر خروجاً على القاعدة العامة التي تقضي بعدم جواز اللجوء إلى القوة إلا بعد الاستحصال على إذن مسبقٍ من القضاء^(١)، لذلك تعتبر هذه الوسيلة استثناء على الأصل العام بمنح سلطة الضبط الإداري الحق في استخدامها لحفظ النظام العام بعناصره المعروفة^(٢)، ومن تطبيقات ذلك، الحالة التي يخول فيها القانون سلطات الضبط الإداري هدم مبنى آيل للسقوط مملوك لأحد الأفراد، واجتثاث أشجار تعوق حركة المرور، أو حجز المصابين بأمراض عقلية، أو عصبية، وضرورة إعادتهم إلى المشفى في حال هروبهم^(٣).

ومن الفقه من جعل التنفيذ المباشر بمثابة امتياز للإدارة، فهو امتياز مقصور على القرارات الإدارية بصفة عامة وقرارات الضبط الفردية بصورة خاصة، وهذا الامتياز يلحق هذه التدابير الفردية بعد صيرورتها نافذة، وهي لا تكون كذلك إلا بعد العلم بها أو إعلام صاحب الشأن بها، والامتياز المذكور هو الدليل على تماشي فكرة السلطة في وظيفة الضبط، وذلك بسبب الخصائص التي تتميز بها تدابير الضبط^(٤)، فهذه القوة المادية تستخدم لمنع وقوع أي إخلال بالنظام العام، وليست لمجازاة الأفراد على أفعال إجرامية ارتكبوها.

وفي مجال حماية البيئة منح القانون لسلطات الضبط الإداري البيئي الحق باستخدام

(١) د. نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦، ص ٢٩٧.

(٢) د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، الدار الجامعة، الإسكندرية، ١٩٩٣، ص ٢٧٠.

(٣) عدنان زنكنة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، مرجع سابق، ص ١٥٣.

(٤) د. محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مجلة مجلس الدولة، السنة ١٢، ١٩٦٤،

القوة لإجبار الأشخاص على تنفيذ أوامرها وقراراتها البيئية بما يكفل الامتثال لها واحترامها لحماية البيئة ووقايتها من التلوث، مثال ذلك استخدام سلطات الضبط القوة الجبرية لمكافحة التلوث حفاظاً على النظام العام لتفادي الخطر المهدد للبيئة، كمصادرة الأجهزة والآلات الملوثة للبيئة أو الاستيلاء على الأغذية الملوثة^(١)، أو أن يمنح القانون إحدى الجهات المختصة بحماية البيئة سلطة الاستيلاء على المواد الغذائية الفاسدة المعدة للبيع لدى التجار ومصادرتها وإتلافها لمنع التلوث الغذائي، وكذلك الاستيلاء على الأجهزة والمعدات التي تستخدم لتلويث البيئة ومصادرتها، ومن أمثلتها أيضاً إبعاد الأشخاص المصابين بأمراض معدية أو وبائية تنتقل عن طريق الغذاء إذا امتنعوا عن تنفيذ أوامر جهة الإدارة في ذلك. وإلزام كل جهة عامة أو خاصة أو أي شخص طبيعي أو اعتباري استورد أو جلب نفايات خطرة بإعادة تصديرها على نفقته الخاصة^(٢).

ثانياً: شروط صحة التنفيذ الجبري البيئي:

يلزم توافر عدة شروط حتى يتسنى للإدارة تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً أو جبرياً، رغم إرادة من يمس التنفيذ حقوقهم، ويشدد الفقه والقضاء الإداري على الشروط اللازم توفرها عند تحقق أي من الحالات السابق ذكرها لضمان مشروعية حق سلطة الضبط في استخدام هذه الوسيلة^(٣)، وهذه الشروط هي:

(١) أ. رأفت محمد ليبب، الحماية الإجرائية للبيئة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، مصر، ٢٠٠٨، ص ٥٧.

(٢) د نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، العدد ١، ٢٠٠٦، ص ٩٩.

(٣) د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٥.

١- أن يكون القرار الإداري المراد تنفيذه مشروعاً ويستند إلى نص قانوني محدد ونافذ في حق من يراد تنفيذه في مواجهتهم سواء استند القرار لنص تشريعي أم لائح، ويعد التنفيذ الجبري من أعمال الغصب إذا تم تنفيذاً لقرارات إدارية غير مشروعة مما يستلزم إلغائه^(١).

وفي مجال حماية البيئة يقصد بهذا الشرط أن تكون القرارات الإدارية الصادرة لحماية البيئة والمراد تنفيذها جبراً موافقة للقانون أي أن تستمد مشروعيتها من النصوص التي تخول سلطات الضبط الإداري البيئي استخدام القوة وبالتالي تعد ملزمة لها ويجب عليها تطبيقها والتقيّد بها.

٢- أن استخدام القوة لا يبرر إلا إذا وجدنا امتناع الأفراد عن تنفيذ أوامر سلطة الضبط بعد تبليغهم ومنحهم فرصة للتنفيذ الطوعي، أي أن تُمهّل الأفراد فترة مناسبة لتنفيذ قراراتها، وعند امتناعهم فإن لسلطات الضبط الإداري اتباع التنفيذ الجبري، وبعبارة ذلك لا يجوز لسلطات الضبط الإداري استخدام القوة لأنه يعد اعتداءً على الحريات، وبخلاف ذلك لا يوجد ما يمنع سلطات الضبط من استخدام القوة لحفظ النظام العام^(٢).

لذا نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قضى بضرورة الإخطار قبل توقيع الجزاءات الإدارية التي نص عليها تقنين البيئة، إلا في حالتين وهي حالة الاستعجال ووجود أفعال خطيرة تهدد البيئة، والثانية تكرار المخالفة من مستغل المنشأة المصنفة^(٣).

(١) د. عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، مرجع سابق، ص ١٥٧.

(٢) د. حلمي الدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٧١.

(٣) حكمي مجلس الدولة الفرنسي في (١٩٧٩/٧/٤) وفي (١٩٨٩/٥/٣١) مشار إليه عند د. عيد محمد مناحي، الحماية الإجرائية للبيئة، مرجع سابق، ص ٥٣٩.

وبهذا الشأن نصت التشريعات البيئية بأنه ينبغي على سلطات الضبط إخطار أو إنذار الجهات الملوثة قبل أن تقوم بالتنفيذ الجبري.

وتطبيقاً لذلك نص قانون البيئة السوري على أن يحق للمفتش البيئي اقتراح إغلاق المكان المخالف الذي تم إنذاره ومضت مدة الإنذار وينفذ الإغلاق عن طريق النيابة العامة استناداً إلى قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير ويبقى مرتبطاً بنتيجة المحاكمة^(١)، كما نص المشرع المصري في نص مشابه أنه (...يقوم الجهاز بإخطار الجهة الإدارية المختصة بتكليف صاحب المنشأة بتصحيح المخالفة على وجه السرعة فإذا لم يتم بذلك خلال (٦٠) يوماً من تاريخ تكليفه يكون للجهاز بعد إخطار الجهة الإدارية المختصة اتخاذ أي من الإجراءات الآتية:

١ - منح مهلة إضافية محددة للمنشأة لتصحيح المخالفات وإلا حُقَّ للجهاز أن يقوم بذلك على نفقة المنشأة

٢ - وقف النشاط المخالف لحين إزالة آثار المخالفة ودون المساس بأجور العاملين فيه...^(٢)

٣ - وجوب تضيق دائرة استخدام القوة إلى الحد الأدنى بحيث يكون متوافقاً مع الضرورة لتفادي ما قد ينتج من عدم تنفيذ القرار الإداري، أي أن يكون استخدام القوة تبعاً بالقدر المطلوب لتحقيق الغرض منه، وليس لسلطات الضبط استخدام وسائل إضافية غير ضرورية أو التعسف باستخدام القوة دون أدنى مبرر، وإذا ما قامت بذلك كان عملها

(١) البند (٥) من المادة ١٢ من قانون حماية البيئة السوري رقم (١٢) لسنة ٢٠١٢.

(٢) المادة (٢٢) من قانون في شأن البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل.

غير مشروع ومستحقاً للإلغاء^(١).

ومما يجدر ملاحظته، أنه في حال عدم توفر الشروط السابقة للقاضي الإداري أن يلغي القرار الإداري الذي نفذ بالقوة وإزالة ما ترتب عليه من آثار، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في قضية السيدة (KLEIN) التي تتلخص وقائعها بقيام السيدة (KLEIN) بنقل سورها بشكل أنقص من عرض طريق عام ضيق، مما دعا العمدة إلى إصدار قرار إليها يطلب منها إعادة الحال إلى ما كان عليه وقيامه بتنفيذه إذا لم تدعن، وعند الطعن بتصرف العمدة من قبل السيدة المذكورة أمام مجلس الدولة قضى بعدم مشروعية التنفيذ الجبري لعدم توفر شروطه^(٢).

كما يستطيع القضاء العادي إذا كان تصرف الإدارة عملاً من أعمال الغصب أو الاعتداء المادي أن يحكم بإيقاف التنفيذ وعدم التعرض من جانب الإدارة، وأن يحكم بالتعويض عما أصاب الأفراد من ضرر جراء قيام الإدارة بالتنفيذ^(٣).

الفرع الثاني: حالات التنفيذ الجبري

بما أن التنفيذ المباشر يعتبر استثناءً على القاعدة العامة التي مقتضاها — بالنسبة للإدارة والأفراد على السواء — ضرورة اللجوء إلى القضاء في حالة المنازعة لإمكان تحصيل

(١) د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٥.

(٢) حكم مجلس الدولة الفرنسي في (١٩٦١/٢/٢١) أشار إليه إسماعيل صمصاع، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، مرجع سابق، ص ٧٦.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٨، ود. عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦٧.

الحقوق التي لهم لدى الغير، وقد اقتضى هذا الاستثناء بالنسبة للإدارة اعتبارات المصلحة العامة التي تعمل على تحقيقها، حيث إن استخدام السلطة الإدارية للقوة المادية في التنفيذ لا يجوز حسب ما استقر عليه الفقه والقضاء^(١)، إلا على حالات محددة لا يجوز التوسع بها، وتتمثل هذه الحالات بما يأتي:

الحالة الأولى: الإجازة الصريحة: وهذا يقتضي وجود نص صريح في القانون أو الانظمة يسمح لهيئات الضبط الإداري استخدام التنفيذ الجبري لتنفيذ قراراتها الإدارية بالقوة^(٢)، ومن أمثلة هذه النصوص في مجال حماية البيئة ما نص عليه تقنين البيئة الفرنسي بأنه للمحافظ الحق بإغلاق المنشأة المخالفة لشروط الترخيص أو إلغائها، وإذا رفض المخالف القيام بالأعمال المطلوبة منه للإدارة القيام بها على نفقته^(٣)، وفي هذا الخصوص ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن (قرار المحافظ بإغلاق المنشأة المصنفة التي ترفض توفيق أوضاعها القانونية بالإبلاغ أو الترخيص يعد اجراءً ضرورياً)^(٤).

ومن تطبيقات ذلك أيضاً ما نصت عليه اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري، بأنه إذا لم يقيم صاحب المنشأة المخالفة بتصحيح المخالفات خلال المدة المحددة للجهة الإدارية

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في ٢٦ مارس سنة ١٩٦٦، مشار إليه من د. ماجد الحلو، القانون الإداري، ص ٥٢٧.

(٢) د. الجيلاني عبد السلام ارحومة، حماية البيئة في القانون (دراسة مقارنة للقانون الليبي)، الطبعة الأولى، الدار الجماهيرية للنشر و التوزيع ، الجماهيرية الليبية ، ٢٠٠٠ ، ص٥٩٦.

(٣). Maurice Hauriou: *Precis ele'mentaire de droit administratif*, PARIS, 1933.P. 316.

(٤) حكم مجلس الدولة الفرنسي في (٢٠ / ٢ / ١٩٨٧) اشار اليه د. موسى مصطفى شحادة، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، مجلة الحقوق للبحوث والدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٤.

المختصة؛ يجب غلق المنشأة أو وقف النشاط المخالف لحين تصحيح المخالفة^(١).

أما بشأن قانون حماية البيئة السوري فقد منح القانون المجلس الأعلى لحماية البيئة اتخاذ قرارات بمنع أو توقيف أو فرض قيود على تشغيل أي منشأة، أو نشاط يعود للقطاع العام أو المشترك يرى أنها تسبب ضرراً للبيئة أو خلافاً في توازنها^(٢). وكان الأجدى بالمشروع السوري توسيع نطاق تطبيق هذه الوسيلة ليشمل القطاع الخاص، لأن حماية البيئة بمختلف عناصرها من المواضيع التي تتطلب استخدام القوة في بعض الأحيان، لاسيما في مجال المواد الخطرة كمصادرتها أو إعادة تصديرها أو التحفظ عليها أو إتلافها لما لهذه المواد من خطورة على الصحة العامة والبيئة بشكل عام.

لذلك يكون النص الوارد في القانون أو اللائحة ملزماً لهيئات الضبط الإداري المختصة وتلتزم بالتقييد به وعدم مخالفته، وإذا ما نص على طريق آخر يمكن أن تلجأ إليه سلطة الضبط، كالحكم القضائي ليس لها الأخذ بهذه الوسيلة.

الحالة الثانية وجود نص بلا جزاء: إن استخدام القوة لا يبرر إلا إذا وجدنا امتناع الأفراد عن تنفيذ قانون أو لائحة لا يتضمن أي منهما النص على الجزاء الذي يترتب على مخالفتها^(٣)، لذا لا يوجد ما يمنع هيئات الضبط الإداري من استعمال التنفيذ الجبري لضمان احترام النصوص القانونية وعدم تعطيل تطبيقها، وذهب القضاء الإداري الفرنسي إلى أن هذه الحالة تتمثل بعدم وجود أي وسيلة قانونية يمكن لسلطات الضبط أن تنفذ من

(١) المادة (١٨) من اللائحة التنفيذية (المعدلة) لقانون في شأن البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل.

(٢) الفقرة (٣) من المادة (١٠) من قانون حماية البيئة السوري رقم (١٢) لسنة ٢٠١٢ المتعلقة بمهام مجلس حماية البيئة

(٣) د. رمضان محمد بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، بحث مقدم إلى ندوة "دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة

العربية، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، ٧-١١/أيار/٢٠٠٥، ١٥.

خلالها النص القانوني كعدم وجود جزاء جنائي عند مخالفة النص أو دعوى مدنية ترفعها الإدارة لأن مهمة تنفيذ النصوص القانونية يقع على عاتق الإدارة التي يجب أن تجد وسيلة لتنفيذها^(١).

والحقيقة أن تطبيق هذه الحالة يقتصر على فرنسا دون مصر وسورية وذلك لتضمن قوانينهما على جزاءات تترتب على مخالفة أحكامها. ففي مصر نص قانون العقوبات المصري على العقوبة التي تطبق على الأفراد المخالفين لأحكام اللوائح التي لا تتضمن عقوبات تفرض على مخالفيها^(٢).

أما بالنسبة سورية فقد أورد قانون العقوبات السوري نصاً عاماً مشابهاً لنص المشرع الجنائي المصري اذ جاء فيه بأنه (يعاقب بالحبس التكميلي وبالغرامة حتى خمسمائة ليرة أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من يخالف الأنظمة أو القرارات التي تصدرها السلطات الإدارية أو البلدية وفقاً للقوانين)^(٣)

الحالة الثالثة: حالة الضرورة بالإضافة إلى الحالتين السابقتين يجوز أيضاً للإدارة استعمال حق التنفيذ المباشر في حالة الضرورة، والمقصود بحالة الضرورة طبقاً لما استقر عليه الاجتهاد القضائي الإداري الفرنسي أن تجد الإدارة نفسها أمام خطرٍ داهٍ يقتضي منها أن تتدخل فوراً للمحافظة على الأمن أو السكينة أو الصحة العامة بحيث إذا انتظرت حتى

(١) . أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

(٢) المادة (٣٨٠) من قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ المعدل.

(٣) المادة ٧٥٦ من قانون العقوبات العام السوري رقم ١٤٨ لعام ١٩٤٩، المعدلة بالمرسوم التشريعي رقم (١) الصادر بتاريخ ٢٠١١/١١/٣.

صدور حكمٍ من القضاء يسمح بالتنفيذ؛ لترتب على ذلك أخطار جسيمة^(١).

وإن استخدام القوة يبرره الحاجة إليها وهذا يقتضي وجود خطر داهم يهدد النظام العام، مما يقتضي من الإدارة ضرورة التدخل فوراً لدفع الخطر باستعمال القوة المادية لتعذر دفعه باتباع طرق قانونية عادية، ولو لم يوجد نص قانوني يبيح لها ذلك، وهذه الحالة تمنح سلطة الضبط الحق باستخدام القوة سواء وُجدَ نص يبيح هذه الوسيلة أم لم يوجد، ودون حاجة لانتظار حكم من القضاء، بل ولها ذلك حتى في حالة منع القانون لها صراحة أو ضمناً من اللجوء للقوة^(٢)، تطبيقاً لقاعدة الضرورات تبيح المحظورات. مثال ذلك استخدام القوة المادية لحفظ النظام العام في مجال مكافحة التلوث بإطفاء الحرائق ولو في الأماكن الخاصة^(٣).

وفي مجال حماية البيئة يقصد من هذا الإجراء سلطة هيئات الضبط الإداري البيئي في استعمال القوة المادية في سبيل تنفيذ القرارات والأوامر الضبطية الفردية على الأشخاص الطبيعية أو المعنوية من هيئات ومنشآت ومشاريع دون اللجوء إلى القضاء لاستصدار حكم التنفيذ منه، وذلك لمنع تلوث البيئة وفرض احترام القوانين والأنظمة البيئية^(٤).

وتطبيقاً لهذه الحالة ومنعاً للتلوث الغذائي أقر مجلس الدولة الفرنسي لسلطة الضبط الإداري بحقها باستعمال القوة في حالة الضرورة بأن أجاز للعمدة إصدار أمرٍ بمصادرة

(١) د. الخيلاني عبد السلام أرحومه، حماية البيئة في القانون، مرجع سابق، ص ٥٩٩.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

(٣) أ. زينب عباس محسن، الضبط الإداري البيئي في العراق، مرجع سابق، ص ١٥٣.

(٤) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، مرجع سابق، ص ٣٢٢.

وإتلاف مواد غذائية فاسدة معروضة للبيع حفاظاً على الصحة العامة^(١).

بيد أن تدخل هيئات الضبط الإداري في حالة الضرورة، ليس تدخل مطلق بل مقيد بعدة شروط وضعتها محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في ١٩٥١/٦/٢٦، وأكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها بتاريخ ١٩٦٢/٤/١٤ وأيضاً في حكمها بتاريخ ١٩٦٦/٣/٢٦، وهذه الشروط هي^(٢):

١- وجود خطر جسيم ومفاجئ يهدد النظام العام بعناصره المعروفة، ويتطلب تدخل الإدارة تدخلاً سريعاً لتتدارك الموقف.

٢- تعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية التي تلتزم الإدارة باتباعها، مالم تتأكد من عدم جدواها في مواجهة الخطر المحدق.

٣- أن يكون القصد من تدخل الإدارة في تطبيق التنفيذ الجبري؛ تحقيق المصلحة العامة عن طريق صيانة النظام العام، وإلا شاب قرارها عيب انحراف السلطة.

٤- عدم التضحية بحقوق ومصالح الأفراد إلا بقدر ما تقتضيه متطلبات حفظ النظام العام في حالة الضرورة، وعليها أن تختار أقل الوسائل ضرراً بالأفراد من بين الوسائل المتاحة أمامها، أي تطبيق قاعدة الضرورة تقدر بقدرها.

ويفهم مما تقدم أنه يحظر على هيئات الضبط الإداري استعمال التنفيذ الجبري إذا لم تتحقق شروط حالة الضرورة، وإلا كانت متعسفة في استعمال التنفيذ الجبري. وتعتبر مسؤولة عن المبالغة أو التعسف فيما تتخذه من إجراءات.

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في (١٩٢٤/١/١٨)، أشار إليه د. عيد محمد مناحي، الحماية الإجرائية للبيئة، مرجع سابق، ص ٤٦٤.

(٢) د. الجيلاني عبد السلام أرحومه، حماية البيئة في القانون، مرجع سابق، ص ٥٩٩.

من خلال ما تقدم نجد أن التنفيذ الجبري هو حق من حقوق الإدارة في أن تنفذ أوامرها دون إذن مسبق من القضاء بما ييسر لها قضاء حوائجها ضمن شروط وضوابط قانونية محددة بقصد المحافظة على النظام العام تحت طائلة الإلغاء والتعويض.

ويتبين لنا من كل ذلك، أن التنفيذ الجبري يعد من أكثر وسائل الضبط الإداري خطورة على حقوق وحريات الأفراد، نظراً لما يتسم به من طابع القسر والقوة، لأنه يكون بصورة عمل مادي، بخلاف الوسائل السابق ذكرها التي تكون بصورة عمل قانوني، يتمثل بقيام سلطات الضبط بإجبار الأفراد على تنفيذ القرارات الفردية لحفظ النظام العام.

وأخيراً يمكننا القول إن لسلطات الضبط الإداري في سبيل حماية البيئة أن تقوم باتباع طريق التنفيذ الجبري متى توفرت الشروط اللازمة لذلك وفقاً للقواعد العامة. ولا بد من الإشارة إلى أن مهمة الضبط الإداري هي في الأصل مهمة وقائية مانعة لا عقابية قامعة، وسواء أكانت وقائية أم عقابية فإنها تستهدف وقاية النظام العام سواء بمنع التهديد عنه أو إعادته إلى نصابه إذا اختل، وهو ما سنبينه في المبحثين الثاني والثالث.

المبحث الثاني

التقنيات القانونية الوقائية للضبط الإداري البيئي

تضطلع الإدارة البيئية بصلاحيات واسعة في تطبيق السياسة الوقائية في مجال حماية البيئة، كما تعد في نفس الوقت النواة المحورية لإيجاد وإنجاح مختلف الآليات البيئية ذات الطابع الوقائي، وبذلك تتحدد فعالية تدخلها بمدى فعالية مختلف الآليات الوقائية لحماية البيئة، ويقصد بها تلك الأدوات القانونية التي تمنع وقوع السلوك المخالف لإرادة المشرع والذي يضر بالبيئة في أحد عناصرها، وهي تعد بمثابة الرقابة السابقة المخولة لسلطات الضبط الإداري بغرض منع الاعتداء على البيئة، حيث تعد الوقاية الأسلوب الأفضل في معالجة مشكلات البيئة والتصدي لها، حيث منح القانون الهيئات الضبطية المعنية بحماية البيئة تقنيات قانونية تمثل سبلاً فنيةً متعددة تستعملها بهدف الحفاظ على البيئة والحد من الآثار الضارة التي تمسها أو تمس أحد عناصرها، وتلك التقنيات وفقاً لما جاءت في التشريعات القانونية المعاصرة اعتبر من أهم الأساليب القانونية الفعالة لحماية للبيئة من أخطار التلوث، والتي سنبينها على الشكل الآتي:

المطلب الأول: دراسة التأثير.

المطلب الثاني: الحظر.

المطلب الثالث: الترخيص.

المطلب الرابع: الإلزام.

المطلب الخامس: الإبلاغ.

المطلب السادس: الترغيب.

المطلب الأول

دراسة التأثير

إن دراسة التأثير على البيئة أصبحت جزءاً من عملية التخطيط لإقامة مشاريع التنمية، والمشكلة الأساسية وراء التلوث الصناعي تكمن في عدم القيام بدراسات تقييم الأثر البيئي قبل تنفيذ المشروعات مما يؤدي إلى ارتفاع التكاليف البيئية، فعندما يكون قبول المشروعات قائماً على أساس جدواها البيئية، فإن تلك الآثار ستصبح عند حدها الأمثل. فالدعوة إلى بيئة نظيفة ١٠٠ % هي بالأحرى دعوة لتوقيف الإنتاج والاستهلاك بشكل كلي، فلا يوجد إنتاج أو استهلاك بلا آثار سلبية على البيئة، لذا فإن الدعوة الواقعية لحماية البيئة تكون من خلال تغيير أنماط الإنتاج والاستهلاك الحالية لتكون ضمن حدود قدرة البيئة الاستيعابية. وبالتالي فالمطلوب هو وضع حد أمثل للإساءة البيئية، وذلك من خلال إتباع سياسات بيئية من شأنها تصغير هذه المشكلة وجعلها عند الحدود الدنيا بأقل التكاليف البيئية. وسنقوم في هذا المطلب ببيان مفهوم دراسة التأثير والمشاريع الخاضعة لدراسة التأثير وفق الآتي:

الفرع الأول: المقصود بدراسة التأثير

تمثل دراسة التأثير البيئي عملية تعتمد في نطاقها وعمقها ونوع التحليل فيها على طبيعة وحجم الآثار البيئية المحتملة للمشروع المقترح، ويتناول دراسة تأثير المخاطر والآثار البيئية المحتملة للمشروع البيئي ويبحث في البدائل المتاحة للمشروع، ويحدد الطرق التي تؤدي إلى تحسين اختيار المشروع وموقعه وتخطيطه وتنفيذه وذلك بمنع آثار البيئة السلبية أو تذليلها وتعزيز الآثار الإيجابية.

لذلك نجد أن دراسة التأثير على البيئة أصبح جزء من عملية التخطيط لإقامة

مشاريع التنمية، ويعتبر إجراءً إدارياً سابقاً، يتمثل بكونه دراسة مسبقة لأي نشاط قبل المباشرة به لمعرفة الانعكاسات المباشرة وغير المباشرة له على التوازن البيئي^(١).

وتجد دراسة التأثير مصدرها في قانون حماية البيئة تبناها المشرع الفرنسي بمقتضى قانون ١٣ أكتوبر ١٩٧٦ المتعلق بحماية الطبيعة حيث أشار في المادة ٠٢ منه إلى إلزامية دراسة التأثير باعتباره إجراءً جوهرياً وضرورياً لتقييم آثار المشاريع على البيئة، واستخدم مصطلح المردود البيئي، وذلك في المادة (٢-٢) من قانون ١٩٧٦ والتي أوضحت بأنه يعني الدراسات الأولية التي يتم إجرائها للمشروعات المزمع إنشاؤها لبيان مدى تأثيرها على الطبيعة بحيث يمكن التنبؤ بهذه الآثار السلبية ونتائجها".

ثم عرفها القانون الفرنسي رقم (٤٨٩ - ٢٠٠٤) الصادر في ١٣ يونيو ٢٠٠٤ في المادة (١٢١-١) بأنه الأعمال والمشروعات التي تتم بواسطة المؤسسات العامة والتي تحتاج إلى موافقة أو قرار فيجب عليها احترام المردود البيئي، وإعداد الدراسات المسبقة للبناء أو للتوسعات لتحديد تأثيرها على الوسط البيئي وتحديد احتمالات تعريضه للخطر^(٢)، وعرفه قانون حماية البيئة السوري في المادة الأولى بقوله هو البحث في الأثر البيئي لمشروع أو نشاطٍ محددٍ وتقويمه على ضوء الأسس والإجراءات المعتمدة.

من خلال هذا التعريف نجد أن المشرع السوري جعل من دراسة التأثير دراسةً تقييميةً للمشاريع والنشاطات التي تسبب أو يحتمل أن تسبب ضرراً للبيئة ومختلف عناصرها بهدف الحد منها وتقليلها في ضوء الأسس والإجراءات المعتمدة لحماية البيئة.

(١) Michel prieur, op.cit, P. 76.

(٢) Jacqueline Morand – DEVILLER, Le droit de l'environnement, PUF, Paris, 2002, p.12.

كما جعل أحد أهم وظائف الوزارة الرقابة والتفتيش على النشاطات ذات التأثير البيئي لدى الجهات العامة والخاصة للتحقق من مدى تقيدها بالمواصفات البيئية القياسية والمعايير المعتمدة واتخاذ الإجراءات اللازمة بالنسبة للنشاطات المخالفة العائدة للقطاع الخاص والاقتراح على المجلس الإجراءات اللازمة بالنسبة للنشاطات العائدة للقطاع العام والمشارك لتلافي المخالفات إن وجدت^(١).

وبالنظر لأهمية هذا الأسلوب في حماية البيئة فإنه يتوقف قبول أو رفض المشروع على نتائج تلك الدراسة، وبالتالي فإن هيئات الضبط الإداري توليه من الأهمية ما يجعله يسبق قرارها فتمنح الترخيص للمباشرة بالنشاط، أو لتأسيس مشروع. وبرجعنا إلى الفقه نجده يعرف دراسة التأثير في صورة مشابهة لما تقدم، حيث عرفه الفقيه ميشال بريور بأن دراسة التأثير تجد مصدرها في المبدأ التقليدي "الوقاية خير من العلاج" ومن أجل ذلك لابد من التفكير قبل القيام بأي عمل، وعليه لابد من المعرفة والدراسة المسبقة للتأثير، أي معرفة آثار النشاط على البيئة^(٢)، كما يرى بأن دراسة التأثير هي عبارة عن دراسة علمية، وتقنية مسبقة، وإجراء إداري متطور. وهناك جانب من الفقه يؤكد بأن هذا الإجراء يبين بوضوح اهتمام التشريعات الحديثة

(١) المادة ٣ من قانون حماية البيئة السوري الفقرة ١٤.

(2) -Michel prieur : « ... ce n'est finalement que la mise en œuvre du vieux principe : mieux vaut prévenir que guérir et pour cela il faut réfléchir avant d'agir, pour prévenir il faut connaître et étudier a l'avance l'impact, ,c'est-à-dire les effets d'une action.... ». مشار إليه من الدكتور ساهم صديق، دراسة مدى التأثير كألية قانونية لحماية البيئة، مجلة الفقه والقانون، العدد التاسع عشر، ٢٠١٤، ص ١٣١.

بتوفيق النمو الاقتصادي مع حماية البيئة أو ما يعرف اليوم بالتنمية المستدامة^(١).

من خلال هذه التعريفات التشريعية والفقهية التي ذكرناها يمكن أن نصل إلى وضع تعريف لدراسة التأثير "على أنها دراسة تقييمية للمشاريع والمنشآت الخطرة والتي لها تأثير مباشر أو غير مباشر على البيئة البحرية أو الجوية أو البرية، بما تسببه من آثار صحية أو نفسية أو فيزيولوجية بهدف الحد منها أو تقليلها".

الفرع الثاني: المشاريع الخاضعة لدراسة التأثير

ومما تجدر الإشارة إليه أن الأثر البيئي للأنشطة الصناعية يكون متبايناً تبعاً لنوع الصناعة، ولأن دراسة الأثر البيئي أمر ليس باليسير في كل الأوقات، ولربما ليس ضرورياً لبعض الأنشطة لبداية الأثر البيئي الناجم عنها، فإن التشريعات البيئية قد أخضعت بعض الأنشطة دون بعضها لهذا الالتزام وبطرق متباينة.

وحدد المشرع السوري في المادة الثالثة من قانون حماية البيئة المشاريع الخاضعة لتقويم التأثير البيئي، وهي مشاريع البنى التحتية (كالجسور والمطارات والمصافي النفطية...)، وأي منشأة صناعية أو زراعية أو خدمية يترتب على عملها تهديد للبيئة بسبب حجمها، أو طبيعتها، أو بسبب إصدارها ملوثات إلى عناصر البيئة، ويشمل ذلك المنشآت المراد إقامتها ضمن المدن والمناطق الصناعية والمناطق الحرة، كما أعطى في الوقت نفسه للوزير حرية وضع لائحة بالمشاريع والنشاطات التي تخضع لهذا التقويم؛ يتم إعدادها بالتعاون مع الجهات المختصة.

في حين أن المشرع الفرنسي في قانون حماية الطبيعة لسنة ١٩٧٦ الذي وضع بما

(١) -Michel despax- droit de l'environnement- litec droit 1988 p160.

يسمى بالقائمة السلبية la liste négative التي تشمل فقط المشاريع التي تعفى من دراسة التأثير البيئي، وهي محددة على سبيل الحصر، وبمفهوم المخالفة كل مشروع لا تنطبق عليه المعايير الواردة في القائمة فإنه يخضع لدراسة مدى التأثير.

وحسناً ما فعل المشرع الفرنسي بأخذه بهذا الاتجاه أو المعيار (معيار القائمة السلبية)، والذي تكمن أهميته بالنسبة لتقدير القاضي في حالة وجود فراغ ويصعب عليه تحديد مدى اعتبار المشروع خطراً وضاراً بالبيئة، وهذا انطلاقاً من القائمة السلبية التي تعد بمثابة مرجع بالنسبة لقاضي الموضوع.

ويهدف تقييم التأثير البيئي بوجه عام إلى تحقيق عدة أهداف تتمثل فيما يلي^(١):

١- إيجاد نوع من التوازن بين البيئة بمختلف عناصرها، ومشروعات خطط التنمية؛ لتحقيق المصلحة المشتركة والمتبادلة بينهما.

٢- تحقيق القدر اللازم من المتابعة والمراقبة البيئية المستمرة لمشروعات التنمية؛ بما يكفل عدم انحراف هذه المشروعات عن المتطلبات البيئية التي تضمن نجاحها واستمرارها.

٣- الارتقاء بالتنوع البيئي بما يحقق الحماية المنشودة للبيئة وعناصرها المختلفة، ويمنع تدهورها واستنزافها؛ لتظل دوماً قادرة على إعالة الحياة.

ولكن نتيجة لحدثة تطبيق الإجراء المتعلق بدراسة التأثير البيئي في قانون البيئة السوري، يفتقر القضاء الإداري السوري إلى تطبيقات واجتهادات خاصة بدراسة التأثير، بينما ساهم القضاء الإداري الفرنسي في تطوير فعالية مدى التأثير من خلال تولي القاضي الإداري فحص محتوى الدراسة عند تعرضه لقرار الترخيص، وقد أظهرت النزاعات المتعلقة بدراسة مدى التأثير بأن غالبية الطعون الموجهة ضد قرارات الترخيص تستند إلى عدم كفاية

(١) أ. رأفت محمد لبيب، الحماية الإجرائية للبيئة مرجع سابق، ص ٦٨.

الدراسة أو عدم دقتها^(١)، وعندما ينطق القاضي الإداري بعدم كفاية الدراسة، أو عدم دقتها يؤدي إلى إلغاء قرار ترخيص استغلال المنشأة الملوثة.

وقطع القضاء الإداري الفرنسي أشواطاً طويلة في فحص مضمون دراسة التأثير، إذ أصبح يراقب مدى احتواء الدراسة على الآثار المحتملة للنشاط على المياه من عدمه، أو مدى جدية الإجراءات المتخذة لإصلاح الأضرار التي يمكن أن تضر بالبيئة، وفي حالات أخرى طلب القاضي الإداري تحليلاً للتربة التي تتواجد بها حفر مغطاة لتجميع فضلات الحيوانات، ومدى تضرر المياه الجوفية من هذا الإجراء^(٢)، كما أكد القضاء الإداري الفرنسي أن متطلبات دراسة التأثير تكون ضعيفة إذا كانت للأشغال المتوقعة انعكاسات ضئيلة على البيئة^(٣).

من خلال ما تقدم نجد أن دراسة التأثير من أهم الأنظمة التي تقوم عليها حماية البيئة بشكل متطورٍ وجديٍّ وسريعٍ وفعالٍ، حيث نجد أن هذا النظام يلعب دوراً في حماية البيئة والنسيج العمراني، فهي أسلوب علميٍّ وقائي يستخدم كأداة لتقييم مشاريع التنمية، وأعمال البناء والتهيئة التي تؤثر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على البيئة، حيث يمكن اتخاذ القرار المناسب بشكل مسبق بشأن هذه المشاريع، كما أنها إجراءٌ إداريٌّ سابق باعتبارها

(١) قرار مجلس الدولة الفرنسي CE. , 20 février 1985, S.A.R.L. Le foll. اعتبر أن الدراسة غير كافية إذا تعلق الأمر بدراسة مقتضبة، أو غير واضحة. وجاء في قرار آخر CE. 4 mai 1988 sauveur- gardoso, le quotidien juridique, 31 dec تناقضات وشكوك حول قوة تماسك المشروع.

(٢) د. وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتورا، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، ٢٠٠٧، ص ١٨٢.

(٣) C.E., 14 oct. 1984, comité, de la defense de Rochefort-en-terre, Cité par Michel prieur, op. Cit. p.30.

تشكل مرحلة من مراحل إعداد القرار الإداري الخاص بمنح الترخيص، وهي ذات طابع تقني باعتبارها وسيلة علمية لقياس الآثار السلبية التي تنجم عن إنجاز مشروع معين، وبالتالي فهي ذات طابع نسبي تخضع لتطور البيانات العلمية التي تركز عليها.

المطلب الثاني

الترخيص

غالباً ما تكون الأضرار التي تصيب البيئة كالأدخنة السوداء والروائح المقلزة والضجيج ليلاً ونهاراً ناتجة عن سير العمل في منشآت حاصلة على ترخيص قانوني من الجهات الإدارية المختصة، وخاصة المنشآت التي تكون مدرجة في عداد المنشآت الخطرة والمقلقة للراحة والمضرة بالصحة^(١)، وهذا الأمر يتطلب ضرورة الحصول على إذنٍ سابقٍ قبل ممارسة النشاط من سلطات الضبط الإداري المختصة، ويعني هذا الإجراء الضبطي في مجال حماية البيئة إلزام الأفراد وأصحاب المشروعات والمنشآت التي تمارس نشاطاً ذا تأثير بيئي بإخطار السلطة الإدارية مقدماً قبل بدء ممارسة النشاط؛ لكي تكون هيئات الضبط على علم بالنشاط وهذا يمكنها من الاعتراض على ممارسة النشاط المحظر عنه، أو اتخاذ الاحتياطات الوقائية التي تمنع من إضراره بعناصر البيئة المختلفة وتجعل ممارسته في العلن وبالتالي تحافظ على مصلحة الدولة والأفراد معاً^(٢).

(١) د. زوزان إبراهيم محمد، المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية في نطاق قانون حماية البيئة السوري، رسالة دكتورا في القانون الخاص، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٥، ص ٢٤٠.

(٢) د. نواف كنعان، قانون حماية البيئة (شرح القانون الاتحادي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها)، مرجع سابق، ص ١٢٨.

والأصل أن الترخيص دائم ما لم ينص فيه على توقيته^(١)، ويجوز تحديد الترخيص المؤقت بعد استيفاء الشروط المطلوبة، وعادة ما يكون الترخيص بمقابل يتمثل في رسوم يدفعها طالب الترخيص ضمن الشروط اللازم توفرها لإصداره، وقد يصدر الترخيص من السلطة المركزية كما في حالة الترخيص بإقامة المشروعات النووية، أو من سلطات الولايات أو الدويلات كما في حالة الترخيص بإقامة المشروعات ذات الأهمية في الدول الاتحادية، أو من البلديات كما في حالة الترخيص بجمع ونقل النفايات أو بفتح المحلات المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة العامة^(٢).

ويهدف الترخيص إلى حماية مصالح متعددة قد تتمثل في حماية الأرواح كما في حالة الترخيص بحمل سلاح ناري، أو حماية الأموال كما هو الشأن بالنسبة لبعض تراخيص الاستيراد، أو حماية الأمن العام كما في حالة التراخيص المتعلقة بالمحال الخطرة لحماية الصحة العامة، أو حماية أي عنصر من عناصر البيئة كما هو الشأن في تراخيص الصيد، وتراخيص البناء في الأراضي الزراعية أو حفر الآبار لمياه الشرب وتراخيص إقامة المشروعات ذات المخلفات الضارة وتراخيص تخزين أو معالجة أو تصريف النفايات الخطرة^(٣).

ولتراخيص مزاولة الأنشطة ذات الآثار المحتملة على البيئة طبيعة عينية مما يسمح بنقلها من المرخص له الأصلي إلى غيره عن طريق التنازل أو الوفاة، وذلك لأن محل الاعتبار في القانون هو النشاط المرخص به، وشروط وظروف مزاولته وما يمكن أن يكون له من آثار

(١) د. الجيلاني عبد السلام أرحومة، حماية البيئة في القانون، مرجع سابق، ص ٢٩٢.

(٢) رمضان بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، مرجع سابق، ص ٢٠.

(٣) د. الجيلاني عبد السلام أرحومة، مرجع سابق ص ٢٩٣. والدكتور عمار التركاوي، التشريع البيئي، مرجع سابق، ص

سلبية أو إيجابية بصرف النظر عن أشخاص المرخص لهم^(١)، فيجوز لصاحب الترخيص أن يتنازل عن ترخيصه لغيره بمقابل أو بغير مقابل، كما ينتقل الترخيص في حالة الوفاة إلى من آلت إليه ملكية المشروع، غير أنه يجب على المتنازل إليه أو الوارث أن يقدم طلباً إلى الإدارة المختصة لنقل الترخيص باسمه خلال مدة معينة يحددها القانون^(٢).

فالقانون يشترط لممارسة نشاط معين -تجاري أو صناعي أو خدمي أو غيرها - الحصول على إذن مسبق بذلك من الجهات المختصة، لما لهذا النشاط من اتصال مباشر أو غير مباشر بالنظام العام مثال ذلك الإذن والترخيص الصادر بافتتاح المحال الصناعية الخطرة والضارة بالصحة العامة أو المقلقة للراحة العامة أو تسيير وقيادة سيارات النقل العام^(٣).

ولا ينطبق هذا النظام الضبطي على الحريات الأساسية التي كفلها الدستور والقانون لأنه غير مشروع^(٤). وهذا ما اتفق عليه الفقه والقضاء الإداري لضمان عدم إدراج الحريات العامة ضمن نطاق الترخيص، إذ قرر مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن في قضية petronelli الصادر في الثاني من نيسان لسنة ١٩٥٤ أنه إذا كان للعمدة أن ينظم مرور المركبات الإعلانية في الطرق العامة، إلا أنه ليس له أن يمنعها أو أن يخضعها

(١) د. عدنان الزنكنة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، مرجع سابق، ص ١٢٧.

(٢) توجد تراخيص أخرى شخصية، تختلف في طبيعتها عن تراخيص المشروعات العينية، وذلك كتراخيص الأسلحة النارية وتراخيص قيادة السيارات، وفيها تكون الشروط والظروف الشخصية للمرخص له محل اعتبار القانون في منح الترخيص، فلا يجوز التنازل عنها أو توارثها.

(٣) أ. سفيان بن قري، النظام القانوني لحماية البيئة في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة الوطنية للقضاء، منشورة على الموقع الإلكتروني التالي:

http://www.djelfa.info/vb/ ٢٠ ص. /تاريخ الزيارة ١-١-٢٠١٦ الساعة الرابعة مساءً

(٤) د. جورج فيدل، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الثاني، المؤسسة الجامعية للدراسات للنشر والتوزيع، ص ٥٣١.

للترخيص؛ لأنه بذلك يقيّد حرية التجارة والصناعة^(١).

ويخضع نظام الترخيص للقواعد الآتية^(٢):

١ - لا يمكن تطبيقه بالنسبة للحريات التي يحميها القانون أو الدستور فإذا كان القانون أو الدستور يكفل إحدى الحريات دون إخضاع النشاط الذي يقابلها لنظام الترخيص فليس للإدارة أن تفرض ترخيصاً سابقاً.

٢- يجوز فرض نظام الترخيص إدارياً بالنسبة للأنشطة التي تتصل بالنظام العام وبشكل مباشر مثل فتح المحلات الصناعية الخطرة أو الضارة بالصحة العامة والمقلقة للراحة.
٣- في الحالات التي يسلم فيها بالترخيص السابق سواء صراحة بالقانون أو لأن الأمر لا يتعلق بحرية عامة يكفلها القانون، يتعين على سلطة الضبط في إصدارها للتراخيص مراعاة مبدأ المساواة بين الأفراد، وأن يكون استعمالها بالقدر اللازم، وإلا كان استعمالها غير مشروع ويخضع تقدير ذلك للقضاء.

فالترخيص إذاً هو قيام جهة الإدارة بالتحقق من أن النشاط المطلوب الترخيص به لا يتضمن أية مخالفة للقانون أو لمقتضياته وأنه لا يترتب عليه أية أضرار للمجتمع.
وما يلاحظ على سلطة الإدارة في هذا الشأن أنها مزيج بين التقدير والتقييد، غير أن الأصل فيها هو التقييد، ذلك أن السلطة المقيدة تحكم الإطار العام لاختصاص الإدارة في هذا الشأن مع التوفيق بين الحرية والسلطة^(٣)، فالإدارة لها سلطة تقديرية تخولها تبعاً لكل

(١) د. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠، ص

١٩٠.

(٢) د. عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٢.

(٣) د. عادل السعيد أبو الخير، البوليس الإداري، المرجع السابق، ص ٢٢٣.

حالة في اختيار الوقت الملائم لإصدار قرار الترخيص، وتحديد نطاقه ومدته والتزامات المرخص له. ويجب أن يكون هذا القرار إيجابياً وصريحاً لا سلبياً وضمينياً، بمعنى لا يترتب على سكوت الإدارة لمدة معينة ولو حددها القانون جواز ممارسة النشاط المطلوب فلا يوجد في قرار الترخيص القبول الضمني؛ بل يجب أن يكون الترخيص صريحاً وإيجابياً^(١).

وفي مجال حماية البيئة، فيعد أن نصت التشريعات البيئية على الحظر بالنسبة للأنشطة الخطيرة التي من شأنها تحديد النظام العام البيئي بشكل مباشر نصت على الترخيص كإجراء وقائي لحماية البيئة بالنسبة للنشاطات الأقل تأثيراً بالنظام البيئي، والتي لا يجوز ممارستها إلا بعد الحصول على إذن مسبق؛ كمنح ترخيص لغرض تداول كميات أو أنواع معينة من النفايات الضارة بالبيئة أو إزالتها أو معالجتها أو تخزينها. والترخيص كإجراء وقائي الحكمة من فرضه تتمثل بفسح المجال أمام سلطات الضبط الإداري المعنية لاتخاذ الاحتياطات اللازمة لتوقي الآثار السلبية للنشاط محل الترخيص^(٢).

حيث يعد الترخيص أحد أهم الضمانات الوقائية لحماية البيئة، لأنه ليس لهيئات الضبط المختصة بحماية البيئة منح التراخيص إلا بعد تحققها من توفر الشروط اللازمة والتي قد تتعلق بشخص المتقدم طبيعي أو معنوي، ومتى توفرت هذه الشروط يصدر الإذن بممارسة النشاط وفقاً لمقتضيات حماية البيئة^(٣).

والواقع أن الترخيص كإجراء وقائي يحتل أهمية كبيرة في نطاق حماية البيئة، لأن ممارسة بعض الأنشطة التجارية أو الصناعية أو بعض الحريات كحرية الصيد كثيراً ما ينجم

(١) د. عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، ٢٠٠٠، ص ٤٤

(٢) د. محمد الأمين كمال، الترخيص الإداري ودوره في المحافظة على النظام العام البيئي، مجلة الفقه والقانون، العدد الثاني، ٢٠١٢، ص ٤٤.

(٣) د. الجيلاني عبد السلام ارحومة، حماية البيئة في القانون، مرجع سابق، ص ٢٩٢.

عنها إخلال بالنظام العام البيئي، لذا فإن أهمية الترخيص تكون واضحة في وضع الضوابط التي تمارس في إطارها مثل هذه النشاطات والحريات دون الإضرار بالبيئة أو تلوثها^(١).

وباستقراء نصوص التشريعات البيئية، نجد هذا الإجراء واضحاً في كثير منها، ففي فرنسا نص قانون المنشآت المصنفة لحماية البيئة على الترخيص بالنسبة للمنشآت التي تشكل خطراً كبيراً أو إزعاجاً لراحة الساكنين في المناطق المجاورة أو على الصحة والسلامة العامة، أو الزراعة وعلى الطبيعة أو البيئة والمواقع أو المعالم الأثرية^(٢).

كما نص القانون المصري على ضرورة الحصول على ترخيص لإقامة المنشآت أو المحال على شاطئ البحر أو بالقرب منه والتي يمكن أن ينتج عنها تصريف مواد ملوثة بالمخالفة لأحكام هذا القانون والقرارات المنفذة له. وألزم طالب الترخيص بإجراء دراسات التأثير البيئي وتوفير وحدات لمعالجة المخلفات، فضلاً عن إلزامه بتشغيلها فور بدء تشغيل تلك المنشآت^(٣).

فمبدأ الحيطة الذي يندرج ضمن المبادئ العامة لحماية البيئة يهدف إلى اتخاذ التدابير الفعلية والمتناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضرة بالبيئة، وذلك قبل القيام بأي مشروع أو نشاط وعلى ذلك تنص أكثر القوانين البيئية على ضرورة الحصول على الترخيص^(٤).

(١) د. عيد محمد مناحي، الحماية الإجرائية للبيئة، مرجع سابق، ص ٤٧٤ - ٤٧٥.

(2) Article (3) du LOi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classes pour la proration de l' environnement: منشور على الموقع الإلكتروني التالي:

<http://www.admi.net/jo/loi76-663.html> . تاريخ الزيارة: ٢٠١٦/١/٢ الساعة السابعة مساءً.

(٣) المادة (٧٠) من قانون في شأن البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤.

(٤) د. زوزان إبراهيم محمد، المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية في نطاق قانون حماية البيئة السوري، مرجع سابق،

وقد نظم أحكام التراخيص في سوريا المرسوم التنظيمي رقم ٢٦٨٠ تاريخ ١٩٧٧/١٢/٢٤ والمتعلق بالمنشآت الخطرة، وبين كيفية إعطاء التراخيص بشأن هذه الصناعات، حيث ورد في المادة ١/ من هذا المرسوم أنه: "لا يجوز ممارسة إحدى الصناعات الخطرة أو المضرة بالصحة العامة أو المقلقة للراحة إلا بترخيص يعطى وفقاً لأحكام هذا المرسوم^(١)."

واكتفى قانون الحراج السوري رقم (٢٥) لعام ٢٠٠٧ في المادة (٤) بربط أي عمل لاستخراج مواد من الأراضي الحراجية بالحصول على ترخيص مسبق بذلك من وزارة الزراعة، وأحال إلى وزير الزراعة مهمة تحديد شروط منح الترخيص واستخراج المواد. حيث يخضع الترخيص في أراضي أملاك الدولة غير المسجلة حراجاً والأراضي الخاصة التي تقل فيها نسبة التغطية عن ٢٠% من مساحتها إلى التعليمات الخاصة بها والصادرة عن مديرية أملاك الدولة والإصلاح الزراعي^(٢).

من ناحية أخرى أعطى القانون رقم (٢٥) الحق لمالك الأرض الزراعية أو المشجرة بأشجار مثمرة النابت عليها بعض النباتات الحراجية طبيعياً بتغطية تقل عن ٢٠/ بالمئة؛ بقلع هذه النباتات وقطعها ونقلها وتفحيمها بموجب رخصة يحصل عليها من الوحدة التنظيمية في المنطقة بعد إجراء كشف مأجور على الموقع، كما تخضع الأشجار الحراجية المزروعة كمصدات للرياح لرخصة قلع وقطع ونقل مأجورة من الوحدة التنظيمية في المنطقة،

ص ٢٤١.

(١) صنف هذا المرسوم الصناعات الخطرة التي يجب الحصول على ترخيص بشأنها إلى ثلاثة أصناف ولوزير الإدارة المحلية بقرار منه أن يعيد تصنيف هذه الصناعات وأن يعدل فيها بالإضافة إلى الإلغاء والنقل بين الأصناف، وله أن يحدد الشروط الواجب توافرها في محلات هذه الصناعات.

(٢) د. حمود تنار، قانون الحراج، مرجع سابق، ص ١٧٢.

أما الأشجار الحراجية المزروعة في الحدائق المنزلية فتخضع لرخصة قلع وقطع ونقل مجانية من الوحدة التنظيمية في المنطقة، وذلك وفقاً للمادة (٤٠) من قانون الحراج.

وبموجب نص المادة ١٤ من قانون النظافة والتي ألزمت أي مؤسسة أو منشأة تعمل في مجال النقل، أو التخزين، أو المعالجة، أو الطمر للمواد السامة والخطرة بالحصول على التراخيص اللازمة المتضمنة لجميع المعلومات اللازمة وخاصة الواردة بنص المادة ١٦ و ١٧ من القانون من القانون ٤٩^(١).

ومن التطبيقات القضائية في مجلس الدولة السوري، ما قضت به محكمة القضاء الإداري السورية التي أوقفت تنفيذ بيع الزيوت المستهلكة إلا لأصحاب المنشآت الصناعية التي تحمل الموافقة البيئية واستندت في حكمها إلى التعميم الصادر عن وزير البيئة رقم (ص ب ٢٥٠٧) تاريخ ٢٠٠٣/٧/١٣ والقرار الصادر عن رئيس مجلس الوزراء المتضمن الموافقة على بيع كافة الزيوت المستعملة من الجهات الإدارية إلى المؤسسات الخاصة التي تحمل شهادة بيئية وذلك لأن تكرير الزيوت بالطرق البدائية يؤدي إلى تلوث البيئة^(٢)

استناداً لما تقدم فإنّ هذه المنشآت لا تستطيع القيام بالعمل إلا بعد الحصول على ترخيص تحت طائلة تعريض عملها للإيقاف والمساءلة.

وقد أكد القضاء الإداري المصري في عدة أحكام أن سلطة الإدارة في منح الترخيص

(١) نصت المادة ١٦ من القانون ٤٩ لعام ٢٠٠٤ م تلتزم المؤسسات والمنشآت التي تنتج أو تحتفظ أو تتخلص من نفايات سامة أو خطرة بتنظيم سجلات تتضمن كمية وطبيعة هذه النفايات وخواصها الطبيعية والكيميائية وطريقة ومكان التخلص منها بما في ذلك بيان تاريخ استلامها والتخلص منها وتقديمها للسلطات المختصة عند الطلب.

أما المادة ١٧ فتتص على: يلتزم ناقلو النفايات السامة أو الخطرة بوضع شهادة تعريف ملصقة على كل عبوة تتضمن البيانات التالية: أ طبيعة النفايات. ب تركيبها. ج حجم أو كتلة النفايات. د اسم المنتج أو المالك السابق وعنوانه، اسم المالك الحالي وعنوانه.

(٢) (٢) حكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم (١/٢٢٧٣) لعام ٢٠٠٩ في الدعوى رقم ١/١٨٠٣ لسنة ٢٠٠٩.

يمكن أن تكون مقيدة أو مطلقة بحسب كل حالة على حده، وقضت في ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه (الترخيص أو عدم الترخيص بحمل الأسلحة من الملائمات المتروكة لتقدير الإدارة ترخص فيها حسبما تراه متفقاً مع صالح الأمن العام بناء على ما تطمئن إليه من اعتبارات وظروف الأحوال، ويتحتم على الإدارة رفض الترخيص إذا حُكم على طالب الترخيص بعقوبة جنائية، أو بعقوبة الحبس لمدة سنة على الأقل في جريمة من جرائم الاعتداء على النفس أو المال وذلك طبقاً للمادتين ٧٤ و ٧٥ من القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٤ بشأن الأسلحة والذخائر)^(١)، ومؤدى ذلك عدم جواز منح الترخيص، فهنا تحولت سلطة الإدارة التقديرية إلى سلطة مقيدة لصالح الإدارة وضد مصلحة طالب الترخيص.

ويترتب على مخالفة أي من الإجراءات أو الشروط التي تنص عليها التشريعات البيئية بشأن الترخيص وكيفية الحصول عليها فرض جزاءاتٍ قانونيةٍ إداريةٍ من قبل السلطات الإدارية المختصة كإلغاء أو سحب الترخيص، أو فرض جزاءات مدنية أو جنائية. من خلال ما تقدم نجد أن الترخيص الإداري هو من أكثر الآليات استخداماً وفعالية لتوجيه ومراقبة النشاط الفردي في المجتمع؛ كونه يسمح بتنظيم ممارسة النشاط العام بمختلف عناصره، كما أنه أصبح شاملاً لكل قطاعات الحياة.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٦٥٧ لسنة ٣٨ ق، جلسة ٢٦-١٠-١٩٩٧، المبدأ رقم ١٦، ص ١٣٥، الجزء الأول العدد ٤٣.

المطلب الثالث

الحظر

يعتبر نظام الحظر إحدى أهم التقنيات القانونية المرخص استخدامها من قبل سلطات الضبط الإداري. مؤداها أن تمنع هذه السلطات الإتيان ببعض التصرفات لما لها من خطورة، وتقوم بتطبيقه الإدارة عن طريق القرارات الإدارية، وتهدف من خلاله منع إتيان بعض التصرفات بسبب الخطورة التي تنجم عن ممارستها باعتبارها تتصل بالنظام العام^(١)، ويؤسس الحظر على أساس أن أغلب قواعد حماية البيئة هي قواعد أمرة لا يمكن للأفراد مخالفتها لتعلقها بالنظام العام، ويترتب على ذلك حجب أي سلطة تقديرية للإدارة في منح تراخيص لممارسة الأنشطة التي يحظرها القانون بشكل مطلق؛ لأنها قواعد أمرة لا يجوز مخالفتها^(٢).

وكثيراً ما يلجأ القانون في حماية البيئة إلى هذا الإجراء كتقنية قانونية من خلال منع الإتيان ببعض التصرفات التي تقدر خطورتها أو ضررها على البيئة وتؤدي إلى الإضرار بها^(٣).

وتتعدد صور الحظر في مجال حماية البيئة، حيث قد يمنع المشرع إتيان بعض التصرفات التي من شأنها أن تسبب ضرراً جسيماً للبيئة وقد يرتبط الحظر بالحصول على

(١) أ. رضوان حوشين، رضوان حوشين، الوسائل القانونية لحماية البيئة ودور القاضي في تطبيقها، المدرسة العليا للقضاء، السنة الثالثة، الجزائر، ٢٠٠٦، ص ٢٢٥.

(٢) د. عباس علي محمد الحسني، المسؤولية المدنية البيئية في ضوء النصوص المدنية والتشريعات البيئية، مرجع سابق ص ٢١.

(٣) د. رشا عبد الرزاق جاسم، هيئات الضبط الإداري ودورها في حماية البيئة، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

ترخيص معين لممارسة نشاط وفق شروط محددة يزول الحظر بتوافرها ويكون الحظر عندئذ نسبياً، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: الحظر النسبي

وهو النهي عن اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط محدد^(١)، والمقصود به في مجال حماية البيئة بمنع التشريعات البيئية القيام بأعمال أو نشاطات معينة لما لها من خطر على البيئة إلا بعد الحصول على إذن أو موافقة أو ترخيص من هيئات الضبط الإداري، أو اتخاذ بعض الإجراءات اللازمة وفقاً لشروط وضوابط حماية البيئة^(٢).

وجاءت العديد من قوانين حماية البيئة ببعض النصوص التي تحقق فيها المعنى السابق للحظر النسبي وبشكل واضح، منها ما جاء في نظام إدارة النفايات الخطرة في سوريا في المادة الخامسة إذ نصت على حظر تداول النفايات الخطرة (نقل، تخزين، معالجة، التخلص نهائي) بدون ترخيص يصدر عن المحافظة بعد موافقة الوزارة، وأيضاً ما جاء في مرسوم الحراج رقم ٢٥ لعام ٢٠٠٧ في المادة ٦ التي نصت على أن (يمنع خزن الحاصلات الحراجية مهما كان نوعها أو منشأها والاتجار بها إلا بعد الحصول على رخصة من المديرية).

وفي قانون حماية البيئة المصري حظر وبشكل نسبي مزاولة بعض النشاطات التي من شأنها الإضرار بالبيئة إلا بعد توفر شروط محددة، مثال ذلك حظره لتداول المواد والنفايات الخطرة إلا بترخيص يصدر من الجهة المختصة وفق الشروط والإجراءات التي تضعها اللائحة

(١) د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٤.

(٢) د. رنا ياسين حسين العابدي، وسائل الإدارة في حماية البيئة، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثالثة، العدد الثاني، جامعة بغداد، ٢٠١١، ص ١٨٩، و. عباس علي محمد الحسيني، المسؤولية المدنية البيئية في ضوء النصوص المدنية والتشريعات البيئية، مرجع سابق، ص ٢١.

التنفيذية لمنح الترخيص والجهة المختصة بإصداره. ويصدر الوزراء بحسب اختصاصهم وبالتنسيق مع وزير الصحة وجهاز شؤون البيئة جدولاً بهذه المواد^(١).

أي أن الحظر النسبي يتمثل في منع بعض الأنشطة في وقت معين، أو مكان معين؛ لإضرارها بالنظام العام، أو يتجسد في منع القيام بأعمال معينة؛ لأن مزاولتها يمكن أن تضر بالبيئة أو إحدى عناصرها، ومن ثم لا يمكن القيام بها إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من السلطات المختصة.

الفرع الثاني الحظر المطلق

قد تلجأ هيئات الضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره إلى حظر النشاط حظراً مطلقاً، مادامت أسباب الحظر قائمة ومستمرة. ويعني هذا الإجراء أن يمنع القانون وبشكل مطلق لا استثناء فيه ولا ترخيص معه، ممارسة أفعال معينة نظراً لما لها من آثار ضارة بالبيئة^(٢).

ومن الأمثلة على ذلك فيما يتعلق بالمحظورات التي نص عليها قانون البيئة السوري، إذ يتمثل الحظر المطلق بحظر إدخال المواد المستوردة الضارة بالصحة^(٣) أو البيئة إلى أراضي الجمهورية العربية السورية وذلك حماية للأمن العام^(٤)، كذلك ما جاء في المادة ٦ من قانون النظافة رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٤ م إذ حظرت هذه المادة القيام بالعديد من الأعمال منها

(١) المادة (٢٩) من قانون في شأن البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل.

(٢) د. الجيلاني عبد السلام أرحومة، حماية البيئة في القانون، مرجع سابق، ص ٢٩١. و د. د. نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مرجع سابق ص ٩٠.

(٣) المادة الضارة هي: أي مادة بسيطة أو مركبة أو مخلوطة أو نفايات سواء أكانت طبيعية أو مصنعة تشكل ضرراً على البيئة أو على أي من عناصرها (المادة 1 من القانون رقم ١٢ لعام ٢٠١٢ م)

(٤) الفقرة (أ) من المادة ١٦ من قانون حماية البيئة السوري رقم ١٢ لعام ٢٠١٢.

حظر إلقاء النفايات بجميع أنواعها من النوافذ والشرفات وعلى الطرق والوجائب ومناور الأبنية ومداخلها حفاظاً على المظهر الجمالي.

كذلك قانون الحراج الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٢٥ لعام ٢٠٠٧ م والذي نظم في العديد من مواده كيفية حماية البيئة الحراجية والحفاظ عليها، حيث جاء بنص في المادة ١٩ تضمن حظراً مطلقاً إذ نصت هذه المادة بأن حراج الدولة ثروة وطنية لا يجوز التصرف بها، أو تقليص رقعتها من قبل أي جهة كانت، ويمنع بوجه خاص إلقاء الأنقاض أو النفايات أو المخلفات الصلبة والسائلة أو مكبات القمامة، كذلك المادة ٢٥ منه حظرت إنشاء أي منشأة صناعية تستخدم النار أو تسبب نفاياتها الغازية أو السائلة أو الصلبة أي ضرر على الحراج باعتباره ثروة وطنية لا يجوز الإضرار بها من قبل أي جهة كانت.

كما حظر قانون السير والمركبات السوري استعمال أجهزة التنبيه الصوتية إلا لإعطاء التنبيهات اللازمة لمستعملي الطريق وعند الضرورة فقط، ويمنع استعمال الأبواق ذات الأصوات المتعددة والصارخات والصافرات وذلك حفاظاً على السكينة العامة^(١).

وفي فرنسا جاء المرسوم بقانون في ١٩٥٩/١/٣ الذي حظر الصيد في الأنهار باستخدام العقاقير المخدرة أو التفجير بالكهرباء، وكذلك حظر تلوث الموارد المائية بما يغير خواصها وقيمتها^(٢).

وفي مصر نص قانون البيئة المصري على المنع المطلق لحماية البيئة المائية من التلوث بأن حظر على السفن أيّاً كانت جنسيتها تصريف أو إلقاء الزيت أو المزيج الزيتي في البحر الإقليمي أو المنطقة الاقتصادية الخالصة لجمهورية مصر العربية. وكذلك حظر إلقاء النفط

(١) المادة ٦٠ من قانون السير والمركبات السوري رقم ١٣ لعام ٢٠٠٤ والمعدل بالمرسوم التشريعي رقم ١١ لعام ٢٠٠٨.

(٢) أ. رضوان حوشين، الوسائل القانونية لحماية البيئة ودور القاضي في تطبيقها، مرجع سابق، ص ٢٦

في مياه الأنهار أو البحار الضيقة أو في المياه الإقليمية، وهو ما نصت عليه أغلب قوانين الدول فضلاً عن كثير من الاتفاقيات الدولية^(١).

فالحظر المطلق غير مشروع مبدئياً لأنه تعطيل للحرية ولا يستعين به المشرع إلا عندما يكون هناك خطر حقيقي للبيئة يهدد عناصر النظام العام وما على الإدارة إلا تنفيذ القواعد القانونية دون توسيع سلطاتها.

وبما أن الحظر المطلق غير جائز إلا أن القضاء يمكن أن يجيزه إذا ما وجد مبرراً لذلك من مقتضيات المحافظة على النظام العام في تلك الظروف^(٢)، وقد أقر ذلك القضاء المصري والفرنسي في العديد من أحكامه، فعلى سبيل المثال قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة ١٩-٤-١٩٦٠ بشرعية حظر تشغيل جميع المطاحن ليلاً، وهذا لا يعد حظراً مطلقاً بل مجرد تنظيم للنشاط وذلك حتى لا يسبب تشغيلها إزعاجاً للسكان^(٣).

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه بأنه إذا كان من اختصاص مدير الشرطة أن يتخذ الإجراءات الضرورية لعلاج المشاكل التي يمكن أن تمثلها مزاوله مهنة التصوير السينمائي في الطرقات العامة وما قد يترتب عليها من ازدحام وإعاقة حركة المرور فإنه لا يستطيع أن يأمر بالحظر المطلق، ولكن في حالة الضرورة يجوز له حظر مزاوله تلك المهنة في شوارع معينة عندما يترتب على مزاوله هذا النشاط كثافة أو صعوبة في المرور^(٤).

مما تقدم نستنتج أن الحظر المطلق يرجع لتقدير المشرع على أساس خطورة هذه

(١) د. ناصر الجوراني، الجريمة البيئية والجزاءات المقررة لها في التشريع العراقي، مجلة آداب ذي قار، العدد الثاني، المجلد الأول، ٢٠١٠، ص ١٨٩.

(٢) د. حسام الدين مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، مرجع سابق، ٢٤٩.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في ١٩-٤-١٩٦٠، سنة ٥ بند رقم ٧٩، ص ٧٨٠.

(٤) C. E 15 octobre 1965. Alcaraz, A. J. D. A, 1965. 662,

الأعمال عند ممارستها على البيئة وما على الإدارة إلا تنفيذ القواعد القانونية دون توسيع سلطاتها، أما الحظر النسبي فإن المشرع يمنع إتيان التصرف ولكنه يرخص به في حالة توافر الشروط القانونية التي تسمح بإتيانه، وهذه الشروط تقوم الإدارة بدراستها بدقة فإذا ما تخلف بعضها رفضت الترخيص، لأنه يكون محدداً من حيث الزمان والمكان والغرض، وهيئات الضبط الإداري المختصة بحماية البيئة في حالة الحظر النسبي الحق في استخدام سلطاتها في قبول أو رفض ممارسة النشاط المحظور في ضوء الشروط التي حددها القانون، فكلما زاد ما ينتج عنها من آثار ضارة بالبيئة كلما حرص المشرع على إدراجها ضمن نطاق الحظر المطلق والعكس صحيح ذلك، ومتى توفرت الشروط القانونية تكون هيئات الضبط المعنية ملزمة بمنح الترخيص أو الموافقة على ممارسة النشاط محل الحظر، وممارسة النشاط المحظور دون موافقة الجهات المختصة يضيف على النشاط صفة عدم المشروعية.

المطلب الرابع

الإلزام (الأمر)

تلجأ القوانين واللوائح إلى هذه التقنية عندما تريد مخاطبة الناس بالقيام بفعل إيجابي، ولا شك أن الإلزام بالقيام بعمل إيجابي يعادل حظر القيام بعمل سلبي^(١)، ويعتبر الإلزام صورة من صور الأوامر الفردية التي تصدر عن هيئات الضبط الإداري تستوجب القيام بعمل معين كالإلزام أصحاب المشروعات الصناعية والتجارية بالتخلص من المخلفات الضارة لمشروعاتهم بأقل الطرق إضراراً بالبيئة، وكذلك إلزامهم بمعالجة هذه النفايات وتخزينها والتعامل معها على نحو معين^(٢)، حيث يؤدي عدم القيام به إلى مساس أو إخلال بالنظام العام في إحدى صوره أو كلها^(٣)، وفي مجال حماية البيئة يعني هذا الإجراء الضبطي إلزام الأفراد والجهات والمنشآت بالقيام بعمل إيجابي معين لمنع تلويث عناصر البيئة المختلفة أو لحمايتها من آثار التلوث^(٤).

وبالتالي فهو لا يتحقق هدفه إلا بإتيان التصرف الذي أوجبه القانون، وغالباً ما يأتي الإلزام تطبيقاً لقاعدة عامة ومجردة (قانون أو لائحة) وفي هذه الحالة يشترط في الأوامر الفردية أن تكون مطابقة للقاعدة التنظيمية العامة التي تستند إليها، وأن تكون محكومة بها

(١) د. رنا ياسين حسين العابدي، وسائل الإدارة في حماية البيئة، مرجع سابق، ص ١٨٩، د. نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مرجع سابق، ص ٩٢.

(٢) د. رمضان بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، مرجع ساق، ص ٢٠.

(٣) أ. معيفي كمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مرجع سابق ص ٩٠.

(٤) د. محمد عبده إمام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، مرجع سابق، ص ٣٠٢.

وجزاء مخالفة هذا التطابق هو البطلان لانطواء تلك الأوامر على مجاوزة السلطة^(١)، ومع ذلك فقد ذهب القضاء الفرنسي إلى إعطاء الإدارة حق إصدار قرارات لا تستند إلى نص تشريعي أو لائحي بالشروط الآتية^(٢):

- ١- ألا يكون المشرع قد اشترط صدور لائحة قبل اتخاذ أوامر فردية.
 - ٢- أن يكون الأمر الفردي داخلاً في نطاق الضبط الإداري، أي محققاً لأحد أغراضه وهي الأمن والسكينة والصحة.
 - ٣- أن يكون هناك ظرف استثنائي يستلزم اتخاذ الإجراء الفردي.
 - ٤- أن يكون هذا الإجراء هو الوسيلة الوحيدة أمام الإدارة.
- والأمثلة على الإلزام الوارد في التشريعات البيئية كثيرة نذكر منها ما جاء بالقانون رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٤ م في المادة الثالثة من إلزام للوحدات الإدارية بجمع وترحيل نفايات البلدية إلى المكان المحدد ومعالجتها بطرائق فنية ملائمة حفاظاً على الصحة العامة وسلامة البيئة والمظهر الحضاري وأن تعمل هذه الجهات على تأمين المستلزمات اللازمة لتنفيذ هذه المهام وذلك على النحو التالي:
- تلتزم الوحدة الإدارية تأمين الآليات والمعدات والتجهيزات والعمالة اللازمة لتأمين جمع وترحيل نفايات البلدية بشكل لا يسيء للطرق العامة ولمصالح المواطنين ويحقق النظافة المطلوبة في الوحدة الإدارية^(٣)، وتلتزم المجالس والبلديات بإصدار القرارات الناضمة لهذه

(١) د. زينب كريم الداوودي، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مرجع سابق، ص ٢٨١.

(٢) أ. معيفي كمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص ٩٠.

(٣) توجد عدة وسائل لجمع النفايات الصلبة وهي التفريغ المباشر وهي أكثر الطرق انتشاراً على الإطلاق في جميع أنحاء العالم حيث يتم تفريغ الحاوية في عربة النقل ومن ثم تعاد الحاوية إلى مكانها، وهي المطبقة في سورية طريقة تبديل الحاوية المعبأة بالنفايات بحاوية خالية وهذه الحاويات تكون مجهزة في بعض الحالات بجهاز لضغط النفايات وتستعمل هذه

الأسس وتتضمن^(١):

تحديد أوقات محددة لرمي نفايات البلدية في الأماكن المخصصة من حاويات أو غيرها تلافياً للرمي العشوائي، كذلك تحديد أوقات لجمع النفايات وترحيلها من قبل الوحدات الإدارية والبلديات، أو من تكلفه إلى أماكن أو مراكز التجميع المؤقتة أو النهائية، وتلتزم بتحديد أسلوب رمي نفايات البلدية وفقاً لأنواعها مع تحديد طرق تعبئة النفايات المنزلية والتجارية والمهنية ضمن عبوات محكمة الإغلاق ووضعها في الأماكن المخصصة لجمعها.

وتلتزم الجهات المذكورة عند اختيار طريقة المعالجة بالتقيد بالشروط الفنية العامة المعتمدة وبالتنسيق مع مديريات البيئة المختصة لتحقيق الشروط البيئية مع أخذ النواحي الاقتصادية بعين الاعتبار حين اختيار الطريقة^(٢).

وقد ألزم المشرع جميع الجهات العامة والخاصة بتطبيق اتفاقية بازل^(٣) - التي وقعت

النوعية من الحاويات في بعض التجمعات السكنية الفقيرة وغير المنظمة وفي المصانع، أ طارق كهلان. الأبيض، النظام القانوني لمعالجة النفايات الطبية في سورية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة حلب، ٢٠١٣، ص ٦١.

(١) المادة (٤) من قانون النظافة السوري رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٤.

(٢) المادة الثالثة من قانون النظافة رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٤ (يعد من مهام الوحدات الإدارية جمع وترحيل النفايات البلدية إلى المكان المحدد ومعالجتها بطرائق فنية حفاظاً على الصحة العامة وسلامة البيئة والمظهر الحضاري وتأمين المستلزمات اللازمة لتنفيذ هذه المهام)

(٣). اعتمدت الاتفاقية في عام ١٩٨٩ ودخلت حيز النفاذ في عام ١٩٩٢ م وتعمل هذه الاتفاقية من خلال تنظيم نقل النفايات الخطرة والنفايات الأخرى عبر الحدود بتطبيق إجراء الموافقة المسبقة وكل طرف مطالب بسن تشريعات وطنية أو محلية ملائمة لمنع التجارة غير القانونية في النفايات الخطرة وغيرها من النفايات، والمعاقبة عليها وتعتبر التجارة غير القانونية عملاً إجرامياً وتلزم الاتفاقية أطرافها بكفالة إدارة النفايات الخطرة والنفايات الأخرى والتخلص منها بطريقة سليمة بيئياً. د. محمد رتيب محمد عبد الحافظ، اتفاقية بازل ودورها في حماية البيئة من التلوث بالنفايات الخطرة، دراسة تحليلية، بحث مقدم إلى مؤتمر تشريعات البيئة في الدول العربية في سبيل تفعيلها كلية القانون، جامعة اليرموك، الأردن،

الجمهورية العربية السورية - على النفايات الخطرة غير المعالجة أثناء نقلها إلى خارج سوريا لمعالجتها والتخلص منها.

ويلحظ أن قانون النظافة السوري لعام ٢٠٠٤ لم يتضمن بيان كيفية معالجة القمامة، ولم يشير إلى موضوع تدوير النفايات بواسطة المصانع أو المشروعات المتخصصة، كطريقة نظيفة واقتصادية للتخلص منها. وما يجري على أرض الواقع في سورية أنه تم تحديد مكبات للقمامة والنفايات يتم تجميع القمامة فيها ثم يتم حرقها رغم التأثيرات السيئة للحرق على البيئة والصحة العامة^(١).

لذلك نجد أنه من الأجدى بالمشروع السوري النص على إعادة تدوير النفايات والاستفادة منها بطريقة أخرى سليمة.

وأيضاً طبق المشروع الفرنسي مبدأ الإلزام في قانون حماية الطبيعة حيث أشار إلى إلزامية دراسة التأثير البيئي لتقييم ما لهذه المشاريع من تأثير على البيئة^(٢).

وكذلك ألزمت اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري، الجهة التي يتولد بها نفايات خطرة اتخاذاً للإجراءات الآتية: (١... - العمل على خفض معدل تولد هذه النفايات كمّاً ونوعاً وذلك بتطوير التكنولوجيا المستخدمة واتباع التكنولوجيا النظيفة واختيار بدائل للمنتج أو المواد الأولية أقل ضرراً على البيئة والصحة العامة ٢ - توصيف النفايات المتولدة كمّاً ونوعاً وتسجيلها ٣ - إنشاء وتشغيل وحدات لمعالجة النفايات عند المصدر بشرط موافقة جهاز شؤون البيئة على أسلوب المعالجة وعلى المواصفات الفنية لهذه الوحدات

١٨ و ١٩ تموز، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٠٨.

(١) د. عمار التركاوي، التشريع البيئي، مرجع سابق، ص ١٣٩.

(2) Article (3) du Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

وبرامج تشغيلها...) (١).

من خلال ما تقدم نجد أن الإلزام هو الصورة الغالبة للإجراءات القانونية التي تستخدمها سلطات الضبط الإداري، كونها في نطاق هذا الإجراء لا تحظر النشاط ولا تعلق ممارسته على ترخيص أو إخطار سابق، بل تكتفي بمجرد تنظيم النشاط وبيان كيفية ممارسته.

ولتحقيق متطلبات حماية البيئة تلجأ هيئات الضبط الإداري البيئي إلى هذا الإجراء الوقائي، بحسب الشروط المنصوص عليها في القوانين الخاصة بحماية البيئة. وبالتالي يمكن تعريف الإلزام في مجال حماية البيئة بأنه إلزام الأفراد والجهات العامة والخاصة الأخرى بالقيام بعمل معين -تصرف إيجابي- بهدف حماية البيئة ومنع التلوث إذا ما تقيدت بشروط هذا الإلزام.

(١) لهند (أولاً) من المادة (٢٨) من اللائحة التنفيذية (المعدلة) لقانون في شأن البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل.

المطلب الخامس

الإبلاغ

من الممكن أن تشترط اللائحة في بعض الأحيان أن يقدم الإبلاغ إلى السلطة الإدارية قبل مباشرة النشاط، مما يسمح للإدارة بمراقبة آثار هذا النشاط على البيئة واتخاذ اللازم لمنع التلوث أو تخفيف آثاره؛ لتمكين سلطات الضبط الإداري المختصة من اتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة بما يحول دون تهديد النظام العام ومنع وقوع الاعتداء عليه^(١).
فيعني هذا الإجراء القانوني إخبار هيئات الضبط الإداري المختصة عن النشاط المؤثر بالبيئة قبل ممارسته أو بعدها لتتمكن هذه الجهات من اتخاذ الاحتياطات الكفيلة لحماية البيئة والحد من أضرارها. وعن طريق الإبلاغ تستطيع الإدارة المختصة أن تراقب الموقف وتتحسب لمواجهة احتمالات التلوث، وقد تأمر بوقف النشاط محل الإبلاغ إذا كان قد بدأ^(٢).

والإخطار الذي يشترطه المشرع إما أن يكون سابقاً لممارسة النشاط أو لاحقاً له وعلى الوجه الآتي:

الفرع الأول: الإبلاغ السابق

يعتبر النشاط الفردي في هذه الحالة غير محظور ولا يشترط الحصول على إذن من

(١) د. حلمي الدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٥

(٢) د. موسى شحادة، الوقاية من المخاطر البيئية، "دراسة مقارنة"، مجلة الحقوق، العدد الحادي عشر، كلية القانون،

جامعة البحرين، ٢٠٠٨ ص

السلطة المختصة قبل ممارسته، ولكن يجب إخطاره لممارسة هذا النشاط^(١)، ويتمثل هذا الإجراء الوقائي بالزام من يرغب بممارسة نشاط معين أن يبلغ جهة الإدارة المختصة قبل قيامه به وإلا كان عرضة للمساءلة القانونية.

ويحدد القانون الحالات التي يشترط فيها للحصول على الأذن السابق من سلطات الضبط الإداري لممارسة النشاط أو الحرية، وذلك فيما عدا حالات الظروف الاستثنائية^(٢)، وهذا يمكنها من الاعتراض على ممارسة النشاط المحظور أو اتخاذ الاحتياطات الوقائية التي تمنع من إضراره بعناصر البيئة المختلفة وتجعل ممارسته في العلن، ومن هنا تحافظ على مصلحة الدولة والأفراد معاً^(٣).

ومثال ذلك ما يقوم به الجزائريون من إبلاغ جهة الإدارة التابعين لها بالحيوانات التي سيقومون بذبحها؛ وذلك لكي تتمكن من القيام بالكشف الطبي عليها، وبيان خلوها من الأمراض المعدية والوبائية التي تنتقل للإنسان عن طريق الحيوانات، ففي مثل هذه الحالات لا بد من الإبلاغ السابق وبوقت كاف حتى تتمكن جهة الإدارة من القيام بواجباتها على الوجه الذي ارتآه القانون وارتضاه^(٤).

والإبلاغ يقترب من الترخيص بل إن في سكوت الإدارة رغم إبلاغها يمكن اعتباره ترخيصاً ضمنياً بالقيام بالعمل محل الإبلاغ، أما إذا اتخذت الإدارة موقفاً إيجابياً في الرد بأن

(١) د. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٨٥.

(٢) العميد فيدل، بيار دلفولفييه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، ٢٠٠١، ص ٥٣١. د. محمد عبده إمام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، مرجع سابق، ص ٣٠٤.

(٣) د. رنا ياسين حسين العابدي، وسائل الإدارة في حماية البيئة، مرجع سابق، ص ١٩٠.

(٤) محمد عبده إمام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، مرجع سابق ص ٣٠٤.

رفضت النشاط أو نحت عن القيام به، فهذا يعد رفضاً صريحاً يعادل رفض الترخيص، وقد تتخذ الإدارة موقفاً وسطاً بين القبول الضمني والرفض الصريح، بألا تعترض على النشاط محل الإبلاغ بشرط أن يقتزن بشروط تحددها وتراها كافية لحماية البيئة.

والحكمة من فرض نظام الإخطار بأن هناك حريات موقوفة على رحمة الجهات الإدارية، نظراً لما لهذه الحريات من أهمية معنوية وأدبية مرتبطة بالإنسان ومصالحه الجوهرية مما يتنافى معه تقيدها بقيد الترخيص مهما كانت العوامل والظروف المحيطة بها، لذلك نجد المشرع يكتفي بفرض نظام الإخطار على ممارسة هذه الحريات^(١).

كما تأتي الأهمية من فرض نظام الإخطار هو التوفيق بين ممارسة الحريات والحقوق الفردية وبين المقتضيات الدستورية والعملية المتصلة بنظام المجتمع وسلامة الدولة، وذلك بعدم إعاقة هذه الحريات أو محوها جزئياً فيما لو كان قد فرض عليها نظام الترخيص، وبغير أن تكون ممارستها في نفس الوقت مطلقة لا ضابط لها فيما لو أعفيت حتى من قيد الإخطار عنها.

والإبلاغ السابق يتيح للإدارة دراسة جميع ظروف النشاط ونتائجه المحتملة، لتقرر في ضوء ذلك إما السماح بممارسة النشاط أو عدم ممارسته لتجنب آثاره الضارة بالبيئة، بيد أن اشتراط القانون لضرورة الإخطار السابق لممارسة نشاط معين لا يتم إلا بعد التحقق مما ينتجه هذا النشاط من آثار ضارة بالبيئة ومدى خطورتها عليها، فكلما زادت تلك الآثار الناجمة عن ممارسة النشاط كلما زاد تأكيد المشرع على الأخذ بالإخطار السابق، وبخلاف

(١) وذلك كالحريات المعنوية، أي حريات الرأي في معظم صورها، كحرية الاجتماع العام، وحرية تكوين الجمعيات والنقابات، وحرية الصحافة والمطبوعات.

ذلك يكون الإبلاغ اللاحق أولى بالتطبيق^(١).

ومن أمثلة الإبلاغ السابق ما نص عليه قانون المنشآت المصنفة الفرنسي حيث أخضع المرافق التي لا تشكل خطراً أو إزعاجاً للإبلاغ لضمان حماية المصالح التي نص عليها هذا القانون بشرط الامتثال للشروط العامة التي تضعها الوزارة^(٢)، وذلك بعد أن أخضع نشاط المنشآت التي تشكل خطراً كما سبق وذكرنا للترخيص.

وكذلك نصت اللائحة التنفيذية المصرية أنه ينبغي للتصريح بعبور السفن الناقلة للنفائات الخطرة الإخطار المسبق عنها وفقاً لما نصت عليه اتفاقية بازل وللجهة الإدارية المختصة عدم التصريح في حالة احتمال حدوث أي تلوث للبيئة^(٣).

أي أن الإخطار السابق هو نظام وقائي ولازم في الحالات التي تقدر الإدارة وجوب علمها السابق لممارسة نشاط معين لتتخذ في الوقت المناسب ما تراه لازماً وملائماً لحماية عناصر النظام العام من أي ضرر.

الفرع الثاني: الإبلاغ اللاحق

يتمثل الإخطار اللاحق في أن القانون قد يسمح بممارسة نشاط ما دون إذن مسبق بشرط الإبلاغ عنه خلال مدة معينة، وهذا يوجب على صاحب الشأن أن يقوم بإبلاغ الجهات المختصة بعد القيام بالنشاط أو بعد مدة معينة من القيام به -يحددها القانون - لتتمكن هذه الجهات من اتخاذ ما يلزم لمراقبة آثار هذا النشاط على البيئة ولمنع التلوث وما

(١) د. عبيد محمد مناحي، الحماية الإجرائية للبيئة، مرجع سابق، ص ٤٨٥.

(2) Article Article (3) du LOI n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement

(٣) الفقرة (٦) من البند (ثالثاً) من المادة (٢٨) من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤.

ينتج عنه من أضرار^(١).

وأقرب مثال لهذا النوع من الإبلاغ ممارسة النشاط الزراعي عندما يقوم العامل بإبلاغ جهة الإدارة التابع لها عن نشاطه-الجمعية الزراعية -بممارسته لهذا النشاط، وذلك لما يتضمنه من إمكانية استخدام للأسمدة الزراعية والمبيدات الكيميائية الحشرية لما لها من آثار سلبية على البيئة والغذاء^(٢)، وكذلك في حالة تفشي الأمراض والأوبئة كما هي الحال بالنسبة لمرض إنفلونزا الطيور والخنازير حيث تطلب التشريعات واللوائح الصادرة بشأنها ضرورة الإبلاغ عن أي حالة يتم اكتشافها بين البشر، والإخطار حسب هذا المعنى وُجد له تطبيقاً في إطار نصوص اللائحة التنفيذية المصرية، التي أوجبت على مالك السفينة أو ربانها أو الشخص المسؤول عنها، وكذلك المسؤولين عن وسائل نقل الزيت الواقعة داخل الموانئ أو البحر الإقليمي أو المنطقة الاقتصادية الخالصة لجمهورية مصر والشركات العاملة في استخراج الزيت أن يبادروا إلى إبلاغ الجهات الإدارية المختصة عن حوادث تسرب الزيت فور حدوثه، مع بيان مكان وظروف الحادث ونوع المادة المتسربة وكميتها وبيان ما اتخذ من الإجراءات لإيقاف التسرب أو الحد منه^(٣).

كما استلزم المشرع السوري هذا الإجراء في قانون حماية الثروة الحيوانية^(٤)، عندما أوجب ضرورة إعلام الأجهزة الصحية البيطرية مباشرة عن الأمراض الوبائية، أو الطفيلية عند الحيوانات.

(١) د. أحمد خورشيد حميدي، الأساليب القانونية للحماية من الضوضاء، مرجع سابق، ص ٥٨.

(٢) د. رنا ياسين حسين العابدي، وسائل الإدارة في حماية البيئة، مرجع سابق، ص ١٩٠، ود. زينب كريم الداوودي، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مرجع سابق، ص ٣٨٣.

(٣) المادة (٥٠) من اللائحة التنفيذية (المعدلة) لقانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤

(٤) المادة ١٥ من القانون رقم ٢٩ لعام ٢٠٠٦ المتعلق بحماية الثروة الحيوانية السوري

وفي مجال الحماية من التلوث بالنفايات الصلبة في سوريا، نلاحظ أنَّ المشرع لم يشترط هذا الإجراء أي الإبلاغ لخطورة موضوع النفايات، لذلك نجد بالقوانين المتعلقة بها يتطلب الحصول على ترخيص لمزاولة العمل المتعلق بها جمعاً أو إفرازاً أو نقلاً أو معالجةً ... سواء أكان القائم بالعمل فرداً، أو شخصاً معنوياً، ويلتزم بالتالي خلال هذا العمل بجملة من الالتزامات فرضها عليه القانون لتحقيق الحماية المثلى من خطر النفايات^(١).

ويتضح مما تقدم، أن الإخطار كإجراء تستعين به هيئات الضبط الإداري البيئي أنه يتفق مع متطلبات الحريات العامة، لأنه يقتصر على مجرد إخطار سلطة الضبط الإداري بالنشاط المراد ممارسته والذي من شأنه المساس بالبيئة، إلا أنه مع ذلك تكون سلطة الجهات المعنية بحماية البيئة مقيدة في نطاقه، لأن المشرع قد تدخل سلفاً وحدد الشروط التي ينبغي توفرها لممارسة النشاط محل الإخطار وبالتالي للمخطر إتيان هذا النشاط مادام قد توفرت فيه الشروط القانونية.

(١) أ. طارق كهلان. الأبيض، النظام القانوني لمعالجة النفايات الطبية في سورية، مرجع سابق، ص ٧٢.

المطلب السادس

الحوافز

يقصد بالترغيب كإحدى تقنيات الضبط الإداري البيئي تقديم الإعانات والتسهيلات المادية والمعنوية لكل من يقوم بنشاط لا يؤثر سلباً على البيئة، أو يعتمد على ما يُعرف بالطاقة البديلة الصديقة للبيئة، كالطاقة الشمسية، وطاقة الرياح، أو إعادة تدوير النفايات، وتتمثل هذه التقنية بمنح الإعفاءات الضريبية والتسهيلات الائتمانية، وتشجيع إقامة المصانع التي تعمل على إعادة تدوير النفايات والمخلفات، وكذلك تشجيع استخدام الآلات والمعدات الحديثة الأقل تلوثاً للبيئة، وتجهيز مختلف المرافق بهذه الآلات كأسلوب من أساليب الترغيب^(١).

لذلك يعد الترغيب أحد أهم الإجراءات القانونية التي نصت عليها التشريعات البيئية والتي أعطت بموجبها هيئات الضبط الإداري المختصة سلطة تطبيقه لوقاية البيئة من مختلف أشكال التلوث الممكن أن تتعرض لها، ومعناه بحسب ما أورده المشرع، المزايا المادية والمعنوية التي قرر القانون منحها لكل من يقوم بإحدى الأعمال التي تحول دون تلوث البيئة وتتمثل هذه المزايا بمنح بعض المساعدات المالية، أو الإعفاءات الضريبية لوحدات الصرف الصحي والإعفاءات السخية المخصصة لحماية البيئة^(٢)، أو التسهيلات القانونية، وقد تكون بشكل تقديرٍ معنويٍّ كمنح شهادة التقدير والشكر، أو بشكل أوسمةٍ أو إشادةٍ إلى

(١) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، مرجع سابق، ص ٣٣٥.

(٢) د. سحر مصطفى حافظ، الحماية القانونية لبيئة المياه العذبة في مصر، الدار العربية للنشر والتوزيع، ص ٣٠٢.

غير ذلك من صور الترغيب المعنوي^(١).

ومن الأمثلة على هذه الأعمال إعادة استخدام النفايات كمعالجة النفايات وتحويل المواد العضوية إلى سماد، وإعادة تصنيع ما تحتويه من معادن أو زجاج أو ورق أو غير ذلك من المواد القابلة لإعادة التصنيع، أو استخدام منتجات بديلة أقل تلوثاً، كاستخدام الأغلفة والعبوات المصنوعة من مواد عضوية سهلة التحلل، بدلاً من استخدام الأكياس والزجاجات البلاستيكية صعبة التحلل في التربة، وتغيير طرق الإنتاج إلى طرق أقل تلوث للبيئة كاستخدام الطاقة الشمسية النظيفة بدل الطرق القديمة، وزيادة العمر الافتراضي لبعض المنتجات لضمان حماية البيئة كإنتاج السلع المعمرة أو متكررة الاستعمال بدل السلع التي تستخدم لمرة واحدة كزجاجات المياه الغازية.

ومن الأعمال التي تصلح كمحل للترغيب بها في إطار التشريعات البيئية، ما نص عليه المرسوم الفرنسي الصادر في ١٣ تموز ١٩٩٤ الخاص بالتخلص من النفايات الناتجة عن بعض النشاطات وإعادة تدويرها أو إعادة استخدامها، إلى غير ذلك من الإجراءات التي تستهدف الحصول على المواد القابلة لإعادة الاستخدام والطاقة^(٢).

وبالنسبة للحوافز التي تقدمها هيئات الضبط الإداري البيئي للذين يقومون، أو يساهمون بأعمال، أو مشروعاتٍ من شأنها حماية وتحسين البيئة. نصت المادة ١٧ من قانون حماية البيئة المصري على أن يضع جهاز شؤون البيئة بالاشتراك مع وزارة المالية نظاماً

(١) د. الجيلاني عبد السلام ارحومة، حماية البيئة في القانون، مرجع سابق، ص ٢٩٤

(٢) Décret n°94-609 du 13 juillet 1994 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux et relatif, notamment, aux déchets d'emballage dont les détenteurs ne sont pas les ménages. منشورة على الموقع الإلكتروني التالي:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte>

للحواجز التي يقدمها الجهاز والجهات الإدارية المختصة لمن يقوم بأعمال أو مشروعات من شأنها حماية البيئة.

وفيما يتعلق بمنح الحوافز في قانون حماية البيئة السوري نصت المادة ١٩ حيث جاء في فقرتها الأولى (تعفى التجهيزات والتقنيات والمواد الأولية المستوردة والتي تسمح بتفادي أو تقليل أو بالقضاء على أشكال التلوث، أو التي تتعلق بمعالجة النفايات، وإعادة تصنيعها واستعمالها من ٥٠ بالمئة من الرسوم الجمركية، وتحدد التجهيزات والتقنيات والمواد الأولية التي يشملها الإعفاء بقرار يصدر عن الوزارة وبالتنسيق مع كل من وزارة المالية ووزارة الصناعة ووزارة الصحة).

وبالرغم من إيجابية هذه المادة، إلا أنه يلاحظ أنها في الفقرة الأولى منها نصت على إعفاء التجهيزات والتقنيات والمواد الأولية المستوردة، والتي تساهم بمعالجة التلوث من ٥٠ % من الرسوم الجمركية، لكن ما المانع من إعفائها بشكل كامل من هذه الرسوم؟ وبالتالي نحيب بالمشروع السوري مراجعة هذا الأمر وتعديل هذا الإعفاء ليكون ١٠٠ % مساهمة في معالجة التلوث ومشاكل البيئة الأخرى.

وفي ضوء ما تقدم نجد أنه من الأهمية أن يقوم المشروع السوري بالأخذ بهذه الأساليب الترغيبية بهدف تشجيع حماية البيئة من التلوث، وإصدار تعليمات خاصة بالتخلص من النفايات وإعادة تدويرها على غرار ما نص عليه المشروع الفرنسي في المرسوم

السابق ذكره، لتجنب ما تعاني منه بيئتنا بسبب ما تلقىه العديد من المعامل والمصانع من ملوثات ناتجة عن نشاطاتها اليومية.

ويتضح لنا من كل ما تقدم ذكره بشأن الوسائل والإجراءات الوقائية التي تستعملها سلطات الضبط الإداري البيئي من أجل حماية البيئة والحفاظ عليها أنها تعد بمثابة وقاية سابقة للبيئة من المخاطر التي قد تهددها، فيما لو مارست هيئات الضبط الإداري المختصة دورها بالشكل المطلوب في ضوء السلطات والصلاحيات التي منحها القانون والتي تصب في الإطار العام لحماية البيئة.

المبحث الثالث

الجزاءات الإدارية والمالية البيئية

إذا كان المشرع قد أعطى الإدارة سلطة الضبط في مراقبة التوازن البيئي ومكافحة التلوث بكل أشكاله وذلك بمنحها وسائل وأدوات التدخل الوقائية بالاستناد إلى النصوص التشريعية والتنظيمية، فقد زودها إلى جانب ذلك بأدوات قانونية ردعية تدخل في إطار الرقابة البعدية التي تمارسها سلطات الضبط الإداري على الأفراد والمؤسسات بمقتضيات حماية البيئة وذلك من خلال فرض الجزاءات الإدارية^(١).

وتلعب هذه الجزاءات الإدارية البيئية بوصفها أحد أساليب الضبط الإداري دوراً هاماً في مجال حماية البيئة لما تنطوي عليه من معنى العقاب؛ لكونها تترتب على أفعال مخالفة لأحكام التشريعات الخاصة بحماية البيئة، وتتميز هذه الجزاءات بسرعة تطبيقها مما يؤدي إلى تفادي اتساع نطاق الإضرار بالبيئة وبالتالي فإنها تعمل على تدعيم دور الضبط الإداري في حماية البيئة

وعرف الفقهاء الجزاء الإداري بأنه ذلك الجزاء الذي تفرضه الإدارة أو السلطات

(١) أقر المجلس الدستوري الفرنسي بدستورية الجزاءات الإدارية في قراره الصادر في ٢٣ يناير ١٩٨٧ وذلك بعدم تعارض الجزاءات الإدارية مع مبدأ فصل السلطات ولا سيما تلك الجزاءات التي توقعها الإدارة على أولئك الذين يرتبطون معها بعلاقة قانونية سواء تعاقدية أم تأديبية وصدر هذا القرار بمناسبة منح قانون منع الاحتكار مجلس المنافسة سلطة توقيع جزاءات تتمثل في وقف كل نشاط يؤدي إلى احتكار سلعة معينة بما يتعارض مع اعتبارات المنافسة، د. ناصر أبو حمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الإداري في غير مجال العقود والتأديب، رسالة دكتورا، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٠، ص ٤٢.

الإدارية المستقلة على مرتكب المخالفة من الأفراد أو المؤسسات دون الرجوع للقضاء، لأنها تعد اعتداءً على مصلحة يحميها المشرع بهدف حماية المصلحة العامة أو النظام الاقتصادي أو النظام العام^(١).

ومما تقدم يمكننا القول إن الجزاءات الإدارية البيئية متنوعة ومتعددة إلا أن الغالب على تقسيمها أنها تقسم إلى جزاءات إدارية مالية، وهو ما سيكون مدار بحثنا في المطلب الأول، وجزاءات إدارية غير مالية (تدابير احترازية)، وهو ما سنتطرق إليه في المطلب الثاني. وتبعاً لذلك سنعمل على تقسيمها في ضوء قوانين حماية البيئة إعلى الشكل التالي:

المطلب الأول

الجزاءات الإدارية المالية

وهي الجزاءات التي تُفرض على الملوث البيئي في ذمته المالية، وتعد من أهم صور الجزاءات الإدارية الذي تلجأ إليه سلطات الضبط لحماية البيئة ومواجهة أي إخلالٍ أو خرقٍ للقوانين واللوائح البيئية.

وأبرز هذه الجزاءات هي الغرامة الإدارية، والجباية البيئية، والمصادرة الإدارية، وسوف نعمل لبيان كل منهما وفقاً للتالي:

الفرع الأول: الغرامة الإدارية

يعد هذا الجزء أكثر الجزاءات الإدارية استخداماً في مواد التلوث البيئي، لسهولة توقيعه وسرعة تحصيل الغرامة المقررة، ويسهم في ردع الأشخاص المعنوية التي تنتهك

(١) د. موسى مصطفى شحادة، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، مرجع سابق، ص ١١١.

التنظيمات والالتزامات البيئية المقررة، ويسهم بالإقلال من معدلات الملاحقة الجنائية^(١).

حيث تعتبر الغرامة الإدارية أوسع صور الجزاءات الإدارية تطبيقاً، وهي أنسب الجزاءات للجرائم والمخالفات ذات الطابع المالي والاقتصادي، فنجدتها المحور الرئيسي في الجزاءات التي توقع على الجرائم والمخالفات المتعلقة بالضرائب والجمارك وحماية البيئة وغيرها من المخالفات التي يسعى فيها الشخص إلى تحقيق فوائد مالية^(٢)، يمكن تعريف الغرامة الإدارية كجزء إداري بيئي بأنها عبارة عن مبلغ من المال تفرضه جهة الإدارة على مرتكب المخالفة البيئية وذلك تنفيذاً لنص قانون يبيح لها فرض الغرامة تلك^(٣).

والواقع أن الغرامة الإدارية الواردة في التشريعات البيئية ترد بإشكال عدة، فقد يحددها المشرع بشكل مبلغ من المال تفرضه الإدارة على المخالف، أي يكون بشكل مبلغ محدد وثابت يدفع عند كل مخالفة، وفي غالب الأمور تُحدد الغرامة من قبل المشرع كما في الغرامة النسبية المقررة لبعض الجرائم البيئية، وأحياناً يترك المشرع للإدارة سلطة تقديرية في تحديد مقدار الغرامة^(٤)، وقد ترد الغرامة بشكل حدين تختار الإدارة في إطارهما المقدار المناسب، علماً أن القرار الإداري الصادر بشأن مقدار الغرامة يخضع للرقابة القضائية ومن ثم يجوز الطعن به أمام الجهة المختصة وفقاً للقانون وطبقاً للشروط والموعود المحدد لذلك^(٥).

(١) د. عمار التركاوي، التشريع البيئي، مرجع سابق، ص ١١٩.

(٢) د. ناصر أبو جعة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الإداري في غير مجال العقود والتأديب، مرجع سابق، ص ١٤٢.

(٣) أحمد خورشيد حميدي، الأساليب القانونية للحماية من الضوضاء، مرجع سابق، ص ٦٧.

(٤) د. عادل ماهر الألفي، الحماية الجنائية للبيئة، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٥٤٢.

(٥) أ. رأفت محمد لبيب، الحماية الإجرائية للبيئة، مرجع سابق، ص ٢٠٣.

ولم يرد نظام الغرامات الإدارية في قانون حماية البيئة السوري وإنما نص عليها كجزاء جنائي فقط^(١)، وقرر الاكتفاء بغيرها من الجزاءات الإدارية الأخرى في نطاق التشريعات المتعلقة بالبيئة على الرغم من أهمية الغرامة الإدارية بوصفها أحد أساليب الضبط الإداري البيئي في العقاب ومن ثم إسهامها في تحقيق غاية الجزاء في الردع. أما المشرع الفرنسي فقد تبني جزاء الغرامات الإدارية وذلك من ضمن الجزاءات الإدارية التي وردت في المادة (٥١٤،١.L) قانون البيئة رقم ٩١٤ لعام ٢٠٠٠ في نطاق المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة.

حيث نص على فرض الغرامة الإدارية على المنشآت المصنفة المخالفة للشروط والتعليمات الواجب اتباعها والتي يختص المحافظ حصراً بفرضها، حيث يتولى تقديرها لتعادل قيمة الأعمال الواجب إنجازها، وفي حال قيام مستغل المنشأة بالأعمال المطلوبة منه ترد إليه الغرامة أو جزء منها بناءً على قرار من المحافظ^(٢).

كما نص المشرع الفرنسي في مادة أخرى على أن يجوز لوزير البيئة فرض غرامات مالية على مستغلي المنشآت المصنفة التي تقوم بتخزين النفايات في حال عدم تقديمهم الضمانات المالية الكافية، وتعادل هذه الغرامة ثلاثة أضعاف الفرق بين مقدار الضمان المالي المقدم من المنشأة ومقدار الضمان المالي الحقيقي شريطة ألا تتجاوز هذه الغرامة ٢٠٠

(١) المادة (١٣) من قانون حماية البيئة السوري، الفقرة (أ) كل من ساهم أو ساعد في عبور النفايات النووية أو المشعة أو الخطرة إلى الجمهورية العربية السورية يعاقب بالاعتقال المؤقت خمس سنوات على الأقل وبالغرامة من عشرة ملايين ليرة سورية إلى عشرين مليون ليرة سورية، أو بضعفي قيمة الشحنة أيهما أكثر.

(٢) د. ناصر أو جمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الإداري في غير مجال العقود والتأديب، مرجع سابق، ص ١٤٣.

مليون فرنك فرنسي^(١).

ويمكننا القول في ضوء ما جاء في هذا النص أنه على الرغم من عدم أخذ المشرع السوري بالغرامة الإدارية كأحد الجزاءات الإدارية لحماية البيئة وهو بلا شك مسلك سلبي؛ إلا إننا نجد أنه كان حرياً بالمشرع الأخذ بالغرامة النسبية للتوسيع من سلطة الضبط الإداري البيئي في تطبيق هذا الأسلوب العلاجي كما فعل المشرع الفرنسي، وكذلك إعطاء الهيئات المحلية البيئية سلطة فرض الغرامة الإدارية وعدم قصرها على الهيئات المركزية كونها الأقرب لموقع الضرر والأكثر قدرة على تحديد ما يلزم لعلاجها، كما تجدر الأهمية بالإشارة إلى ضرورة اتباع الغرامة النسبية التي يرتبط تقديرها بمقدار الضرر الفعلي، أو المحتمل للجريمة باعتبارها أكثر استجابة لاعتبارات الردع والإصلاح والتعويض والتي تعمل التشريعات الحديثة على التوسع في تطبيقها.

الفرع الثاني: الجباية البيئية

تعتبر الرسوم والضرائب البيئية أدوات أساسية في مزيج الأدوات المستخدمة في حماية البيئة، حيث تمثل الجباية البيئية مختلف الرسوم والضرائب التي تفرضها الدولة على الأشخاص المعنويين والطبيعيين الملوّثين للبيئة، بالإضافة إلى أن الجباية تمثل مختلف الإعفاءات والحوافز الجبائية للأشخاص المعنويين والطبيعيين الذين يستخدمون في نشاطاتهم الاقتصادية تقنيات صديقة للبيئة، وبالتالي لا بد من التدخل الحكومي في ضبط النمو العشوائي للمشروعات الاقتصادية الصغيرة والتي لا تقوم على اعتبارات بيئية، وتكون ملوثاتها أكثر تركيزاً وأكثر استنزافاً لموارد الطبيعة، وتوجيه النمو الاقتصادي من خلال

(١) البند ٢٦ من المادة (L.541) من تقنين البيئة code de l'environnement رقم ٩١٤ لعام ٢٠٠٠

استخدام تكنولوجيا مساعدة وصديقة للبيئة، وإجبار المشروعات الاقتصادية على دفع تكاليف ما تحدثه من آثار سلبية على البيئة، وبتطبيق سياسة بيئية متشددة تقوم على أساس فرض الضرائب البيئية ذات الصلة الرادعة والتحفيزية، وهي تتمثل بكونها مجموعة الإجراءات الجبائية التي تهدف لحماية البيئة، وهذه الإجراءات تضم الضرائب والرسوم والحوافز الضريبية^(١)، وهذا المبدأ يركز إلى قاعدة أساسية مفادها أن الذي يحدث ضرراً بيئياً هو من يدفع ضرائب أكثر^(٢).

وبما أن تشريعات البيئة لا تكفي وحدها لوقف تدهور البيئة واستنزاف الموارد، كما أن تطبيق قوانين البيئة والرقابة على تنفيذها وفعاليتها يتطلب المزيد من الإنفاق، والسياسة البيئية الرشيدة تستلزم تحقيق أهدافها بأقل التكاليف، لذا يجب استخدام أدوات الجباية البيئية مثل فرض الضرائب على الانبعاثات والتلوث^(٣)، وتلعب هذه الضرائب دوراً بارزاً وفعالاً في ترغيب أو إجبار مسببي التلوث إلى اتباع أهداف السياسة البيئية ومنع التلوث، وعرف المكتب الإحصائي للمجموعة الأوروبية EUROSTAT ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الضريبة البيئية بأنها: ضريبة قاعدتها وأساسها وحدة طبيعية أو وكيل

(١) د. فارس مسدور، أهمية تدخل الحكومات في حماية البيئة من خلال الجباية البيئية، مجلة الباحث، العدد السابع، جامعة البليدة، الجزائر، ٢٠٠٩-٢٠١٠، ص ٣٤٩.

(2) Gertrude Pieratti , droit, économie, écologie et développement durable, R.J.E, 2000, P432

(٣) ترجع الأصول النظرية لهذه الطريقة إلى عالم الاقتصاد بيجو الذي دعا إلى تضمين التكلفة الاجتماعية لتلوث البيئة في تكاليف الإنتاج من خلال فرض ضرائب خاصة وتكون الضريبة مساوية للتكلفة الحدية لإجراءات ضبط التلوث في ضوء المعايير المطلوبة وتفرض على الانبعاثات التي يتجاوز الحدود المسموح بها، وسيكون من مصلحة مسبب التلوث ترشيد قراراته الاقتصادية بعد فرض هذه الضريبة بأن يقوم بخفض التلوث إلى القدر الذي تتساوى فيه التكلفة الحدية للخفض مع مقدار الضريبة، د. سحر مصطفى حافظ، الحماية القانونية لبيئة المياه العذبة في مصر، مرجع سابق، ص ٣٠٣.

عنها والذي أثبت تأثيره السلبي على البيئة^(١).

وعرف الفقه الضريبية البيئية بأنها اقتطاع إجباري يدفعه الممول جبراً بهدف حماية البيئة^(٢)، وبذلك يتمشى تعريف الضريبة البيئية مع تعريف الضريبة عموماً باعتبارها اقتطاعاً إجبارياً يدفعه المكلف مساهمة منه في التكاليف العامة باعتبار أن حماية البيئة تدخل في إطار الأعباء العامة^(٣)، وينبغي أن يكون المكلف بالضريبة وفقاً للقواعد العامة للعدالة الاجتماعية هو من تسبب في إحداث هذا التلوث وهو ما يسمى بمبدأ الملوثة يدفع^(٤)، ويعني هذا المبدأ أن الملوثة يجب أن يتحمل التكاليف المتعلقة بإجراءات منع ومراقبة وتنظيف البيئة التي تقررها السلطات العامة^(٥)

وجدير بالذكر أن هذا المبدأ لا يستهدف أبداً أن يتم بمقتضاه السماح للملوثين بالدفع في مقابل السماح لهم بتلويث البيئة بدون قيود أو ضوابط، وإنما أن يكون وسيلة لتحقيق غايتين على درجة كبيرة من الأهمية^(٦):

تاريخ الزيارة ٢٠١٦-٣-٢٤ <http://www.environment-agency.gov.uk/business> (١)

(٢) د. عمرو محمد السيد الشناوي، تقويم الضريبة كأساس لسياسة حماية البيئة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية العدد التاسع والأربعون، جامعة المنصورة، ٢٠١١، ص ٣٩٥.

(٣) د. السيد عطية عبد الواحد، الضريبة البيئية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، العدد الأول، السنة الثالثة والأربعون، ٢٠٠١، ص ٤٨.

(٤) ظهر مبدأ الملوثة يدفع لأول مرة في إطار منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (O.E.C.D) عام ١٩٧٢ كمبدأ للسياسات البيئية policies Environmental الذي يهدف إلى تشجيع الاستخدام الأمثل والرشيد للموارد الطبيعية التي تحتويها البيئة كمبدأ اقتصادي يرمي إلى تحمل الملوثة تكاليف منع ومكافحة التلوث حتى تكون البيئة في حالة مقبولة.

(٥) أ. سمر علي سليمان، سياسة الضرائب الهادفة إلى حماية البيئة، وأثرها في النمو الاقتصادي في سورية، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، ٢٠٠٧، ص ٧٥.

(٦) د. عمر محمد السيد الشناوي، تقويم الضريبة كأداة لسياسة حماية البيئة، مرجع سابق، ص ٤٠٧.

الغاية الأولى: تقليص نسب التلوث لأقصى درجة ممكنة

الغاية الثانية: توفير النفقات اللازمة للتدابير والإجراءات المتخذة لمنع ومكافحة التلوث.

ويغلب على هذه الضرائب أسلوب الضرائب الخاصة، حيث يأخذ في الحسبان الوحدات المادية وليس القيمة النقدية، فالوعاء الخاضع لها يتمثل في صورة وحدات تلوث قد تكون في صورة انبعاثات ومخلفات صلبة، أو مواد خام تستخدم كمدخلات إنتاجية وتعرف كونها مصدر التلوث^(١).

وتنقسم هذه الضرائب إلى نوعين^(٢):

١- الضرائب على المنتجات: يقصد بهذا الشكل من الضرائب قيام الحكومة بفرض ضريبة نوعية على الوحدات الإنتاجية التي تتسبب في تلويث البيئة، علماً أن الهدف من هذه الضريبة هو خفض مستوى التلوث إلى مستويات دنيا مقبولة، ومنها ضريبة ثنائي أوكسيد الكربون التي تفرض على الوقود الأحفوري كنسبة مئوية من حجم الكربون المحتوي في الوجود.

٢- ضريبة النفايات أو الانبعاثات الملوثة: وتفرض على مخلفات النشاط الإنتاجي للوحدات الاقتصادية وتستهدف الآثار السلبية الناجمة عن المشاريع الملوثة للبيئة، ووفقاً لهذه الضريبة فإن المنتجين سوف يتحملون تكاليف تلوث البيئة.

(١) د. قيس حسن عواد، التشريع المالي وحماية البيئة، مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، المجلد (١٢)، العدد (٤٥)، ٢٠١٠، ص ٢٠٠٦.

(٢) د. عبد الأمير عبد المحسن شيعان، استخدام الضريبة البيئية للحد من الملوثة الناجمة عن عوادم السيارات، مجلة البحوث العلمية، جامعة بغداد، ص ٢٨.

وهذا الشكل مطبق في القانون السوري بأسلوب رسم حماية البيئة^(١)، وهناك العديد من الضرائب البيئية المفروضة عالمياً منها الضرائب على المبيدات الحشرية لتخفيض الأثر السلبي على الصحة العامة والبيئة.

لكن من جانب آخر نجد أن النظام الجبائي البيئي ليس مجرد ضرائب ورسوم؛ وإنما يوجد فيه الكثير من الإعفاءات التي قد يكون لها أكبر الأثر في اعتماد صناعات ونشاطات اقتصادية صديقة للبيئة؛ لأن فرض الضرائب والرسوم قد يواجه التهرب الضريبي، ويأخذ الإعفاء الضريبي في مجال البيئة أشكالاً متعددة، فهو إما أن يكون إعفاءً مؤقتاً لمدة محددة لمؤسسة تستخدم تكنولوجيات صديقة للبيئة، أو أن تكون هذه الإعفاءات على شكل حوافز ضريبية^(٢)، كأن يتم إعفاء التجهيزات والمعدات المستوردة الصديقة للبيئة من دفع الضرائب والرسوم الجمركية بغية تحفيزها على استيراد التكنولوجيات الصديقة للبيئة لتوسيع دائرة النشاطات التي لا تؤثر على البيئة.

من خلال ما تقدم نجد أنه بالرغم من الجهود المبذولة من طرف الدولة من أجل حماية البيئة والمحافظة عليها؛ لازالت الدولة تواجه العديد من الصعوبات والتحديات لتحقيق نظام جبائي بيئي حقيقي وفعال، يثبت نتائجه على أرض الواقع في ظل غياب الإدارة البيئية المنسجمة، والمتناسقة في عملها.

كما نجد أن الجباية البيئية يمكن أن تلعب دوراً هاماً في التخفيض من التلوث إلى الحد المقبول اجتماعياً وبأقل تكلفة ممكنة؛ إذا ما صُممت وطُبقت بصورة جيدة، لأنها

(١) صدر بالمرسوم التشريعي رقم ٤٢ لعام ٢٠٠٥ الذي نص على فرض رسم سنوي على جميع المركبات السياحية ومركبات الركوب الزراعية والدراجات الآلية من الفئة العامة والخاصة والإدخال المؤقت.

(٢) د. فارس مسدور، أهمية تدخل الحكومات في حماية البيئة من خلال الجباية البيئية، مرجع سابق، ٣٤٩.

تشكل حافزاً مستمراً في تخفيض التلوث مقارنة بغيرها من الأدوات، كما أنها أكثر كفاءة ومرونة لأنها لا تركز بالدرجة الأولى على المعلومات التفصيلية للمنشآت الملوثة والتي قد تكون هناك صعوبة في الحصول عليها، بل تكون محددة مسبقاً ويلتزم الجميع بدفعها، وبالتالي تشكل مصدراً للعائدات لخزينة الدولة، ولكن كل ذلك مشروط بحسن التخطيط لها وحسن تقديرها وتطبيقها.

الفرع الثالث: المصادرة الإدارية

تعتبر المصادرة الإدارية عقوبة مالية تُنزع بموجبها ملكية شيء للمحكوم عليه جبراً ومن غير مقابل ليصبح ملكاً للدولة، وهي دائماً عقوبة إضافية، ولا تكون عقوبة فرعية. وبذلك فالمصادرة الإدارية في مجال حماية البيئة تأخذ شكل أو صورة استيلاء الدولة بغير مقابل على بعض المعدات أو المواد التي تعتبر مصدراً من مصادر تلويث البيئة^(١)، وهذا ما أكدته محكمة النقض المصرية (عقوبة مصادرة الأغذية المغشوشة أو غير الصالحة للاستهلاك هي عقوبة تكميلية وجوبية يقتضيها النظام العام ومحاولة معالجة تلك الأغذية لكي تصبح بعد ذلك صالحة للاستهلاك غير جائز)^(٢).

وتعتبر عقوبة المصادرة من العقوبات الشائعة في نطاق الجرائم البيئية، وفي الأغلب ينص عليها كعقوبة تكميلية بجانب العقوبات الأصلية في الحبس والغرامة^(٣)

وغالباً ما ينص عليها وجوباً عندما يتعلق الأمر ببعض الأشياء الخطرة التي يقدر

(١) أ. فوزية دباح، دور القاضي في حماية البيئة، مركز جيل البحث العلمي، مجلة جيل حقوق الإنسان، طرابلس، لبنان، العدد الثاني، ٢٠١٣، ص ١٠٠.

(٢) حكم محكمة النقض المصرية في الطعن رقم ١٨٣٥ لسنة ٣٨ ق جلسة ١٩٦٩-١-٢٧.

(٣) د. عمار التركاوي، التشريع البيئي، مرجع سابق، ص ١١٣.

المشرع أن حيازتها وتداولها يعد جريمة لما تمثله من خطورة على العناصر البيئية ذاتها^(١)، ومن أمثلتها ما جاء في قانون الجمارك رقم ٣٨ الصادر في ٢٧-٦-٢٠٠٦ للضابطة الجمركية مصادرة وضبط المواد المهربة، وأيضاً ما جاء بالمادة ٥٤ من قانون النظافة السوري رقم ٤٩ حيث منعت استعمال المواد القابلة للتدوير والتي تأتي من النفايات بعد فرزها وتصنيفها في صناعة مغلفات، أو معلبات حفظ المواد الغذائية، أو الصيدلانية أو الاستخدامات الضارة بالصحة العامة، وتصادر هذه المواد وتتلّف على نفقة المخالف. وفي بعض الأحيان يحدد القانون الأشياء التي ترد عليها المصادرة والتي تشكل مصدر التلوث مثل المواد المشعة أو شحنات الأغذية الفاسدة، وكذلك بعض أنواع المبيدات المحظورة^(٢).

وإذا كان الأصل في المصادرة أنها جزاء جنائي^(٣)، فإن ذلك لا يمنع من تقريرها كجزاء إداري مالي^(٤). ويمكن للإدارة طبقاً لنص القانون أن تقررها كجزاء إداري تكميلي أو تبقي لمواجهة بعض الجرائم الإدارية^(٥).

وقد خلت التشريعات البيئية من النص على المصادرة كجزاء إداري بيئي واقتصرت على تقريرها كجزاء جنائي إلى جانب العقوبات الأصلية، كما سبق وبيننا ذلك. ولعل سبب ذلك هو اصطدام المصادرة بالمبدأ الدستوري لا مصادرة إلا بحكم قضائي، على اعتبار أن المصادرة العامة لا تجوز والخاصة لا تكون إلا بحكم قضائي.

(١) د. ناصر خضر الجورني، الجريمة البيئية الجزاءات المقررة لها في التشريع العراقي، مجلة آداب ذي قار، العدد الثاني، المجلد الأول، ٢٠١٠، ص ١٨٧.

(٢) د. عصام الدبس، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٤.

(٣) المادة ١٥ من الدستور السوري رقم ٩٤ لعام ٢٠١٢ الفقرة (ج) لا تفرض المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي مبرم.

(٤) د. ماجد الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، مرجع سابق، ص ١٤٥.

(٥) د. إسماعيل صمصاع البديري، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، مرجع سابق، ص ١٠٠.

ونرى أنه كان ينبغي على المشرع السوري النص على المصادرة الإدارية لتمكين سلطات الضبط الإداري المختصة من تطبيق هذا الجزاء لتحقيق الردع اللازم لحماية البيئة كونها تساعد على استئصال الأشياء الخطرة والحد من استمرارها في تلوث البيئة.

كما نستنتج أن حماية البيئة لا يتطلب الاعتماد على الأدوات الجبائية العقابية، والتي تشجع على الغش والتهرب الضريبي، وإنما يجب أن يتم التركيز أكثر على الأدوات التحفيزية، والإعفاءات الجبائية؛ باعتبارها وسائل ترغيبية تحث المستثمر على تحقيق معادلة تطوير الاستثمار، وحماية البيئة.

المطلب الثاني

التدابير الاحترازية البيئية

تحرص التشريعات البيئية الحديثة على النص على قائمة من التدابير الاحترازية التي يُقضى بها إلى جانب العقوبات الأصلية المقررة لارتكاب الجرائم البيئية، التي تتصف بسرعة وفعالية ومقدرة على تحقيق غاية المشرع في مواجهة هذا النوع من الجرائم^(١)

حيث يترتب على كل من يمارس نشاطاً ضاراً بالبيئة تدابير إدارية غير مالية، وهذه التدابير لا تصيب المخالف في ذمته المالية بشكل مباشر؛ بل لها أشكال أخرى تؤثر على النشاط المشروع

تتمثل التدابير الاحترازية البيئية في الحرمان من بعض الحقوق والمزايا وهي أشد قسوة من الجزاءات المالية، وهذه التدابير وإن كان يترتب عليها خسائر مالية إلا أنها لا تهدف بالضبط إلى ذلك، وإنما تهدف إلى وقف ما ينتج عن هذه المنشآت من أضرار نتيجة مخالفة القوانين واللوائح والشروط المنظمة لعملها وردع المخالفين، وهي لم يحصرها المشرع في صورة محددة كما في الجزاءات الجنائية والتأديبية، وإنما وردت في تشريعات متفرقة. حيث يحددها المشرع وفق لما يتناسب مع المخالفات التي يقررها^(٢).

وتختص السلطة الإدارية في العديد من التشريعات بتقرير جزاءات إدارية عن طريق اتخاذ إجراءات محددة تهدف إلى تحقيق الردع الإداري لبعض الأفعال المخالفة للقوانين

(١) د. عمار التركاوي، التشريع البيئي، مرجع سابق، ص ١١٤.

(٢) د. ناصر أبو جمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الإداري في غير مجال العقود والتأديب، مرجع

سابق، ص ١٦٩.

واللوائح وهي في بعض الأحيان تكون أقسى وأشد من الجزاءات المالية، كونها تمس مصالح هامة للمخالف الذي توقع عليه، كحقه في العمل وحرية التجارة والصناعة وذلك بلا شك من شأنه ردع المخالفين وحماية البيئة في بعض عناصرها.

وتختلف أنواع التدابير الاحترازية البيئية التي تنص عليها التشريعات البيئية، إلا أن أهم هذه التدابير هي الإنذار وإيقاف العمل أو غلق المنشأة، والإزالة الإدارية، وسحب الترخيص، وهو ما سنبينه وفق النحو التالي:

الفرع الأول: الإنذار

يعتبر الإنذار أحد أبسط أشكال العقوبات الإدارية التي يمكن أن تفرض على المخالف، حيث تقوم به الإدارة في حال اكتشاف أجهزتها الرقابية حصول الفعل الضار بأحد عناصر البيئة، فهو يقضي تنبيه صاحب الشأن بالمخالفة الصادرة عن نشاطه لاتخاذ ما يلزم من تدابير، ووجوب الرجوع عنه والالتزام بما ينص عليه القانون^(١).

وإذا امتنع المخالف عن إزالة المخالفة وتكرر الفعل ذاته المخل بالبيئة، كان للإدارة المختصة بذلك توقيع الجزاء المقرر لها كسحب الترخيص، أو غلق المنشأة أو جزاءات مدنية كالإزالة والتعويض دون أن يسبق ذلك بأي إنذار^(٢).

أما بالنسبة للجزاءات الجنائية في نطاق حماية البيئة، فالأمر الغالب عليها أنها توقع دون إنذار.

وفي فرنسا عد مجلس الدولة الفرنسي أن الإنذار يعد أمر ضرورياً وجوهرياً يسبق

(١) د. رنا ياسين حسين العابدي، وسائل الإدارة في حماية البيئة، مرجع سابق، ص ١٩١.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، مرجع سابق، ص ٢٢.

توقيع الجزاءات الإدارية في البنودان (١ و ٢) من المادة (٥١٤. L) من تقنين البيئة، ولم يتطلب القضاء لصحة الإنذار أن يتم وفق شكل معين مالم ينص القانون على غير ذلك. ومن ثم فالأصل أن يكون بأية وسيلة تمكن المخاطب من العلم بما ستقدم عليه الإدارة^(١).

أما في سورية فقد اشتمل قانون حماية البيئة على الإنذار كجزء إداري بنصه. حيث نصت المادة (١٢) من قانون حماية البيئة رقم (١٢) لعام ٢٠١٢ (يكون للضبوط التي ينظمها المفتشون البيئيون بعد إنذار المخالف وانقضاء مدة الإنذار صفة الضبوط المنظمة من قبل الضابطة العدلية بعد اعتمادها من الوزير أو من يفوضه، حيث تحال إلى المحكمة المختصة عن طريق النيابة العامة لمحاكمة المخالف).

أيضاً ما ورد بخصوص إدارة النفايات الصناعية وذلك في حالة تقاعس إدارة المنشآت والمعامل في اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجتها، حيث يتم إنذارها للمعالجة خلال مدة محددة^(٢).

ويتبين من هذا النص أن المشرع السوري قد خول الجهات الإدارية المختصة بحماية البيئة إنذاراً للجهة المسببة للتلوث، وذلك لإزالة الأعمال المخالفة في الموعد الذي تحدده الوزارة أو من تخوله لذلك، وإذا لم يمثل لذلك أمكن تدخل هيئات الضبط الإداري البيئي بأسلوب الجزاءات الإدارية الرادعة.

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٤-٧-١٩٧٩، أشار إليه د. موسى مصطفى شحادة، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة، مرجع سابق، ص ٣٢.

(٢) جاء في التعليمات التنفيذية للقانون ٤٩ لعام ٢٠٠٤ بخصوص النفايات الصناعية: في حالة تقاعس إدارة المنشآت والمعامل في اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجتها حيث يتم إنذارها للمعالجة خلال مدة محددة وفي حال عدم التنفيذ يتم إغلاق المنشأة لحين اتخاذ الإجراءات المطلوبة ومشاهدة لجنة من الوحدات الإدارية ومديرية البيئة والجهات المعنية الأخرى

وعليه فإن تمكين سلطات الضبط الإداري المختصة من توقيع هذا الجزاء من شأنه دعم دور الضبط الإداري في مجال حماية البيئة بضمان السرعة في ردع المخالف بحيث يكون نصب أعينهم الجزاء الذي سيوقع عليهم.

الفرع الثاني: غلق المنشأة و إيقاف النشاط

يعد تدبير غلق المنشأة أو إيقاف النشاط من أبرز التدابير العينية في موضوع التلوث البيئي، والذي يقصد منه منع المنشأة من مواصلة النشاط في المكان الذي ارتكبت فيه المخالفة، إذ يتم من خلاله إبعاد المنشأة أو المؤسسة عن دائرة التعامل متى كانت مسرحاً أو سبباً لبعض أوجه النشاط الملوث الذي يشكل خطراً على النظام العام^(١).

فهو عبارة عن تدبير تلجأ إليه الإدارة في حالة وقوع خطر بسبب مواصلة المشروعات الصناعية لنشاطاتها، والذي قد يؤدي إلى تلويث البيئة أو المساس بالصحة العامة^(٢).

ويعد هذا الجزاء من أقسى الجزاءات الإدارية كونه يعطي للإدارة الحق في منع المنشأة المخالفة من مواصلة نشاطها طيلة مدة الغلق، وعادة ما تتخذ الإدارة هذا الإجراء نتيجة عدم امتثال صاحب الشأن لتوجيهات الإدارة عن طريق الإخطار^(٣)، ويتم الغلق بقرار إداري تصدره الجهة الإدارية المختصة استناداً لنص القانون دون حاجة لانتظار حكم

(١) د. ناصر خضر الجورني، الجريمة البيئية الجزاءات المقررة لها في التشريع العراقي، مرجع سابق، ص ١٨٨.

(٢) د. رنا ياسين حسين العابدي، وسائل الإدارة في حماية البيئة، مرجع سابق، ص ١٩١، والأستاذ رضوان حوشين، الوسائل القانونية لحماية البيئة ودور القاضي في تطبيقها، مرجع سابق، ص ٤٨.

(٣) أ. آمال مدين، الجزاءات القانونية لتلويث البيئة، مجلة الفقه والقانون، العدد التاسع عشر، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، ٢٠١٤، ص ٢١٣.

قضائي بذلك^(١).

وفي نطاق حماية البيئة حرصت أغلب التشريعات البيئية على منح الإدارة المختصة سلطة توقيع جزائي بإيقاف العمل أو غلق المنشأة المخالفة لمدة مؤقتة حتى إزالة أسباب الإضرار بالبيئة، أو إصلاح أثارها مما يساعد على عدم تكرار أي نشاط يؤدي إلى تلوث البيئة في المستقبل بالحد منه لحماية البيئة وصحة وسلامة الإنسان، وبالتالي يحقق الردع المطلوب لنشاط المنشأة المؤدي للإضرار بالبيئة والصحة العامة لاسيما أن جُلّ هذه النشاطات تسعى لتحقيق ربح مادي تجعل المخالف لا يكثر بدواعي سلامة البيئة. وبذلك يكون كل من جزائي وقف أو غلق المنشأة هما الجزاء الأمثل لبعض المخالفات البيئية^(٢).

ومثال ذلك ما نص عليه المشرع الفرنسي حيث أعطى تقنين البيئة للمحافظ الحق بإغلاق المنشأة المخالفة لشروط الترخيص أو إلغائها، وفي حال عدم قيام المخالف بالأعمال المطلوبة فإن للإدارة القيام بها على نفقته، وإذا رفض مستغل المنشأة تطبيق هذا الجزاء للمحافظ أن يأمر بوضع الأختام عليها بواسطة جهة قضائية أو إدارية ويمنع الدخول إليها.

وكذلك نص على إمكانية غلق المنشأة المخالفة أو إلغائها، بمرسوم صادر من مجلس الدولة الفرنسي بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للمنشآت المصنفة بسبب الأضرار البيئية الناجمة عنها عند عدم وجود تشريع آخر ينظم هذه المسألة.

(١) د. رمضان بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٢) أ. علاء كطافة، دور الجزاءات الإدارية في حماية البيئة، "دراسة قانونية مقارنة"، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة ميسان، العدد ١٥، ٢٠١٣، ص ١٤٩.

وبالنسبة لجزء وقف نشاط المنشأة الضارة بالبيئة نص القانون ذاته على أنه للمحافظ إيقاف نشاط المنشأة المصنفة المخالفة مؤقتاً حتى يتم تنفيذ الشروط المطلوبة، وقد يكون الوقف المؤقت كاملاً طيلة المدة المحددة لتنفيذ الشروط، أو قد يكون جزئياً لتجنب تعطيل النشاط بالكامل. وكذلك يحق له وقف نشاط المنشأة عند تشغيلها دون الحصول على ترخيص أو أي سند قانوني، وكذلك أعطى لوزير المنشآت المصنفة حق وقف نشاط المنشأة المصنفة حتى زوال الأضرار البيئية الناجمة عن نشاطها التي لم تكن معروفة وقت منح الترخيص القانوني^(١).

كما نص المشرع الفرنسي على عقوبة غلق المنشأة في جرائم البيئة، فقد نصت المادة الخامسة من القانون رقم ٨٤٢ لسنة ١٩٦١ الصادر بشأن مكافحة التلوث الهوائي على الحكم بغلق المنشأة التي كانت سبباً للتلوث الهوائي^(٢)

ومن أمثلة القوانين التي قضت بالغلق المؤقت أو وقف العمل بالمشروع، القانون المصري رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ بشأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة، الذي نص في المادة ١٢ منه على أنه في حال وجود خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام نتيجة لإدارة محل من المحال التي تسري عليها أحكام هذا القانون يجوز لمدير إدارة الرخص بناء على اقتراح فرع الإدارة الذي يقع في دائرته المحل إصدار قرار مسبب بإيقاف إدارة المحل كلياً أو جزئياً، ويكون هذا القرار واجب النفاذ بالطريق الإداري^(٣)، كما جاء قانون حماية البيئة بالنص على جزاء

(١) د. عادل ماهر الألفي، الحماية الجنائية للبيئة، مرجع سابق، ص ٥٤٧. أ. علاء كطافة، دور الجزاءات الإدارية في حماية البيئة، المرجع، سابق، ص ١٤٩.

(٢) د. عمار التركاوي، التشريع البيئي، مرجع سابق، ص ١١٤.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في الطعن رقم ٢٦٦٢ لسنة ٣٣ قضائية بتاريخ ٢٧ مايو عام ١٩٨٩، مشار إليه من الدكتور ماجد الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص ١٤٩.

وقف العمل إذ جاء فيه (... فإذا تبين لهم أن أعمالاً أُجريت أو شرع في إجرائها مخالفة للأحكام السابقة، يكلف المخالف برد الشيء لأصله وإلا تم وقف العمل إدارياً...)^(١). كما نصت اللائحة التنفيذية لهذا القانون على كلا الجزاءين إذ جاء فيها بأنه (... فإذا ما تبين عدم احتفاظ المنشأة بالسجل البيئي أو عدم انتظام تدوين بياناته أو وجود أي مخالفات أخرى يقوم الجهاز بإخطار الجهة الإدارية المختصة لتكليف صاحب المنشأة بخطاب مسجل بعلم الوصول بتصحيح تلك المخالفات على وجه السرعة بحسب ما تقتضيه أصول الصناعة، فإذا لم يتم بذلك خلال ستين يوماً يكون للرئيس التنفيذي بالتنسيق مع الجهة الإدارية المختصة الحق باتخاذ الإجراءات المتمثلة بوقف النشاط المخالف لحين تصحيح المخالفة وغلق المنشأة)^(٢).

وفي سورية فقد أخذ المشرع السوري بالجزاءين في قانون حماية البيئة وقانون النظافة رقم ٤٩، حيث نصت المادة ٤٤ من قانون النظافة (إضافة للعقوبات المنصوص عليها في المادة ٣٤ تغلق بقرار من رئيس المجلس المحلي المنشآت والمحلات المنتجة أو التي تقوم بنقل أو تخزين أو معالجة أو طمر النفايات الصناعية والسامة الخطرة والطبية المخالفة لأحكام المواد المعاقب عليها في المادة ٣٤ ولا يعاد فتحها إلا بعد إعادة إثبات معالجة مسببات الضرر وذلك بالتنسيق مع الجهة العامة المعنية، ويتحمل مالك أو مستثمر المنشأة أو المحل تعويضات الأضرار ونفقات معالجتها.

كما نص قانون حماية البيئة السوري على جزاء الإغلاق المؤقت^(٣)، حيث أعطى

(١) المادة (٧٥) من قانون حماية البيئة المصري رقم ٤ لعام ١٩٩٤.

(٢) المادة ١٨ من اللائحة التنفيذية المعدلة لقانون حماية البيئة المصري رقم ٤ لعام ١٩٩٤.

(٣) نصت المادة ١٢ من قانون حماية البيئة رقم ١٢ في الفقرة ٥: بمراعاة البند ١٤ من المادة ٣ يحق للمفتش البيئي اقتراح إغلاق المكان المخالف الذي تم إنذاره ومضت مدة الإنذار وينفذ الإغلاق عن طريق النيابة العامة استناداً إلى قرار من

المفتش البيئي حق اقتراح الإغلاق المؤقت بعد إنذار صاحب المكان المخالف ومضي مدة الإنذار ويضع الوزير التعليمات المحددة للمخالفات التي تستوجب الإغلاق الفوري ويعمل بها بعد اعتمادها من قبل المجلس.

وكذلك القرار المنظم لعمل المطاعم والمسارح الذي يعطي الحق لمجلس المحافظة بالإغلاق الإداري في حال تكرار مخالفة صاحب المنشأة لشروط عمل هذه المطاعم والمسارح^(١).

وبمقتضى هذا النص يكون للجهات المختصة بحماية البيئة سلطة واسعة في فرض الجزاء الإداري المناسب، إذ منح المشرع الوزير المختص الخيار في توقيع أي من جزائي الإيقاف أو الغلق الإداري، إلا أنه لا يتم اللجوء لجزاء الإيقاف أو الغلق الإداري إلا بعد إنذار الجهة مصدر التلوث بإزالة المخالفة. فإذا لم تزيل المنشأة أسباب المخالفة جاز للوزير إيقاف العمل بالمنشأة أو غلقها مؤقتاً.

من خلال ما تقدم نجد أن ضرورات حماية الوسط البيئي الذي يزداد تلوثاً كل يوم، تملي على المشرع ضرورة إعطاء مجالس المحافظات الحق في استخدام جزائي الإيقاف والغلق الإداري لبعض حالات التلوث لضمان سرعة توفير الحماية اللازمة من خلال فرض الجزاء المناسب، وتعدد الحالات التي تشملها هذه الجزاءات وبالتالي لا بد من التوسع في الأخذ بهذا التدبير مع مراعاة تنظيم انعكاساته على الغير.

رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير ويبقى مرتبطاً بنتيجة المحاكمة.

(١) القرار الصادر عن مجلس محافظة مدينة دمشق رقم ٨٤ (ر م د) تاريخ ١٧-١٢-١٩٧٨، نشر في الجريدة الرسمية،

ص ٣٢٦ لعام ١٩٨٠، مشار إليه أ. محمود حسن وانيس، مرجع سابق، ص ١١٠.

الفرع الثالث: إلغاء الترخيص

إن الترخيص الإداري لا يشكل عقبة في تقرير مبدأ مسؤولية صاحبه عن الأضرار الناجمة عن نشاطه، طالما أن هذا الترخيص يُمنح تحت شرط احترام حقوق الآخرين^(١)، ويعتبر إلغاء الترخيص من أشد الجزاءات التي يمكن أن توقعها الإدارة على المشروعات المسببة في تلويث البيئة، إذ تجيز العديد من التشريعات الخاصة بحماية البيئة للجهات الإدارية المختصة سلطة إلغاء أو سحب الترخيص اللازم لمباشرة أنشطة معينة، وذلك في حالة إخلال المرخص له للضوابط والشروط الخاصة بممارستها^(٢)، ذلك أن منح الترخيص بمزاولة نشاط معين من قبل الهيئة الإدارية يفترض اختصاصها سحب هذا الترخيص بسبب هذا النشاط عند مخالفة المرخص له لهذه الشروط^(٣).

لذلك فإن نظام الترخيص يعد من أهم وسائل الرقابة الإدارية، فإلغائه يعتبر من أخطر الجزاءات الإدارية التي خولها المشرع للإدارة، والتي يمكن لها بمقتضاه تجريد المستغل الذي لم يجعل من نشاطه مطابقاً للمقاييس القانونية البيئية من الرخصة.

وتتركز أسباب إلغاء الترخيص في الأمور التالية^(٤):

١- إذا أصبح في استمرار تشغيل المشروع خطر داهم على الأمن العام أو الصحة العامة أو البيئة يتعذر تداركه.

(١) د. زوزان إبراهيم محمد، المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية في نطاق قانون حماية البيئة السوري، مرجع سابق، ص ٢٤٦.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص ١٤٩. والدكتور عادل ماهر الألفي، الحماية الجنائية للبيئة، مرجع سابق، ص ٥٤٩.

(٣) أ. محمود حسن وانيس، حدود سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ١١٠.

(٤) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، مرجع سابق، ص ١٥٠.

٢-إذا أصبح المشروع غير مستوف للاشتراطات الواجب توافرها فيه

٣-إذا صدر حكم نهائي بإغلاق المشروع نهائياً أو بإزالته.

لذلك نجد أن هذا الجزاء يصدر بشكل قرار إداري من قبل الإدارة المختصة وموجه لمن خالف القوانين واللوائح التي تنظم الوسط البيئي وتحرص على حمايته.

أما جزاء سحب الترخيص فهو جزاء مؤقت بمدة معينة تعمل الجهات المختصة على تطبيقه عند عدم جدوى كل من جزائي غلق المنشأة أو وقف نشاطها، وإذا لم تكن الإدارة راغبة في إنهاء الوضع القانوني للمنشأة بإلغاء ترخيصها^(١).

وأجاز قانون البيئة المصري للجهات الإدارية المختصة -بمنح ترخيص تصريف المواد الملوثة القابلة للتحلل بالبيئة المائية بعد معالجتها -سحب الترخيص من المنشأة التي تلحق أضرار جسيمة بالبيئة المائية، إذ جاء في المادة ٧١ من قانون حماية البيئة المصري (بأن...يوقف التصريف بالطريق الإداري ويسحب الترخيص الصادر للمنشأة وذلك دون الإخلال بالعقوبات الواردة بهذا القانون)^(٢)

كما نص المشرع المصري في المادة (٨) من القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٠ بشأن تنظيم العمل بالإشعاعات المؤينة والوقاية من أخطارها بأنه إذا ثبت من التفتيش أن الشروط الوقائية من خطر الإشعاعات المؤينة غير متوافرة، وجب على المرخص له استيفائها خلال ستين يوماً من تاريخ إخطاره بخطاب مسجل، وإذا لم يستوفها تلغى الرخصة بقرار من وزير

(١) د. رنا ياسين حسين العابدي، وسائل الإدارة في حماية البيئة، مرجع سابق ص ١٩١.

(٢) د. عبد الفتاح القصاص، المخاطر الإشعاعية بين البيئة والتشريعات القانونية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص ٢٣٦.

الصحة^(١).

كما نجد أن القانون الفرنسي أجاز لسلطات الضبط الإداري إمكانية سحب تراخيص قيادة السيارات ووقفها وقفاً مؤقتاً وذلك في حالة ارتكاب قائد السيارة فعلاً ينطوي على مخالفة قواعد المرور ويعرض حياة المواطنين للخطر^(٢).

بالرجوع إلى قانون حماية البيئة السوري، نجد أنه قد خلا من النص على جزاء إلغاء أو سحب الترخيص - كما هو الحال في تشريع البيئة الفرنسي - كجزاء إداري يئى إلى جانب الجزاءات الإدارية الأخرى السابق الحديث عنها على الرغم من أهمية هذا الجزاء في زيادة فاعلية دور الضبط الإداري في حماية البيئة من خلال تطبيق الجزاء المناسب للمخالفات البيئية لردع المشاريع الملوثة للبيئة والمستمرة في ممارسة نشاطها الملوثة على الرغم من إنذارها.

وكان حرياً بالمشروع السوري الأخذ بهذا الجزاء كما فعل المشروع المصري وتخويل الجهات المختصة سلطة إيقافه على المشروعات والمنشآت مرتكبة المخالفة البيئية المسببة للتلوث، إلا أن جزاء إلغاء الترخيص وجد تطبيقاً له في إطار نصوص قانون التشريع المائي السوري رقم ٣١ لعام ٢٠٠٥ حيث أعطى المشروع وزير الري سلطة إلغاء الترخيص الذي صدر طبقاً للشروط القانونية دون تعويض عند إلحاق الضرر بالمياه العامة وكذلك إذا خالف صاحب الرخصة الشروط الواردة فيها للمرة الثانية أو إذا صدرت الرخصة بناء على غش أو إذا منحت بناءً على وثائق كاذبة^(٣).

(١) د. عمار التركاوي، التشريع البيئي، مرجع سابق، ص ١٢١.

(٢) العميد فيدل، القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٥٢٧.

(٣) نصت المادة ٣١ من قانون التشريع المائي السوري: تُلغى الرخص باختلاف أنواعها دون تعويض بقرار من الوزير في

ويجوز جزاء سحب أو إلغاء الترخيص بعض تطبيقاته أيضاً في إطار التشريعات المهمة بحماية البيئة ومن ذلك ما نصت عليه المادة ١٤ قانون النظافة السوري رقم ٤٩ بضرورة أن تتضمن التراخيص جميع المعلومات اللازمة والخاصة بالمؤسسات التي تقوم بنقل أو تخزين أو معالجة أو طمر المواد السامة أو الخطرة الواردة بالمادتين ١٦ و ١٧ فإذا خالفت هذا الشرط أُلغي الترخيص.

كذلك يحق للمحافظة إلغاء الترخيص أو إيقاف النشاط المتعلق بتداول النفايات إذا صدر الترخيص نتيجة لتقديم بيانات غير صحيحة، وكذلك إذا خالف المرخص له شروط الترخيص، أو لم يتقيد بالتعهدات المقدمة من قبله لحماية صحة العمال والبيئة المجاورة، وكذلك إذا نتج عن مزاوله النشاط آثار سلبية لم تكن متوقعة عند إصدار الترخيص^(١).

من خلال ما تقدم نجد أن الترخيص الإداري تدبير يهدف إلى حماية المصلحة العامة، وإن حصول الشخص على ترخيص بممارسة نشاط أو مهنة ينتج عنها عمليات تلوث البيئة أو أحد عناصرها لا يشكل عقبة في تقرير مسؤولية صاحب الترخيص، إذ إن الترخيص غالباً ما يفرض على صاحبه المسؤولية في صلب الترخيص نفسه.

الحالات التالية:

- ١- إلحاق الضرر بالمياه العامة كماً ونوعاً.
 - ٢- إلحاق الضرر بالغير شريطة أن يثبت ذلك قضائياً.
 - ٣- مخالفة صاحب الرخصة الشروط الواردة فيها للمرة الثانية.
 - ٤- تحويل رخصة المياه المرخص باستعمالها إلى غير الغاية المرخص بها دون موافقة مسبقة من الوزير.
 - ٥- شمول الأرض المرخص بإروائها بأحد مشاريع الري الحكومية.
 - ٦- مخالفة صاحب الرخصة تنفيذ القوانين والأنظمة النافذة الخاصة باستثمار المياه.
 - ٧- صدور الرخصة بناء على الغش أو إذا مُنحت استناداً لوثائق كاذبة ويلاحق المسؤول عن ذلك قضائياً.
- (١) المادة السادسة من نظام إدارة النفايات الخطرة في سورية

ولا بد من الإشارة في نهاية هذا المبحث أن قانون حماية البيئة السوري رقم ١٢ لعام ٢٠١٢ لم ينص على أية عقوبات إدارية، ولم يتضمن أي جهة مختصة للنظر في الدعاوى البيئية المتعلقة بالأضرار والأنشطة الضارة التي تصيب الأفراد، كما هو الحال في قانون النظافة رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٤، وهذا يشكل جانب ضعف في القانون، وكان الأجدر بالمشروع ألا يغفل عن هكذا إجراءات نظراً لأهميتها ودورها في المحافظة على البيئة.

الختام:

تناولنا في هذا البحث موضوع دور الضّابطة الإدارية في حماية البيئة في ضوء قوانين حماية البيئة العامة والمتخصصة، وقد خلصنا إلى النتائج والتوصيات التالية:

أولاً النتائج:

١- من خلال التعاريف الواردة في قوانين حماية البيئة يتضح لنا أن مدلول البيئة لا يخرج عن مجموعة العناصر التي يمكن حصرها في صنفين؛ الصنف الأول ويشمل مجموعة من العوامل الطبيعية من ماء وهواء وتربة، والصنف الثاني ويشمل كل ما استحدثه الإنسان من منشآت.

٢- إن المفهوم القانوني للبيئة مفهومٌ مرّنٌ ومتطورٌ، بحيث يستوعب المستجدات العلمية التي تأتي بها الأبحاث ولاسيما التطور التكنولوجي في مجال ثورة المعلومات والهندسة الوراثية. وما يتبع هذا التطور من عوامل مكونة للبيئة وذات ضرر على الكائنات الحية التي تعيش في الوسط البيئي.

٣- تعتبر القضايا البيئية من أعقد المسائل التي تواجه المجتمع البشري، فالجمال المتنوع للبيئة وعناصرها المختلفة وتعلقها بالجانب الوطني أحياناً وبالجانب الدولي أحياناً أخرى، وارتباطها بالأجيال الحالية من جهة والأجيال المستقبلية من جهة أخرى؛ جعل من الصعب أن تشرف على قضايا البيئة جهة وصائية واحدة

٤- إن مفهوم الحماية هو المحافظة على مكونات البيئة والارتقاء بها، ومنع تدهورها أو تلوثها.

٥- أن تعريف الضبط الإداري هو مجموعة القواعد والإجراءات التي تتخذها الإدارة مستخدمة امتيازات السلطة العامة بقصد تمكين الأفراد من التمتع بحقوقهم وحرّياتهم

وبهدف المحافظة على النظام العام داخل الدولة.

ودلت الآراء الفقهية على إمكانية التوسع في مدلول النظام العام وفقاً لما تقرره المصلحة العامة في كل مجتمع، ومن قبيل ذلك التوسع في عناصر النظام العام للمحافظة على جمال الرنق والرواء في المدن، لما لهذا العنصر المستحدث من أثر ينعكس بالإيجاب على تحقيق الاستقرار في المجتمع.

٦- اختلف الفقهاء بصدد طبيعة الضبط الإداري؛ إذ ذهب بعضهم إلى اعتباره ذو طبيعة قانونية إدارية محايدة، بينما اتجه بعضهم إلى كونه فكرة قانونية وسياسية في الوقت ذاته، إلا أننا نرى أنه وظيفة ذات طبيعة قانونية إدارية محايدة يجب أن تمارس في حدود الدستور والقانون، وليست وظيفة سياسية أو ذات طبيعة مزدوجة.

٧- إن قوانين البناء تعاني من مشكلة خطيرة ومعقدة فهي بدون دراسة علمية كافية، كما أنه تفتقد إلى عامل الاستقرار والتوازن والاستمرار، وأصبحت تعاني من تعددها بصورة يصعب على القائمين بتنفيذها إمكانية تطبيقها.

٨- إن موضوع المحميات الطبيعية يعد جزءاً لا يتجزأ من موضوع حماية البيئة؛ كونها تحافظ على أصناف النباتات والحيوانات من خطر الانقراض، وبالرغم من إنشاء هذه المحميات فإن القانون لم يوفر لها الغطاء التشريعي الكامل من أجل حمايتها من أي أفعال تشكل اعتداء عليها، باستثناء إشارة صغيرة من قانون حماية البيئة عندما حدد مهام وزارة الدولة لشؤون البيئة في وضع أسس إنشاء المحميات الطبيعية بأنواعها وفقاً للمعايير الدولية ومراقبتها وفقاً لمعطياتها وخصائصها بالمشاركة مع وزارة الزراعة والاصلاح الزراعي والجهات المختصة، وكذلك قانون الحراج رقم (٢٥) لعام ٢٠٠٧ الذي حدد الجزاءات والعقوبات على من يعتدي على المحميات الحراجية، وهذا يعد انتقاصاً خطيراً في التسريع السوري

يستدعي تدخله، إما بإصدار تشريع خاص للمحميات الطبيعية، أو بإجراء تعديل على قانون حماية البيئة بإدخال فصل يتعلق بإنشاء وحماية المحميات الطبيعية.

٩- تتلخص أهم أسباب عدم كفاية التشريعات البيئية فيما يلي:

. عدم مرونة التشريعات المعمول بها بالشكل الذي يلائم التطور السريع في الجوانب الحياتية المختلفة التي أدت إلى إحداث تأثيرات واسعة ومتنوعة على الأنشطة البيئية، مما يقتضي إيجاد معالجات قانونية ملائمة

. ازدواجية النصوص المتعلقة بالبيئة، وما ينشأ عن ذلك من عدم الوضوح في اعتماد النص الواجب التطبيق.

. ازدواجية عمل المؤسسات المختصة بشؤون البيئة، وما ينشأ عن ذلك من تداخل وتنازع في الاختصاصات، سواء في مجال الإشراف والرقابة أو في مجال التنفيذ خصوصاً أن النصوص القانونية المتعلقة بحماية البيئة كثيرة ومتناثرة تتطلب وجود مصالح محلية خاصة بهذه المهمة لتقديم الدعم التقني والقانوني للمسؤولين المحليين

. عدم ملائمة العقوبات التي تضمنتها النصوص التشريعية، حيث أنها لا تتمتع بقوة الردع الموازية لحجم المخالفات المتعلقة بالبيئة.

. عدم تناول النصوص لكثير من المستجدات الهامة المتصلة بالبيئة.

. غياب الاستقلالية في عمل المؤسسات المسؤولة عن شؤون البيئة، حيث أنها لا تعمل على البعد البيئي فقط بل ترتبط بنشاطات حكومية أخرى تأخذ الكثير من جهدها ووقت عملها.

. غياب الكوادر المتخصصة في العمل البيئي في المؤسسات المعنية بإدارة شؤون البيئة، مما يفقدها المرجعية العلمية والإدارية.

. افتقار الأجهزة المسؤولة عن شؤون البيئة إلى صلاحية الرقابة على عمل المؤسسات، سواء العامة أو الخاصة أو الأهلية اللازمة لمتابعة تطبيق وتنفيذ النصوص التشريعية المتعلقة بالبيئة.

يهدف الضبط الإداري المتعلق بحماية البيئة إلى تحقيق غايتين رئيسيتين؛ الغاية الأولى تتمثل بمنع أسباب التلوث البيئي، أما الغاية الثانية فتتمثل بمكافحة التلوث في حالة حدوثه وإعادة تأهيل البيئة. وفي مثل هذه الحالات يسمى الضبط الإداري خاصاً للأسباب الآتية: إما لأنه ينطبق على قطاع معين من النشاط مثل الضبط الإداري الخاص بالمحلات الخطرة والمضرة بالصحة أو المقلقة بالراحة أو أنه ينظم بتشريعات خاصة كضابطة البناء والتعمير، ونظامها يكون في العادة أكثر شدة وأقصى جزء من نظام الضبط الإداري العام.

١٠- من خلال ما تقدم يمكن القول إن الجزاءات البيئية هي عبارة عن قرارات إدارية فردية ذات طابع جزائي توقعها السلطات الإدارية المختصة على مرتكب المخالفة الضارة بالبيئة والملوثة لها سواء كان فرداً معيناً أم جماعةً محددةً استناداً لنص تشريعي.

١١- إن وسائل الضبط الإداري البيئي على الصعيد الوطني تسهم بشكل كبير في حماية البيئة، حيث تعمل هيئات الضبط الإداري البيئي على من خلال الوسائل الوقائية على المحافظة على عناصر البيئة وعناصر النظام العام وإن كانت بعض هذه الوسائل تتكرر من خلال النصوص القانونية المتعددة والمتعلقة بالبيئة والتي تنعكس سلباً على البيئة من خلال الازدواجية في تنفيذ المهام، بحيث تصبح نفس المهام مناطة بعدة هيئات إدارية تتبع لوزارات ومؤسسات مختلفة.

١٢- تملك هيئات الضبط الإداري البيئي أساليب متعددة ومتنوعة تستعين بها لحماية البيئة -النظام العام البيئي، وهذه الأساليب يمكن ردها إلى أسلوبين متميزين، أما أن

تكون أساليب وقائية التي يتمثل فيها دور الضبط الإداري البيئي بوقاية البيئة من التلوث، أو أساليب علاجية تكون بشكل جزاءات توقعها سلطات الضبط لمواجهة حالات المساس بالبيئة التي وقعت بالفعل للحد من هذه الحالات والتقليل من آثارها الضارة بالبيئة

١٣- إن الأدوات القانونية للضبط الإداري في مجال حماية البيئة متعددة ومتنوعة بين الجانب الوقائي والجانب الردعي؛ ففي الجانب الوقائي يعتبر الترخيص البيئي أهم نظام يمكن أن يحقق فاعلية في هذا المجال، إلا أنه يحتاج إلى هيئات متخصصة وإطارات ذات خبرة في المجالات البيئية لاستعمال هذه الأداة استعمالاً صحيحاً، كما أن إسناد كثير من التراخيص إلى هيئات إدارية بعيدة عن مجال استعمال ذلك الترخيص يؤثر سلباً على عناصر البيئة المراد حمايتها، كما أن تعزيز الطابع الوقائي لحماية البيئة بنظام دراسة التأثير يتطلب ضرورة إسناد هذه الدراسة إلى مكاتب متخصصة ذات خبرة.

أما الجانب الردعي فلا يمكن لهيئات الضبط الإداري المختصة ممارسة الأدوات المتعددة في هذا الجانب إلا بناءً على معطيات دقيقة تقوم بها هيئات متابعة متخصصة ودقيقة لرصد الملوثات البيئية نظراً لصعوبة تحديدها عملياً حتى لا تتحول هذه الآليات إلى وسيلة لتعطيل برامج التنمية

١٤- يمكننا القول إن الجزاءات الإدارية البيئية متنوعة ومتعددة، إلا أن الغالب على تقسيمها أنها تقسم إلى جزاءات إدارية مالية وتدابير احترازية. ويمكن القول إن لهذا الجزاء طبيعة خاصة نظراً لانعقاد اختصاص توقيعه لجهة إدارية دون تدخل القضاء.

١٥- إن تدبير غلق المنشأة له أهمية خاصة في مجال التلوث البيئي كون الجزاءات الأخرى المقررة على مخالفة المنشآت والمؤسسات للقوانين والأنظمة البيئية تعد غير كافية لإيقاف إنتاج الملوثات، فضلاً عن فعاليته في النيل من الأشخاص المعنوية المخالفة

١٦- تعد الرسوم العامة أحد وسائل الدولة المالية في تحديد أوجه النشاط الاقتصادي بشكل يتناسب وقيمة الحصيلة الناجمة عنها، مع ملاحظة قلة القوانين الخاصة بالرسوم الموجهة بشكل خاص لحماية البيئة.

١٧- يؤدي نظام الغرامات الإدارية في مواد التلوث البيئي إلى تخفيف الضغط على كاهل السلطات القضائية بالإفلال من الدعاوى المعروضة عليها، إضافة إلى فعالية الجزاء في ردع الأشخاص المعنوية التي تنتهك الأحكام البيئية المقررة، وخاصة موضوع الغرامات النسبية التي تلعب دوراً هاماً في مواد التلوث البيئي.

١٨- على الرغم من أن قانون حماية البيئة قد أنط مهمة ومسؤولية حماية البيئة بوزارة البيئة على اعتبار أنها المرجع المختص في الشأن البيئي على المستوى المحلي والإقليمي والدولي؛ إلا أنني أرى أن مهام حماية البيئة وعناصرها مناط بعدة هيئات إدارية في عدة وزارات ومؤسسات حكومية

١٩- إن الجهاز الإداري البيئي في سورية يعيش مرحلة عدم استقرار لعدم اهتمام الحكومة بسياسة البيئة، وإعطاء الأولوية للسياسة الاقتصادية وذلك باستغلال الموارد الطبيعية بطريقة غير عقلانية الأمر الذي أدى إلى خلق أزمة إيكولوجية.

المقترحات:

١- الاهتمام بالضبط الإداري الخاص بحماية البيئة، من حيث إصدار التشريعات التي تتناسب ومواجهة أخطار التلوث، وتعديل ما هو موجود من تشريعات لتنسجم مع المعطيات الجديدة، وإقامة الهيئات اللازمة لرعاية أنواع الضبط الإداري في هذا المجال، مثل الضبط الإداري الخاص بالمساحات الخضراء والضبط الإداري الخاص بحماية الساحل.

٢- أن يتضمن قانون حماية البيئة في طياته على نظام متكامل خاص بالجزاءات الإدارية البيئية محددة على وجه الدقة؛ تمييزاً لها عن الجزاءات الأخرى، لتوسيع دور الضبط الإداري البيئي في العقاب الإداري بإيقاع الجزاء، وأن يكون هناك تكثيف في أداء وجهود هيئات الضبط الإداري في مراقبة ومنع أعمال البناء العشوائي، لما في ذلك من أثر إيجابي على الأجيال الحاضرة والمستقبلية في العيش في مدن منظمة تعكس الصورة الحضارية والجمالية للمدينة.

٣- اتباع سياسة الترغيب والترهيب في المنهج الوقائي للبيئة، وذلك عن طريق إعفاء جزئي من الرسوم للمشروعات التي تحترم سياسة البيئة، وتقرير غرامات مرتفعة على المخالفين زجراً لهم على تلويث البيئة.

٤- إعادة النظر بالنصوص المتعلقة بالحماية المقررة للنباتات والأشجار، وحبذا لو تضمن قانون الحراج السوري واللوائح التنفيذية له ما يتعلق بحظر الأنشطة الضارة بالأشجار والنباتات، وألا يكتفي بالنص على عقوبة لمن يقوم بقطع الأشجار.

٥- إن الطبيعة الفنية للمشاكل البيئية تستدعي إلى جانب الهيئات الإدارية التقليدية؛ وجود هيئات فنية تدعمها للوصول إلى تطبيق سليم لكل التدابير والإجراءات الضبطية.

٧- ضرورة التأكيد على حماية البيئة من التلوث في كل مشروع قانون يتم إقراره من

قبل مجلس الشعب يتناول إقرار أي مشروع قانون يتعلق بالصناعات الكيماوية، والتكنولوجية التي يمكن أن تمارس تأثيراً مباشراً، أو غير مباشر على البيئة.

٨- أن يكون لموضوع جمال الرونق والرواء في المدن نصيب من الاجتهادات القضائية؛ لاعتباره عنصر من العناصر المستحدثة للنظام العام، وكذلك في بحوث وآراء فقهاء القانون الإداري في سورية؛ كون هذا الموضوع أصبح ضرورة من الضرورات التي تقتضيها المصلحة العامة في الوقت الحاضر.

٩- ترسيخ مفهوم حماية البيئة في وعي الأفراد بضرورة الحفاظ على البيئة، كون وجود تشريعات بيئية وإدارة منظمة، وقضاء صارم غير كافٍ وحده للوقوف أمام الأخطار البيئية، إذا لم يتم تنبيه الأفراد وتوعيتهم وتدعيم دور الجمعيات في مجال البيئة.

١٠- فرض ضرائب بيئية متخصصة، وعدم الاكتفاء بصور الضرائب التقليدية، وذلك بشكل يتوازن مع حجم وضخامة المشكلة البيئية وخطرها على الوجود الإنساني والكائنات الحية. وتطوير النظام الضريبي التحفيزي عبر منح تسهيلات ضريبية لكل الفعاليات الاقتصادية التي تستخدم تقنيات صديقة للبيئة، من خلال إدخال الطاقات البديلة، وتشديد ضريبي بالمقابل على كل الأنشطة الضارة بالبيئة.

١١- العمل على تدريب مأموري الضبط بشكل دوري على كيفية تنفيذ التشريعات البيئية أثناء تأدية مهامهم، وعلى استخدام الأجهزة والأدوات اللازمة لضبط الجرائم البيئية وإثباتها.

١٢- تضمين التشريعات البيئية بنصوص تلزم أصحاب الشأن بمعاونة مأموري الضبط الإداري، وتسهيل عملهم، وتقديم كافة البيانات والمعلومات اللازمة لهم، ومعاقتهم في حال الإخلال بذلك.

١٣- أن تعمل هيئات الضبط الإداري على التواصل مع المجتمع المحلي، وذلك من خلال نشر محظورات وموانع التعدي على عناصر البيئة، وكذلك نشر آلية تنظيم أنشطة الأفراد في المجال البيئي من خلال وسائل الإعلام، حتى تضمن تلك الهيئات التزام عدد أكبر من شرائح المجتمع في المحافظة على البيئة وتسهيل قيامها بالمهام الضبطية الوقائية.

١٤- إن المشرع السوري عندما حل وزارة البيئة محل الهيئة العامة لشؤون البيئة في القانون رقم ١٢ لعام ٢٠١٢ لم يحدد جهة قضائية محددة مختصة بالنزاعات البيئية وهذا جانب من الضعف، والأجدر بالمشرع إعادة النظر في هذه المادة والعمل على إنشاء دوائر بيئية متخصصة في جميع المحاكم على مستوى محافظات الجمهورية، وإعداد دورات تدريبية لقضاة متخصصين في قضايا البيئة ولديهم الخلفية بجميع المستجدات في قوانين البيئة وتطبيقاتها، وأن تتسم الإجراءات أمام هذه المحاكم بطابع خاص نظراً لأن قضايا إثبات الاعتداء على البيئة من القضايا الشائكة والمعقدة والمتعددة الجوانب. وبالتالي يضاف هذا الجهاز القضائي إلى الجهاز التنفيذي المتمثل بالشرطة البيئية المسؤولة عن متابعة شؤون حماية البيئة حتى تكتمل جهود السلطة القضائية، والتنفيذية في حماية البيئة.

المصادر والمراجع:

١- المصادر

- القرآن الكريم

- أبو الحسين مسلم بن الحجاج، صحيح مسلم، مكتبة الإيمان القاهرة، مصر.
- الشيخ محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، مؤسسة علوم القرآن، بيروت، لبنان، ١٩٧٨.
- لويس معلوف، المنجد في اللغة والإعلام، الطبعة ٣٠، دار المشرق، بيروت، سنة ١٩٨٨.
- معجم القانون، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية - القاهرة، سنة 1999

٢- المراجع:

أولاً: الكتب والمؤلفات العامة:

- الدكتورة ابتسام سعيد الملكاوي، جريمة تلويث البيئة، دراسة مقارنة، دار الثقافة، الأردن، ٢٠٠٨.
- الدكتور أحمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣.
- الجيلاني عبد السلام ارحومة، حماية البيئة في القانون (دراسة مقارنة للقانون الليبي)، الطبعة الأولى، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، الجماهيرية الليبية، ٢٠٠٠
- الدكتور إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢.
- الدكتور أحمد محيو، محاضرات في المؤسسة الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، ١٩٩٦.
- الدكتور أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، مكتبة النهضة المصرية، سنة 1960م.
- الدكتور إبراهيم عبد العزيز شبحا، أصول القانون الإداري (أموال الإدارة العامة وامتهازاتها دراسة

- مقارنة)، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٢.
- الدكتور أحمد حافظ نجم، القانون الإداري (دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨١.
- الدكتور بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، ٢٠٠٤.
- الدكتور ثروت سعد زغلول ومحمد أحمد حماد، مجموعة تشريعات حماية البيئة والهواء والمياه من التلوث، الجزء الثالث، ١٩٩٢.
- الدكتور حسين عثمان محمد عثمان، اصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦.
- الدكتور حلمي الدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص ١٤٣.
- الدكتور داوود عبد الرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة في دولة الكويت دراسة تحليلية في إطار المفهوم القانوني للبيئة والتلوث)، الطبعة الأولى، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٣.
- الدكتور داود الباز، حماية السكنية العامة -معالجة لمشكلة العصر في فرنسا، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشرعية الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2004.
- الدكتور رفعت رشوان، الإرهاب البيئي (في قانون العقوبات)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٩.
- الدكتورة سحر مصطفى حافظ، الحماية القانونية لبيئة المياه العذبة في مصر، الدار العربية للنشر والتوزيع.
- الدكتور سليمان السعيد، النظام العام كهدف وقيد على نشاط الضبط الإداري، كلية الحقوق جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل، ٢٠١٣-٢٠١٤.
- الدكتور سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار أبو المجد للطباعة بالهرم-القاهرة، سنة 2008 .
- الدكتور سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثالث، مطبعة دار الفكر العربي،

القاهرة، ١٩٧٩.

-الدكتور سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي،

القاهرة، ١٩٨٥.

-الدكتور سهيل محمد العزام، دراسة المفهوم القانوني للبيئة، الطبعة الأولى، إريد، ٢٠١٠.

-الدكتور عبد القادر الشخيلي، حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون والإدارة والتربية والإعلام،

الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩.

-الدكتور عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة وفي

الشريعة الإسلامية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٤.

-الدكتور عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، منشورات الحلبي

الحقوقية، ١٩٩٨.

-الدكتور عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره

على الحريات العامة- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية-القاهرة، سنة 1998 .

-الدكتور علي علي المصري، وظيفة الشرطة المعاصرة في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة،

الطبعة الأولى، مكتبة الخليل الجديد، صنعاء، ٢٠٠٤-٢٠٠٥.

-الدكتور عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، الدار الجامعة، الإسكندرية، ١٩٩٣.

-الدكتور عماد حسين عبد الله والسيد حلمي الوزان، الضبط الإداري " الوظيفة الإدارية

للشرطة"، أكاديمية الشرطة بمصر - كلية الشرطة، الطبعة الثالثة، سنة 2005.

-الدكتور عيد محمد مناحي، الحماية الإجرائية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

-الدكتور عادل أبو الخير، البوليس الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي،

الإسكندرية. ٢٠٠٨.

-الدكتور عمار التركاوي والدكتور سامر عاشور، التشريع البيئي، معهد الشام العالي، مجمع الشيخ

أحمد كفتارو، ٢٠١٣-٢٠١٤.

-عمار التركاوي، التشريع البيئي، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٦-٢٠١٧.

- الدكتور عدنان الزنكنة، سلطة الضبط الإداري في الحفاظ على جمال المدن وروائها، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
- الدكتور عبد الفتاح القصاص، المخاطر الإشعاعية بين البيئة والتشريعات القانونية في الوطن العربي، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٥.
- الدكتور عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠٠٨-٢٠٠٩.
- الدكتور عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠.
- الدكتور عبد الإله الخاني، القانون الإداري، المجلد الثاني، الطبعة الثانية، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ١٩٨٩.
- الدكتور عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، ٢٠٠٠.
- الدكتور عادل ماهر الألفي، الحماية الجنائية للبيئة، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
- الدكتور فارس محمد عمران، السياسة التشريعية لحماية البيئة في مصر وقطر ودور هيئة الأمم المتحدة في حمايتها، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠٥.
- الدكتور كاظم المقدادي، أساسيات علم البيئة الحديث، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ٢٠٠٦.
- الدكتور فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972.
- الدكتور مازن ليلو راضي، والدكتور حيدر أدهم عبد الهادي، المدخل لدراسة حقوق الإنسان، دار قندي للنشر والتوزيع، عمان الأردن ٢٠٠٧.
- الدكتور مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، ٢٠٠٨.
- الدكتور ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر -الإسكندرية، سنة

٢٠٠٦.

-الدكتور ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٧.

-الدكتور محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري "سلطاته وحدوده"، دار النهضة العربية -القاهرة، سنة 2003.

-الدكتور محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية-القاهرة، سنة 1992.

-الدكتور مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.

-الدكتور محمد عبده إمام، القانون الإداري وحماية الصحة العامة، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي ٢٠٠٧.

-الدكتور محمد يوسف الحسين والدكتور مهند نوح، القانون الإداري، "عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١١-٢٠١٢

-الدكتور منصور مجاوي، محاضرات في مقياس قانون البيئة، جامعة الدكتور يحيى فارس، الجزائر، ص ٢١، ٢٠١٠

-الدكتور ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤.

-الدكتور نبيل إبراهيم سعد، المدخل إلى القانون، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.

-الدكتور نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.

-الدكتور نواف كنعان، قانون حماية البيئة (شرح القانون الاتحادي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها، دار الآفاق المشرقة ناشرون، الطبعة الثانية، جامعة الشارقة، ٢٠١١.

-أ. رضوان حوشين، الوسائل القانونية لحماية البيئة ودور القاضي في تطبيقها، المدرسة العليا للقضاء، السنة الثالثة، الجزائر، ٢٠٠٦.

-الدكتور زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة رياض، دمشق، ١٩٧٨-١٩٧٩.

-الدكتور يوسف شباط والدكتور عبد الرحيم الصفدي، المرافق العامة، منشورات جامعة دمشق،
كلية الحقوق، ٢٠١٠-٢٠١١.

ثانياً: الرسائل الجامعية:

١-رسائل الماجستير:

أ-آمال مدين، المنشآت المصنفة لحماية البيئة (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير في
القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، ٢٠١٢
٢٠١٣.

أ. بشير صلاح العاوور، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة
ماجستير كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، ٢٠١٣.

أ. بشير محمد عمر المشهراوي، سلطات البوليس الإداري في ظل الظروف
الاستثنائية — دراسة مقارنة في القانونين المصري والفلسطيني، رسالة لنيل درجة الماجستير في
القانون العام، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، سنة 2005 .

أ. رأفت محمد لبيب، الحماية الإجرائية للبيئة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة
المنوفية، مصر، ٢٠٠٨.

أ. سمر علي سليمان، سياسة الضرائب الهادفة إلى حماية البيئة، وأثرها في النمو
الاقتصادي في سورية، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، ٢٠٠٧.

أ. طارق كهلان الأبيض، النظام القانوني لمعالجة النفايات الطبية في سورية، رسالة
ماجستير، كلية الحقوق، جامعة حلب، ٢٠١٣.

أ. غلاي حياة، حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في
القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، ٢٠١٤-٢٠١٥.

أ. قاسم صالح مصطفى أبو الهيجاء، دور هيئات الضبط الإداري في حماية البيئة في القانون الأردني -دراسة مقارنة-رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسراء الخاصة، ٢٠١١.

أ. شبة سعيداني، الاعتراف بالحق في البيئة بين الضرورة والمعارضة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، ٢٠٠٠.

أ. كمال محمد الأمين، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، ٢٠١١-٢٠١٢.

أ. معيني كمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة العقيد لخضر-باتنة-كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٠-٢٠١١.

أ. محمود حسن وانيس، حدود سلطات الضبط الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٢-٢٠١٣.

٢-رسائل الدكتوراه:

-الدكتور أحمد بن عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، ٢٠٠٩، ٢٠٠٨.

-الدكتور حسام الدين مرعي، السلطة التقديرية في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٩.

-الدكتور دايم بلقاسم، النظام العام والشرعي وحماية البيئة، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد -نلسمان-٢٠٠٣-٢٠٠٤.

-الدكتورة زوزان إبراهيم محمد، المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية في نطاق قانون حماية البيئة السوري، رسالة دكتوراه في القانون الخاص، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٥.

-الدكتور عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، "دراسة مقارنة"، رسالة

دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٧.

-الدكتور ناصر أبو حجة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الإداري في غير

مجال العقود والتأديب، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٠

-الدكتور وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة أبو بكر

بلقايد، تلمسان، ٢٠٠٧.

ثالثاً: مراجع مترجمة للعربية:

-جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، ١٩٩٧.

-موريس هوريو، مطول القانون الإداري، باريس، 1950.

-هنري روشوون، المجلس الدستوري، ترجمة محمد وطفة، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية

للدراستات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١.

-العميد فيدل، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراستات

والنشر والتوزيع، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، ٢٠٠١.

رابعاً: المقالات والأبحاث

-الدكتور أنسام علي عبد الله، النظام القانوني للأموال العامة، مجلة الرافدين للحقوق، السنة

العاشرة، العدد ٢٥، ٢٠٠٥.

-الدكتور إسماعيل صعصاع البديري، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة السادسة، جامعة بابل، ٢٠١٣.

-الدكتور الأمير عبد المحسن شيع، استخدام الضريبة البيئية للحد من الملوثات الناجمة عن عوادم

السيارات، مجلة البحوث العلمية، جامعة بغداد، ٢٠١١.

-أ. آمال مدين، الجزاءات القانونية لتلويث البيئة، مجلة الفقه والقانون، العدد التاسع عشر، كلية

الحقوق، جامعة تلمسان، ٢٠١٤.

-الدكتور السيد عطية عبد الواحد، الضريبة البيئية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية

الحقوق، العدد الأول، السنة الثالثة والأربعون، ٢٠٠١.

- أحمد خورشيد حميدي، الأساليب القانونية للحماية من الضوضاء -دراسة مقارنة-مجلة كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة كركوك، المجلد الخامس، العدد السادس عشر، ٢٠١٦.
- الدكتورة أميرة عبد الله بدر، الأساس الدستوري لالتزام جهة الإدارة بالتدخل الوقائي لحماية البيئة، مجلة جامعة المنصورة، العدد ٥١، أبريل ٢٠١٢.
- الدكتور حمود تنار، قانون الحراج، الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، الطبعة الأولى، المجلد السادس، ٢٠١٠.
- الدكتور عبد القادر هباش، قانون السير الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السادس، هيئة الموسوعة العربية، ص ٢٠١٠.
- الدكتور داوود عبد الرزاق الباز، حماية القانون الإداري للبيئة في دولة الكويت من التلوث السمعي، مجلة الحقوق، السنة الثلاثون، العدد الرابع، ٢٠٠٦.
- الدكتور رنا ياسين حسين العابدي، وسائل الإدارة في حماية البيئة "دراسة في التشريع العراقي"، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثالثة، العدد الثاني، ٢٠١١.
- الدكتور رمضان محمد بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، بحث مقدم إلى ندوة "دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، ٧-١١/أيار/ ٢٠٠٥.
- الدكتور زينب عبد الكريم الداودي، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مجلة كلية القانون للعلوم السياسية والقانونية، جامعة القادسية، المجلد الثاني، العدد الخامس، ٢٠١٤.
- الدكتورة رشا عبد الرزاق جاسم، هيئات الضبط الإداري ودورها في حماية البيئة، مجلة كلية الحقوق، المجلد ١٦، العدد الثاني، ٢٠١٤.
- أ. زينب عباس محسن، الضبط الإداري البيئي في العراق، كلية الإدارة والاقتصاد، مجلة رسالة الحقوق، كربلاء، السنة الخامسة، العدد الثالث، ٢٠١٣.
- الدكتور قيس حسن عواد، التشريع المالي وحماية البيئة، مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، المجلد (١٢)، العدد (٤٥)، ٢٠١٠.
- الدكتور محمد رتيب محمد عبد الحافظ، اتفاقية بازل ودورها في حماية البيئة من التلوث بالنفايات

الخطرة، دراسة تحليلية، بحث مقدم إلى مؤتمر تشريعات البيئة في الدول العربية في سبيل تفعيلها كلية القانون، جامعة اليرموك، الأردن، ١٨ و ١٩ تموز، ٢٠٠٦، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، ٢٠٠٦.

-الدكتور سليمان محمد الطماوي، الضبط الإداري دراسة مقارنة، مجلة الأمن والقانون، السنة الأولى، العدد الأول، دبي، ١٩٩٣

-الدكتورة سهام صديق، دراسة مدى التأثير كآلية قانونية لحماية البيئة، مجلة الفقه والقانون، العدد التاسع عشر، ٢٠١٤.

-المهندسة علا نايف جربوع، نظرة تحليلية لقانون نظافة وجمالية الوحدات الإدارية في سورية، المؤتمر العربي الثاني، الإدارة البيئية في نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٣.

-الدكتور عباس علي محمد الحسيني، المسؤولية المدنية البيئية في ضوء النصوص المدنية والتشريعات البيئة، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثانية، العدد الثالث، ٢٠١٠.

-الدكتور عيد أحمد الحسبان، النظام الدستوري للحق في البيئة في النظم الدستورية (دراسة دستورية تحليلية مقارنة) مجلة علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد ٣٨، العدد ١، ٢٠١١.

-الدكتور عادل السعيد أبو الخير، أسس فكرة الضبط الإداري، مجلة الأمن والقانون، السنة السابعة، العدد الأول، دبي، ١٩٩٩.

-الدكتور عادل أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، بحث منشور في مجلة مركز بحوث الشرطة-أكاديمية الشرطة، العدد ١٤، سنة 1980.

-الدكتور عمرو محمد السيد الشناوي، تقويم الضريبة كأساس لسياسة حماية البيئة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية العدد التاسع والأربعون، جامعة المنصورة، ٢٠١١.

-الدكتور عبد الله حمراوي، حماية البيئة الحضرية، ورقة عمل مقدمة في الندوة العلمية الثانية والأربعين بعنوان أمن وحماية البيئة، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ١٩٩٦، ص ١٩٠.

-الدكتور فارس مسدور، أهمية تدخل الحكومات في حماية البيئة من خلال الجباية البيئية، مجلة الباحث، العدد السابع، جامعة البليدة، الجزائر، ٢٠٠٩-٢٠١٠.

- أ. فوزية دباخ، دور القاضي في حماية البيئة، مركز جيل البحث العلمي، مجلة جيل حقوق الإنسان، طرابلس، لبنان، العدد الثاني، ٢٠١٣.
- أ. علاء كطافة، دور الجزاءات الإدارية في حماية البيئة، "دراسة قانونية مقارنة"، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة ميسان، العدد ١٥، ٢٠١٣.
- ماهر ملندي، حماية البيئة، الموسوعة القانونية التخصصية، هيئة الموسوعة العربية، الطبعة الأولى، المجلد الثالث، هيئة الموسوعة العربية، ٢٠١٠.
- الدكتورة مريم بنت حسن آل خليفة، الحماية القانونية للحياة الفطرية ومواطنها الطبيعية، مجلة الشريعة والقانون، العدد السادس والعشرون، ٢٠٠٦.
- الدكتور محمد سعيد فرهود، النظام القانوني للأموال العامة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي المجلد ٧٣، العدد ٣، ١٩٩٣.
- الدكتور موسى مصطفى شحادة، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- الدكتور موسى مصطفى شحادة، الحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة حق من الحقوق الأساسية للإنسان، مجلة الشريعة والقانون، العدد ٣٠، لعام ٢٠٠٧.
- الدكتور مازن ليلو، الحماية الإدارية للبيئة، مجلة المستقبل العراقي، العدد الثامن عشر، ٢٠٠٨.
- الدكتور محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مجلة مجلس الدولة، السنة ١٢، ١٩٦٤.
- الدكتور محمد الأمين كمال، الترخيص الإداري ودوره في المحافظة على النظام العام البيئي، مجلة الفقه والقانون، العدد الثاني، ٢٠١٢.
- الدكتور موسى شحادة، الوقاية من المخاطر البيئية، "دراسة مقارنة"، مجلة الحقوق، المجلد الخامس، العدد الحادي عشر، كلية القانون، جامعة البحرين، ٢٠٠٨.
- الدكتور نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة: دراسة تطبيقية في دولة الإمارات

العربية المتحدة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، العدد ١، ٢٠٠٦

-الدكتور ناصر الجوراني، الجريمة البيئية والجزاءات المقررة لها في التشريع العراقي، مجلة آداب ذي قار، العدد الثاني، المجلد الأول، ٢٠١٠.

- نجم الأحمد، الضبط الإداري، الموسوعة القانونية التخصصية، هيئة الموسوعة العربية، الطبعة الأولى، المجلد، السادس، ٢٠١٠.

خامساً: المقالات الإلكترونية والندوات:

-المهندس أمير البخاري، واقع إدارة النفايات الخطرة في سوريا، بحث منشور على شبكة الإنترنت، على الموقع www.envmt-healthmag.com

-د. جعفر عبد السلام، حق الإنسان في بيئة صحية مناسبة، الدورة التاسعة عشر لرابطة الجامعات الإسلامية، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٩

-أ. رأفت محمد ليب، مفهوم الضبطية القضائية في نطاق التشريعات البيئية، بحث مقدم خلال المؤتمر الخليجي للبيئة والتنمية الذي عقد بدولة الكويت بتاريخ ٣-٥/ديسمبر/٢٠٠٥، <http://www.shaimaatalla.com/vb/showthread.php?t=1769>

-الدكتور سليمان السعيد، ملخص محاضرات مقياس الضبط الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل، ٢٠١٣-٢٠١٤. منشورة على الموقع الالكتروني: www.slimaniessaid.com

-المكتب الإحصائي للمجموعة الأوروبية EUROSTAT <http://www.environment-agency.gov.uk/business>

-أ. سفيان بن قري، النظام القانوني لحماية البيئة في الجزائر مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة الوطنية للقضاء، منشورة على الموقع الالكتروني التالي: <http://www.djelfa.info/vb> ص ٢٠ . الموقع الالكتروني " شبكة المعلومات القانونية العربية، www.eastlaws.com

-القاضي نبيل صاري، مداخلة حول دور النيابة العامة في محاربة جرائم البيئة، مؤتمر جرائم البيئة

في الدول العربية، بيروت، لبنان، ١٧-١٨ مارس ٢٠٠٩
_توصيات مؤتمر الحق في بيئة سليمة في التشريعات الدولية والداخلية والشريعة الإسلامية، بيروت،
فندق رماد بلازا، ٢٩، ٢٨، ٢٧، ديسمبر/كانون الأول، لبنان، ٢٠١٣.

سادساً: القوانين والقرارات الوطنية والدولية:

- القانون رقم ٩١ لسنة ١٩٨٣ بشأن البيئة الفرنسي.
- قرار المؤتمر المشترك بين المعهد الدولي لحقوق الإنسان ومعهد السياسة الأوروبية للبيئة في ١٩ و٢٠ يناير سنة ١٩٧٩، بمدينة ستراسبورغ في فرنسا.
- قانون البيئة الفرنسي رقم ٩١٤ الصادر في ١٨ سبتمبر لعام ٢٠٠٠.
- ميثاق البيئة في الدستور الفرنسي في ١/٣/٢٠٠٥.
- القانون رقم ١٤٢ الفرنسي الصادر في ٢١ شباط ١٩٩٦ والمتعلق بالجماعات المحلية.
- المؤتمر المشترك بين المعهد الدولي لحقوق الإنسان ومعهد السياسة الأوروبية للبيئة في ١٩، ٢٠، يناير سنة ١٩٧٩، بمدينة ستراسبورغ في فرنسا.
- اللائحة القومية للبناء لعام ١٩٦٩ واللائحة القومية للتعمير المدني الصادرة سنة ١٩٦١ في فرنسا.
- قانون ٢ فبراير ١٩٩٥ في شأن تقوية حماية البيئة الفرنسي.
- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
- قانون دراسة التأثير الفرنسي رقم (٤٨٩ - ٢٠٠٤).
- إعلان ستوكهولم، باللغة العربية، مجلة الحقوق الكويتية، السنة ٩، العدد ٢، يونيو ١٩٨٥.
- قانون حماية البيئة الأردني رقم (٥٢) لعام ٢٠٠٦.
- الدستور الاسباني لعام ١٩٧٨.
- القانون الكندي الخاص بنوعية البيئة الصادر سنة ١٩٧٨.
- الميثاق حول حماية البيئة والتنمية المستدامة، الموقع بمدينة نواكشوط الموريتانية في ١١/١١/١٩٩٢ بين قادة دول المغرب العربي: موريتانيا، المغرب، الجزائر، تونس، ليبيا.

- الدستور السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٩٤ لعام ٢٠١٢.
- قانون الحراج السوري رقم (٢٥) لعام ٢٠٠٧.
- الدليل الوطني للإدارة الآمنة لنفايات الرعاية الصحية في الجمهورية العربية السورية، ٢٠١٠.
- القرار الصادر عن مجلس محافظة مدينة دمشق رقم ٨٤ (ر م د) تاريخ ١٧-١٢-١٩٧٨، نشر في الجريدة الرسمية، ص ٣٢٦ لعام ١٩٨٠،
- قانون العقوبات العام السوري رقم ١٤٨ لعام ١٩٤٩.
- قانون الإدارة المحلية السوري رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١.
- قانون نظافة وجمالية الوحدات الإدارية السوري رقم ٤٩ لعام ٢٠٠٤.
- قانون العقوبات الاقتصادية السوري رقم ٣ لعام ٢٠١٣.
- المرسوم التشريعي رقم ١٠ لعام ٢٠١٣ المتعلق بإحداث نيابة عامة مالية في سوريا
- نظام خدمة الشرطة السوري الصادر بالقرار رقم ١٩٦٢ لعام ١٩٣٠
- قانون ٥ ابريل ١٨٨٤ الفرنسي.
- قانون الآثار السوري رقم ٢٢٢ لعام ١٩٦٣ والمعدل بالقانون رقم ١ لعام ١٩٩٩.
- القانون رقم ٢٣ لعام ٢٠١٥ الخاص بتنفيذ التخطيط وعمران المدن السوري.
- القانون رقم ٢٦ لعام ٢٠١٠ الخاص بتنظيم التخطيط والتطوير العمراني السوري
- المرسوم التشريعي رقم ٤٠ لعام ٢٠١٢ المتعلق بمخالفات البناء السوري
- قانون التموين والتسعير، رقم ١٢٣ لعام ١٩٦٠، المعدل بالقانون رقم ٢٢ لعام تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٩.
- قانون التشريع المائي السوري رقم ٣١ لعام ٢٠٠٥.
- قانون الجمارك السوري رقم ٣٨ الصادر في ٢٧-٦-٢٠٠٦.
- قانون رسم حماية البيئة السوري رقم ٤٢ لعام ٢٠٠٥.
- قانون قمع الغش والتدليس السوري رقم ١٩٦٠ المعدل بالقانون رقم ٤٧ تاريخ ٢٠٠١/٧/٩.
- قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤

- القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ بشأن المجتمعات العمرانية الجديدة في مصر.
- دستور جمهورية مصر العربية المعدل في ١٨ يناير ٢٠١٤.
- قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ المعدل.
- قرار مجلس الوزراء المصري رقم ٣٣٨، لعام ١٩٩٥، والمتضمن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون البيئة رقم ٤ لعام ١٩٩٤.
- من قانون الحميات الطبيعية المصري رقم ١٠٢ لعام ١٩٨٣.
- القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٦ بشأن إشغال الطريق العام في مصر
- قانون السير والمركبات السوري رقم ٣١ لعام ٢٠٠٤ المعدل بالمرسوم التشريعي رقم ١١ لعام ٢٠٠٨.
- اتفاقية بازل المتعلقة بالنفايات الخطرة لعام ١٩٨٩.
- قانون البيئة للولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٩٧٠.
- القانون الاتحادي الإماراتي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها
- قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لعام ٢٠٠٧.
- **سابعاً: الأحكام والطعون والقرارات:**
- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية، سنة ٤٢.
- مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية، التي قررتها للأعوام ١٩٥١، ١٩٥٤، ١٩٥٥، ١٩٤٦، ١٩٦٤، ٢٠٠٧.
- مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية للعام ١٩٧٧
- مجموعة أحكام حكم محكمة النقض المصرية في الطعن السنة ٣٨ لعام ١٩٦٩
- أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في الطعن رقم السنة ٣٣ قضائية ١٩٨٩.

ثامناً: المراجع الأجنبية:

١- المراجع الإنكليزية:

- 1-Longman Dictionary of contemporay English Glossary-water-and-waste water control engineering U S A: water pollution control federation, 1981, third edition
- 2-David Richard Boyd, The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, .Human Rights, and the Environment (Vancouver, Toronto, UBC Press, 2012)

٢- المراجع الفرنسية:

- 1-Petit Robert, Petit Larousse en couleurs ,Paris , 1986.
- 2-M.F.Delhoste, l'environnement dans les constitutions du monde, revue de droit public, L.G.D.J, Paris, 2004..
- 3-CATAGNE (j): Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police administrative, th, paris, 1961, Bordeaux, éd 1964.
- 4-JEAN RIVERO: droit administratif, 14eme, DALLOZ, 1992..
- 5-S. Lamarque, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, 1973,: 581 et suiv.
- 6- Philippe Chateaufreynaud:«dictionnaire de l'urbanisme », éditions du moniteur,3e édition, paris,2003.
- Maurice Hauriou: Precis ele'7-mentaire de droit administratif, PARIS, 1933.
- 8-Michel prieur, droit de l'environnement Edition DALLOZ, 1996.
- 9-Jacqueline Morand – DEVILLER, Le droit de l'environnement, PUF, Paris, 2002.

- 10-Michel despax- droit de l'environnement- litec droit 1988>.
- 11-Gertrude Pieratti , droit, économie, écologie et développement durable, R.J.E, 2000.
- 12-André De laubadère, Yves gaudemet, Traité droit administratif. Tome 01, Libraire général de droit de jurisprudence, 16e édition, Paris, 1999.

٣- أحكام مجلس الدولة الفرنسي:

- 1-C.E 6 mia 1966, ville de Bayneux, R.D.P, 1967, p.339. concl. Bribant.
- 2- C.E. Doublet. 23 Oct. 1959.
- 3- C.E 27. Avril. 1979. Leduc. R.D.p. 1980.
- 4-C.E., 14 oct. 1984, comité, de la defense de Rochefort-en-terre.
- 5-C.E sect.29, janv. 1971, S.C.I. << Lacharmille de mont soult>> A.J.U.A, 1971.
- 6-C. E. 14 mars 1948. Courtial. Rec. p. 210
- 7-C.E., 14 oct. 1984, comité, de la defense de Rochefort-en-terre
- 8-C.E 27. Avril. 1979. Leduc. R.D.p. 1980. 249.
- 9- C.E, arrêt société "des films Marceau", du 19 -04-1963, In WEIL.P, et autres
- 10-CE. 4 mai 1988 sauveur-gardoso, le quotidien juridique, 31 dec
- 11- C.E. , 20 février 1985, S.A.R.L. Le foll.
- 12-CE. 22 Jauv. 1982, association "foyer de ski de fond de crevaux ", Rec
- 13- C.E 15 octobre 1965. Alcaraz, A. J. D. A, 1965. 662
- 14- C.E. 28 Nov. 1980, commune d'ardres, Rec.
- 15-C.E 23 Oct 1936, Union parisienne des Syndicats de l'Imprimerie, Rec, p 966.
- 16-C.E, arrêts société « les films lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films, du 18/12/1959, in WEIL (P), LONG (M), BRAIBANT (G), DELVOVE

(P), GENEVOIS.B, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 13^{ème} édition, DALLOZ, Paris, 2001 .

٤-القوانين الأجنبية:

1-Article (3) du LOi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l' environnement.

منشور على الموقع الالكتروني التالي:

<http://www.admi.net/jo/loi76-663.html>2-Article

2- Article (3) du LOI n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

3-Article (3) du Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.:

4- Article L421-1-Ordonnance n°2005-1527 du 8 December 2005 - art. 15 JORF 9 December 2005-en vigueur le 1^{er} October 2007.

5-Décret n°94-609 du 13 juillet 1994 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux et relatif, notamment, aux déchets d'emballage dont les détenteurs ne sont pas les ménages. منشورة في الموقع الالكتروني التالي:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte>

7- <http://fr.wikipedia.org/wiki/charte-de-> L'environnement; Le droit à un environnement non bruyant, 8 octobre 2006: <http://comme.Justice.Leverts.fr/imprimer.php3?id-article=30>

فهرس المحتويات:

المقدمة:	١
الفصل الأول	١٢
ماهية الضّابطة الإدارية في مجال حماية البيئة	١٢
المبحث الأول ماهية البيئة في القانون الإداري	١٦
المطلب الأول مفهوم البيئة	١٧
الفرع الأول التعريف اللغوي والعلمي للبيئة:	١٧
الفرع الثاني: التعريف القانوني للبيئة	٢٠
المطلب الثاني الحماية القانونية المقررة للبيئة من التلوث	٢٧
الفرع الأول: تعريف التلوث	٢٧
الفرع الثاني: مفهوم حماية البيئة وارتباطه بحقوق الإنسان	٣٣
المبحث الثاني ماهية الضبط الإداري البيئي	٤٤
المطلب الأول تعريف الضبط الإداري	٤٦
الفرع الأول: التعريف اللغوي للضبط الإداري	٤٦
الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي للضبط الإداري	٤٧
المطلب الثاني الطبيعة القانونية للضبط الإداري	٥٦
الفرع الأول: التمييز بين الضبط الإداري البيئي وبعض الأنظمة	
المشابهة له	٥٦
الفرع الثاني: النظام القانوني لسلطة الضبط الإداري العام	٦٥

المبحث الثالث حماية البيئة كهدف للضبط الإداري	٧٢
المطلب الأول أهداف الضبط الإداري العام وعلاقتها بحماية البيئة	
.....	٧٣
الفرع الأول: الأهداف التقليدية للنظام العام	٧٣
الفرع الثاني: التطورات التي ألحقت بالمفهوم التقليدي للنظام العام.	
.....	٩٢
المطلب الثاني الضبط الإداري البيئي	١٠٩
الفرع الأول: الضبط الإداري الخاص بالمال العام	١٠٩
الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص بالبناء والتعمير	١١٤
الفرع الثالث: الضبط الإداري الخاص بالمنشآت الخطرة	١٢٤
الفرع الرابع الضبط الإداري الخاص بالمحميات الطبيعية	١٣١
الفصل الثاني.....	١٣٧
الأساليب والتقنيات القانونية التي تستخدمها سلطة الضبط الإداري	
البيئي.....	١٣٧
المبحث الأول وسائل الضبط الإداري البيئي	١٤١
المطلب الأول اللوائح التنظيمية.....	١٤٢
الفرع الأول: تعريف أنظمة الضبط البيئية:	١٤٢
الفرع الثاني: شروط صحة إصدار أنظمة الضبط الإداري البيئية.....	١٤٩
المطلب الثاني القرارات الإدارية الفردية	١٥٣
الفرع الأول: مفهوم القرارات الإدارية البيئية الفردية	١٥٣

الفرع الثاني: ضوابط إصدار القرارات الإدارية البيئية الفردية ... ١٥٤	
المطلب الثالث التنفيذ الجبري..... ١٥٩	
الفرع الأول: مفهوم التنفيذ الجبري البيئي ومبرراته: ١٥٩	
الفرع الثاني: حالات التنفيذ الجبري ١٦٤	
المبحث الثاني التقنيات القانونية الوقائية للضبط الإداري البيئي . ١٧١	
المطلب الأول دراسة التأثير..... ١٧٢	
الفرع الأول: المقصود بدراسة التأثير ١٧٢	
الفرع الثاني: المشاريع الخاضعة لدراسة التأثير..... ١٧٥	
المطلب الثاني الترخيص..... ١٧٨	
المطلب الثالث الحظر ١٨٧	
الفرع الأول: الحظر النسبي ١٨٨	
الفرع الثاني الحظر المطلق..... ١٨٩	
المطلب الرابع الإلزام(الأمر) ١٩٣	
المطلب الخامس الإبلاغ..... ١٩٨	
الفرع الأول: الإبلاغ السابق ١٩٨	
الفرع الثاني: الإبلاغ اللاحق ٢٠١	
المطلب السادس الحوافز ٢٠٤	
المبحث الثالث الجزاءات الإدارية والمالية البيئية..... ٢٠٩	
المطلب الأول الجزاءات الإدارية المالية ٢١٠	
الفرع الأول: الغرامة الإدارية ٢١٠	

الفرع الثاني: الحماية البيئية	٢١٣
الفرع الثالث: المصادرة الإدارية.....	٢١٨
المطلب الثاني التدابير الاحترازية البيئية	٢٢١
الفرع الأول: الإنذار.....	٢٢٢
الفرع الثاني: غلق المنشأة و إيقاف النشاط	٢٢٤
الفرع الثالث: إلغاء التراخيص	٢٢٩
الخاتمة:	٢٣٤
المصادر والمراجع:	٢٤٤
فهرس المحتويات:	٢٦٢