سلطات الضبط الإداري في مجال حماية النظام العام البيئي *

عمري أحمد باحث دكتوراه جامعة تيارت
المشرف أد.عليان بوزيان جامعة تيارت
رئيس فرقة بالمخبر

ملخص:

تتمتع سلطة الإدارة في مجال حماية البيئة، بامتيازات السلطة العامة ومنها سلطة الضبط الإداري ضد النشاطات الضارة بالبيئة،

وفي هذا الإطار تمتلك هيئات الضبط الإداري البيئي عدة أساليب لحماية النظام العام، منها أسلوب التنظيم، وتدابير الضبط الفردية المستقلة، كالمنع والترخيص والإخطار المسبق والإزالة، ويمكنها اللجوء إلى التنفيذ المباشر والجبري لقراراتها دون حاجة إلى إذن قضائي.

ومن أشدها أيضا الجزاءات الإدارية باعتبارها عقوبة إدارية في شكل غرامات مالية ضد كل ما يضر بالبيئة، وكذا بإلغاء أو سحب الترخيص المتعلق باستغلال منشأة مصنفة.

وتوصي الدراسة في الأخير باستثمار فكرة النظام العام البيئي في توسيع سلطات الضبط باعتبارها فكرة متغيرة ومتطورة، تمكن هيئات الضبط من ابتكار وسائل جديدة من شانها منع كل ما قد يضر بمكونات البيئة الطبيعية.

Summery

In the field of environmental protection, the administration is privileged the public authority including the administrative control authority against activities carried out by individuals and which are harmful to the environment. In this framework, environmental control bodies have several methods of protecting the public environmental system involving the method of organ sing regulations and various individual control measures such as banning, licensing and notification. They can also resort to direct and forced execution of its decisions without the need for judicial permission. One of the most severe administrative sanctions regimes is administrative punishment in the form of fines or confiscation for all harm to the environment as well as the revocation or withdrawal of the license for the exploitation of a classified enterprise.

* رمز المقال: 26-17-2/ع.ع/ت.
تاريخ إيداع المقال لدى أمانة المجلة: 2017/01/18.
تاريخ إيداع المقال للتحكيم: 2017/03/08.
تاريخ رد المقال من قبل التحكيم: 2017/04/26.
تاريخ قبول المقال للنشر: 2017/05/24.

Finally, the study recommends the importance of the concept of environmental public order through the expansion of the control authorities as a changing and evolving idea that enables the control bodies to find new means that will prevent any damage to the components of the natural environment.

مقدمة:

تعد فكرة النظام العام من أبرز الأفكار المحورية التي يرتكز عليها أي نظام قانوني، حتى قيل أنها فكرة غامضة تستمد عظمتها من ذلك الغموض الذي يحيط بها، ولذلك ظلت متعالية عن كل الجهود التي بذلت لتعريفها، فمنذ أن استوت كفكرة قانونية، لعبت دورا في غاية الأهمية على صعيد تقييد سلطان الإرادة وحرية التصرف والحد منها لأجل المحافظة على القيم العليا للمجتمع.

ولما كانت البيئة بكل مشتملاتها قيمة عليا احتاج المشرع إلى الدور الايجابي الحمائي لفكرة النظام العام البيئي، وهو ما يعطي المشروعية لمسألة التدخل المتزايد للمشرع في تحديد نطاق التصرف البيئي، مما يجعل منها فكرة معيارية مؤطرة بمثابة مظلة يتعين على جميع التصرفات والأنشطة القانونية الواردة عليها أن تستظل بشرعيتها وإلا كان البطلان والانعدام جزاء لها، وقد صاحب ذلك تأميم الدولة الكامل لصنع القواعد القانونية المرتبطة بالبيئة، بل شملتها بالحماية الجزائية ، فالتشريع البيئي باعتباره قانوناً موضوعياً يعلو على الإرادة الإنسانية التي يجب أن تتقيد بالتشريع بناء على قاعدة تدرج قواعد النظام القانوني.

وتهدف هذه الورقة البحثية إلى التركيز على مبررات استنجاد المشرع بفكرة النظام العام لحماية البيئة، من خلال الوقوف على مظاهر استثمار تلك الوسائل القانونية الوقائية والعلاجية التي خوّلها المشرع لجهات حفظ النظام العام البيئي في مجال الحد من تعسف الإرادة الحرة الضار بالبيئة، مما عجّل بحتمية الاتجاه نحو توظيف وسائل حماية فكرة النظام العام لتقييد الإرادة حفظا للنظام العام البيئي. حيث تتجه بعض التشريعات المعاصرة إلى أساليب إضافية في مجال حمايته (النظام العام البيئي) كالترغيب لوقاية البيئة من مختلف أشكال التلوث، ويتمثل هذا الإجراء الوقائي في مجموعة أعمال لها أهميتها في تأمين حماية البيئة حسب تقدير القانون، كمنح مساعدات مالية أو الإعفاءات الضريبية أو بعض التسهيلات القانونية.

وبالنظر إلى تعدد وسائل حماية النظام العام البيئي، وخطورة الضرر البيئي تركز الدراسة على دور الوسائل الوقائية بحكم الطابع الوقائي لسلطات الضبط الإداري في مجال حماية النظام العام البيئي.

وقد ارتأينا تقسيم هذه الدراسة إلى عنصرين مترابطين.

أولا: ذاتية النظام العام البيئي.

ثانيا: امتيازات الضبط الإداري البيئي.

أولا: ذاتية النظام العام البيئي.

للنظام العام في القانون الإداري صور ومظاهر متعددة باعتبار أهمية العنصر الذي يراد ترقيته إلى مصاف التنظيم القانوني الاسمي، فهناك قواعد للنظام العام الكلاسيكي بعناصر الثلاث الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وهناك قواعد للنظام العام الأدبي أو المعنوي المتخصص في حماية الآداب العامة في الطرق والساحات والمرافق العمومية،و منها قواعد النظام العام العمراني والجمالي والبيئي المتخصص في حماية البيئية وجمال العمران والحفاظ على استمرار يته، وفي الإطار صار فكرة النظام العام البيئي تركز على حماية كل عناصر البيئة الطبيعية والحيوية وفقا لأحدث تعار يف الفقه للبيئة، حيث يعرفها بأنها :" المحيط المادي الذي يعيش فيه الإنسان بما يشمل من ماء وهواء وفضاء وتربة وكائنات حية"، فهي إذا الوسط أو المجال المكاني الذي يعيش فيه الإنسان. وقد أوجز إعلان مؤتمر البيئة البشرية الذي عقد في استوكهلم عام1972 مفهوم البيئة بأنها "كل شيء يحيط بالإنسان".

1- اتساع مضمون فكرة النظام العام لحماية البيئة:

يصعب وضع تعريف قانوني جامع مانع لمفهوم النظام العام، كون فكرته مرنة ومتطورة تختلف باختلاف الزمان والمكان، بل وباختلاف المذاهب السياسية والأسس الفلسفية والاجتماعية السائدة في الدولة،[1] ولذلك لم تضع التشريعات المختلفة تعريفا لمفهوم النظام العام، بل أشارت إليه كهدف للضبط الإداري دون التطرق لتحديد مضمونه أو محتواه.[2] ويصف الدكتور السنهوري القواعد القانونية التي تعتبر من النظام العام بأنها:" تلك القواعد التي يقصد بها تحقيق مصلحة عامة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية، تتعلق بنظام المجتمع الأعلى، وتعلو على مصلحة الأفراد"، ثم يفرع على هذا الأصل بقوله:" فيجب على جميع الأفراد مراعاة هذه المصلحة وتحقيقها ولا يجوز لهم أن يناهضوها باتفاقات فيما بينهم؛ حتى لو حققت هذه الاتفاقات لهم مصالح فردية، فان المصالح الفردية لا تقوم أمام المصلحة العامة، أما عن النسبية والمرونة التي توصف بهما فراجع إلى تدخل الظروف الزمنية والمكانية في تقديره"[3]، ومن ثم ترتبط قواعد النظام العام بفكرة المصلحة العامة التي لا يمكن للأفراد الاتفاق على مخالفاها.

وعلى هذا فمفهوم النظام العام في القانون الإداري قد تطور بتطور الوظيفة الإدارية للدولة، فالدولة الحديثة لم تعد متدخلة فقط، بل أصبحت فضلا عن وظائفها السابقة، طرفاً هاماً في المعادلة الاقتصادية والاجتماعية

---

[1] - ينظر تفصيلا عن أبعاد فكرة النظام العام ومختلف تطبيقاتها :د/عماد طارق البشري؛ فكرة النظام العام في النظرية والتطبيق دراسة مقارنة بين القوانين الوضعية والفقه الإسلامي؛ أطروحة دكتوراه ؛ جامعة الإسكندرية؛ كلية الحقوق سنة 2002؛ الناشر المكتب الإسلامي، بيروت ،ط1، ص 49.

[2] - د/ رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص736.

[3] - د/ السنهوري؛ الوسيط في شرح القانون المدني؛ ج1 ؛ ص434.

والثقافية، مما أدى ذلك إلى توسع هام في وظائف الإدارة العامة، وتطور لمختلف المفاهيم السائدة، بما فيها فكرة النظام العام.

وبذلك فقد توسع مفهوم النظام العام، بحيث لم يعد يقتصر على مجرد حماية ووقاية المجتمع من الاضطرابات الماسة بالأمن، السكينة والصحة العامة، بل تعداه إلى مجالات أخرى استجابة لتطور المجتمع وازدياد تدخل الدولة في مجال النشاطات الفردية وقد أكد الفقيه بول برنارد(Paul BERNARD) على هذا التوجه بقوله:" أن النظام العام التقليدي قاصر نظرا لسلبياته التي تجعله يتوقف عند حد النتيجة المباشرة المتمثلة في عدم وجود الاضطراب المادي في المجتمع، بل هو نظام حي ديناميكي لأنه نتيجة وثمرة لعمل بنَّاء ومجهودات كبيرة مدعمة بوسائل كثيرة وموجهة لأهداف متعددة من أجل هدف اجتماعي عام وشامل فهو تنظيم منسجم لكل العلاقات الإنسانية، الاجتماعية، الاقتصادية، السياسية، الفكرية والأخلاقية الكائنة في حياة مجموعة معينة."[1]

ومن هنا فان أهداف الضبط الإداري المتمثلة في الحفاظ على العناصر التقليدية الثلاثة للنظام العام، هي أهداف الدولة الحارسة؛ لكن حديثا بظهور الدولة المتدخلة التي طورت هذه الأهداف لتشمل مجالات أخرى كالنظام العام الاقتصادي، فهنا يكون التدخل لمواجهة أزمة اقتصادية، أو تنظيم أحكام المنافسة الاقتصادية كعامل مهم في الحفاظ على النظام العام، من هنا تغيرت وسائل الضبط من استعمال المنع إلى أساليب أخرى كالتنظيمات والمراقبة للحد من نشاط الخواص.

ومن ثم لم يعد مفهوم فكرة النظام العام مقتصرا على العناصر الثلاثة، بل توسع مع تنوع النشاطات واتساع مجالاتها، بحيث لم يعد المفهوم التقليدي كافيا لتغطية كافة أغراض الضبط الإداري، رغم اكتفاء بعض الفقه بها لشموليتها، خلافا لمن ينادي بالنظام العام المتخصص، خصوصا المشرع الفرنس الذي اكتفى بتحديد العناصر المكونة لمضمون النظام العام في مفهومه التقليدي وذلك في المادة 97 القانون المؤرخ في 05 أفريل 1884 المتعلق بالبلدية، التي نصت على أن هدف البوليس البلدي هو ضمان حسن النظام، الأمن العام، والصحة العامة.[2]

أما المشرع الجزائري فلقد ساير نظيره الفرنسي، حيث لم يتكفل بتحديد مفهوم النظام العام، بل اقتصر على تحديد العناصر الثلاثة المكونة للنظام العام، بموجب القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية حيث نصت المادة 88 فقرة 2 منه على أنه:" يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية"، فضلا عن ا اختصاصات أخرى وفي هذا الإطار يكفل قانون البلدية سلطات واسعة في مجال حماية النظام العام الجمالي والثقافي والبيئي طبقا لنص المادة 94 منه:" في إطار احترام حقوق

[1]- سليماني السعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مذكرة ماجستير في القانون كلية الحقوق جامعة تيزي وزو؛ سنة 2003-2004، ص25.

[2]- l'article 97 alinéa 1 de la loi du 05-04--1884 du code municipal stipule que la police municipale a pour objet le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique.

وحريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي: ...- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري، - السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية، - السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة"، وانطلاقا من هذا التحديد الضيق لمضمون النظام العام، فليس لسلطات الضبط الإداري أن تقيد حريات الأفراد بهدف صيانة النظام العام الجمالي، أو حماية الآداب العامة، لكونها لا تدخل في نطاق أهداف سلطات الضبط الإداري وفقا للمفهوم التقليدي للنظام العام.[1]

غير أن هناك قوانين خاصة نصت على ضرورة الحفاظ على جمال المدن وعلى تصنيف المساحات الخضراء فيها؛ وعلى كيفيات حماية البيئة ومخططات التصرف في النفايات الصلبة؛ فضلا عن التنظيمات المتعلقة بمنع وضع الملصقات الانتخابية أو الاشهارية إلا في الأماكن المخصصة لها احتراما لقدسية المدينة وجمالها واحتراما للنظام والقانون، وهي كلها تطبيقات عملية لفكرة النظام العام الجمالي كغاية لسلطات الضبط الإداري المعاصر.

ومن ثم ترتبط حماية البيئة بفكرة النظام العام البيئي فيقول الفقه:" النظام العام الجمالي للبيئة[2] حفاظا على جمال الرونق والرواء، ومن ثم مشروعية تدخل سلطات الضبط الإداري في حالة تعرض عذرية الطبيعة للانتهاك البشري بفعل التلوث البيئي".

إن التقدم الصناعي الهائل على حساب الطبيعية والنظام العام الجمالي للمدينة ؛ مما أفقدها اخضرارها ونقاوة هوائها، بات واجبا عند أغلب فقهاء القانون الإداري[3] فسح الطريق أمام سلطات الضبط الإداري للتدخل وحماية رونق المدن وجمال الطبيعة من التلوث، ولذلك تجيز القوانين والتنظيمات لهيئات الضبط استخدام سلطاتها لحماية المدن والمحافظة على جمال مظهرها.

وبذلك أصبح الجمال والرونق والرواء غرض آخر من أغراض الضبط الإداري؛ خاصة في مجال إزالة الأوبئة ومصادر الروائح الكريهة التي تهدد النظام العام الجمالي والبيئي. ولعل هذا العنصر يكون وراء إقدام السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري على استحداث منصب وزير منتدب للمدينة وتهيئة الإقليم.

2 - مضمون النظام العام البيئي:

لقد أدرك المشرع أهمية المحافظة على البيئة وهذا ما يظهر من خلال دسترة الحق في بيئة سليمة؛ غير انه لم يستعد تشريعيا في تنظيم كل ما يحفظ عناصر البيئة. حيث يغلب على التشريعات البيئية تركيزها العام على حماية ووقاية المحيط الجوي والمياه والغابات والصحة والنفايات والضجيج وطبقا لهذا قانون البيئة 10/03 المؤرخ في 19 جوان 2003 والذي انشأ بموجب المادة 17 أنظمة قانونية خاصة بالمؤسسات المصنفة والمجالات المحمية، نظرا لطابعها الجمالي والبيئي، وهكذا تخضع مخططات التهيئة والتعمير في معظم مدن العالم إلى احترام المقاييس

[1]- سليماني السعيد، مرجع سابق، ص25

[2]- ينظر د/عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، سنة 2010؛ ص172 .

[3]- ينظر د/صلاح الدين فوزري، المبادئ العامة للقانون الإداري؛ ص57؛

البيئية في التنمية الحضرية، على اعتبار أن مستقبل الحياة في المدن واستمرارها مرتبط أساسا بتحقيق التوازن بين متطلبات النمو الحضري والاقتصادي ومقتضيات حماية البيئة والمحافظة على إطار معيشي مناسب للسكان.

ومن ثم فقد لجأ الفقه والقضاء إلى الاستنجاد بفكرة النظام العام البيئي، حتى يكون البعد البيئي حاضرا في مشاريع التنمية العمرانية والاقتصادية؛ خصوصا أمام الانفتاح الاقتصادي المستنزف للبيئة. مما يستوجب دراسة مدى تأثير المشكلات البيئية في رفاهية المجتمع والتنمية الاقتصادية للدول بصفة عامة، ذلك أن الضغط المتزايد والمتسارع والاستهلاك المفرط للموارد الطبيعية المتجددة يحملان أخطارا تهدد صحة الإنسان ورفاهيته . وهذا ما ظهر من خلال المرسوم التنفيذي[1] رقم 145/07 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، حيث نصت المادة 06 منه على ضرورة أن تحتوي دراسة تأثير المشروع أو الموجز على الآثار المتوقعة على البيئة، على أن يتم فتح تحقيق عمومي بعد الفحص الأولي للمشروع المزمع انجازه طبقا للمادة 09 من ذات المرسوم.

ومن هنا كان لابد من إيجاد سياسات تشريعية متعاونة ونصوص تنظيمية آمرة وناهية لحماية البيئة وإصلاح الحال وجبر الضرر ،وتسخيرها في منع كل مساس بالبيئة أو تخريب لها؛ الأمر الذي يتطلب البحث عن مضمونها وعناصرها ووسائل حماية النظام العام البيئي في مختلف التشريعات بغية توحيد النظرة حول إستراتيجية البعد البيئي في مشاريع التنمية.

ويقصد بقواعد النظام العام في مجال حماية البيئية مجموعة القواعد التي تعتبر قيودا على الحق في التصرف الوارد على إحدى مكونات البيئة، ومن هذا القبيل اشترط القانون الإطار للعمران في الجزائر القانون 29/90 المعدل والمتمم بالقانون 04/05 المؤرخ في 14 أوت 2004المتعلق بالتهيئة والتعمير أن لا يكون ضارا بالاقتصاد الحضري وان لا يخل بالتوازنات البيئية؛ وان تكون متلائمة مع حماية المعالم الأثرية والتاريخية والثقافية وان يكون غير معرض للكوارث الطبيعية طبقا لنص المادة 04 المعدلة والمتممة. ". وتدعيما لذلك نصت المادة 110 قانون البلدية:"يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية"،كما نصت المادة: منه 114 منه:"يقتضي- إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة." فضلا عن اشتراط شهادة دراسة موجز التأثير على البيئة في كل مشاريع التنمية."

ومن بين مجالات الضبط التشريعي المرتبطة بجوهر حفظ النظام العام البيئي تسيير النفايات الحضرية أمام توسع المدن وتغير أنماط الحياة، مما أدى إلى تزايد كمية النفايات الصلبة الحضرية، الأمر الذي يتطلب جعلها إحدى أهم إهتمامات الدولة في إطار مفهوم التنمية الحضرية المستدامة كبديل مناسب لمعالجة إشكالية التدهور البيئي بسبب تراكم النفايات الصلبة، وفي هذا المجال صدر القانون رقم 19/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001

[1]- الجريدة الرسمية رقم 34 ، المؤرخ في : 19 أي 2007.

المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها **يخضع للمقاييس البيئية العالمية**، بما يحفظ الصحة العامة والبيئة المحيطة بالعمران البشري من التلوث، ويصون النظام العام الجمالي للمدن بطريقة وقائية صارمة. وفي هذا الإطار ألزم القانون 19/01 البلديات بإنشاء مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية طبقا للمادة 29، ويجب أن يكون هذا المخطط مطبقا للمخطط ألولائي للتهيئة وبعد مصادقة الوالي وتحت مسؤولية البلدية باعتبارها خدمة عمومية غايتها تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها في مجال جمع النفايات المنزلية ونقلها ومعالجتها من خلال نظام لفرزها وتثمينها عند الاقتضاء طبقا للمادتين 32 و34 من نفس القانون؛ وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 31 بحكم اندراجها في صلب اختصاصاته في مجال النظافة، وقد نص هذا القانون على أحكام جزائية لحماية النظام العام الجمالي والبيئي للمدينة من خلال تجريم فعل رمي أو إهمال النفايات المنزلية أو رفض استعمال نظام جمع النفايات حيث نصت المادة 55 على عقوبة الغرامة المالية من خمسمائة إلى خمسة آلاف دينار ضد كل شخص طبيعي قام بالأفعال السابقة، وتضاعف العقوبة إلى خمسين ألف دينار بموجب المادة 56 إذا كان هذا الشخص يمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا وقام برمي أو إهمال أو رفض استعمال نظام الفرز مخالفا أحكام المادة 32 من هذا القانون.

ويظهر البعد الحضاري للنظام العام البيئي في هذا القانون جليا من خلال نص المادة 57 التي خصصت الأفعال المجرمة السابقة إذا كان رميها أو إهمالها أو تم إيداع النفايات الهامدة في غير الموقع المخصص لها لاسيما على الطريق العمومي – بمقتضى أحكام المادة 37-، حيث رصدت له عقوبة مالية تتراوح ما بين عشرة آلاف دينار إلى خمسين ألف دينار وفي حالة العود تضاعف العقوبة، نظرا لارتباط هذه الجريمة بإحداث ضرر من خلال الروائح الكريهة المنبعثة من جراء إهمالها في غير موضعها فضلا عن تشويه المنظر الجمالي للمدينة.[1] وفي **هذا الإطار جاء المرسوم التنفيذي رقم 478/03 المحدد لكيفيات تسيير نفايات النشاطات العلاجية، بقواعد آمرة صارمة تم توظيف فيها امتيازات السلطة العامة كاشتراط الترخيص في أي منشأة خاصة لمعالجة النفايات المعدية**

[1]- وجدير بالإشارة التنويه بجهود الدولة في مجال تسيير النفايات المنزلية التي وضعتها وزارة تهيئة الإقليم والبيئة كأولوية إستراتيجية وطنية من خلال وضع مخطط وطني لتسيير النفايات المنزلية والزام البلديات بوضع مخطط خاص بها لتسيير النفايات المنزلية على مستوى إقليمها، حيث أهمل القانون البلديات لوضع مخططها سنتان من تاريخ نشر القانون 19/01 وحسب تصريحات وزارة تهيئة الإقليم فانه توجد أكثر من ألف بلدية وضعت مخططا لتسيير تلك النفايات. إلى جانب ذلك تم وضع مراكز لردم النفايات التقنية والتي يقارب عددها على المستوى الوطني الـ115 مركزا ومكنت من تعويض الطريقة القديمة في ردم هذه النفايات فضلا عن الاهتمام بالمفرغات العمومية المراقبة والتي يصل عددها إلى 118 على المستوى الوطني ووضعت في بلديات ذات كثافة سكانية كبيرة ويمكنها أن تعالج نفايات أكثر من 43 بلدية ما يعني أنها مراكز ما بين البلديات، فضلا عن القضاء على 5200 مفرغات عشوائية تنتشر عبر الوطن ينظر الموقع الالكتروني على الرابط:

http://portail.cder.dz/ar/spip.php?article1278

طبقا للمادة 26 من نفس المرسوم. كما ص المرسوم على كيفيات ومواصفات معالجة مختلف النفايات وازالتها بحسب طبيعتها وخطرها على النظام العام البيئ.[1]

كما نصت المادة 2 من قانون المساحات الخضراء[2] على إلزامية إدراج المساحات الخضراء في كل مشروع بناء جديد؛ نصت على صيانة وترقية وتوسيع المساحات الخضراء بالتناسب مع المساحات المبنية.

ومن الناحية الجمالية ترتبط صورة المدينة عموما بهندسة مساحتها الخضراء وحدائقها لما تضيفه عليها من لمسات جمالية بنباتاتها المختلفة وأشكال تهيئتها وتجهيزاتها مما يخلق التوازن والانسجام، ويوفر إطار حياة وظيفي مريح، ومن ثم أوجب المشرع الجزائري بموجب المادة 28 في كل إنتاج معماري / أو عمراني ضرورة إقامة مساحات خضراء وفق المقاييس المعمول بها من حيث مراعاة طابع الموقع والتراث المعماري للمنطقة؛ طبقا للمادة 29 من نفس القانون. وقد رتب المشرع على ذلك صلاحية رفض رخصة البناء إذا لم يكن الإبقاء على المساحات الخضراء مضمونا، أو أدى إلى تدمير الغطاء النباتي طبقا للمادة 16 منه؛ بل انه القانون منع كل بناء على مسافة تقل على 100 متر من حدود المساحة الخضراء بموجب المادة 15، كما منع كل تغيير يمس من طبيعتها بعد تصنيفها وفقا للمادة 4؛ تحت طائلة المسؤولية الجزائية طبقا للمادة 34 من نفس القانون، وتعتبر عملية التصنيف للمساحة الخضراء شرطا أساسيا للحماية القانونية؛ ومحل مخطط تسيير طبقا للمادة 25 من نفس القانون من خلال مجموعة التدابير الخاصة بالصيانة والاستعمال بقصد المحافظة عليها - المادة26 - ومن الناحية البيئية فهي تعمل على تلطيف وتنقية الهواء وتوفير الظل والتخفيف من الضوضاء، إضافة إلى دورها في حماية المناطق الحساسة، كالأراضي المعرضة للانزلاق والتعرية والانجراف. ومن ثم منع المشرع قطع الأشجار دون رخصة مسبقة بموجب المادة 18 تحت طائلة المسؤولية الجزائية طبقا للمادة 37 من نفس القانون. كما منعت المادة 17 تحت طائلة المسؤولية وضع الفضلات أو النفايات في المساحات الخضراء باعتبارها تضر بالطابع الجمالي والبيئي لها؛ وفي هذا الإطار يعاقب القانون كل من يتسبب في تدهور المساحات الخضراء أو قلع الشجيرات بعقوبة الحبس تصل إلى ستة أشهر طبقا للمادة 39؛ كما يعاقب كل من يخرب كلا أو جزءا من مساحة خضراء مع نية الاستحواذ على الأماكن وتوجيهها لنشاط آخر بعقوبة الحبس تصل إلى 18 شهرا زيادة على الغرامة المالية التي تصل إلى مليون دينار جزائري طبقا للمادة 40 من القانون 07-06.

وبهذا تحضى المساحات الخضراء في القانون الجزائري رغم البعد عن مطابقة المقاييس العالمية بالحماية القانونية حيث يعتبرها المشرع من النظام العام الجمالي للبيئة ومن صميم عمليات التهيئة والتعمير وليس مجرد إجراءات ظرفية لتجميل المحيط. حيث نصت المادة 30 من قانون المساحات الخضراء على وجوب الأخذ بعين الاعتبار تأمين وتخصيص مواقع للمساحات الخضراء داخل المناطق الحضرية عند إعداد ومراجعة أدوات التعمير.

---

[1]- ينظر المواد 13 إلى 17 من المرسوم التنفيذي 478/03. مؤرخ في :2003/12/09جريدة رسمية رقم 78

[2]- **القانون** 07-06 المؤرخ في:13 ماي 2007 ،المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها الجريدة الرسمية العدد31 الصادرة بتاريخ:13 ماي 2007,

ومع هذه الحماية المقررة للمساحات الخضراء إلا أن التداخل في الاختصاصات بين الهيئات الإدارية، وقلة الموارد المالية المخصصة لميزانية التسيير والصيانة، جعل المساحات الخضراء مهددة بالنقصان.[1]

وعليه يعتبر "النظام العام البيئي" مرجعية مؤطرة ومنظمة لمراقبة كل الأنظمة والقوانين التي تجسد إستراتيجية بيئية وطنية من شأنها تحقيق الأمن والرخاء والاستقرار، من خلال وضع تخطيط استراتيجي استشرافي لوقف نزيف التدهور البيئي وجبر ما لحق بالبيئة من إضرار تعيد لها اعتبار في أولويات السياسات التشريعية وتحفظ لها مكانة ضمن قيم المجتمع وهو ما يستوجب التدخل الدستوري لتأطير واجب الدولة والأفراد في حماية البيئة ضمن الإطار الدستوري للحق في بيئة سليمة.

3-الأمن البيئي:

يتناول مفهوم الأمن البيئي مسألتين: الأولى هي العوامل البيئية التي تقف خلف النزاعات العنيفة سواء أكانت نزاعات عرقية أم إقليمية والثانية تتمثل في تأثير التدهور البيئي العالمي على رفاهية المجتمعات والتنمية الاقتصادية، وتتلخص الفرضية التي انبثق عنها مفهوم أمن البيئة في أن الضغط المتزايد على نظم دعم الحياة في الكرة الأرضية والاستهلاك المفرط للموارد الطبيعية المتجددة يحملان أخطاراً تهدد صحة الإنسان ورفاهيته لا تقل في درجتها عن الأخطار الحربية.

فمن أهم محاور المخاطر البيئية التي تهدد الأمن البيئي الزيادة المفرطة في استخدام الموارد الطبيعية وتلوث العديد من هذه الموارد، وأيضا التغيرات المناخية الملاحظة جراء احتراق النفط والغاز والفحم، وكذلك الثقب الموجود في طبقة الأوزون بسبب انبعاث وتصاعد غازات سامة، إضافة إلى نقص الأراضي الصالحة للزراعة والمساحات الخضراء مع قلة منسوب الأنهار المائية وتلوث مصادر المياه الجوفية، التي يعتمد عليها ما يقارب ثلث سكان الكرة الأرضية مع الأخذ في الاعتبار المخاطر والأمراض الصحية الناجمة عن التلوث البيئي بجميع أنواعه[2]

ويتعامل الأمن البيئي مع أخطار تتطور ببطء شديد مقارنة بالأخطار الحربية لذلك فان المدى الزمني المطلوب لتخطيط سياسات حماية البيئة طويل جداً وكذلك نتائج هذه السياسات لا تظهر إلا في الأجل الطويل فإذا كان من الممكن لسياسة دفاعية تقوم على قوة عسكرية مقتدرة ومسلحة بأسلحة عالية التقنية وجيدة التدريب أن تؤتي ثمارها في فترة محدودة في الحفاظ على أمن وسيادة البلاد تجاه عدوان خارجي، فان السياسيات الرامية إلى إصلاح طبقة الأوزون قد تستغرق وقتا أطول وهذه الآفاق الزمنية تمثل عقبة كبرى في طريق أولئك الساعين إلى إدخال الأمن البيئي في عملية صنع السياسات العامة.

---

[1] -د/ زاهية شويشي، البيئة في الجزائر التأثير على الأوساط الطبيعية واستراتيجيات الحماية ،**مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية** العدد16 ديسمبر 2012؛ ص12.

[2] - د/ سليمان المشعل؛ ثقافة وتطبيقات الأمن البيئي العالمي على الرابط
http://www.aleqt.com/2011/08/30/article_574696.html

وتشير التقارير الأممية أن مخاطر التلوث البيئي سوف تزداد مع تزايد السكان خاصة بعد ما يقارب عدد السكان سبع مليارات نسمة مما سيؤدي إلى أزمة كبيرة في المنتجات الزراعية في ظل تلوث البيئة والذي سيقود إلى قحط وجوع ، وتوجد هناك مشكلة كبيرة أخرى هي مشكلة أثر التلوث الإشعاعي على تآكل طبقة الأوزون المحاطة بالكرة الأرضية، نتيجة زيادة كثافة الغازات، والذي تؤدي بدوره التي تلوث الأمطار والثلوج الساقطة على الأرض. وتزيد بدوره من حرارة القشرة الأرضية. مما يهدد بذوبان الأقطاب الجليدية.

مما سبق يمكن تعريف الأمن البيئي على أنه"حماية البيئة والموارد الطبيعية من النضوب والانقراض والنقص الناجم من المخاطر والملوثات والجرائم المتعمدة التي ترتكب في حق تنمية المصادر والموارد الطبيعية والإخلال بالتوازن البيئي[1]

وتهدف تطبيقات علم الأمن البيئي إلى المحافظة على الموارد وعدم استنزافها حتى تصبح قادرة على سد احتياجات البشر مستقبلاً بدلاً من محاولة السيطرة على موارد عن طريق الحروب الاستعمارية .

ويشمل الأمن البيئي حماية أمن البيئة الساحلية والصحراوية من حوادث التلوث النفطي ومخاطر التسرب ورمي المخلفات والزيوت والتلوث البيئي من مصادر الصرف الصحي والصناعي في البحر أو على الساحل، وكذلك على البيئة الصحراوية، حيث تكمن نوعية المخاطر في تأثر الإنسان والنبات والحيوان وكذلك مصادر المياه الجوفية، التي تلقي بظلالها على نقص معدل الثروة الحيوانية والنباتية وأيضا احتياطات مياه الشرب، إضافة إلى المخاطر الصحية على الإنسان، وقف جرف وقطع الأشجار الصديقة للبيئة من جراء التوسع العمراني السكني، الاستفادة من علم وتطبيقات التخطيط والتصميم البيئي في التهيئة المستقبلية لتوجه الأمن البيئي من خلال اعتماد المعايير والمقاييس العلمية ذات العلاقة بالجودة النوعية في بناء وتدشين محميات بيئية أمنية في المناطق البرية أو البحرية أو الجبلية، ويدخل ضمن الأمن البيئي مفهوم **الأمن المائي** من خلال إجراءات حماية الماء من الضياع والتلوث، والنضوب ، والاستنزاف، والتبذير. تغطي الماء ما يقارب (4/3) الكرة الأرضية، أي أن الكرة الأرضية تتكون من70.08% من الماء وبنسبة 29.2%من اليابسة. إن هذه الكمية من الماء 97% منه تشكل البحار والمحيطات ويكون غير صالحة للشرب والزراعة والصناعة، ونسبة 3% فقط من هذه المياه تعتبر مياه عذبة. وبنسبة 75%من هذه المياه متجمدة على هيئة ثلج في القطبين وبعض المناطق الباردة الأخرى. أي أن نسبة الماء العذب الصالح للشرب والحياة على اليابسة قليل إلى حد كبير بالرغم من وفرة الماء فوق الكرة الأرضية وبذلك يكون من الضروري جدا أن توجد هناك قانون خاص في مواجهة تلوث الماء وهدرها بصورة عامة والمياه العذبة بصورة خاصة.[2] ولما لا دستر الحق في الماء.

كما يدخل ضمن الأمن البيئي، **الأمن الغذائي**، فالإنسان يعتمد في الحصول على غذاءه على النبات الذي يحصل عليه من التربة. وأمام تعرض التربة للتدهور والتلوث نتيجة النشاط البشري بسبب قطع الغابات وانجراف

[1]- د/ سليمان المشعل؛ ثقافة وتطبيقات الأمن البيئي العالمي مرجع سابق.

[2]- سعود، راتب، الإنسان والبيئة، دراسة في التربية البيئية الأردن، ط2، 2006 ص170.

التربة وازدياد النشاط العمراني والصناعي والزراعي، أدى إلى إضافة مواد غريبة على التربة كالمخلفات والنفايات البشرية ومخلفات العمران والصناعة والزراعة، وكل هذا أدى إلى سن القوانين والتشريعات التي تحمي التربة من التلوث، وتوفر للبيئة الجمال والصحة وتمثل الحماية القانونية للتربة في معالجة النفايات الصلبة والسائلة ومعالجة النفايات الخطيرة والأخطار الناتجة عن المبيدات والزحف العمراني وقطع الأشجار وحماية الغذاء والكائنات الحية.[1]

ثانيا: امتيازات الضبط الإداري البيئي:

بين الضبط الإداري والنظام العام تلازم حتمي وغائي، إذ أن النظام العام هو الهدف الرئيسي والوحيد للقيام بمهمة الضبط الإداري، إذن فالعلاقة بينهما جد وطيدة ؛ يمكن ملاحظتها بشكل واضح وجلي في الدور الهام الذي تقوم به فكرة النظام العام من دور أساسي في مجال توسيع وتفعيل أساليب سلطة الضبط الإداري ضمانا للاستقرار الأمني؛ ففي القانون الإداري يرجع أساس التمييز بين الضبط الإداري، وغيره من النشاطات المشابهة أساسا إلى حماية النظام العام كفكرة قانونية، بحيث صار تعريفه ليس بمحله وإنما بغايته[2].

وتتنوع وسائل الإدارة في حفظ النظام العمومي بين وسائل بشرية تكلف بتنفيذ قرارات الضبطية الإدارية؛ وبين وسائل مادية تساعد السلطة في تسخيرها لإعادة النظام واستتبابه؛ ووسائل قانونية تختص بها هيئات الضبط الوطني والمحلي والتي من أشهرها لوائح الضبط الإداري؛ والجزاءات الإدارية القسرية، حيث تلجا سلطات الضبط الإداري إلى العديد من الوسائل والأساليب من اجل تحقيق غرضها وهو حفظ النظام العام داخل المجتمع بصورة مستمرة الوجود ودائمة ومتجددة، و ذلك بمقتضى ما تملكه من سلطات تجبر بها الأفراد على احترام إرادتها سواء لكانت هذه الإدارة أمرا أم نهيا[3]. وهذه الوسائل وتلك الأساليب تتخذ في التطبيق العلمي أربعة مظاهر رئيسية هي : القرارات التنظيمية العامة أو لوائح الضبط، وتدابير الضبط الفردية، و التنفيذ الجبري لإجراءات الضبط الإداري، وأخيرا الجزاءات الإدارية الوقائية[4]. ويرى د/ سعد الدين الشريف[5] إلى القول بان الذي يجمع بين هذه الأساليب جميعا هو أنها تتميز بخصيتين أساسيتين تحكمان عملها وهما:

الأولى : إن الضبط الإداري يؤدي مهمته أصلا بوسائل وقائية لا عقابية.

الثانية: إن الضبط الإداري يمارس نشاطه و يحققه بأساليب منشئة للمركز القانوني لا بإجراءات مادية تنفيذية للقواعد القانونية

---

[1]- سعود، راتب، الإنسان والبيئة، مرجع نفسه، ص176.

[2] - ينظر إلى: د/ حلمي الدق دوقي؛ مرجع سابق؛ ص48.

[3] - د/عبد العليم مشرف؛ دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات؛ ص124 .

[4] - د/ مجدي ؛ فاعلية الأداء الضبط ؛ ص214.

[5]- د/سعد الدين الشريف؛ أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليها؛ مجلة مجلس الدولة ؛السنة الثانية عشر- سنة1964؛ ص13. وأيضا د/ منيب محمد ربيع؛ ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري رسالة دكتوراه؛ جامعة عين شمس 1981؛ ص93.

وعليه تعد سلطة الضبط الإداري أهم الطرق الكفيلة لتحقيق النظام العام البيئي وتعرف هذه السلطة بأنها حق الإدارة في فرض قيود على الأفراد تحد من حرياتهم ومن نشاطهم الفردي بقصد المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية من خلال مختلف الوسائل والإجراءات التنظيمية واللائحية والأوامر والقرارات الفردية[1] ، وتظهر أساليب الضبط الإداري عموما في أربعة صور رئيسية سيتم التركيز عليها من زاوية الضبط الإداري البيئي[2]:

1- التنظيم اللائحي ألضبطي البيئي: في شكل قواعد عامة مجردة وموضوعية مثل لوائح الحظر والمنع بخصوص لوائح الترخيص المسبق والإخطار السابق لممارسة النشاط الفردي كوسيلة لأخذ الاحتياطات وتقدير احتمالات الإخلال بالنظام العام..

وتعتبر اللوائح أهم أساليب الضبط الإداري و أكثرها استعمالا من طرف سلطات حفظ النظام العمومي، فعن طريقها تقوم هيئات الضبط الإداري بوضع قواعد عامة موضوعية مجردة تقيد بها أوجه النشاط الفردي من أجل المحافظة على النظام العام داخل المجتمع، من خلال إصدار لوائح الضبط الماسة بحقوق الأفراد وحرياتهم وتقييدها لان هذه اللوائح تتضمن أوامر ونواه، وتقرر في الغالب عقوبات توقع على من يخالف أحكامها[3]. ويعد التنظيم اللائحي ضرورة عملية واجتماعية على اعتبار أن توقي الأضرار والجرائم أفضل من علاجها بعد وقوعها[4]، وهو ما يقوم به التنظيم اللائحي ألضبطي، والذي يتميز بالمرونة والملائمة والقابلية للتغير طبقا لمقتضيات الزمان والمكان، ومن ثم كان التنظيم اللائحي ألضبطي ضرورة يكتمل بها التشريع عند الاقتضاء، إذ بفضل هذا التنظيم اللائحي يخلو التدبير الضبطي في كثير من الحالات من معايب التحيز والمجاملة[5].

و على هذا تعتبر لوائح الضبط الإداري البيئي بمثابة قوانين من جهة الموضوع لأنها تنظم أمورا لو يسبق للمشرع البيئي تنظيمها، إلا أنها لا تعتبر كذلك من حيث الشكل لصدورها في شكل لوائح بواسطة السلطة التنفيذية.[6]

---

[1] - د/ الطماوي، القانون الإداري ص378، ود/ بسيوني عبد الغني ؛ القانون الإداري؛ ص312.

[2] - د/ مجدي فتح الله حسن ،مرجع سابق ؛ص152 الى ص198.ود/ عاطف ألبنا؛ الوسيط في القانون الإداري؛ من ص387الى406.

[3] - د/ عبد العليم مشرف؛ دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات؛ ص125 .

[4] - د/ سليمان عاشور شوايل، "مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن، جنائيا وإداريا"، دار النهضة العربية، مصر، ط1، 2001 – 2002، ص 121.

[5]- د/سعد الدين الشريف؛ أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليها ؛مجلة مجلس الدولة ؛السنة الثانية عشر سنة1964؛ص18.

[6] - وتجدر الإشارة إلى أن الفقه الفرنسي قد اختلف حول الأساس الدستوري لهذه اللوائح و ذلك في ظل غياب النص الدستوري الذي يقرر حق السلطة التنفيذية في إصدارها ، و ظل هذا الخلاف مستمرا إلى أن حسم الدستور الحالي الصادر عام 1958 هذا الأمر و نص عليه صراحة في المادة 37 منه. ينظر د/ ناصر لباد ؛ القانون الإداري؛ ج2؛ ص24 ولقد عهد إلى الوزير الأول بالسلطة اللائحية صراحة و ذلك في المادة 21 منه، و على ذلك فان الوزير الأول في فرنسا يمارس سلطة الضبط العام دون حدود في هذا المجال بشرط عدم الاعتداء على النطاق المحدد للقانون في المادة 34 من الدستور. ينظر تفصيلا أكثر: د/ سامي جمال الدين اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية ص310؛ وأيضا مجدي أحمد فتح الله حسن ؛ فاعلية الأداء ألضبطي؛ ص156.

ويشترط الفقه والقضاء الإداريين شروطا عامة أساسية يتعين توافرها في التنظيم اللائحي ألضبطي، منها[1] :
-عدم مخالفة لوائح الضبط شكلا أو موضوعا للقواعد القانونية العليا أي الدستور والقانون، و إلا كانت هذه اللوائح غير مشروعة لأنها في مرتبة أدنى من هذه القاعدة فضلا عن إنها شرعت لإكمال النقص التشريعي ومن أجل إضفاء صفة الشرعية على أعمالها القانونية أو المادية التي تقوم بها يجب احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما في ممارسة هذه المهمة[2] .
- يتعين أن تصدر لوائح الضبط في صورة قواعد موضوعية عامة مجردة، ومع ذلك يلاحظ أن ارتباط لائحة الضبط بزمان معين أو مكان معين أو حدود موضوعية معينة لا يحول دون اتسامها بصفتي العمومية و التجريد ومن كونها لا تخاطب أشخاصا بذواتهم[3].
- المساواة بين الأفراد عند تطبيق اللائحة، فيجب على سلطات الضبط الإداري أن تراعي عند تطبيق لائحة الضبط المساواة بين الأفراد طالما تساوت مراكزهم القانونية[4].
وتعتبر السلطة التنظيمية في مجال الضبط الإداري سلطة تشريع استثنائية وخاصة في الدول ذات النهج اللاتيني التقليدي، حيث تتجاوز السلطة التنفيذية فيها الحدود الطبيعية لوظيفة تنفيذ القوانين لتتناول أحد الموضوعات بالتنظيم وتشرع فيه لأول مرة بمقتضى هذه السلطة اللائحية التي يسمح بها الدستور.
ومن أمثلة هذه اللوائح، لوائح الباعة الجائلين، واللوائح الخاصة بالمحلات العامة والمحلات الخطرة والمقلقة للراحة و المضرة بالصحة، واللوائح الخاصة بمراقبة الأغذية وبمكافحة التلوث وانتشار العدوى وغيرها.
وتتخذ لوائح الضبط الإداري صورا عديدة ومظاهر مختلفة في تقييدها للنشاط الفردي من اجل المحافظة على النظام العام، فقد تحظر اللائحة ممارسة نشاط معين، وقد تشترط اللائحة ضرورة الحصول على إذن أو ترخيص من جهة الإدارة قبل ممارسة النشاط، وقد تكتفي اللائحة بمجرد إخطار الإدارة مقدما بالرغبة في ممارسة نشاط معين، وأخيرا قد تقوم لائحة الضبط بوضع تنظيم للنشاط يبين أوضاع وكيفية ممارسته. وعلى ذلك فان صور التنظيم اللائحي الضبطي يمكن حصرها في أربع صور وأساليب هي[5] :

---

[1] - د/ محمد شريف إسماعيل عبد المجيد المرجع السابق رسالة الدكتوراه ص79؛ وممدوح عبد الحميد ؛ سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة؛ ص69.

[2] - لطرش حمو؛ سلطات الضبط الإداري الولائي في الجزائر؛ رسالة ماجستير 2002 كلية الحقوق جامعة الجزائر غير منشورة؛ ص56.

[3] - د/ منيب محمد ربيع؛ ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري رسالة دكتوراه ؛ جامعة عين شمس 1981؛ص96؛ ومجدي احمد فتح الله حسن؛ فاعلية الأداء ألضبطي ؛ ص153.

[4] - عبد العليم عبد المجيد مشرف ؛ دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات؛ ص126.

[5] - ينظر تفصيلا حول هذ9 الصور الأربع: ينظر د/ عبد العليم عبد المجيد مشرف؛ دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات؛ ص 134 إلى ص146. وأيضا مجدي أحمد فتح الله حسن ؛ فاعلية الأداء ألضبطي؛ ص 159 إلى ص166

- **أسلوب الحظر أو المنع:** بمنع النشاط أصلا كحظر الرعي والصيد في العقار البيئي ومثل نص المادة 130 من قانون المياه"يمنع استعمال المياه القذرة غير المعالجة في السقي".

- **أسلوب الترخيص السابق أو الإذن السابق:** باشتراط موافقة السلطة النظامية على ممارسة النشاط مسبقا. ومثال نص المادة 75 من قانون المياه:" تخضع لنظام رخصة استعمال الموارد المائية، العمليات التي تتضمن ما يأتي: - إنجاز آبار أو حفر لاستخراج المياه الجوف. - إنجاز منشآت تنقيب عن المنبع غير الموجهة للاستغلال التجاري، - بناء منشآت وهياكل التحويل أو الضخ أو الحجز، باستثناء السدود لاستخراج المياه السطحية. - إقامة كل المنشآت أو الهياكل الأخرى لاستخراج المياه الجوفية أو السطحية"، كما نص المرسوم التنفيذي رقم 175/91 في المادة 05 منه على: "منح السلطات البلدية سلطة رفض رخصة البناء أو التجزئة، إذا كانت الأعمال المبرمجة لها عوائق ضارة بالبيئة..."، كما تنص المادة 18 منه على: "وقف منح رخ
صة البناء للمؤسسات الصناعية وعلى قرض حتمية معالجة ملائمة لتصفية الملوث والمواد الضارة بالصحة العمومية والضجيج". وفي مجال حماية البيئة ، فبعد أن نصت التشريعات البيئية على الحظر بالنسبة للأنشطة الخطيرة التي من شأنها تهديد النظام العام البيئي بشكل مباشر - السابق ذكرها - نص على الترخيص كأجراء وقائي لحماية البيئة بالنسبة للنشاطات الأقل تأثيراً بالنظام البيئي والتي لا يجوز ممارستها الأ بعد الحصول على أذن مسبق. كمنح ترخيص لغرض تداول كميات أو أنواع معينة من النفايات الضارة بالبيئة أو إزالتها أو معالجتها أو تخزينها.[1]

- **أسلوب الإخطار السابق:** باشتراط ضرورة التصريح أما السلطة حتى تقدر مدى خطورة النشاط على النظام.

- **أسلوب التوجيه و التنظيم:** ومثاله التنبيه عن طريق إشارات واضحة تنبه إلى التذكير بأهمية المحافظة على البيئة وكذا استعمال وسائل التحفيز، والترغيب في الحفاظ على مكونات البيئة كالإعفاءات الضريبية.

2 - **تدابير الضبط الفردية:** في شكل قرارات إدارية فردية تستهدف صيانة النظام العام بعناصره الثلاثة، وهي الصورة الغالبة على النشاط ألضبطي؛ ويقصد بالتدبير الفردي ألضبطي بتجسيد لقاعدة ضبطية ترسمها لائحة ويضعها قانون لتنطبق على فرد معين أو أفراد معينين أو حالات محددة بذاتها. والأصل العام أن تصدر تدابير الضبط الفردية مستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة سواء كان مصدرها قانون أو لائحة، بيد انه استثناء من هذا الأصل العام يجوز أن تصدر هذه التدابير دون إسناد إلى قاعدة تنظيمية عامة، وذلك بشروط معينة وفي أحوال خاصة، ويطلق على تدابير الضبط في هذه الحالة تدابير الضبط الفردية المستقلة.

ود/ سليمان عاشور شوايل، "مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن، جنائيا وإداريا"،ص 123 إلى ص126.

[1]- د/ أحمد البديري والأستاذة حوراء حيدر، الأساليب القانونية لحماية البيئة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 02السنة السادسة، ص80

وتتخذ تدابير الضبط الفردية في التطبيق العملي عدة صور منها:

- **صورة الأمر:** وهي عبارة عن الأمر الصادر من الإدارة بعمل شيء معين، كالأمر الصادر بإزالة الفضلات الموجودة في الطريق العام. والأمر الصادر بالامتناع عن إصدار ترخيص لمنشأة معينه لكونها تلوث البيئة، أو منع دخول احد الأفراد للصيد من داخل المحميات الطبيعية، أو الأمر بمنع دخول سفينة معينه إلى المياه الإقليمية لدولة لحملها مواد ملوثه أو مشعه، أو مصادرة شحنه معينة قادمة من الخارج للاشتباه باحتوائها مواد خطرة. كذلك الأمر بهدم الأبنية المقامة على الأراضي الفلاحية بالمخالفة لأحكام القوانين التي تحمي هذه الأراضي، ومن الأمثلة أيضاً الأمر بإزالة القمامة أو المواد الصلبة الملقاة في غير الأماكن المخصصة لها على نفقة من ألقاها، وكقاعدة عامة كل من يقوم بتوليد النفايات تقع على عاتقه تبعة إزالتها أو تحمل التكاليف لمعالجتها أو إزالتها .[1]

ومن تطبيقات هذا الجزاء ما نص عليه تقنين البيئة الفرنسي- بأنه في حال عدم تنفيذ صاحب أو مستغل المنشأة المصنفة لقرار المحافظ بشأن إزالة المخالفة فأنه يمكن أن تقوم الإدارة بهذه الأعمال بنفسها أو بواسطة الغير على نفقة صاحب المنشأة، على انه للإدارة في كل الأحوال دخول المنشأة والقيام بهذه الأعمال، وبسبب أهمية هذا الجزاء نص قانون البيئة المصري عليه حيث جاء فيه:"...وفي جميع الأحوال يلتزم المخالف بإزالة أثار المخالفة في الموعد الذي تحدده الجهة الإدارية المختصة، فإذا لم يقم بذلك قامت هذه الجهة بالإزالة على نفقته..."[2]

- **صورة المنع:** وهي عبارة عن قرارات إدارية صادرة بمنع فعل معين، كمنع التخييم في المساحات الخضراء.

- **صورة الترخيص:** وهي عبارة عن صدور التدبير الفردي متضمنا منح ترخيص لمزاولة نشاط معين، كالترخيص بفتح محل عام.[3] مثل المادة 12 من قانون المياه 12/05:" يمنع كل بناء جديد وكل غرس وكل تشييد سياج ثابت وكل تصرف يضر بصيانة الوديان والبحيرات والبرك والسبخات والشطوط، ويمكن أن تلجأ الإدارة المكلفة بالموارد المائية إلى قطع الأشجار وكذا هدم كل بناء موجود مع مراعاة إصلاح الأضرار الناجمة".

فالقاعدة العامة انه لا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تصدر تدابير ضبط فردية تخالف اللائحة الضبطية، وذلك تطبيقا لمبدأ المشروعية المادية أو الموضوعية حيث أن التدبير ألضبطي الفردي أدنى مرتبة من اللائحة؛ بيد انه يجوز لسلطات الضبط الإداري أن ترخص باستثناءات فردية مخالفة لنصوص اللائحة التنظيمية. كأن تنص اللائحة صراحة على احتمال الترخيص بهذا الاستثناء. وأن يكون التدبير ألضبطي متماشيا مع ضرورات حفظ النظام العام. وألا يرخص بهذا الاستثناء على نحو تعسفي. وأن تعامل سلطات الضبط الإداري الأفراد على قدم المساواة في الانتفاع بهذا الترخيص.[4]

---

[1] - د / ماجد راغب الحلو، حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2007 ، ص147-148.

[2] - الأستاذ أحمد البديري والأستاذة حوراء حيدر ، مرجع سابق، ص 103- 104.

[3] - ينظر إلى د/منيب الربيع؛ مرجع سابق؛ ص102 ود/ سعد الدين الشريف؛ أساليب الضبط الإداري؛ ص34؛ شريف إسماعيل؛ مرجع سابق؛ ص86.

[4] - د/عادل أبو الخير؛ مرجع سابق؛ ص213؛ نقلا عن رسالة؛Castagne- jean و تطبيقا لذلك اصدر مجلس الدولة الفرنسي حكما له تضمن هذه الشروط السالفة الذكر ، و أكد المجلس في هذا الحكم أن توافر هذه الشروط يخضع لرقابة القضاء الإداري ، و اعترف لسلطة الضبط أن تضع استثناءات خاصة من

وإذا كان ذلك هو الأصل على ما ذهب إليه كثير من الفقهاء في فرنسا[1] إلا أنه إذا وقع اضطراب خاص بالنظام العام البيئي؛ ولم توجد قاعدة تنظيمية عامة لمواجهة هذه الحالة، فلا ينبغي أن تقف سلطات الضبط الإداري موقفا سلبيا، وإنما يجب التدخل لإعادة النظام العام البيئي.[2] حيث يتعرف مجلس الدولة الفرنسي- بشرعية قرارات الضبط الفردية المستقلة إذا توافرت عدة شروط كأن يكون محققا لأحد أغراضه وهي الأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة، وأن يكون التدبير ألضبطي الفردي قد استدعاه موقف واقعي خاص ذو طابع استثنائي يستلزم اتخاذ إجراء عاجل[3].

وقد اشترط الفقه و القضاء وجوب توافر شروط معينة في تدابير الضبط الفردية حتى تكون مشروعة،

- يجب أن يصدر التدبير ألضبطي في نطاق من الشرعية القانونية التي تقضي- بعدم مخالفة القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى منها في السلم القانوني تحت طائلة عدم المشروعية.[4]

- يجب أن يكون التدبير ألضبطي الفردي مبينا على وقائع مادية حقيقية تستلزم صدوره وإلا كان معيبا.[5]

- يشترط لصحة التدبير ألضبطي الفردي أن يصدر من هيئة الضبط المختصة بإصداره، بحيث يتعين أن يصدر القرار ألضبطي من السلطة المختصة بإصداره طبقا للقانون.[6]

-يشترط لصحة التدبير ألضبطي أن يكون مستندا إلى سبب صحيح مشروع يبرر صدوره: وإلا كان جديرا بالإلغاء[7].

- يجب أن يكون التدبير ألضبطي متناسبا و لازما لوقاية النظام العام بان يكون متوافقا مع درجة جسامة الاضطراب الذي وقع للنظام العام، وإلا كان غير مشروعا[8].

3- التنفيذ الجبري: حيث تملك سلطة الضبط إجبار الأفراد على الخضوع لأحكامها وقراراتها عن طريق القوة والإكراه المشروع، ويعتبر أسلوب التنفيذ الجبري من أشد أساليب الضبط الإداري حيث تقوم الإدارة بعمل مادي يتمثل في استخدام القوة الجبرية من اجل إرغام الأفراد على الامتثال و الخضوع للوائح و قرارات الضبط الإداري حماية للنظام العام؛ و جدير بالذكر أن التنفيذ الجبري لإجراءات الضبط الإداري يعتبر تطبيقا خاصا

التنظيم الذي أعدته للمراقص و قاعات الباليه ، بشرط أن تراعى الإدارة في الترخيص بهذه الاستثناءات المساواة بين الأفراد طالما كانوا في ظروف متشابهة ، و أن تكون هذه الاستثناءات متفقة مع المحافظة على النظام العام.

[1] - د/ مُحَمَّد عبيد الحساوي؛ الضبط الإداري- التزام الحدود وحيادية التنفيذ- طبعة 2005؛ ص224.

[2] - د/ حلمي الدقدوقي؛ مرجع سابق ؛ص74.

[3] - ينظر إلى د/ عبد المجيد عبد العليم مشرف؛ مرجع سابق؛ ص150.

[4] - د/ منيب الربيع؛ ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري؛ ص102.

[5] - ممدوح عبد الحميد؛ مرجع سابق ؛ص74.

[6] - عادل أبو الخير؛ الضبط الإداري وحدوده؛ ص314؛ منيب الربيع ؛ مرجع سابق؛ ص105

[7] - د/ عبد العليم عبد المجيد مشرف؛ دور سلطا ت الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات؛ ص134.

[8] - د/منيب الربيع؛ مرجع سابق؛ ص106 .

للنظرية العامة للتنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، وهي تلك النظرية التي تمنح الإدارة الحق في تنفيذ قراراتها تنفيذا مباشرا بالقوة الجبرية، وذلك دون حاجة للجوء إلى القضاء للحصول منه على إذن سابق بالتنفيذ[1] .

وعليه يتفق الفقه على أن التنفيذ الجبري يمثل احد امتيازات الإدارة القسرية كونه:"حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها وقراراتها على الأفراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها اختيارا، دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء"[2]، أي انه امتياز مقصور على لوائح الضبط بما فيها القرارات الفردية بصفة عامة و قرارات الضبط الإداري الفردية بصفة خاصة،[3] ويذهب رأي آخر إلى أن التنفيذ الجبري:" وسيلة عملية يبررها قانونا ضرورة ضمان طاعة القانون للحصول على طاعة المكلفين بوسيلة أخرى، فله إذا طبيعة احتياطية واضحة"[4] .

ونظرا لخطورة امتياز التنفيذ المباشر فانه يعدّ طريقا استثنائيا محضا لا تستطيع الإدارة أن تلجأ إليه إلا في حالات محددة على سبيل الحصر ولا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه، وعلى ذلك يجوز للإدارة أن تلجا إلى استخدام القوة المادية عند الاقتضاء، لإعادة النظام العام البيئي إلى ما كان عليه، وذلك دون أن تضطر إلى الحصول على إذن سابق من القضاء للقيام بذلك. كهدم بناية فوضوية واقعة على عقار بيئي تفاديا لاستفحال الظاهرة، وذلك نظرا لما تتطلبه وظيفة الضبط الإداري من اتخاذ إجراءات سريعة لا تحتمل التأخير للمحافظة على النظام العام أو إعادته إلى حالته الطبيعية في حالة اختلاله.[5]

و ذلك لان الحكمة من اتخاذ هذه التدابير لا تتفق مطلقا مع ضرورة اللجوء إلى القضاء سلفا، وذلك بسبب مقتضيات النظام العاجلة من ناحية، و بسبب طابع الضرورة الذي تتسم به غالبا تدابير الضبط الإدارية من ناحية.[6] و يمكن إرجاع مبررات التنفيذ الجبري إلى مبررين رئيسيين:[7]

أولها: ترخيص المشرع للإدارة بالحق في تنفيذ قراراتها جبرا على الأفراد دون حاجة إلى الحصول على إذن سابق من القضاء،

ثانيها: وهو حالة الضرورة بشقيها حالة الاستعجال وحالة وجود القوة القاهرة التي تبرر للإدارة اللجوء إلى أسلوب التنفيذ الجبري إذا كان هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر الذي يهدد النظام العام، وهو ما قد يترتب عليه من حدوث أضرار جسيمة قد يتعذر تداركها أو يصعب علاجها وذلك نظرا لبطء إجراءات التقاضي.

---

[1] -د/ سليمان عاشور شوايل، "مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن، جنائيا وإداريا"، ص 129؛ ود/ صلاح الدين فوزي؛ مبادئ القانون الإداري؛ ص452.

[2]- د/ سليمان الطماوي؛ النظرية العامة للقرارات الإدارية؛ ص614 ؛ ود/ راغب الحلو، القانون الإداري؛ ص736.

[3]- د/ سعد الدين الشريف؛ أساليب الضبط الإداري؛ ص44 .

[4] - د/ مجدي أحمد فتح الله حسن؛ فاعلية الأداء ألضبطي ؛ص174 .

[5]- عبد العليم مشرف؛ مرجع سابق؛ ص165.

[6] - سعد الدين الشريف؛ أساليب الضبط الإداري؛ مرجع سابق، ص 45.

[7] - ينظر إلى د/مجدي أحمد فتح الله حسن؛ مرجع سابق ص177.ود/ ممدوح عبد الحميد؛ مرجع سابق؛ ص77؛ ود/محمد كامل ليلة؛ نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري –دراسة مقارنة- ص137.

وفي مجال حماية البيئة تعني هذه الوسيلة أن لسلطات الضبط الإداري البيئي الحق باستخدام القوة لإجبار الأشخاص على تنفيذ أوامرها وقراراتها البيئية بما يكفل الامتثال لها واحترامها لحماية البيئة ووقايتها من التلوث، مثال ذلك استخدام الإدارة القوة الجبرية لمكافحة التلوث حفاظاً على النظام العام - النظام العام البيئي - لتفادي الخطر المهدد للبيئة،كمصادرة الأجهزة والآلات الملوثة للبيئة أو الاستيلاء على الأغذية الملوثة، أو أن يمنح القانون إحدى الجهات المختصة بحماية البيئة سلطة إيقاف العمل أو الغلق المؤقت للمصدر الملوث للبيئة[1]، ونظرا لما في التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري من قهر للأفراد و اعتداء على حقوقهم وحرياتهم العامة، وخروج على القاعدة العامة التي تقضي- بعدم اللجوء إلى القوة لاقتضاء الحقوق، فان الفقه والقضاء اشترطا ضرورة توافر عدة شروط حتى يكون التنفيذ الجبري مشروعا، ويمكن إجمال هذه الشروط[2] فيما يلي:

- **مشروعية القرار ألضبطي**: بأن تكون القوة الجبرية مستخدمة لتنفيذ قرار مشروع من قرارات الضبط الإداري، سواء كان هذا القرار تطبيقا لنص قانوني أو لائحي.

- **رفض الأفراد تنفيذ القرار اختيارا**: فلا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تلجا إلى استخدام القوة الجبرية لتنفيذ القرار إلا إذا ثبت امتناع الأفراد عن تنفيذه تنفيذا اختياريا، بأن كانت هناك مقاومة حقيقية من جهة الأفراد عند قيام الإدارة بتنفيذ القرار.[3]

- **وجود مبرر لاستخدام التنفيذ الجبري**: لا يجوز اللجوء إلى استخدام القوة الجبرية لتنفيذ القرار ألضبطي إلا في حالات الضرورة والاستعجال، حيث أن انتظار الإجراءات القضائية الطويلة والمعقدة في مثل هذه الحالات، يشكل خطورة كبيرة على النظام العام البيئي قد يؤدي إلى وقوع إضرار جسيمة بالبيئة يصبح من العسير التخلص من نتائجها الضارة، ومن ثم إذا كانت اللائحة التي يستند إليها القرار ألضبطي متضمنة جزاءا جنائيا، فلا بد من سلوك الطريق الجزائي لأنه وسيلة لقهر المخالفين بدلا من اللجوء إلى التنفيذ الجبري.

- **عدم تجاوز الإدارة لحدودها بالاعتداء:** وذلك بأن يقتصر استخدام القوة الجبرية على الحد الأدنى الضروري من الإجراءات اللازمة لتنفيذ القرار ألضبطي، وبالقدر المطلوب من القوة، دون تجاوز ودون تعسف في استخدام القوة بلا مبرر؛ فيجب في إجراءات التنفيذ الجبري أن تهدف في موضوعها إلى تحقيق احترام القرارات الإدارية

---

[1]- الأستاذ أحمد البديري والأستاذة حوراء حيدر ، مرجع سابق، ص72.

[2]- ينظر تفصيلا لهذه الشروط والضوابط إلى: د/ محمد كامل ليلة؛ نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري؛دراسة مقارنة رسالة دكتوراه كلية الحقوق؛ جامعة عين شمس 1962؛ ص 137 ود/عبد المجيد اسماعيل شريف؛سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية؛ ص96. و د/مجدي أحمد فتح الله؛ مرجع سابق؛ ص174.

[3] - و بناء على ذلك يتعين على سلطات الضبط الإداري أن توجه أمرا إلى أصحاب الشأن لكي يقوموا بالتنفيذ الاختياري مع إعطائهم فرصة أو مهلة معقولة للقيام بالتنفيذ، فإذا ثبت امتناع الأفراد عن القيام بالتنفيذ الاختياري ، ففي هذه الحالة يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تلجا إلى استخدام القوة المادية لإجراء التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري ينظر د/عبد العليم مشرف، مرجع سابق، ص172.

التي رفض الأفراد تنفيذها فقط، ولا تتجاوز الحدود المرسومة لها.[1] ومن أمثلة استخدام القوة المادية للمحافظة على النظام العام البيئي في مجال مكافحة التلوث إطفاء الحرائق ولو كانت في الأماكن الخاصة، وكذا مصادرة الأغذية الفاسدة المعدة للبيع لدى التجار، إذا امتنعوا عن تنفيذ أوامر جهة الإدارة في ذلك ولم يكن أمام الإدارة سبيل سوى استخدام القوة معهم، وإزالة ما يشغل أرصفة الشوارع من بضائع أو عوائق وإن كانت ملكاً للأفراد.

4- الجزاءات الإدارية الوقائية: وتظهر في شكل المصادرة الإدارية للمواد غير المرخصة، أو سحب التراخيص لمخالفتها للشروط القانونية[2].

ويقصد بالجزاء الإداري الوقائي[3] الجزاء الذي تتخذه الإدارة من اجل وقاية النظام العام البيئي، وهو تدبير وقائي يراد به اتقاء الإخلال بالبيئة، وذلك بعدم إتاحة الفرصة لمصدر التهديد من التمكن من أحداث الضرر، ومن ثم فهو لا ينطوي على معنى العقاب وغالبا ما يمس المصالح المادية أو الأدبية للفرد.[4]

وقد اختلف الفقه[5] في تعريف الجزاء الإداري، فذهب رأي إلى أن الجزاء الإداري هو الجزاء الذي توقعه الإدارة على الأفراد دون تدخل القضاء، بهدف حماية النظام العام. و ذهب رأي آخر إلى أن الجزاء الإداري هو:" التدبير الشديد الواقع على الصالح المادي أو الأدبي للفرد، وهذا الجزاء تتخذه الإدارة بغية حماية ناحية من نواحي النظام العام".[6]

وذهب رأي ثالث إلى أن الجزاء الإداري هو:" الجزاء الذي تتخذه هيئات الضبط الإداري بهدف صيانة النظام العام في احد نواحيه، فهو تدبير وقائي يراد به اتقاء إخلال بالنظام ظهرت بوادره، وخيفت عواقبه، وهو لا ينطوي بذلك على معنى العقاب و إنما ينطوي على معنى التهديد"؛ ويجمع هذه الآراء د/ عبد العليم مشرف بقوله:" أن الجزاء الإداري هو الجزاء الذي توقعه الإدارة على الأفراد دون تدخل القضاء، وهو تدبير وقائي مؤقت غايته المحافظة على النظام العام أو النظام الاقتصادي، وتهدف الإدارة من وراء توقيع هذا الجزاء إلى وضع الشخص مصدر التهديد في حالة معينة تمنعه من إحداث الضرر أو الإخلال بالنظام العام؛"[7]

---

[1] - د/ عبد العليم مشرف؛ مرجع سابق؛ ص174.

[2] - ينظر إلى د/ محمود سعد الدين الشريف أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليها ،مجلة مجلس الدولة السنة 12 1964 ص9ومابعدها.

[3] - ينظر إلى كل من د/سعاد الشرقاوي؛ القانون الإداري؛ ص79؛ ومنيب الربيع؛ مرجع سابق؛ ص 113 ؛ ود/عبد العليم مشرف؛ مرجع سابق؛ص177؛ ود/سعد الدين الشريف ؛أساليب الضبط الإداري؛ ص54.

[4] - د/ سليمان عاشور شوايل، "مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن، جنائيا وإداريا"، ص128.

[5] - ينظر في النظرية العامة للجزاء الإداري؛ د/ مُحَمَّد سعد فوده؛ النظام القانوني للعقوبات الإدارية؛ مرجع سابق؛ ص95 وما يليها.

[6] - ينظر إلى هذه الآراء في د/ مُحَمَّد شريف إسماعيل؛ مرجع سابق؛ ص102؛ ود/منيب الربيع؛ مرجع سابق؛ ص114 عاطف البنا؛ الوسيط في القانون الإداري؛ ص395.

[7] - د/ عبد العليم مشرف؛ مرجع سابق؛ ص179.

ويعتبر الجزاء الإداري الوقائي أشد أساليب الضبط الإداري وطأة على النشاط الفردي، وهنا يكمن وجه الخطورة في هذا الأسلوب من أساليب الضبط الإداري، على أن هذه الخطورة سرعان ما تختفي إذا أمعنا النظر في طبيعة هذا الأسلوب الوقائي، وفي تقيُّده بالضرورة وفي خضوعه لرقابة القضاء الإداري إلغاء وتعويضا في حالة خروجه على مبدأ المشروعية.[1]

بيد أن وصف هذه الجزاءات بأنها إدارية، لا تعني أن الإدارة هي التي تصوغها وترتبها من عندها، إذ الغالب أن هذه الجزاءات تقررها عادة القوانين واللوائح، ومن ثم لا يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تتخذه دون سند من النصوص القانونية أو اللائحية، كما أن الإدارة وهي تقوم بتوقيع هذه الجزاءات لا تقوم بها بوصفها قائمة مقام السلطة القضائية في توقيع العقاب، بل باعتبارها أو بحسبانها قائمة على وظيفة الضبط الإداري لحماية النظام العام داخل المجتمع. وعلى ذلك فان وصف هذه الجزاءات بأنها إدارية يعني أن الإدارة هي التي تستقل بتوقيعها دون تدخل القضاء، وذلك تحقيقا لمقاصد الضبط الإداري.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الجزاءات الإدارية تتخذ في التطبيق العملي صورا متعددة ، فهي تارة تكون مقيدة للنشاط، وتارة أخرى تكون مالية كالمصادرة، وتارة ثالثة تكون مهنية كسحب ترخيص مزاولة مهنة معينة أو نشاط معين. ومن هذا القبيل نص المادة 46 من قانون المياه:" يمنع - تفريغ المياه القذرة، مهما تكن طبيعتها، أو صبها في الآبار والحفر وأروقة التقاء المياه والينابيع وأماكن الشرب العمومية والوديان الجافة والقنوات،- وضع أو طمر المواد غير الصحية التي من شأنها أن تلوث المياه الجوفية من خلال التسربات الطبيعية أو من خلال إعادة التموين الاصطناعي، - إدخال كل أنواع المواد غير الصحية في الهياكل والمنشآت المائية المخصصة للتزويد بالمياه، - رمي جثث الحيوانات و/أو طمرها في الوديان والبحيرات والبرك والأماكن القريبة من الآبار والحفر وأروقة التقاء المياه والينابيع وأماكن الشرب العمومية".

فيظهر مما سبق أن الطابع الوقائي للجزاء الإداري البيئي بإزالة مصدر التهديد بحيث لا يتمكن من إحداث الضرر[2]، بخلاف الجزاء القامع فهو يتجه إلى عقاب شخص عن إخلال قد وقع أو جريمة قد وقعت بالفعل، فيكون بذلك نهائيا دائما ومتناسبا مع جسامة الفعل الذي وقع، أما الجزاء الإداري الوقائي فانه على العكس من ذلك، تدبير مانع للحيلولة دون وقوع الإخلال بالنظام العام البيئي، ولهذا يكون غالبا جزاءا مؤقتا لا نهائيا يراد به الضغط على إرادة الشخص الذي يوقع عليه لإزالة عوامل التهديد بالإخلال بالنظام البيئي.[3]

---

[1]- د/سعد الدين الشريف؛ المرجع السابق؛ ص55.

[2] - وفي هذه الحال قد يتلبس الجزاء الإداري بالتدبير الاحترازي كونهما يتفقان في أن كلا منهما عبارة عن تدبير معين الغرض منه الوقاية، و لكنهما يختلفان بعد ذلك ، فالتدبير الاحترازي عبارة عن إجراء يواجه به المجتمع خطورة إجرامية كامنة في شخص مرتكب الجريمة بقصد توقيها، فغايته الوقاية من الإجرام المحتمل و من اجل ذلك يطلق عليه تدبير الأمن أو الوقاية ، أما الجزاء الإداري فهو تدبير وقائي غايته المحافظة على النظام العام في المجتمع ، فهو لا يواجه إخطارا توصف بالجريمة. ينظر مُحَمَّد شريف إسماعيل؛ مرجع سابق؛ ص101.

[3] - د/مجدي احمد فتح الله؛ فاعلية الأداء ألضبطي؛ مرجع سابق، ص188؛ د/ سعاد الشرقاوي؛ مرجع سابق، ص133.

ومن ذلك حق الإدارة في أن تسحب الترخيص بالطريق الإداري ما دام الخطر على الأمن العام والصحة العامة يهدد الجمهور في الحالتين. ولكن ينبغي أن يلاحظ في هذا الصدد – كما يرى جانب من الفقه – إن الجزاءات الإدارية الوقائية ليست كلها من أساليب الضبط الإداري، ذلك أن هناك نوعا من الجزاءات الإدارية الوقائية توقعها الإدارة حماية للصالح العام الاقتصادي للدولة.[1] مما يثير التساؤل عن طبيعتها، وبالتالي مدى خضوعها أو عدم خضوعها للقيود التي ترد على أساليب الضبط الإداري بصفة عامة.[2]

وعليه الجزاءات الإدارية البيئية هي عبارة عن قرارات إدارية فردية ذات طابع جزائي توقعها السلطات الإدارية المختصة – مركزية أو محلية – على مرتكب المخالفة الضارة بالبيئة والملوثة لها سواء كان فرد معين أم جماعة محددة استنادا لنص تشريعي وفي إطار ما تضمنه من ضمانات.[3]

ومن أهم مظاهر الجزاءات الإدارية البيئية **إلغاء الترخيص** كأسلوب من أساليب الجزاءات الإدارية البيئية التي تلجأ إليه الجهات لمواجهة من خالف القوانين واللوائح التي تنظم الوسط البيئي وتحرص على حمايته، وهو بذلك يعد من أقسى الجزاءات الإدارية البيئية التي يمكن أن تفرض على المنشأة المخلة بالبيئة، أما جزاء **سحب التراخيص** فهو جزاء مؤقت بمدة معينة الذي تعمل الجهات المختصة على تطبيقه عند عدم جدوى كل من جزائي غلق المنشأة أو وقف نشاطها، إذا لم تكن الإدارة راغبة في إنهاء الوضع القانوني للمنشـــــأة بإلغاء تراخيصها.[4]

ومن مظاهرها أيضا **الغرامة الإدارية** التي تفرضها الإدارة على المخالف بدلاً من متابعته جزائيا عن الفعل، مع الاحتفاظ بالحق في الطعن أمام القضاء في القرار الصادر بفرض الغرامة، و مثالها فرض رسوم لتحميل

---

[1] - وجدير بالذكر أن نميز الجزاء الإداري عن الجزاء شبه الجنائي : فالجزاء شبه الجنائي هو الجزاء الذي يوقع على مرتكبي الجرائم الاقتصادية، و يتمثل في إيقاع غرامات تجاوز مقابل الضرر الذي حاق بالمضرور من الجريمة الاقتصادية، أو المصادرة كما في مخالفات التسعير الجبري و الجمارك و الاستيراد، وكثيرا ما يختلط في هذه الجزاءات معنى التعويض و معنى العقاب ، و الجزاءات شبه الجنائية تقوم بتوقيعها لجان إدارية ذات اختصاص قضائي ينظمها القانون، و هي تختلف عن الجزاءات الإدارية الوقائية من حيث الغاية ومن حيث الجهة المختصة بتوقيعها ، فالغاية من الجزاءات الإدارية ا الوقائية الحيلولة دون وقوع الإخلال بالنظام العام ووقاية هذا النظام ،كما أن الإدارة هي التي توقع هذه الجزاءات وليست لجان إدارية ذات اختصاص قضائي. ينظر عبد العليم مشرف؛ مرجع سابق؛ ص184؛ ومجدي فتح الله؛ مرجع سابق ؛ ص187؛ وسعد الدين الشريف؛ مرجع سابق ؛ص55.

[2] - و الواقع أن تزايد تدخل الدولة في المجال الاقتصادي أدى إلى اتخاذ كثير من الجزاءات الوقائية التي تستهدف تحقيق الصالح العام الاقتصادي و الاجتماعي، و من قبيل هذه الجزاءات إلغاء الترخيص في إقامة مشروع صناعي أو تكبير حجمه أو تغيير غرضه في نطاق خطة التنمية الاقتصادية، إذا تخلف صاحب الشأن بغير سبب معقول عن تنفيذ الأعمال المرخص بها خلال المهلة المحددة له، و كذلك المصادرة الإدارية للسلع التي تستورد من الخارج بدون تراخيص استيراد، مثل هذه الجزاءات الإدارية لا تعد من قبيل أساليب الضبط الإداري لان الغرض منها ليس وقاية النظام العام ،و إنما تستهدف هذه الجزاءات تحقيق مصالح عامة اقتصادية و اجتماعية متباينة. ينظر تفصيل ذلك د/سعد الدين الشريف؛ أساليب الضبط الإداري؛ ص60.

[3] د/ موسى مصطفى شحاتة- الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، ص13.

[4] - الدكتور إسماعيل البديري والأستاذة حوراء حيدر ، مصدر سابق، ص 105.

أصحاب الأنشطة الملوثة مسؤولية التلوث بقصد إشراكهم في تمويل التكاليف التي تستدعيها عملية حماية البيئة.

ومن بين مظاهرها أيضا الجزاءات البعدية حماية للطابع البيئي وللمساحات الخضراء بمناسبة إقامة مختلف المشاريع، كقرار الهدم والإزالة[1] كأخطر جزاء ضبطي، فبموجب المادة 73 من قانون 29-90 بعد تعديلها بموجب القانون 05/04 من صيغة الإمكان إلى صيغة الإلزام[2]:" يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المحلفين المفوضين في كلّ وقت زيارة البنايات الجاري تشييدها وإجراء التحقيقات التي يعتبرونها مفيّدة وطلب إبلاغهم في كلّ وقت بالمستندات التقنية المتعلقة بالبناء"، وفي هذه الحال تلتزم الإدارة بإصدار قرار بالهدم وإعادة الأماكن إلى حالها الأصلي أو تنفيذ الأشغال اللازمة للتهيئة.[3] كما انه طبقا للمادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المتعلق بإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي حيث منح القانون للبلدية سلطة رفض رخصة البناء في حالة التعدي على المساحات الخضراء، إذا كانت تمثل أهمية كبيرة، أو إذا كان إنجاز مشروع ينجر عنه، قطع عدد كبير من الأشجار، كما يمكن للبلدية منح رخصة البناء شريطة إنشاء وتهيئة مساحات خضراء متناسبة مع أهمية وطبيعة المشروع.

خاتمة:

مما سبق دراسته يتأكد الدور الرئيس الذي يجب أن تتبوؤه فكرة النظام العام البيئي في الفكر القانوني البيئي نتيجة للأدوار الهامة التي تضطلع بها هذه الفكرة؛ خصوصا في مجال التأطير الاجتماعي والضبط البيئي، الأمر الذي تصاعد بتصاعد الدور الذي غدت تقوم بها الدولة في مرحلة الدولة الضابطة بحيث مثلت فكرة النظام العام البيئي مصدرا حيويا للقيود الواردة على التصرف في استعمال واستغلال الموارد الطبيعية والحيوية؛ ذلك أن تلوث البيئة بكافة أشكاله يشكل تهديداً للأمن البيئي وهو ما يثير التساؤل عن التدابير الواجب اتخاذها لحماية البيئة وتبدأ هذه التدابير بتنمية الوعي البيئي لدى الجماهير وتصل إلى حد سن التشريعات الملزمة بشأن حماية البيئة من التلوث.

وعليه تمتلك هيئات الضبط الإداري البيئي أساليب قانونية متنوعة لحماية النظام العام البيئي، ومن أكثرها فعالية تدابير الضبط الفردية، التنفيذ المباشر، وكذا الجزاءات الإدارية البيئية التي توقع لمواجهة حالات المساس بالبيئة التي وقعت أو التي هي على وشك الوقوع، وذلك للحد من هذه الحالات والتقليل من آثارها الضارة.

---

[1]- د/مزياني فريدة؛ دور العقار في التنمية المحلية؛ مقالة منشورة بمجلة دفاتر السياسة والقانون؛ العدد 06؛ ص 53 .

[2]- د/ صليلع سعد؛ سلطات الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران ؛ ص300.

[3]- ينظر م.بوطريكي، منازعات رخصة البناء بين اختصاص القضاء الإداري و القضاء العادي يوم.الثلاثاء، 11 مايو، 2010على الرابط الالكتروني http://bdroit.blogspot.com/2010/05/blog-post_1580.html.