

وسائل الضبط الإداري وأجراءاته

كسبيل لتحقيق الأمن البيئي

عبدالرزاق بحري

أستاذ مؤقت بجامعة البليدة 02

طالب دكتوراه تخصص قانون عام

ملخص:

بما أن هدف الضبط الإداري هو حماية النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة)، كان لزاماً على المشرع أن يجعل له وسائل فعالة لتحقيق هذه الغاية الضرورية، والتي يؤدي تحقيقها إلى منافع كبيرة تمس حياة الإنسان، ولتوفير بيئة حسنة وملائمة لعيش هذا الأخير، تستعمل الإدارة الكثير من الوسائل السابقة والاجراءات التي تضمن حماية البيئة (تربة، ماء، هواء) وتعمل على تحقيق الأمن البيئي، حيث تتنوع هذه الوسائل والاجراءات بين القبلية الوقائية منها على غرار الأنظمة واللوائح والترخيص، والتحفيز والبعديّة العلاجية مثل الأوامر والقرارات الفردية والتنفيذ الجبري وغيرها، وبالنظر الى الدور الكبير الذي تلعبه هذه الاجراءات في توفير الحماية للبيئة، فلا يكاد يختلف اثنان حول ضرورة تطويرها وتفعيلها الدائم لتفادي التلوث والعمل على تحقيق الأمن البيئي.

الكلمات المفتاحية: (الضبط الإداري، الضبط البيئي، حماية البيئة، اللوائح، الأنظمة، القرارات الفردية، التنفيذ الجبري، الإذن، الترخيص، التحفيز، المنع، الأمر، الأمن البيئي ...).

Summay:

Since the goal of the administrative control is to protect the public order with its three components (public security, public health and public tranquility), the legislator has to make effective means to achieve this necessary goal, which results in significant benefits to human life and to provide a good and appropriate environment, and in order to live the latter, the administration uses many of the previous methods and procedures that guarantee the protection of the environment (soil, water, air) and works to achieve environmental security. These methods vary between preventive tools such as regulations, licensing, and implementation of individual and forced others, and given the significant role played by these measures in the protection of the environment, there is hardly any different between two about the need to develop lasting and activated procedures to avoid contamination and to achieve environmental security.

Keywords: (Administrative control, environmental control, environmental protection, regulations, individual decisions, forced implementation, authorization, licensing, motivation, prevention, order, environmental security).

مقدمة:

لاشك أن المهام الأساسية للدولة من خلال أجهزتها الإدارية المركزية أو المحلية هي خدمة المواطنين وتحقيق المنفعة العامة، حيث عرفت وظائف الدولة تطورات تاريخية هامة التي تعدت مسؤوليتها عن الأمن والدفاع وحل المنازعات بواسطة القضاء، الى أن وصلت لما يعرف اليوم بالدولة المتدخلة، اذ اتسعت رقعة نشاطها بعد تدخلها في مجالات شتى بغرض أدائها لوظائف كثيرة تحقيقا للمصلحة العامة.

وعلى الرغم من تعدد وتنوع هذه الوظائف إلا أن الفقه يرى أن كيفية ممارستها لا تخرج عن صورتين أساسيتين، فقد تمارس الإدارة نشاطها بتقديم خدمات بواسطة جهاز أو مرفق، أو تعمل على الحفاظ على النظام العام بما فيه من أمن عام، سكينه عامة وصحة عامة بواسطة الأمر والزجر وهذا ما يعرف بالضبط الإداري.

وبظهور حقوق الجيل الثالث ومن بينها الحق في بيئة سليمة، وارتباط هذا الحق بإحدى وظائف الدولة المتمثلة في ضرورة الحفاظ على صحة الأفراد بالمحافظة على محيطهم وبيئتهم، تبين لنا مدى تلك الأهمية البالغة التي يمثلها الضبط الإداري بأنواعه ولا سيما الخاص منه، وكذلك دور وسائله المختلفة واجراءاته في حماية البيئة من خطر التلوث الذي يهدد صحة الأفراد ويرمي الى تحقيق الأمن البيئي ، ومنه نطرح التساؤل الموالي:

" ما هي وسائل الضبط الإداري واجراءاته المختلفة التي تلعب دورا محوريا يقي من تلوث البيئة ويعمل على حمايتها بما يتماشى مع الحفاظ على الصحة العامة والبيئة السليمة التي تحقق الأمن البيئي؟"

وللإجابة على هذا التساؤل سأعتمد على دراسة تحليلية على ضوء اتجاهات الفقه في التعاطي مع القواعد العامة للضبط الإداري ووسائله واجراءاته، مع الأخذ بعين الاعتبار التشريعات الوطنية وأمثلة عن التشريعات الدولية الرائدة في هذا المجال (التشريع الفرنسي والتشريع المصري)، وسأقسم بحثي هذا الى جزأين أساسين، حيث أعالج في الجزء الأول وسائل الضبط الإداري التي تستهدف حماية البيئة والحفاظ عليها، كما أتطرق في الجزء الثاني الى أهم الإجراءات الوقائية لحماية البيئة وتحقيق الأمن البيئي.

المبحث الأول: وسائل الضبط الإداري البيئي

تمتلك هيئات الضبط الإداري المختصة بحماية البيئة أساليب ووسائل قانونية متعددة ومتنوعة يمكن أن تستعين بها لحماية البيئة بحسب ما نصت عليه التشريعات البيئية، كما أن هذه الأساليب والوسائل تعتبر وقائية تصدر بصدد ممارسة الإدارة لوظيفة الضبط التي يرجى منها تجنب التلوث، ومن أجل توضيح هذه الوسائل سنقسم هذا المبحث وفق ما يأتي:

المطلب الأول: لوائح الضبط البيئي (القرارات التنظيمية)

يمكن أن تلجأ سلطات الضبط الإداري البيئي إلى اللوائح أو التعليمات ، أو ما يعرف بالأنظمة وذلك من أجل حماية البيئة، ولتوضيح هذا، سنتطرق لكل من مفهوم لوائح الضبط البيئي وتعريفاتها (الفرع الأول) ثم إلى شروط استصدار هذه اللوائح (الفرع الثاني)، وسنقسم هذا المطلب وفق ما يلي:

الفرع الأول: مفهوم لوائح الضبط البيئي

يمكن لسلطات الضبط الإداري العامة والخاصة أن تصدر تصرفات قانونية عامة ومجردة تضبط بمقتضاها حريات الأفراد وتتخذ جزاءات على مخالفتها تحقيقاً للنظام العام بموجب ما يعرف بلوائح الضبط أو البوليس.

إن لوائح الضبط الإداري البيئي هي عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تتعلق بموضوعها بمركز قانوني عام، مثل قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنع رمي النفايات في مكان ما حفاظاً على الصحة العامة وسلامة البيئة المحيطة بأفراد المدينة التي يتولى رئاسة بلديتها.¹

وتتضمن لوائح الضبط الإداري في مجال البيئة على غرار بقية المجالات قواعد عامة مجردة وملزمة تهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، وتتضمن تقييد حريات الأفراد وتقرر في الغالب عقوبات على مخالفتها، لذلك نشأ خلاف شديد حول مدى مشروعيتها على اعتبار أن تقييد الحريات لا يجوز إلا بقانون، زيادة على أن وظيفة الإدارة محصورة في تطبيق هذه القوانين والقواعد وتنفيذها.²

ويعود الاتجاه الراجح في القضاء والفقه الى اعتراف الإدارة بتنفيذ هذه القوانين عن طريق اصدار اللوائح التنظيمية حتى وان كان ذلك يفضي الى تقييد بعض الحريات شريطة مراعاة بعض الحدود والحيثيات.³

كما تعد لوائح الضبط البيئي 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، أهم هذه اللوائح هي اللوائح المنظمة للنشاطات الملوثة للبيئة والصحة العامة.⁴

وتجدر الإشارة بهذا الصدد أن لوائح الضبط الإداري بصفة عامة ومنها لوائح الضبط البيئي قد ظهرت كأسلوب بديل لسد العجز الحاصل في التشريعات ، فقد أثبت التطبيق العملي عجز التشريع وحده عن تنظيم ممارسة الحريات لجموده وعدم قدرته على مواكبة تطور المجتمعات، وكذا لصعوبة معالجة سلطات التشريع لكل جزئيات النشاط الإداري بجميع أوجهه و التي لا يمكن الإلمام بها إلا عند تنفيذ القانون من طرف الإدارة نفسها، فالسلطة التشريعية مهما حاولت فإنها لا تستطيع الإلمام بتفاصيل القانون، لذا كان من الأحسن ترك هذه للسلطة التنفيذية لتؤديها بواسطة اللوائح.⁵

وتختلف السلطات المختصة بإصدار أنظمة الضبط الإداري من دولة لأخرى، حيث حرصت أغلب الدول على النص صراحة على الجهة التي تملك سلطة إصدارها، فقد نص دستور فرنسا لسنة 1958 على أن السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة بإصدار أنظمة الضبط بالقول: (يدير الوزير الأول عمل الحكومة ... ويتولى تنفيذ القوانين ويمارس السلطة التنظيمية اللائحية ... مع مراعاة المادة 13)⁶، وبالتالي فإن لرئيس الوزراء سلطة إصدار أنظمة الضبط بشرط مراعاة أحكام المادة 13 من الدستور التي تنص على ضرورة توقيع رئيس الجمهورية والأوامر والمراسيم التي يتداول بشأنها في مجلس الوزراء.⁷ أما على الصعيد الإقليمي يتمتع المحافظ بسلطة إصدار أنظمة الضبط في نطاق محافظته وكذلك يمارس العمدة هذه السلطة في حدود بلديته⁸، وهو ما يقابل رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يملك السلطة التنظيمية في حدود

إقليم بلديته وبالتالي بإمكانه إصدار كل القرارات الإدارية التنظيمية حفاظاً على النظام العام الذي يخدم الإنسان وبيئته.⁹

وترجع سلطة إصدار لوائح الضبط والأنظمة لرئيس الجمهورية في بعض الدول مثل مصر، حيث حدد دستورهما المعدل لسنة 1971 لهذه الشخصية صلاحية إصدارها بالنص على أنه (يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط)¹⁰، ولرئيس الجمهورية كذلك سلطة تفويض غيره من أجل إصدار هذه اللوائح.¹¹

إن 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 من هواء وماء و تربة وغذاء بما لا يتعارض مع الدستور والتشريعات المعنية بحماية البيئة حيث تتولى سلطات الضبط الإداري البيئي استخدامها وتطبيقها من أجل تحقيق الأمن البيئي.¹²

الفرع الثاني: شروط صدور لوائح الضبط البيئي

لما كان الضبط الإداري يضع قيوداً وحدوداً ماسة بحقوق الأفراد، وجب على سلطات الضبط ألا تصدر هذه الأنظمة إلا في إطار معين ووفق شروط محددة، حيث يتعين على هذه الأنظمة أن تخرج في صور قواعد عامة مجردة (العمومية والتجريد)، تميزاً لها عن قرارات الضبط الفردية الصادرة لحالة فردية خاصة بل ينبغي أن يخاطب بها مجموع الأفراد، وصدورها على غير هذه الصورة يؤدي إلى انتفاء صفة اللائحة عنها وتتحول إلى مجرد قرار فردي متى توافرت أركانه¹³، ومن الأمثلة على اللوائح الصادرة لحماية البيئة، اللوائح التي تحظر الصيد في وقت معين لتكاثر الحيوانات أو منع رمي النفايات في مجاري المياه الطبيعية والأنهار تفادياً لتلوث الماء وغيرها.

يشترط في إصدار اللوائح كذلك المساواة بين الأفراد عند التطبيق عليهم متى توافرت شروطها، وبالتالي يجب معاملتهم على قدم المساواة بالأوامر والنواهي دون أفراد أحدهم أو بعضهم بمعاملة خاصة

إذا تساوا في مراكزهم، وذلك راجع لكون الضرر الذي ينتج عن المساس بأحد عناصر البيئة يعم المجتمع بأسره فيتساوى الأفراد في الالتزام بحمايتها¹⁴، ومن أمثلة ذلك صدور قرار تنظيمي يفيد عدم تأسيس مصانع الاسمنت في المناطق العمرانية الآهلة بالسكان، وهو القرار الذي يجب أن يسري على جميع الأفراد وفي جميع الأماكن التي تدخل في إقليم نطاق القرار.

كما يشترط في أنظمة الضبط الصادرة لحماية البيئة ألا تخالف نصا تشريعيا أو تنظيميا من الناحيتين الشكلية أو الموضوعية احتراماً لمبدأ تدرج القواعد القانونية ومبدأ المشروعية، وبناء على ذلك فإن لوائح الضبط البيئي يجب أن تتقيد بنصوص الدستور وألا تخالفها أو تخالف المبادئ العامة للقانون أو تخالف نصوصاً قانونية أخرى خاصة بحماية البيئة أو لها علاقة بذلك.¹⁵

كما يتعين على سلطات الضبط البيئي إجمالاً وختاماً اختيار أنظمة الضبط المجدية في توقي الخطر وأقلها مشقة، ويتم ذلك بتحسيس الأفراد بأنماط الإخلال المراد توقيها وإذا ما تجاوزت سلطة الضبط الإداري ذلك وفرضت وسيلة محددة كانت متجاوزة لسلطاتها في إصدار اللوائح والتنظيمات المقررة لها.

المطلب الثاني : القرارات الإدارية الفردية

تعتبر القرارات الإدارية الفردية الصادرة من سلطات الضبط البيئي وسيلة ثانية تستعمل في إطار حماية البيئة واستهداف الأمن البيئي، وستتطرق الى كل من بيان مفهومها (الفرع الأول) وتعداد شروطها (الفرع الثاني) وفق ما يأتي:

الفرع الأول: مفهوم القرارات الإدارية البيئية الفردية

تلجأ أحيانا سلطات الضبط الإداري الى اصدار قرارات إدارية أو أوامر فردية تطبق على فرد أو أفراد معينين بذواتهم، وقد تتضمن هذه القرارات أوامر بالقيام بأفعال معينة أو نواهي بالامتناع عن القيام بأعمال أخرى¹⁶، ومن أمثلة ذلك الأمر الصادر بهدم بناء آيل للسقوط أو غير مطابق للمعايير المعمول بها، أو القرار الصادر بالتوقف عن ممارسة نشاط معين يضر بالبيئة أو أي عنصر من عناصرها الثلاثة (هواء، ماء، تربة) كالصيد في وقت محدد من أوقات السنة.

وعلى اعتبار أن لوائح الضبط تمثل أول مرحلة لنشاط سلطة الضبط، إلا أن هذه السلطة يمكن أن تمارس عن طريق إصدار قرارات فردية تخص شخص معين أو أشخاص على سبيل التحديد بالأسماء، لهذا تعد القرارات الفردية من أوسع وسائل الضبط الإداري البيئي استخداما، وهذا راجع لاستحالة قيام لوائح الضبط البيئي وأنظمتها بجميع الأدوار التي تمنع الإخلال بالنظام العام لأنها سابقة على النشاط المراد تنظيمه، بخلاف الأوامر الفردية التي يمكن أن تصدر في وقت متزامن مع الإخلال وحتى بعده، وهذا ما يضفي عليها طابعا من العلاج الضروري للحفاظ على الأمن البيئي.¹⁷

كما تصدر القرارات أو الأوامر الفردية التي تستهدف الحفاظ على البيئة في أشكال متعددة من أمثلتها الأمر الصادر بالامتناع عن إصدار ترخيص لمنشأة معينة لكونها تلوث البيئة وتهدد توازنها، أو منع دخول أحد الأفراد للصيد من داخل المحميات الطبيعية لأسباب معينة، أو الأمر بمنع دخول سفينة معينة إلى المياه الإقليمية للدولة لحملها مواد ملوثة أو مشعة، كما يمكن أن تصدر في صورة الأمر الإيجابي مثل إصدار رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته المقررة في قانون البلدية 10-11 لأمر يفيد ضرورة هدم مبنى هش وإعادة بنائه.¹⁸

يضاف إلى ذلك بعض الأوامر الفردية التي يمكن أن تصدر في صورة تراخيص تسمح للأفراد بممارسة حرياتهم شريطة طلب مسبق لهذه التراخيص وموافقة الإدارة عليها¹⁹، وكلما لجأت الأنظمة إلى النظام التصريحي والاكتفاء بإعلام وإطلاع الجهة الإدارية المختصة بالتصريح لديها على العزم على ممارسة حرية معينة أو نشاط محدد دون انتظار لترخيصه، كلما كان نطاق ممارسة الحريات العامة أوسع والعكس صحيح.

الفرع الثاني: شروط إصدار القرارات الإدارية البيئية الفردية

لقد حدد الفقه والقضاء مجموعة من الشروط الواجب توافرها في القرارات والأوامر الإدارية البيئية الفردية، وهي التي يترتب على مخالفتها فقدان المشروعية وتعريضها للطعن بالإلغاء.

يجب أن تستند القرارات الفردية الى قوانين أو تنظيمات، فتكون تنفيذها لها، إلا أنه استثناء من ذلك يمكن لهذه القرارات أن تصدر شريطة استنادها الى قانون أو لائحة تنظيمية عامة، اذ لا يستطيع القانون أو التنظيم أن ينص على جميع التوقعات والتنبؤات التي قد تحدث، كما أن مفهوم النظام العام والمصلحة العامة متغيران بحسب الظروف، فإذا ظهر تهديداً أو اخلالاً تقدره الإدارة ولم يتم النص عليه، جاز اصدار القرار دون وجود النص، وتستند هذه الأفكار الى مبدأ المشروعية المذكور سلفاً، والذي يوجب خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى منها درجة كالدستور أو التشريعات أو الأنظمة، وذلك ما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري²⁰، يفهم من ذلك أنه ليس لهيئات الضبط الإداري البيئي اصدار قرار فردي بيئي مخالف لنص عام أعلى منه وان فعلت ذلك جاز الطعن بقرارها مما يجعله عرضة للإلغاء أمام جهات القضاء الإداري.

ويشترط كذلك لصحة القرارات الإدارية الفردية، أن تصدر من سلطة الضبط المخولة بإصدارها قانوناً، لكونها أكثر من غيرها قدرة 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 والورشات الملوثة للبيئة بعيداً عن المساكن.²¹

ويجب في القرار الفردي أن يكون مبني على وقائع مادية فعلية حقيقية تبرر إصداره، أي ظروف خارجية ملموسة دفعت الإدارة الى التدخل وإصدار قرارها، ولا يعد قرار الإدارة مشروعاً إلا اذا كان مبني على أسباب صحيحة وجدية من شأنها أن تخل بالنظام العام البيئي بعناصره الثلاثة²²، وبخلاف ذلك يعد القرار معيباً ويكون عرضة للإلغاء اذا استند على وقائع غير صحيحة، تطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بإلغاء قرار رفض ترخيص بإقامة دار سينما في مدينة (شبرا) بقولها: (... انه ان كان للسلطة الإدارية تقدير قرب المحلات العامة أو بعدها عن الأماكن المعدة لإقامة الشعائر الدينية عند منح الترخيص إلا ان سلطتها في ذلك ليست مطلقة بل يجب ان يقوم قرارها على أساس من الوقائع المادية الصحيحة وأن يكون تقديرها تقديراً سليماً...)²³.

كما يشترط في القرار الفردي أن يستند لسبب صحيح ومشروع يبرر لسلطات الضبط إصداره، إضافة الى ضرورة استهدافه لغاية محددة وهي منع الإخلال بالنظام العام البيئي أو المساس به.

المطلب الثالث : التنفيذ الجبري

في حالة تعذر حماية النظام العام البيئي بعد استنفاد الوسيلتين السابقتين، يمكن لسلطات الضبط الإداري أن تلجأ الى وسيلة ثالثة تتمثل في التنفيذ الجبري أو التنفيذ القسري، وهو ما سنتناوله في هذا الجزء من البحث بداية ببيان مفهومه (الفرع الأول) ثم التعرّيج على شرح أهم مبرراته وشروطه (الفرع الثاني) في ما يلي:

الفرع الأول: مفهوم التنفيذ الجبري البيئي

قد تستخدم الإدارة القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الإدارية لمنع الإخلال بالنظام العام، وتعد هذه الوسيلة أكثر وسائل الضبط الإداري البيئي شدة وعنفا باعتبارها تستخدم القوة الجبرية مع ما يخفى ما لذلك من خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم.

ويقصد بهذه الوسيلة حق الإدارة بأن تستعمل القوة لتنفيذ أوامرها وقراراتها الضبطية على الأفراد مباشرة دون الذهاب الى القضاء مسبقاً كما هو الحال في المنازعات بين الأفراد، وذلك في سبيل المحافظة على النظام العام، ومن ثم فإن سلطة الضبط تقوم بالتنفيذ القسري بالقوة لتطبيق قراراتها وخاصة في مجال الضبط البيئي الذي يعتبر مجالا خصبا وملائما لدى تقاعس أو امتناع الأفراد عن الانصياع والخضوع لتعليمات تلك الهيئات على اختلاف درجاتها.²⁴

من أمثلة ذلك، نذكر قيام أجهزة الأمن أو حماية الغابات بإخراج مجموعة من الصيادين في الوقت الذي لا يسمح فيه بالصيد واجبارهم على المغادرة مع تحملهم لتبعات المتابعة القضائية بعد رفضهم السابق للامتثال للوائح الضبط وقوانينه التي تحكم هذا المجال.

الفرع الثاني: مبررات وشروط اللجوء الى التنفيذ الجبري البيئي

انطلاقاً من كون التنفيذ الجبري يعد من أكثر وسائل الضبط الإداري خطورة على حقوق وحرّيات الأفراد نظراً لما يتسم به من طابع القسر والقوة لأنه يكون بصورة عمل مادي بخلاف الوسائل السابق ذكرها التي تكون بصورة عمل قانوني ، فقد حرص الفقه والقضاء الإداري على قصر حق الإدارة في تطبيقه على حالات محددة بمبررات وشروط على سبيل الحصر ولا يجوز التوسع بها: ²⁵

1- أن يكون هناك خطر وأن يكون هذا الخطر جسيماً ومفاجئاً يهدد النظام العام البيئي بعناصره المعروفة.

2- أن لا يكون أمام سلطات الضبط وسيلة أخرى يمكن استخدامها لدفع الخطر إلا وسيلة التنفيذ الجبري.

3- أن تهدف هيئات الضبط من تطبيق التنفيذ الجبري لتحقيق المصلحة العامة وإلا شاب عملها عيب الانحراف.

4- أن لا تضحي سلطات الضبط الإداري بمصلحة 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 اذا لم تتحقق شروط حالة الضرورة وإلا كانت متعسفة في استعمال التنفيذ الجبري.

المبحث الثاني : اجراءات الضبط الإداري البيئي

تقوم سلطات الضبط الإداري أثناء أداء مهمتها في سبيل حماية البيئة وتحقيق الأمن البيئي بعدة إجراءات وقائية نص عليها القانون، وهي تأتي خلافاً للقرارات الفردية أو التنفيذ الجبري الذي يعقب الإخلال بالنظام العام البيئي، وستتطرق لكل منها على حدى فيما يأتي:

المطلب الأول : المنع (الحظر)

ومعناه أن يكون قرار بالمنع من ممارسة نشاط أو عمل معين أو استغلال أماكن معينة أو طرق أو محال أو مناطق محددة من أجل المصلحة العامة التي تفرض ذلك، ومن أمثله ذلك القرار الذي يفضي بمنع بناء المصانع الملوثة للبيئة في المجمعات السكنية، أو منع نقل المواد الكيميائية والمستحضرات الصناعية وحجزها.²⁶

فالمنع وسيلة إدارية تقوم الإدارة بتطبيقه عن طريق القرارات الإدارية وتصدره بما لها من امتيازات السلطة العامة، كما أن المنع لا يكون مطلقاً أو نهائياً إلا في حالة استثنائية قليلة جداً لأنه لا يتفق مع النظام التشريعي للحرية، إضافة إلى أن سلطة الضبط الإداري لا تملك صلاحية إلغاء الحريات بصفة كاملة، وإنما يجب على الإدارة أن تعمل على حماية البيئة في غير تعسف،²⁷ وفي مجال حماية البيئة، يعني هذا الإجراء أن يمنع القانون إتيان أو ممارسة بعض التصرفات التي من شأنها أن تهدد البيئة وتؤدي إلى الإضرار بها. ونظراً لأهمية هذا الإجراء في حماية البيئة، حرصت التشريعات البيئية على إيراد نص بشأن المنع بنوعيه المطلق والنسبي بحسب تقديرها لخطورة التصرف محل الحظر.

الفرع الأول: المنع المطلق

يقصد بالمنع أو الحظر المطلق تلك الدلالة على منع الإتيان بأفعال معينة، لما لها من آثار ضارة بالبيئة منعا باتا لا استثناء فيه ولا ترخيص بشأنه²⁸، وقد تضمن القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة هذا النوع من الحظر في الكثير من المواضع، إذ نجد على سبيل المثال المادة (51) من هذا القانون تنص على ما يلي: "يمنع كل صب أو طرح للمياه المستعملة أو رمي للنفايات، أيا كانت طبيعتها، في المياه المخصصة لإعادة تزويد طبقات المياه الجوفية وفي الآبار والحفر وسرايب جذب المياه"، أو المادة (66) من نفس القانون التي تنص على ما يلي: "يمنع كل إشهار على العقارات المصنفة ضمن الآثار التاريخية أو الآثار الطبيعية والمواقع المصنفة أو المساحات المحمية أو على الأشجار".²⁹

أما من الأمثلة على ذلك في فرنسا، نجد المرسوم بقانون في 1959/10/03 الذي حظر الصيد في الأنهار باستخدام العقاقير المخدرة أو التفجير بالكهرباء ، وكذلك حظر تلوث الموارد المائية بما يغير خواصها وقيمتها، وفي مصر نص قانون في شأن البيئة المصري ، على المنع المطلق لحماية البيئة المائية من التلوث بأن حظر على السفن أيًا كانت جنسيتها تصريف أو إلقاء الزيت أو المزيج الزيتي في البحر الإقليمي أو المنطقة الاقتصادية الخالصة لجمهورية مصر العربية.³⁰

الفرع الثاني: المنع النسبي

هو منع القيام بأعمال أو نشاطات معينة تعد خطراً على البيئة، ويرفع الحظر بمجرد الحصول على تراخيص من السلطات الإدارية المختصة، وفقاً للشروط المحددة في قانون حماية البيئة، ومن الأمثلة على الحظر النسبي:³¹

- اشتراط الترخيص يسلمه الوزير المكلف بالبيئة في عمليات الشحن وتحميل المواد والنفايات الموجهة للغمر في البحر.

- المادة 118 من القانون المتعلق بالمناجم³² تمنح الرخص المنجمية في الأماكن الغابية والمائية اذا اخضعت المادة مباشرة هذا النشاط الى الموافقة الرسمية للوزير المكلف بالبيئة.

وعند مقارنة هذا الأسلوب مع الحظر المطلق يلاحظ أن هذا الأخير حظر كامل ونهائي ودائم لا استثناء بشأنه، وعليه ليس لهيئات الضبط المختصة إلا تنفيذ هذا الاجراء وفق ما جاء في النصوص القانونية تطبيقاً حرفياً لا وجود للاجتهاد معه، لأن سلطات الضبط البيئي لا تستعمل الحظر المطلق إلا في حالة الأنشطة التي تؤدي إلى الإضرار بالبيئة بأضرار جسيمة وصعبة الإصلاح والتي لا يمكن تفادي آثارها، في حين أن لهيئات الضبط الإداري المختصة بحماية البيئة في حالة الحظر النسبي الحق في استخدام سلطتها في قبول أو رفض ممارسة النشاط المحظور في ضوء الشروط التي حددها القانون، ومتى توفرت الشروط القانونية تكون هيئات الضبط المعنية ملزمة بمنح الترخيص أو الموافقة على ممارسة النشاط محل الحظر حتى يصبح مسموحاً أو متاحاً للأفراد.³³

المطلب الثاني : الإذن المسبق (الترخيص)

يسمح في هذه الصورة للأفراد بممارسة حرياتهم بشرط الحصول على إذن مسبق من الإدارة، وبالتالي فالترخيص يتمثل في تدبير يتخذ قبل ممارسة نشاط معين بالتقدم بطلب الإذن من السلطة المختصة والتي يجيز لها القانون تقدير هذا الطلب ومنح الإذن من عدمه وإلا كان ذلك النشاط مخالفا للقانون بل ومعاقبا عليه ، ومثال ذلك طلب رخصة الصيد أو طلب إذن بالقيام بحملات عامة على الحيوانات الضارة، وكذلك رخص لإقامة المعامل والورشات والمحاجر وغيرها.³⁴

وقد نص القانون رقم 03/10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة في بعض مواد، بوجوب الترخيص قبل مزاولة بعض الأنشطة.

ومن أمثلة ذلك نجد المادة(19) تنص على ما يلي: " تخضع المنشآت المصنفة حسب أهميتها وحسب الأخطار أو المضار التي تنجر عن استغلالها، لترخيص من الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني عندما تكون هذه الرخصة منصوصا عليها في التشريع المعمول به، ومن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي "...، كما نجد المادة (55) تنص على ما يلي: "يشترط في عمليات شحن أو تحميل كل المواد أو النفايات الموجهة للغمر في البحر، الحصول على ترخيص يسلمه الوزير المكلف بالبيئة."

كما نجد المادة(44) من القانون رقم 12/05 المتعلق بالمياه، تنص على ما يلي: "يخضع رمي الإفرازات أو تفريغ أو إيداع كل أنواع المواد التي لا تشكل خطر تسمم أو ضرر بالأملأك العمومية للماء، إلى ترخيص تحدد شروط وكيفيات منحه عن طريق التنظيم".³⁵

وبالنظر الى التشريعات البيئية المقارنة، نجد هذا الاجراء واضحا جدا في كثير منها ، ففي فرنسا على سبيل المثال نص قانون المنشآت المصنفة لحماية البيئة على ضرورة الحصول على الترخيص بالنسبة لإنشاء المنشآت التي تشكل خطرا كبيرا أو إزعاجا لراحة الساكنين في المناطق المجاورة أو على الصحة والسلامة العامة، أو الزراعة وعلى الطبيعة أو البيئة والمواقع أو المعالم الأثرية. كما نص القانون المصري على ضرورة الحصول على ترخيص كذلك لإقامة المنشآت أو المحال على شاطئ البحر أو بالقرب منه والتي يمكن أن

ينتج عنها تصريف مواد ملوثة وألزم طالب الترخيص بإجراء دراسات التأثير البيئي وتوفير وحدات لمعالجة المخلفات التي تتركها هذه المنشآت كشرط لموافقة الإدارة.³⁶

المطلب الثالث : الإشعار (الإخطار)

ويقصد به إحاطة علم السلطات الإدارية المختصة بالعزم على ممارسة نشاط معين (الإشعار القبلي أو الإخطار المسبق) أو الانتهاء منه (الإشعار البعدي)، وذلك ليتسنى لها اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ النظام العام أو ما قد ينجر عنه من فوضى أو مساس بأحد عناصر البيئة والمحيط.³⁷

أما بالنسبة للنشاط المشعر به فهو في الأصل جائز وغير محظور ولا يشترط لممارسته أي إذن أو ترخيص لكونه يعد حقاً من الحقوق المكفولة قانوناً، إلا أن متطلبات حفظ النظام العام تتطلب ذلك لاتخاذ الاحتياطات الكفيلة بمنع كل ما من شأنه أن يخل به، وكما هو معلوم فإن الحرية الفردية حق طبيعي لا تتوقف ممارستها على رأي أو موافقة من إحدى الجهات في الظروف العادية، أما بالنسبة للإخطار لممارسة نشاط معين فإنه يقتصر على إبلاغ هيئات الضبط الإداري بالبيانات والشروط للتحقق من مدى صحتها، كما أن الإخطار الذي يشترط لممارسة الأنشطة التي ينشأ عنها تلوث بيئي، فيعني هذا الإجراء القانوني، إخبار هيئات الضبط الإداري المختصة عن النشاط المؤثر بالبيئة قبل ممارسته أو بعدها لتمكن هذه الجهات من اتخاذ الاحتياطات الكفيلة لحماية البيئة والحد من أضراره.³⁸

المطلب الرابع : الأمر (الإلزام)

لحفاظ على النظام العام وحماية البيئة، استخدم القانون ما يعرف بالأمر أو الإلزام، وهو من الوسائل التي تلجأ سلطة الضبط بموجبها إلى توجيه أمر لشخص أو مجموعة أشخاص محددين للقيام بعمل معين، مثل إعطاء سلطات الضبط في الغابات لأوامر تفيد ضرورة اصطيد أو التخلص من نوع من أنواع الحيوانات الضارة أو التي تشكل تهديداً على البيئة أو الإنسان.³⁹

ويعتبر الإلزام بالقيام بعمل إيجابي معادلاً لحظر القيام بعمل سلبي⁴⁰، ومن أمثلة ذلك نجد الفقرة الثانية من المادة (10) من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة تحت الدولة

على ضبط القيم القصوى ومستوى الإنذار وأهداف النوعية، لاسيما فيما يتعلق بالهواء والماء والأرض وباطن الأرض، وكذا إجراءات دراسة هذه الأوساط المستقبلية، والتدابير التي يجب اتخاذها في حالة الأوضاع الخاصة، أما المادة (45) من نفس القانون فتجبر على اخضاع عمليات بناء واستغلال واستعمال البنايات والمؤسسات الصناعية والتجارية والحرفية والزراعية وكذلك المركبات والمنقولات الأخرى، إلى مقتضيات حماية البيئة، وذلك تفاديا لإحداث التلوث الجوي والحد منه.⁴¹

المطلب الخامس: التحفيز

يقصد بالتحفيز أو الترغيب أو التشجيع منح بعض المزايا المادية أو المعنوية، لكل من يقوم بأعمال معينة يقدر القانون أهميتها في حماية البيئة، والحد من بعض أعمال التلوث،⁴² ومن أمثلة ذلك نجد المادة (76) من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة تنص على ما يلي: "يستفيد من حوافز مالية وجمركية تحدد بموجب قانون المالية، المؤسسات الصناعية التي تستورد التجهيزات التي تسمح في سياق صناعيتها أو منتجاتها، بإزالة أو تخفيف ظاهرة الاحتباس الحراري، والتقليص من التلوث في كل أشكاله"، وكذا المادة (77) من نفس القانون بنصها على ما يلي: "يستفيد كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم بأنشطة ترقية البيئة من تخفيض في الربح الخاضع للضريبة"، أما على المستوى المحلي فنجد على سبيل المثال تخصيص الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي لمكافآت متنوعة مقابل تقديم النفع لإقليمه ومحيط بيئة مجتمعه في إطار مسابقات مثل مسابقة البلدة وريدة التي نظمها والي ولاية البلدة في السنة الفارطة 2016/2017 والتي لاقت نجاحا باهرا وقدمت نفعا واسعا لمحيط الولاية.

الخاتمة

إن موضوع البيئة مرتبط ارتباطا وثيقا بالإنسان، ولا يستوي حال البيئة الا باستواء السلوك الانساني بالدرجة الاولى، لذا نرى أن الضبط الإداري في مجال البيئة يبدأ من ضبط سلوك الأفراد وتصرفاتهم وتكييفها مع ما يتماشى وضوابط الحفاظ على النظام العام البيئي بعناصره الثلاث، وهذا لا يتأتى إلا بتوفر مجموعة من الشروط ألا وهي:

- اخراج مصطلح الضبط البيئي من مظلة الضبط الإداري العام، من أجل استغلاله أكثر بواسطة شرحه والتحسيس به وتبيان مدى أهميته في الحفاظ على البيئة وتحقيق الأمن البيئي والتنمية المستدامة.
- تفعيل الإدارة البيئية ومعالجة اشكالية غيابها الجزئي في كثير من الأقاليم ولدى كثير من ذهنيات المسؤولين على المستويات المحلية، مثل الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية والولاية وحتى المدراء الفرعيين للمؤسسات بمختلف أنواعها.
- تفعيل وسائل الضبط الإداري الوقائية من أنظمة ولوائح، وكذا العلاجية البعدية من أوامر فردية والتنفيذ الجبري بما يضمن حماية البيئة من كل انتهاكات قد تطالها.
- إن آليات الضبط الإداري لها تأثير كبير في عملية الضبط البيئي، إلا أنها تحتاج الى جهات متخصصة في مجال البيئة وليس المجال الإداري العام.
- ضرورة تفعيل الواسع لإجراء الترغيب والتحفيز من أجل بعث روح الحفاظ على البيئة وحماية النظام الايكولوجي وتحقيق الأمن البيئي بصفة عامة.

قائمة المراجع:

- 1- د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص. 280.
- 2- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012، ص. 193.
- 3- علاء الدين عشي، المرجع نفسه، ص. 194.
- 4- د. اسماعيل صمصاع البديري/ حواراء حيدر ابراهيم، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني/ السنة السادسة، جامعة بابل، العراق، ص. 65. موجودة في الموقع الالكتروني: http://www.uobabylon.edu.iq/publications/law_edition11/article_ed11_1.doc تاريخ الزيارة: 2017/10/01 على الساعة 17:33.
- 5- د. اسماعيل صمصاع البديري/ حواراء حيدر ابراهيم، المرجع نفسه، ص. 65.
- 6- المادة (21) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.
- 7- نصت المادة (13) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على: (يوقع رئيس الجمهورية الأوامر والمراسيم التي يتداول بشأنها في مجلس الوزراء...).
- 8- د. اسماعيل صمصاع البديري/ حواراء حيدر ابراهيم، المرجع السابق، ص. 66.
- 9- د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 279 و 281.
- 10- المادة (145) من الدستور المصري لسنة 1971.

- 11- المادة (144) من الدستور المصري لسنة 1971.
- 12- د. نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الانسانية والشرعية، المجلد 3، العدد 1، فبراير 2006، الامارات العربية المتحدة، ص 89. الموقع الالكتروني: <http://www.abhatoo.net.ma/content/download/23733/439628/version/1/file/.pdf> تاريخ الزيارة: 2017/10/02 على الساعة: 10:44.
- 13- د. اسماعيل صمصاع البديري/ حوراء حيدر ابراهيم، المرجع السابق، ص.68
- 14- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص. 199
- 15- د. نواف كنعان، المرجع السابق، ص. 90
- 16- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص. 196
- 17- د. اسماعيل صمصاع البديري/ حوراء حيدر ابراهيم، المرجع السابق، ص.69
- 18- د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 281.
- 19- د. محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص. 282
- 20- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص. 196
- 21- د. اسماعيل صمصاع البديري/ حوراء حيدر ابراهيم، المرجع السابق، ص.71
- 22- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص. 198
- 23- د. اسماعيل صمصاع البديري/ حوراء حيدر ابراهيم، المرجع السابق، ص.72
- 24- د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 282
- 25- د. اسماعيل صمصاع البديري/ حوراء حيدر ابراهيم، المرجع السابق، ص.74
- 26- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص. 194
- 27- معيني كمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2010/2011، ص. 85
- 28- منصور مجاجي، الضبط الإداري و حماية البيئة، مجلة العلوم القانونية، جامعة ورقلة، مقال منشور على الانترنت: <https://revues.univ-ouargla.dz/index.php/numero-02-2009-dafatir/549-2013-05-02-11-30-08> تاريخ الزيارة: 2017/10/01 على الساعة 18:04.
- 29- القانون 03-10 المؤرخ في 20 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 43، 2003.
- 30- د. اسماعيل صمصاع البديري/ حوراء حيدر ابراهيم، المرجع السابق، ص.77
- 31- معيني كمال، المرجع السابق، ص. 92
- 32- القانون 01-10 المؤرخ في 03 يوليو 2001، المتعلق بالمناجم، جريدة رسمية عدد 10، 2002.
- 33- د. اسماعيل صمصاع البديري/ حوراء حيدر ابراهيم، المرجع السابق، ص.79

- ³⁴- د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 282.
- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 194.
- ³⁵- القانون رقم 12/05 المؤرخ في 04 غشت 2005 المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية عدد 60 ، 2005.
- ³⁶- د. اسماعيل صعصاع البديري/ حوراء حيدر ابراهيم، المرجع السابق، ص. 81.
- ³⁷- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص. 194.
- ³⁸- د. اسماعيل صعصاع البديري/ حوراء حيدر ابراهيم، المرجع السابق، ص. 83.
- ³⁹- د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 281.
- ⁴⁰- منصور مجاجي، المرجع السابق، صفحة الموقع.
- ⁴¹- القانون 01-10 المؤرخ في 03 يوليو 2001، المتعلق بالمناجم، جريدة رسمية عدد 10، 2002.
- ⁴²- منصور مجاجي، المرجع السابق، صفحة الموقع