

الوقاية من المخاطر البيئية

في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة مقارنة

د. موسى مصطفى شحادة

أستاذ القانون العام مشارك

كلية القانون - جامعة الشارقة



مقدمة

١ . قانون البيئة بين القانون الخاص والقانون العام:

الحقيقة التي لا يمكن إنكارها أو تجاهلها أن هنالك العديد من القوانين المتداخلة والمتجاوزة للحدود التقليدية لكل من القانونين الخاص والعام . بمعنى أكثر دقة أنه لا يمكن اعتبار هذه القوانين من فروع القانون العام أو من فروع القانون الخاص بصفة مطلقة ، بل هي على حد تعبير Lachaume ⁽¹⁾ قوانين هجين *droits hybrides* أو (قوانين خنثى *droits hermaphrodites*) أي تقع في حدود وإطار القانونين العام والخاص معاً . ومن قبيل ذلك قانون العقوبات (*droit pénal*) ، وقانون التأمين (*droit d'assurances*) ، وقانون المنافسة *droit de la concurrence* ، وقانون الاستهلاك «*droit de la consommation*» وقانون البيئة ⁽²⁾ (*droit de environnement*) وقد أطلق بعض الفقهاء على التداخل بين فروع القانون المختلفة: القانون الاقتصادي (*La droit economique*) أو قانون الأعمال (*Le droit des affaires*) أو قانون السوق أو (الصفقات) ⁽³⁾ (*Le droit du marché*) وبصفة عامة طبق القاضي الإداري قانون العقوبات ⁽⁴⁾ ، والقانون المدني ، وقانون المنافسة وقانون التأمين ⁽⁵⁾ وقانون الاستهلاك والبيئة ⁽⁶⁾ في المنازعات التي تعرض عليه.



(1) LACHAUME Jean-François. La Compétence suit la notion. Actualité Juridique. Droit Administratif (AJDA).2002 P.77.

(2) DREIFUSS Muriel. L'immixtion du droit privé dans les contrats administratifs. AJDA. p1373. 2002.

(3) BERNITZ U.. Harmonisation et Coordination de la Législation du marché. La notion de droit du marché. RTD com.. 1971 P.1; LUCAS DE LEYSSAC U.et PARLEANI G.. droit de marché. PUF Coll. Thémis Droit Privé. 202.

(4) Conseil d'État (C.E.). 6 décembre 1996. Société lambda. RFDA. 1997 P. 173"

(5) C.E.. 29 décembre 2002. consorts beule. Rec. Lebon. P. 655; Cour Administrative d'Apple (CAA) de Lyon. 21 novembre 2002

(6) C.E.. 27 avril 1998. Cornette de Saint-Cyr. Rec. Leb.. P. 180 : 20 novembre 2002. Société Olden – Harvst-Zelder. AJDA 2003 P.574.

وهكذا لم يعد تطبيق قانون أو تقنين البيئة (Code de l'environnement) الصادر في فبراير ١٩٩٥م من قِبَل القاضي الإداري حدثاً عارضاً أو محتملاً *une eventualité* ، بل أصبح اليوم حقيقة ثابتة.

ويؤكد ذلك العديد من الفقهاء الفرنسيين في دراساتهم حول تطبيق قانون البيئة في نطاق المخاطر البيئية ، وفي نطاق حماية المواطنين وبصفة عامة في نطاق الشروط المفترطة أو المتجاوزة (Les clauses abusives) في قانون المرافق العامة .⁽¹⁾

وصفوة القول، إذا كان قانون البيئة يعد بصفة أساسية من الفروع الملحقمة أو المرتبطة بالقانون العام،⁽²⁾ فإنه يمكن القول بأن قانون البيئة يُعد فرعاً من فروع القانون العام (le droit public) ويرتبط بصفة أساسية بالقانون الإداري.

٢ . موضوع البحث وأهميته :

ينصب موضوع هذا البحث على دراسة دور السلطات العامة في الوقاية من المخاطر البيئية في فرنسا ودولة الإمارات العربية المتحدة، الدور التقليدي والدور الحديث لهذه السلطات.

ولموضوع هذا البحث أهمية نظرية وعملية لعدة أسباب أهمها :

١ . حاجة مكتبة القانون العام العربية لمثل هذه الدراسات المتخصصة في مجال حماية البيئة وحماية المواطنين من المخاطر البيئية الضارة بالصحة والمؤثرة على حياة الإنسان.

(1) DELVOLVE Pierre. La question de L'application du droit de la consommation aux services publics. Dr Adm.. 1993. P.3 et Suiv. ; AMAR J.. De L'usager au consommateur du service public. PUAM 2001. BETTINGER ch.. L'introduction des clauses abusives dans le droit des services publics. dossier spécial. Dr. Adm.. 1993 P.9.

(2) فإنه لا يمكن تجاهل حقيقة مساهمة القاضي المدني بفاعلية في تطبيق نصوص وأحكام هذا القانون، ومن ثم تجسيد تفعيل الحق في البيئة وحماية المواطنين CALAIS-AYLOY J. et STEINMETZ. F., in droit de Consommation. Précis Dalloz. 5 ème édition. 2000 No. 32 et suiv., MONNIER M., service public et droit de la consommation. en droit français et communauteurs. RID .éco. 1996, No 3 P. 393

٢. تجسيد دور السلطات العامة في حماية حقوق المواطنين من المخاطر البيئية باعتبار أن البيئة تعد أحد الحقوق الأساسية للإنسان المؤطرة في نطاق ما يسمى بالجيل الثالث من حقوق الإنسان : كالحق في بيئة صحية ومتوازنة ، أو الحق في التنمية والحق في السلام والحق في الحصول على الوثائق الإدارية ...

٣. تعزيز دولة القانون التي تعترف بالحقوق الأساسية للإنسان وتعمل على رفعتها وحمايتها من تعسف الإدارة. إن الحق في البيئة هو حق للأجيال القادمة وذلك للاستفادة من المصادر الطبيعية، وهو حق لكل إنسان في الحياة والحرية والأمن.

٤. تأكيد الدور المهم للقضاء في حماية المواطنين من المخاطر البيئية وما يترتب عليها من أضرار لا تؤثر فقط على الأجيال الحاضرة وإنما أيضا على الأجيال المستقبلية . ٢ . منهج البحث وخطته:

تم اتباع المنهج النظري الوصفي والتحليلي في دراسة دور السلطات العامة في الوقاية من المخاطر البيئية وفقاً لقانون أو تقنين البيئة في فرنسا ودولة الإمارات العربية المتحدة. لذا نرى تقسيم هذا الموضوع وفق الخطة الآتية:

الخاتمة :

المبحث الأول : الدور التقليدي للسلطات العامة في الوقاية من المخاطر البيئية.

• **المطلب الأول:** الأسس التي تقوم عليها مهمة السلطات العامة في الوقاية من المخاطر البيئية.

• **المطلب الثاني:** وسائل الوقاية من المخاطر البيئية.

المبحث الثاني: الدور الحديث للسلطات العامة في الوقاية من المخاطر البيئية.

• **المطلب الأول.** تدخلات السلطات العامة في الوقاية من المخاطر البيئية يقوم على المنهج والدراسة.

• **المطلب الثاني:** أثر مبدأ الحيطة والحذر على سياسة الوقاية من المخاطر البيئية

الخاتمة

المبحث الأول

الدور التقليدي للسلطات العامة في الوقاية من المخاطر البيئية.

لا غرو أن الدولة ممثلة في سلطاتها وأجهزتها ومؤسساتها المختلفة المعنية بالسعي الدائم والمستمر إلى تحقيق المصلحة العامة وضمان حقوق وحرريات الأفراد . وهذا ما عناه المجلس الدستوري الفرنسي في حكمه الصادر سنة ١٩٩٩ م، حيث جاء في حيثيات هذا الحكم "إن المهمة الأساسية للدولة هي تحقيق المصلحة العامة وضمان حقوق وحرريات الأفراد. ولا يتأتى ذلك إلا بمساعدة الأفراد على تطبيق تشريعاتها التي يجب أن تتميز بالموضوعية (de L'objectivité) والسهولة (de L'accessibilité) والوضوح (de L'intelligibilité) وبتفعيل مبدأ المساواة أمام القانون ، ومبدأ ضمان الحقوق المنصوص عليهما في المادتين (٦) و (١٦) من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر في ٢٦ أغسطس ١٧٨٩ م" (1). وفي نفس المعنى كتب (Cassin) الرئيس الأسبق لمجلس الدولة الفرنسي وعضو المجلس الدستوري ورئيس المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ما يلي " لا يمكن أن تتحقق سيادة القانون إلا حيث يكون الإقرار بحقوق الإنسان واحترامها متوافراً على أكمل وجه ، وإنه لأمر جوهري أن تحمي هذه الحقوق بنظام قانوني وقضائي قوي حتى لا يكون المرء مضطراً في النهاية إلى الثورة ضد الطغيان



- (1) Conseil Constitutionnel (Cons. Constit.) , 16 Novembre 1999. No. 99 – 421 Dc. Journal Officiel (J.O.) , 22 Décembre 1999. P.19041.
 (2) CASSIN Rene. Impressions sur la Souveraineté de la Loi. Volume No. 4. Tome 2. 1963 P.336.

والظلم"⁽²⁾.

المطلب الأول

الأسس التي تقوم عليها مهمة السلطات العامة في الوقاية من المخاطر البيئية

كثيرا ما تتهم السلطات العامة في الدولة بعدم التبصر والإدراك (Imprévoyance) أو افتقار التوقع والتنبؤ (Manqué anticipation) للمخاطر الصحية والغذائية والبيئية. وهذا ما نسب إلى العديد من الدول في مناسبات مختلفة. نذكر منها على سبيل المثال : حادثة الألسكا وتلوث المياه البحرية نتيجة لارتطام ناقلة نفط بصخرة سنة ١٩٨٩م وتسرب حوالي ١١ مليون غالون من الزيت . وحادثة تسرب بقعة الخليج من آبار نفط الكويت والبصرة من العراق وبعض ناقلات النفط التي دمرها القصف سنة ١٩٩٢م وانتشرت البقعة بطول (٩٥) كم وعرض (٣٥) كم . وحادث تشرنوبيل الناجم عن المفاعل النووي الذي وقع في جمهورية أوكرانيا سنة ١٩٨٥م حيث انتشر تسرب إشعاعي إلى جمهورية روسيا البيضاء وروسيا ووصل إلى داخل حدود بعض دول أوروبا الشرقية والغربية . والثقب في طبقة الأوزون وتمزقها وما سينجم عنه من مخاطر وخاصة تسخين الأرض وذوبان جليد القطب الجنوبي مما قد يسبب فيضانات قد تهدد البشرية، والتلوث بفيروس الإيدز في فرنسا (١٩٨٣-١٩٨٥) ، وموجة الحر التي سادت فرنسا سنة ٢٠٠٣ والتي ذهب ضحيتها العديد من المسنين والعجزة .

وقد اعتقد البعض وقتئذ أنه كان يجب على الدولة توقع المخاطر وما قد ينجم عنها من آثار سلبية ، ووصل الأمر إلى درجة اتهام السلطات العامة في الدولة بالتقصير والإهمال وعدم اتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية لتوقي أو درء هذه المخاطر، أو على الأقل توقعها أو التنبؤ بها وتوقي أضرارها. وهذا ما عناه Pierre Mendes -France بقوله : " أن تحكم يعني أن تتوقع أو تتنبأ أو على الأقل أن تحاول التوقع " Gouverner c 'est prévoir ou ...

(1) Cité par PONTIER Jean-Marie. La puissance Publique et la prévention des risques. A.J.D.A. Octobre 2003 . P.1752 .

11 (tenter de le faire).

وإذا ما دققنا النظر في تدخلات السلطات العامة في الدولة تأسيساً على التصنيف التقليدي لوظائف الدولة نجد أن وظيفة التوقع أو التنبؤ لا تعد من بين وظائفها التقليدية أو وظائفها المباشرة التي تقوم بصفة أساسية على إدارة وتشغيل المرافق العامة والضبط الإداري .

وعلى الرغم من أن هذا الرأي له ما يبرره إلا أن هذا يبدو متناقضاً وضعفاً في تحليل وظائف الدولة وتحديد مهماتها خاصة بعد انتقال دور الدولة من الدولة الحارسة الذي يقتصر نشاطها على الأمن الداخلي والخارجي والقضاء إلى الدولة المتدخلة في جميع مناحي ومناشط الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والإدارية والتنظيمية... فالتطورات الحديثة فرضت على الدولة التزاماً بتحقيق الأمن في صورته المختلفة وهذا يقتضي أن يكون من بين مهامها التنبؤ والتوقع ووضع استراتيجيات لمواجهة المخاطر البيئية وذلك لتعزيز دور الدولة المرفقي والضبطي والمؤسسي . وعلى الرغم من توجه الدول في الوقت الحاضر نحو التحرر من العديد من الالتزامات نتيجة لتبني هذه الدول النظام الاقتصادي الحر ومشاركة القطاع الخاص في إدارة وتشغيل المرافق العامة عن طريق عقود الامتياز وعن طريق الخاصية لا يعفيها هذا من مهمتها في توقع المخاطر أو على الأقل محاولة التوقع والتنبؤ للمخاطر مهما كان نوعها مخاطر بيئية أو صحية أو غذائية لأن الضرورة والحتمية تفرض على الدولة وسلطاتها العامة ليس فقط اتخاذ كافة التدابير والإجراءات لتوقي المخاطر وإنما أيضاً السيطرة على الآثار والنتائج التي ستترتب على هذه المخاطر أو التقليل أو التخفيف من هذه الآثار.

والحقيقة التي لا يمكن إغفالها أو تجاهلها هي أن توقع المخاطر أو التنبؤ بها وما يترتب على ذلك من اتخاذ الإجراءات والتدابير الكفيلة بمنع وقوعها أو على الأقل الحد أو التقليل من آثارها يعد من بين أهم الالتزامات الحديثة للدولة وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة وتحقيق الأمن بمفهومه الشامل والذي يقتضي حماية المجتمع من كل ما من شأنه أن يهدد

كيانه واستقراره سواء كان ذلك ناتجا عن الجرائم العادية كالقتل أو السرقة أو الاختلاس أو المنظمة كفسل الأموال أو الاتجار بالبشر أو بالأعضاء البشرية أو بالمخدرات أو الأسلحة أو بالتراث الإنساني، وهذا ما يطلق عليه البعض بالمهددات الأمنية.⁽¹⁾

فالتزام الدولة بالأمن يعد دون شك المهمة الأولى للدولة، وهذا ما عناه الفيلسوف أرسطو (Aristote) ومن بعده سان توماس (Saint Tomas) بقولهم: إن للدولة وظيفتين أساسيتين: النظام والعدالة (L'ordre et la Justice). وبالنسبة لهما يأتي النظام قبل العدالة وإن كان لا يمكن الفصل بينهما⁽²⁾. ويتمثل النظام بصفة أساسية في سلطة الضبط (Pouvoir de Police). ومن المتفق عليه فقهاً وقضاً أن وظيفة الضبط الإداري هي وظيفة في الأساس وقائية تمارسها سلطات الضبط الإداري مركزية كانت أو غير مركزية. ومثال ذلك المادة L.2212-2 من التقنين العام للسلطات المحلية في فرنسا عدت الوقاية من بين سلطات الضبط البلدي حيث يتوجب على هذه السلطات اتخاذ الاحتياطات والتدابير اللازمة والمناسبة لتوقي ومواجهة الحوادث التي تسبب أضراراً واضطرابات وتشكل في بالنتيجة مخاطر بيئية أو صحية أو غذائية...

وخلاصة القول، أن مهمة السلطات العامة في توقع المخاطر والوقاية منها تشكل بعداً سياسياً واقتصادياً واجتماعياً يرتبط بصورة مباشرة بأمن الدولة واستقرارها وأمن المجتمع وينعكس إيجاباً على تقدمها وعلى عجلة التنمية المستدامة فيها. إضافة إلى أن الرغبة والطموح نحو الأمن يشكل هاجساً ملحاً لدى كل الدول مهما كانت أيديولوجياتها

(¹) CALAIS-AYLOY J. et STEINMETZ. F. in droit de Consommation. Précis Dalloz. 5ème édition. 2000 No. 32 et suiv.. MONNIER M. service public et droit de la consommation. en droit français et communauteurs. RID éco. 1996. No 3 P. 393.

(2) Ibid .P. 1753.

أو توجهاتها.

المطلب الثاني

وسائل الوقاية من المخاطر البيئية

أدركت معظم دول العالم أهمية حماية البيئة وضرورة إصدار تشريعات وطنية خاصة بالبيئة وذلك لمواجهة التقدم التكنولوجي الكبير الذي شهده العالم في السنوات الأخيرة وما صاحبه من آثار خطيرة أصابت عناصر البيئة ، حتى إن بعض الدول قد ذهب اهتمامها بالبيئة إلى جعل الحفاظ على البيئة مبدأً دستورياً باعتباره حقاً من حقوق الانسان الأساسية وألقت على عاتق الدولة واجب احترامه والعمل على تحقيقه (1).

لا جرم أن التوسع المستمر في تطبيق الضبط الإداري الخاص في مجال البيئة جاء نتيجة حتمية لازدياد وتفاقم المخاطر البيئية الناجمة عن التلوث البيئي، مما أدى إلى منح السلطات الإدارية سلطات وامتيازات كبيرة في مجال الوقاية من المخاطر البيئية وذلك عن طريق إصدار الأنظمة واللوائح الخاصة بالضبط الإداري في البيئة سواء على المستوى القومي أو على المستوى المحلي إضافة إلى القوانين الخاصة بالبيئة

وتستخدم السلطات العامة في فرنسا ودولة الإمارات إجراءات وتدابير متعددة ومتنوعة لحماية عناصر البيئة المختلفة، وهي إجراءات وتدابير مستمدة من العديد من التشريعات الأساسية في نطاق البيئة وخاصة القانون الاتحادي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية

- (1) من أمثلة الدول التي نصت دساتيرها صراحة على واجب (الدولة في حماية البيئة كحق دستوري: أكثر من ستة وخمسين دولة من بينها معظم الدول الأوروبية كفرنسا والمانيا ... ومثال ذلك: الدستور الأسباني لعام ١٩٧٨ الذي نص على أن: للجميع الحق في التمتع ببيئة ملائمة لتنمية الشخص وكذلك الواجب في صيانتها (م١/٤٥) والدستور الهندي الذي نص في تعديله لعام ١٩٧٦ على أن: "على الدولة أن تعمل على حماية البيئة وتحسينها وتحافظ على سلامة الغابات والحياة البرية للبلاد" (م١/٤٨) والدستور اليوناني لعام ١٩٧٥ الذي نص على أنه: "يجب على الدولة أن تفرض حمايتها على البيئة الطبيعية والثقافية" (م٢٤) والدستور الإيراني الذي نص على أن: "تعتبر المحافظة على سلامة البيئة التي يجب أن يحمى فيها جيل اليوم والأجيال القادمة حياتهم الاجتماعية السائرة نحو النمو مسئولية عامة (م٥٠) والنظام الأساسي للمملكة العربية السعودية لعام ١٩٩٢ الذي نص على أن: تعمل الدولة على المحافظة على البيئة وحمايتها ومنع التلوث عنها (م٢٢)
- (2) التشريعات المساعدة أو المكملة للقانون الاتحادي المتعلقة بحماية البيئة أو أحد عناصرها، وتشمل: التشريعات الصناعية والزراعية، والاسكان والتنمية وأشغال الطرق، والبترو، والصحة العامة، والتموين والغذاء، والكهرباء والطاقة، والمحال العامة، والمواصلات والنقل البري والبحري والكوارث البحرية. والنظافة العامة، والمحاجر والكسارات، والوقاية من التدخين، والغش التجاري والصناعي والغذاء وقوانين العقوبات، والسير والمرور، وكل قوانين أو لوائح أو قرارات اتحادية أو محلية لها صلة بعنصر من عناصر البيئة المختلفة

البيئة وتميئتها. وتقنين البيئة الفرنسي رقم ٩٥-١٠١ الصادر في ٢ فبراير ١٩٩٥ بالإضافة إلى أنظمة أو لوائح الضبط الإداري والقوانين المساعدة أو المكملة^(٢) ومثل ذلك التشريعات الخاصة بالمنشآت المصنفة. وبصفة خاصة قانون ١٩ أيلول ١٩٧٦م في شأن المنشآت المصنفة لحماية البيئة، والمرسوم رقم (٧٧-١١٣٣) الصادر بتاريخ ٢١ أيلول ١٩٧٧م الخاص بتطبيق قانون ١٩ أيلول ١٩٧٦م، والمرسوم رقم (٢٠٠١-١٤٦) الصادر بتاريخ ١٢ فبراير ٢٠٠١م المعدل لمرسوم ٢١ أيلول ١٩٧٧م والمقننة في تقنين البيئة الفرنسي وخاصة في المواد (١٤٠ . ٥١٤ . L . وقانون ٣٠ تموز لسنة ٢٠٠٣ حول المخاطر التكنولوجية والطبيعية الكبيرة وقانون رقم (٨٣-٦٣٠) الصادر بتاريخ ١٢ يوليو ١٩٨٣م في شأن ديمقراطية التحقيقات العامة وحماية البيئة ، حيث يعطي هذا القانون الحق للمواطنين في الاطلاع أو الحصول على التحقيقات العامة (Les enquêtes Publiques) للعمليات أو النشاطات الضارة بالبيئة. قانون رقم (٩٥-١٠١) الصادر بتاريخ ٢ فبراير ١٩٩٥م في شأن تعزيز حماية البيئة والمعدل بقانون رقم (٢٧٦-٢٠٠) الصادر بتاريخ ٢٧ فبراير ٢٠٠٢م في شأن الديمقراطية عن قرب، حيث تعطي هذه القوانين للمواطنين الحق في الاطلاع أو الحصول على المناقشات العامة (Les débats Publics) . ونظام حماية البيئة البحرية ونظام تداول المواد الخطرة والنفايات الخطرة والنفايات الطبية ونظام تقييم التأثير البيئي للمنشآت ونظام مبيدات الآفات والمصلحات الزراعية والأسمدة الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠١ في شأن أنظمة اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ في شأن حماية البيئة وتميئتها، وتتفاوت هذه الإجراءات بين الحظر (أو المنع)، والإلزام (أو الأمر)، والترخيص (أو الإذن)، أو الإبلاغ (أو الإخطار)، أو منح الحوافز، أو استعمال القوة الجبرية.

أولاً: الحظر (أو المنع) :

ومن تطبيقات الحظر (أو المنع) في مجال حماية عناصر البيئة المختلفة في القانون الاتحادي لحماية البيئة وتميئتها وفي الأنظمة الصادرة استناداً للقانون ما يلي:

أ- الحظر أو المنع في مجال حماية البيئة البحرية: (١)

(١) المواد (٢١، ٢٧، ٢١، ٢٢، ٢٤) من القانون الاتحادي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتميئتها.

من أهم تطبيقات هذا الإجراء الضبطي

- حظر قيام الجهات المصرح لها باستكشاف أو استخراج أو استغلال حقول النفط والغاز البرية أو البحرية بتصريف أية مادة ملوثة ناتجة عن عمليات الحفر أو الاستكشاف أو اختبار الآبار أو الإنتاج في البيئة المائية أو المنطقة البرية المجاورة لمباشرة الأنشطة المشار إليها إلا بعد أن يتم استخدام الوسائل الآمنة التي لا يترتب عليها الإضرار بالبيئة البرية أو المائية ومعالجة ما يتم تصريفه من نفايات ومواد ملوثة.
- حظر تصريف أو إلقاء الزيت أو المزيج الزيتي في البيئة البحرية من جميع الوسائل البحرية أياً كانت جنسيتها، سواء كانت مسجلة في الدولة أو غير مسجلة فيها.
- كما حظرت لائحة حماية البيئة البحرية الصادرة تنفيذاً لهذا القانون تصريف الزيت أو المزيج الزيتي من الوسائل البحرية إلا في حالة توافر شروط معينة منها: "شروط خاصة بناقلات البترول، وشروط خاصة بالسفن ذات الحمولة الكلية التي تعادل (٤٠٠) طن فأكثر خلاف ناقلات البترول، وشروط خاصة بعدم تصريف المخلفات الزيتية في البحر والاحتفاظ بها على السفينة.
- حظر نقل المواد الخطرة أو الضارة أو النفايات أو إلقائها أو تصريفها أو إغراقها، أو تصريف مياه الصرف الصحي في البيئة البحرية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من الوسائل البحرية التي تنقل هذه المواد.
- حظر القانون الاتحادي لحماية البيئة وتمييتها قيام المنشآت الصناعية والسياحية والزراعية ومنشآت إنتاج وتوليد الكهرباء والمنشآت العاملة في مجال استكشاف الزيت واستخراجه ونقله واستخدامه، وجميع مشروعات البيئة التحتية الأساسية والمحال العامة، وغيرها من المنشآت الخدمية، تصريف أو إلقاء مواد أو نفايات أو سوائل غير معالجة من شأنها إحداث تلوث في البيئة البحرية، سواء بطريقة إرادية أو غير إرادية مباشرة أو غير مباشرة. كما حظر القانون الاتحادي في شأن المحافظة على الثروة



البتروولية في دولة الإمارات على جميع المشروعات تصريف أو إلقاء مواد أو مخلفات أو سوائل، أو القيام بأية أنشطة من شأنها إحداث تلوث أو تدهور في البيئة الساحلية أو المياه المتاخمة لها، ويعتبر كل يوم من استمرار التصريف أو النشاط المحظور مخالفة منفصلة.

- الحظر في مجال حماية البيئة البرية (١)

من أهم تطبيقات هذا الإجراء الضبطي :

- حظر القيام بأي نشاط يساهم بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في الإضرار بالتربة أو التأثير على خواصها الطبيعية أو تلويثها على نحو يؤثر في قدرتها الإنتاجية.
- حظر قطع أو اقتلاع أو إضرار بشجرة أو شجيرة أو أعشاب إلا بتصريح من السلطة المختصة بالتنسيق مع الهيئة الاتحادية للبيئة.
- حظر مباشرة أي نشاط من شأنه أن يضر بكمية أو نوعية الغطاء النباتي في أية منطقة كانت مما يؤدي إلى التصحر أو تشوه البيئة الطبيعية.

ج- الحظر في مجال البيئة الهوائية :

من أهم تطبيقات هذا الإجراء الضبطي :

- حظر رش أو استخدام مبيدات الآفات أو مركبات كيميائية أخرى لأغراض الزراعة أو متطلبات الصحة العامة إلا بمراعاة الشروط والضوابط والضمانات التي تحددها اللائحة التنفيذية للقانون.
- حظر إلقاء أو معالجة أو حرق القمامة والنفايات الصلبة إلا في الأماكن المخصصة لذلك بعيداً عن المناطق السكنية والصناعية والزراعية والبيئة المائية.

(1) المادتان (٤٢، ٤٣) من القانون الاتحادي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتمييزها.

• حظر التدخين في الأماكن العامة المغلقة إلا في الحدود المسموح بها في الترخيص الممنوح لهذه الأماكن، ويراعى في هذه الحالة تخصيص حيز بما لا يؤثر على الهواء في الأماكن الأخرى.

• حظر استيراد أو إنتاج السجائر أو التبغ أو عرضها للبيع ما لم تكن مطابقة للمواصفات والمعايير التي يصدر بتحديدتها قرار من وزير الصحة. ويجب أن يبين على كل علبة سجائر نسبة مادتي النيكوتين والقطران والمواد الأخرى، وأن يثبت على كل علبة التحذير التالي (التدخين ضار جداً بالصحة).

الحظر في مجال حماية البيئة في المحميات الطبيعية: (1)

من أهم تطبيقات هذا الاجراء الضبطي :

- حظر صيد أو نقل أو قتل أو إيذاء الكائنات البرية أو البحرية، أو القيام بأعمال من شأنها القضاء عليها.
- حظر إتلاف أو تدمير التكوينات الجغرافية أو المناطق التي تعد موطناً لفصائل الحيوانات أو النباتات أو تكاثرها.
- حظر تلويث تربة أو مياه أو هواء المنطقة المحمية.
- حظر إدخال أجناس غريبة للمنطقة المحمية.
- حظر إجراء المناورات العسكرية وتدريبات الرماية بالقرب من المحميات الطبيعية.
- حظر كل ما من شأنه الإخلال بالتوازن الطبيعي لتلك المحميات.
- حظر إقامة المنشآت أو المباني أو شق الطرق أو تسيير المركبات أو ممارسة أنشطة زراعية أو صناعية أو تجارية في المناطق المحمية إلا بتصريح من السلطات المختصة .

(1) - المادة (٦٤) من القانون الاتحادي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتتميتها.

ثانياً: الإلزام (أو الأمر): ⁽¹⁾

ومن تطبيقات هذا الإجراء الضبطي في مجال حماية عناصر البيئة ما يأتي:

- إلزام الجهات العاملة في مجال الإجراء الضبطي في مجال التنقيب عن البترول أن تبادر فوراً بإزالة الآثار الناجمة عن عملياتها وفق الأساليب الفنية الحديثة إذا ترتب عليها حدوث تلوث وأضرار بالبيئة البحرية.
- إلزام ربان الوسيلة البحرية أو المسؤول عنها باتخاذ الإجراءات الكافية للحماية من آثار التلوث في حالة وقوع حادث لإحدى الوسائل التي تحمل الزيت يترتب عليه أو يخشى منه تلوث البيئة البحرية للدولة.
- إلزام القانون الاتحادي لحماية البيئة وتميئتها مالك الوسيلة البحرية أو ربانها أو شخصاً ما مسؤولاً عنها والمسؤولين عن وسائل نقل الزيت الواقعة داخل الموانئ أو البيئة البحرية للدولة، والجهات المسؤولة في الجهات العاملة في استخراج الزيت بالمبادرة إلى إبلاغ هيئات الموانئ وحرس الحدود والسواحل وغيرها من السلطات المختصة عن كل حادث تسرب للزيت فور حدوثه مع بيان ظروف الحادث، ونوع المادة المتسربة، والإجراءات التي اتخذت لإيقاف التسرب أو الحد منه وفي جميع الأحوال يجب على هذه الجهات إبلاغ الهيئة الاتحادية للبيئة والجهات المعنية بجميع المعلومات عن الحادث المشار إليه فور حدوثه.
- أوجب القانون الاتحادي لحماية البيئة وتميئتها ولأئحته التنفيذية الخاصة بحماية البيئة البحري على مالك أو ربان الوسيلة البحرية - وطنية أو أجنبية- تنقل الزيت وتدخل البيئة البحرية للدولة أن يحتفظ في تلك الوسيلة (بسجل الزيت) وفقاً للنموذج الملحق باللائحة يدون فيه جميع المعلومات والعمليات المتعلقة بالزيت.

(1) - المواد (٢٢، ٤٨، ٥٤، ٥٦، ٥٥) من القانون الاتحادي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتميئتها.

- أوجب القانون الاتحادي لحماية البيئة وتميئتها عند وقوع المخالفة التي تسبب أضراراً بيئية على ربان الوسيلة البحرية أو المسئول عنها إذا رغب في مغادرة الميناء على وجه عاجل تقديم خطاب ضمان بنكي بقيمة المبالغ المطلوبة لتنفيذ عقوبة الغرامة أو التعويض التي يقضي بها في الحدود المنصوص عليها في القانون على ألا تقل قيمة الضمان المالي عن الحد الأدنى المقرر للغرامة مضافاً إليها جميع النفقات والتعويضات التي تحددها السلطات المختصة بالاتفاق مع الهيئة الاتحادية للبيئة لإزالة آثار المخالفة.
- إلزام كل وسيلة بحرية تنقل الزيت وتدخل البيئة البحرية أن تكون بحوزتها شهادة منع التلوث الدولية سارية المفعول مرفق بها بيان يوضح مكان آخر تفريغ لمحتويات صهاريج (السر تينة) وكمياتها وتاريخ تفريغها.
- إلزام المنشآت في ممارستها لأنشطتها بعدم انبعاث أو تسرب ملوثات الهواء بما يجاوز الحدود القصوى المسموح بها والتي تحددها اللائحة التنفيذية لقانون حماية البيئة وتميئتها.
- إلزام جميع الجهات والأفراد عند مباشرة الأنشطة الإنتاجية أو الخدمية أو غيرها وخاصة عند تشغيل الآلات والمعدات وآلات التنبيه ومكبرات الصوت بعدم تجاوز الحدود المسموح بها للضوضاء.
- إلزام المؤسسات والمنشآت بضمان التهوية الكافية داخل أماكن العمل واتخاذ الاحتياطات والتدابير اللازمة لعدم تسرب أو انبعاث ملوثات الهواء إلا في الحدود المسموح بها.
- إلزام المنشآت العامة والسياحية باتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع التدخين في الأماكن العامة المغلقة إلا في الحدود المسموح بها في الترخيص الممنوح لهذه الأماكن.



• إلزام المستثمرين أو مستغلي المنشآت المصنفة عدم مخالفة الشروط المفروضة (المحددة) (Les Conditions Imposées) . ويشمل مصطلح " الشروط المفروضة " جميع التعليمات والأحكام الواردة في نص المادة (١ . ٥١٤ . L) من تقنين البيئة الفرنسي، والأحكام الواردة في مرسوم ٢١ أيلول ١٩٧٧م ومرسوم ١٢ فبراير ٢٠٠١م المعدل له والخاصة بتطبيق قانون ١٩٧٦م ، والقرارات الوزارية الخاصة بتحديد الشروط الفنية لإنشاء المنشآت المصنفة ، والأحكام الواردة في القرارات اللائحية والفردية الصادرة من قبل المحافظين.

ثالثاً: الترخيص أو (الإذن السابق):

نص القانون الاتحادي لحماية البيئة وتميبتها على الأحكام الخاصة بتراخيص المحال العامة والمنشآت التجارية والصناعية والزراعية التي يصرح لها بتصريف المواد الملوثة القابلة للتحلل وذلك بعد معالجتها (١).

ولتسهيل تنفيذ هذه الأحكام صدر نظام تقييم التأثير البيئي للمنشآت متضمناً ثلاث عشرة مادة وثلاثة ملاحق تشمل: شروط ومعايير الحصول على التراخيص الخاصة باقامة أو تعديل مشروع أو نشاط أو أعمال بالدولة وفق نموذج يسمى (التصريح البيئي) يتم منحه بموجب استمارة تسمى (الإفادة البيئية) (٢) كما تشمل هذه الملاحق الجهات طالبة الترخيص التي قد تكون جهة حكومية أو شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً يرغب في إنشاء أو تعديل مشروع أو نشاط. والسلطات الضبطية الاتحادية والمحلية المختصة بإصدار هذه التصاريح والمسئولة عن الرقابة والتفتيش والضبط للتأكد من مدى التزام صاحب المشروع الذي حصل على (تصريح بيئي) يرصد الملوثات الناتجة عن المشروع أو النشاط، ومدى احتفاظه بالسجلات لبيان ذلك، وتمكين موظفي الهيئة الاتحادية للبيئة الذين تقرر لهم صفة الضبط الإداري

(1) المواد (٢٥-٢٨) من القانون الاتحادي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتميبتها.

(2) المادتان (٢،٢) من نظام تقييم التأثير البيئي للمنشآت الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠١ .

البيئي بالاطلاع على هذه السجلات من خلال مدى الترخيص، وكذلك التأكد من التزام طالب الترخيص بتقديم دراسة لتقييم الآثار البيئية قبل الحصول على الترخيص بإنشاء المشروع أو تعديله وللإدارة المسؤولة عن منح الترخيص مراجعة وتقييم الأثر البيئي قبل منح الترخيص للمشروع.⁽¹⁾

ومن تطبيقات هذا الإجراء الضبطي في مجال منح الترخيص للمنشآت التي يكون لنشاطها تأثير على البيئة ما يلي:⁽²⁾

- عدم جواز مباشرة أي مشروع كان أو منشأة للنشاط الذي له تأثير على تلوث البيئة قبل الحصول على الترخيص وفق المعايير والمواصفات والأسس والضوابط اللازمة لتقييم التأثير البيئي الذي تضعه الهيئة الاتحادية للبيئة بالتنسيق مع السلطات المختصة.
- الحصول على الترخيص المطلوب لصيد الطيور والحيوانات البرية والبحرية في مناطق معينة بعد توافر الشروط المطلوبة لمنح الترخيص، وتحدد اللائحة التنفيذية وسائل الرقابة اللازمة لتنفيذ شروط الترخيص.
- الحصول على الترخيص اللازم للتخلص من النفايات الخطرة والنفايات الطبية من السلطات المختصة وإقامة منشآت بغرض معالجة النفايات الخطرة.
- الحصول على الترخيص بممارسة النشاطات أو التصرفات أو الأعمال في المناطق المحيطة بمنطقة المحميات الطبيعية إذا كان من شأنها التأثير على بيئة المحمية أو الظواهر الطبيعية بها.
- الحصول على تصريح كتابي من السلطة المختصة لممارسة عمليات صيد السلاحف البحرية بجميع أنواعها والحيتان وأبقار البحر والثدييات البحرية أو استخراج المحارات والاسفنجيات والشعب المرجانية باستثناء الصيد لأغراض البحث العلمي.

(1) المواد (٥-١١) من هذا النظام.

(2) المواد (٣، ٥٨، ٥٩، ٦٤، ٦٦) من القانون الاتحادي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتميئتها

- تنص المادة (٢ . ٥١٤ . L) من تقنين البيئة الفرنسي على ضرورة حصول المنشآت المصنفة على سند (le titre) تستوجب اللوائح والمراسيم الخاصة بعمل هذه المنشآت قبل القيام بعملها.

رابعاً: الإبلاغ (أو الإخطار السابق): (1)

يعني 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 المحظور أو اتخاذ الاحتياطات الوقائية التي تمنع من إضراره بعناصر البيئة المختلفة وتجعل ممارسته في العلن ، ومن هنا تحافظ على مصلحة الدولة والأفراد معاً.

ويختلف (الإبلاغ) بهذا المفهوم عن (الإذن السابق) في أن الأخير يتطلب أن يحصل الفرد على موافقة سلطة الضبط، على حين يعتبر (الإبلاغ) أخف منه، إذ إن الفرد يقوم بالعمل ثم يخطر سلطة الضبط بما تم اتخاذه، وفي الغالب يكون لجهة الإدارة الاعتراض على هذا التصرف، أي إن العمل يتم أولاً ثم يخطر الجهة الإدارية، خاصة إذا كان التصرف مطابقاً للقانون، أما إذا كان التصرف مخالفاً للقانون فإن صاحبه سيتعرض للعقاب الذي قرره القانون. إلا أن (الإبلاغ) قد يكون في حالات معينة لاحقاً لممارسة النشاط، كأن يقوم صاحب المصنع أو المنشأة أو صاحب المزرعة أثناء ممارسته للنشاط بالإبلاغ عن إمكانية استخدام مواد كيميائية أو غيرها يمكن أن يكون لها آثار سلبية على البيئة والغذاء.

ولا يفهم من (الإبلاغ أو الإخطار السابق) بوصفه إجراء ضبطياً بيئياً أنه طلب أو التماس بالموافقة على ممارسة نشاط، وإنما هو إخبار أو إحاطة بالعلم يحتوي على بيانات تقدم لجهة الإدارة المختصة حتى تكون على علم مقدماً بما يراد ممارسته من نشاط. ويقتصر دور الإدارة على التحقق من صحة البيانات الواردة في الإخطار، واستيفائه للإجراءات التي

(1) المواد (١١، ١٢، ١٤، ٢٤، ٢٩) من القانون الاتحادي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتسميتها.

قررها قانون حماية البيئة لتأخذ الحيطة لمنع تلوث البيئة. والأصل أن الإدارة - في نظام الإخطار - لا تعترض على ممارسة النشاط وإنما يكون للأفراد والمنشآت ممارسته بمجرد الإخطار دون انتظار موافقة الإدارة، ولكن إذا أعطيت الإدارة حق الاعتراض على النشاط المخطر عنه خلال مدة معينة فإنه بذلك يقترب من نظام الترخيص أو الإذن السابق.⁽¹⁾

ومن تطبيقات هذا الإجراء الضبطي في مجال حماية البيئة ما يأتي:

- إخطار الهيئة الاتحادية للبيئة والسلطات المختصة في الحالات الطارئة بعدم التقيد بالمقاييس والمعايير التي تصدر بالتطبيق لأحكام قانون البيئة، إذا كان الهدف هو حماية الأرواح أو ضمان تأمين سلامة المنشآت أو منطقة العمل.
- إبلاغ شبكات الرصد البيئي الهيئة الاتحادية للبيئة والسلطات المختصة والجهات المعنية بكل تجاوز للحدود المسموح بها للملوثات البيئية، والالتزام بتقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالها.
- إبلاغ مالك الوسيلة البحرية أو ربانها أو شخص ما مسئول عنها هيئات الموانئ وحرس الحدود والسواحل وغيرها من السلطات المختصة عن كل حادث تسرب للزيت فور حدوثه، وعلى هيئات الموانئ وحرس الحدود والسواحل بدورها إبلاغ الهيئة والجهات المعنية بجميع المعلومات عن الحادث المشار إليه فور حدوثه.
- إبلاغ ربان كل وسيلة بحرية تدخل موانئ الدولة عن المواد الخطرة المحمولة على الوسيلة البحرية من حيث أنواعها وكمياتها وأماكن تواجدها على الوسيلة البحرية ومصادر شحنها وجهات تفريغها.
- إخطار مزاولي حرفة الصيد المقيدين في سجل الصيادين بوزارة الزراعة والثروة السمكية بكل تعديل أو تغيير يطرأ على بيانات طلب القيد - خلال شهرين من حدوث

(1) راجع في التفرقة بين الحظر والترخيص: د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، ١٩٩٥، ص: ٢٢٦.

التعديل أو التغيير- ويكون الإخطار بموجب طلب موقع عليه من صاحب الشأن يقدم للوزارة وفق الشروط القانونية.

- إخطار مستغلي المنشآت المصنفة عند إجراء بعض التعديلات على منشأتهم أو التوسع في بعض النشاطات دون اتباع الإجراءات الواجبة في هذا الصدد . وهذا ما عبّرت عنه المادة (٢٠) من مرسوم ٢١ أيلول ١٩٧٧م بقولها " إن أية تعديلات جوهرية يحدثها مستغلو المنشآت المصنفة على نشاط منشأتهم ومن شأنها أن تسبب أخطاراً وأضراراً على البيئة يلزم هؤلاء بتقديم ملف جديد للترخيص " . كما تؤكد هذه المادة " أن أية تعديلات يحدثها مستغلو المنشآت المصنفة يجب أن تخضع لموافقة المحافظ قبل تحقيقها "

خامساً: التوجيهات

تضع تشريعات البيئة أحياناً بعض الحوافز والمنح المادية والمعنوية لكل من يقوم بأعمال أو تصرفات معينة تساعد في حماية البيئة وعناصرها من التلوث، كمنح بعض المساعدات المادية أو العينية أو الجوائز أو منح القروض والخدمات والإعفاءات الضريبية أو التسهيلات القانونية أو وضع طرق بديلة للتخفيف من مصادر التلوث أو آثاره.

ومن أمثلة هذه الأعمال والنشاطات: إعادة استعمال النفايات وتحويل المواد العضوية منها إلى سماد، واستخدام المنتجات البديلة، وتغيير طرق الإنتاج واستخدام الطاقة النفطية كالطاقة الشمسية، وزيادة العمر الافتراضي لبعض المنتجات كالألات والأدوات المبيئة التي تستخدم لسنوات أطول من مثيلاتها. (1)

ومن تطبيقات هذه التوجيهات في مجال حماية عناصر البيئة ما يأتي (2)

(1) انظر: د. ماجد الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، ٢٠٠٤، ص: ١٢ وما بعدها.

(2) المادة (٩٦) من القانون الاتحادي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتتميتها. والمادتين (٤٢، ٤٣) من القانون الاتحادي رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٩ بشأن استغلال وحماية وتنمية الثروات المائية الحية.

- منح حوافز للمؤسسات والهيئات والمنشآت والأفراد ممن يقومون بأعمال أو مشروعات من شأنها حماية البيئة في الدولة وتميبتها، وتمنح هذه الحوافز هيئة حماية البيئة.
- منح الصيادين الذين يزاولون أو الراغبين في مزاولة حرفة الصيد قروضا ومنحا عينية وخدمات، وإعفاء الصيادين من هذه القروض بقرار من مجلس الوزراء، وتكون الأولوية في الاستفادة من هذه المزايا لمن كانت حرفتهم الوحيدة الصيد ويمارسون هذه الحرفة بأنفسهم وتكون مصدر رزقهم، وذلك بهدف تشجيعهم على حماية البيئة البحرية والثروات المائية الحية .
- إيجاد بعض التقنيات لمكافحة التلوث أو التقليل منه حيث تستخدم بعض التقنيات للتقليل من مستوى التلوث عن طريق إقامة تجهيزات تقنية في نهاية كل سلسلة إنتاجية دون إلحاق أي تغيير في العملية الإنتاجية وإقامة محطات متخصصة تهدف إلى إعادة تدوير أو استرجاع جزء من المخلفات المتولدة أثناء عملية الإنتاج أو عند استهلاك السلع وهو يسمح بتقليل تلوث المخلفات المتبقية.
- وضع طرق إنتاج جديدة أو إدخال منتجات جديدة أقل تلويثاً وأقل استهلاكاً للطاقة كالطاقة الشمسية، وهو ما يسمى (التكنولوجيا النظيفة)

سادساً: القوة المادية الجبرية: (1)

تلجأ سلطات الضبط الإداري إلى التنفيذ الجبري بالقوة المادية للقوانين واللوائح وأوامر الإدارة ونواهيها، والمراد بالقوة هنا استخدام القوة للحيلولة دون وقوع اعتداء على النظام العام الذي يعد النظام البيئي أحد عناصره.

وتعد هذه الوسيلة في الواقع تطبيقاً لنظرية التنفيذ المباشرة أو الجبري للقرارات الإدارية، وهي تعد في الوقت ذاته إجراء استثنائياً على الأصل العام الذي يقتضي تدخل القضاء مقدماً

(1) المادتان (٥٢، ٥٢) من القانون الاتحادي رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٩ بشأن استغلال وحماية وتمية الثروات المائية الحية.

لإمكان استخدام القوة المادية، فالفرد عندما يخالف أحكام لائحة أو أمر من لوائح أو أوامر الضبط الإداري الفردية يكون قد ارتكب مخالفة تستوجب تدخل القضاء لتوقيع الجزاء عليه ثم تستعمل القوة المادية بعد ذلك لتنفيذ حكم القضاء، أما استخدام القوة المادية لتنفيذ إجراءات الضبط فمقتضاه الاستغناء عن التدخل السابق للقضاء⁽¹⁾

وتقتضي مشروعية التنفيذ الجبري للقرارات الضبطية توافر عدة شروط:⁽²⁾

- أن يكون القرار المراد تنفيذه جبراً مشروعاً.
 - وأن يتمتع من صدر القرار في مواجهته عن تنفيذه اختياراً على الرغم من إنذاره ومنحه فرصاً كافية من الوقت للقيام بهذا التنفيذ.
 - وألا يكون هناك بديل عن هذا التنفيذ الجبري لاستحالة اتخاذ وسائل أخرى.
 - وأن يقتصر التنفيذ الجبري على الإجراءات الضرورية التي لا بد منها لتنفيذ قرارات الإدارة الضبطية دون أن تتجاوزها بالاعتداء على حقوق من ينفذ القرار في مواجهته.
- وفي مجال حماية البيئة يعني هذا الإجراء حق سلطات الضبط الإداري البيئي استعمال القوة الجبرية في تنفيذ القرارات والأوامر الضبطية الفردية على الأفراد والهيئات والمنشآت والمشاريع دون الحاجة إلى اللجوء للقضاء وذلك لمنع تلوث البيئة وإجبار الأفراد على احترام القوانين واللوائح البيئية.

(1) انظر: د. توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية / مصر ١٩٥٤، ص: ٢٤٢. د. كامل ليله، نظرية

التنفيذ المباشر، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية حقوق - جامعة عين شمس، ١٩٦٢، ص: ١٦ وما بعدها.

(2) - انظر د. نواف كنعان، قانون حماية البيئة في دولة الإمارات، مكتبة الجامعة / الشارقة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦، ص

. ١٢٠.

ومن تطبيقات استخدام القوة الجبرية لحماية البيئة ما يأتي: (1)

- ضبط ومصادرة قوارب وأدوات الصيد موضوع المخالفة في حوزة المخالف لأحكام القانون الاتحادي الخاص باستعمال وحماية وتنمية الثروات المائية الحية وسحب رخصة القارب الذي يخالف أحكام هذا القانون لمدة لا تزيد على ستة أشهر.
- حجز الآلات المحدثّة للضجيج لمكافحة التلوث الصوتي، أو إزالة قطعة منها لجعلها غير قادرة على الاستخدام أو مصادرتها مؤقتاً ونقلها إلى مخازن الإدارة المختصة.
- الاستيلاء على المواد الغذائية الفاسدة المعدّة للبيع لدى التجار ومصادرتها وإعدامها لمنع التلوث الغذائي، وكذلك الاستيلاء على الأجهزة والمعدات التي تستخدم لتلويث البيئة ومصادرتها.
- إبعاد الأشخاص المصابين بأمراض معدية أو وبائية أو أمراض معدية تنتقل عن طريق الغذاء إذا امتنعوا عن تنفيذ أوامر جهة الإدارة في ذلك.
- إلزام كل جهة عامة أو خاصة أو شخص طبيعي أو اعتباري استورد أو جلب نفايات خطيرة بإعادة تصديرها على نفقته الخاصة.
- مصادرة الطيور والحيوانات المضبوطة لدى من يحوزها أو ينقلها أو يتجول بها أو يبيعها أو يعرضها للبيع حية أو ميتة بدون الحصول على ترخيص من السلطات المختصة.
- سحب التراخيص من المنشآت والمحلات والمشاريع الخاضعة لتقييم التأثير البيئي إذا أخلت بشروط الترخيص فأدت إلى حدوث مشاكل بيئية ذات أهمية خاصة.



(1) المادة (٧٩) من النظام رقم ٦١ لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة في إمارة دبي.

المبحث الثاني

الدور الحديث للسلطات العامة في الوقاية من المخاطر البيئية

مما لا شك فيه أن وظيفة الدولة في مجال الوقاية من المخاطر في الوقت الحاضر قد تغيرت ولم تعد تمارس بنفس الأسلوب التقليدي نتيجة لتغير دور الدولة وانتقالها من الدولة الحارسة إلى دولة المرافق العامة ودولة المؤسسات التي تتدخل في جميع ميادين الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والتنظيمية ... وجاء ذلك نتيجة حتمية ومنطقية لثورة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وأجهزة الحاسوب والإنترنت والألياف البصرية وغيرها من الأجهزة الإلكترونية.

المطلب الأول

تدخلات السلطات العامة في الوقاية من المخاطر البيئية يقوم على المنهج الفني والعلمي والمعرفة

إن مواجهة المخاطر البيئية قد تطور تطوراً كبيراً لعدة أسباب أهمها :

(١) تعقيد المخاطر وتنوعها (La complexification des risques) إلى مخاطر طبيعية وصناعية ونووية وطبية وبشرية ...

إن مواجهة المخاطر البيئية يحتاج في الوقت الحاضر إلى اتخاذ إجراءات وتدابير تختلف عن تلك التي كانت سائدة سابقاً وذلك بسبب صعوبة تقدير هذه المخاطر وتشوش أو ضبابية نظرية الوقاية التي تتداخل مع العديد من الاهتمامات الأخرى^(١). إضافة إلى ذلك تختلف المخاطر البيئية من دولة إلى أخرى حسب تقدمها. فالمخاطر البيئية التي تواجهها الدول الصناعية تختلف عن تلك التي تواجهها الدول النامية. أيضاً تعتبر المخاطر البيئية في الدول

(١)- PONTIER Jean-Marie . La puissance Publique et la prévention des risques . A.J.D.A. Octobre 2003. P.1754.

الصناعية أكثر تعقيداً بسبب ارتباط هذه المخاطر بالصناعات الذرية والنوية وبالتقنيات المعقدة التي لا تعرفها الدول النامية .

من جهة أخرى، تختلف النظرة إلى مواجهة المخاطر البيئية عند العلماء المختصين في هذا المجال عن نظرة المواطنين، وهذا يؤدي إلى صعوبة أحياناً في سياسة الوقاية، لأن هذه الوقاية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار أولاً المخاطر الأكثر خطورة للمواطنين. إضافة إلى وجود صعوبة أحياناً في تقدير المخاطر البيئية عند العلماء أنفسهم أو حتى في وجود الخطر⁽¹⁾.

(٢) ارتباط مهمة الوقاية من المخاطر البيئية بوظائف أخرى للدولة La conjunction : de la prévention avec d`autre fonctions

بالنسبة إلى العديد من المختصين، ترتبط مهمة الدولة في الوقاية من المخاطر البيئية بمهام أخرى للدولة وتعتبر جزءاً لا يتجزأ منها وتختلط معها وخاصة إصلاح La réparation الأضرار البيئية ومراعاة تطبيق مبدأ الحيطة أو الحذر La précaution. والحقيقة التي لا يمكن إغفالها هو أن الوقاية تتداخل بالضرورة مع الحيطة والحذر، ولا تستطيع السلطات العامة أن تقصر اهتمامها فقط على الوقاية دون أن تأخذ بعين الاعتبار مبدأ الحيطة أو الحذر بل يجب عليها أن توجه اهتمامها إلى المسألتين معاً وفي الوقت نفسه. وهذا يؤكد حقيقة مؤداها أنه إذا لم تتخذ الدولة ممثلة في سلطاتها العامة الإجراءات والتدابير الضرورية في الوقاية من المخاطر البيئية فإن وقوع الأضرار البيئية يستوجب في هذه الحالة إصلاح الأضرار الناتجة عن هذه المخاطر وتعويض المتضررين أو ما يمكن أن نطلق عليهم ضحايا التلوث البيئي.

وهكذا تطورت مواجهة المخاطر البيئية في الوقت الحاضر وأصبحت تستند إلى الجوانب العلمية والفنية، أي على المنهج والدراسة والمعرفة، وهذا ما عناه لوتمان (2) Lautman

(1) LAUTMAN J., Limites de la déresponsabilisation assurée. Projet mars 2000 . no.261 p.35.

(2)-CAILLOIS Roger. Les jeux et les hommes. Gallimard. 1958. p.241.

بقوله "إن مواجهة المخاطر تشكل صورة من صور المعرفة (Forme de savoir) ، بل علماً جديداً (une nouvelle science) ويمكن تعريفه بأنه " علم تطبيقي يجمع بين حسابا الاحتمالات، أو تقنية أو فن الحسابات التي تقوم على تقييم الخبراء ، ووسائل أو طرق تحليل المواقف الخطرة، وتحديد استراتيجيات فاعلة للوقاية لمواجهة الكوارث " .

هذه المعرفة لا يمكن أن تكون انعكاساً لسياسة محددة مهما كانت معتقدات أو قناعات المسؤولين عن مواجهة المخاطر، لأن سياسة مواجهة المخاطر بيئية كانت أم صحية أم غذائية بالنسبة للمسؤولين هو تعبير عن سياسة متقدمة وعصرية خاصة مع تعقد المخاطر وتنوعها .

في هذا النطاق، يعتقد بعضهم بأن دور السلطات العامة في الوقاية من المخاطر البيئية يتأتى من أهمية هذه المخاطر بالنسبة للمجتمع وهذا ما دفع الفقيه بيك اوبك Beck إلى القول " بأن الوقاية من المخاطر ومواجهتها يعد صورة من صور المدنية الحديثة وفاعلا أساسيا فيها يمكن تسميته بمجتمع المخاطر (1) ("La société du risque") ولأهمية مهمة الدولة في الوقاية من المخاطر يتحدث البعض عن سياسة إدارة المخاطر La politique de gestion des risques . 3

انطلاقاً من المعطيات السابقة، يمكن القول بأن الوقاية من المخاطر البيئية يوجب على السلطات العامة أن تتخذ جميع الإجراءات والتدابير المؤسسة على تطور المعرفة والمعلوماتية والخبرة مع الأخذ بعين الاعتبار الجوانب الفنية والتقنية، وبناء على ذلك نرى ضرورة أن تقوم السلطات العامة المختصة بدراسة المخاطر البيئية وتنظيم جدول أو قائمة بها وتصنيفها تصنيفاً علمياً وحسب أهميتها على النحو الآتي :

(1) BECK U. L A SOCIÉTÉ DU RISQUE ; sur la voie d`une autre modernité Aubier. coll. Alto. 2001.

(2) Voir L A GESTION ADMINISTRATIVE DES RISQUES EN EUROPE. Annuaire européen d`administration publique. PUAM. 2002.

■ المخاطر البيئية المرتبطة بالطبيعة وبصفة خاصة الهزات الأرضية والزلازل، والفيضانات، والجفاف المدمر، والعواصف والرياح المدمرة والمناخ، والاحتباس الحراري، والحرائق المدمرة، والتصحر، وغيرها من الكوارث الناجمة عن الطبيعة.

■ المخاطر البيئية المرتبطة بفعل الإنسان أو ما يمكن تسميتها بالكوارث العامة (publiques séLes calamit) أو الكوارث القومية أو الوطنية، وخاصة المخاطر التكنولوجية كالتفجيرات النووية أو الذرية، والحروب، والمخاطر الكيميائية ومخاطر الاتصالات والمواصلات والنفائيات الطبية الخطرة والسموم والمخصبات الزراعية ووسائل النقل وغيرها من المخاطر الأخرى الكبرى.

المطلب الثاني

أثر مبدأ الحيطة والحذر على سياسة الوقاية من المخاطر البيئية

لقد صاحب التطور في مجال الأخطار (les risques) التي تواجه الإنسان سواء أكانت أخطارا بيئية أم صحية أم غذائية أم مناخية نتيجة لتسارع وتعقيد التطور العلمي والتكنولوجي ظهور مبدأ الحيطة أو الحذر (1) (du Principe de précaution)، وعلى الرغم من أهمية هذا المبدأ في الحد أو التقليل من الأخطار المرتبطة بالنشاط الإنساني أو الناجمة عن الطبيعة، لا يزال يكتنف الغموض مفهومه ونطاقه. (2)

أولاً : ظهور وتطور مبدأ الحيطة أو الحذر :

يجمل بنا أن نشير في البداية إلى أن مصطلح الخطر أو الأخطار (s) de(s) risque قد ارتبط في ذهن أو اعتقاد العديد من رجال القانون بنظرية المسؤولية دون خطأ القائمة

(1) FRANC Michel. Traitement Juridique du risque et principe de précaution. AJDA. .

(mars 2003 P. 360 et suiv

(2) KOURILSKI P. et VINEY G.. le principe de précaution. Doc. FR. 1999; ROUYERE A.. Lexigence de Précaution Saisi par Juge. RFDA. 2000. P.226 ; DE SADELEER N.. les avatars du principe de précaution en droit public. RFDA. 2001.P. 547.

على أساس فكرة المخاطر la responsabilité pour risque. هذا الأساس للمسئولية يضع المتضرر في مركز قانوني أفضل في مواجهة الدولة فيما لو طبق نظام المسئولية القائم على أساس فكرة الخطأ La responsabilité pour faute.

إن الربط بين الخطر والمسئولية القائمة على أساس فكرة المخاطر هو ربط قاصر وغير دقيق ، لأن المعالجة القانونية للخطر لا تقع فقط على عاتق رجال القانون والقضاة ، وإنما أيضاً على عاتق العلماء ، والصناعيين ، ومتخذي (صانعي) القرارات السياسية والإدارية ، والإعلام ، ومؤسسات المجتمع المدني ، ناهيك عن مسئولية الدول والنظام العالمي من خلال الاتفاقيات والمعاهدات الدولية .⁽¹⁾

ويضاف إلى ذلك ، أن موضوع المعالجة القانونية للمخاطر ليس جديداً ، وإنما الجديد هو التطورات الطارئة على مفهوم المخاطر نفسها وعلى تنوعها نتيجة للتطورات العلمية والتكنولوجية الهائلة في نطاق المعلومات والاتصالات وأجهزة الحاسوب والإنترنت والألياف البصرية واستخدامات الطاقة .. وغيرها، مما استوجب معالجة قانونية خاصة للمخاطر تميزت بظهور مبدأ الاحتياط أو الحذر وخاصة في نطاق البيئة والصحة والأغذية. هذا المبدأ الذي يجد أساسه في نظام الضبط الإداري الخاص الذي يهدف إلى وضع تشريعات خاصة للوقاية من المخاطر المرتبطة ببعض النشاطات ، ومن قبيل ذلك الضبط الإداري الخاص في نطاق المنشآت الخطرة والمقلقة للراحة والضارة بالصحة ، وفي نطاق حماية الآثار ، وحماية الطبيعة والبيئة ، وحماية الحيوانات من الانقراض أو حماية الصيد ... ، كما يجد أساسه في أحكام محكمة النقض المستندة إلى نص المادة (١٣٨٣) من القانون المدني⁽²⁾ ، وفي العديد من الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي .⁽³⁾

(1) FRANC M., op. cit. p. 360.

(2) تعطي هذه المادة الحق لمحكمة النقض الفرنسية أن تفصل في المنازعات استناداً إلى فكرة غياب أو عيب الاحتياط أو التبصر défaut de précaution, de prudence ou de diligence.

(3) C.E., 25 septembre 1998. Association Greenpeace C/Ministre de Agriculture et de la pêche. Rec. leb., P343; 19 Janvier 2001. Confédération National des Radio Libres. AJDA. 2001 p. 150

على المستوى العالمي : شهد مبدأ الاحتياط أو الحذر حضوراً واضحاً ومميزاً في المؤتمرات والاتفاقيات الدولية الخاصة بحماية البيئة ، وأهمها : اتفاقية فيينا لسنة ١٩٨٥م الخاصة بحماية طبقة الأوزون ، والإعلان الصادر عن مؤتمر برن لسنة ١٩٩٥م الخاص بالتنمية المستدامة ، والإعلان الصادر عن مؤتمر ريودي جنيرو (قمة الأرض) لسنة ١٩٩٢م الخاص بالبيئة والتنمية ، واتفاقية الأمم المتحدة لسنة ١٩٩٢م حول التغيرات المناخية ، والبروتوكول الصادر في سنة ١٩٩٤م وفقاً لاتفاقية ١٩٧٩م الخاصة بالتلوث الجوي العابري للحدود ، والإعلان النهائي لقمة الأرض التي انعقدت في نيويورك سنة ١٩٩٧م^(١) . إضافة إلى العديد من الاتفاقيات والبروتوكولات الخاصة بحماية المياه والبيئة البحرية من التلوث والمخلفات النفطية .

كما ظهر هذا المبدأ في نص المادة (١٧٤) من معاهدة الاتحاد الأوروبي ، وفي قرارات المجلس الوزاري للمؤتمر الأوروبي الذي انعقد في مدينة نيس الفرنسية في ٧ ديسمبر ٢٠٠٠م . وكذلك في التوجيهات والتعليمات الأوروبية: ومثال ذلك: التوجيهات رقم ٢٠٠١/٩٥ الصادرة عن البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي في ٣ ديسمبر ٢٠٠١م الخاصة بالحماية العامة للمنتجات ، واللائحة رقم ٢٠٠٠ - ١٧٨ الصادرة عن البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي في ٢٨ يناير ٢٠٠٢م الخاصة بالمبادئ العامة والتعليمات العامة المتعلقة بتشريعات الأغذية . أيضاً أشارت محكمة العدل للرابطة الأوروبية (CJCE) إلى مبدأ الحيطة أو الحذر في العديد من أحكامها^(٢) ، وهذا ما تبنته المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان^(٣).



(١) انظر أيضاً : الاجتماع الذي عقده أكثر من ٢٢٠٠ عالم تقريباً في مدينة مونت نيس الفرنسية سنة ١٩٧١م حول مشكلات البيئة والإنسانية ، ومؤتمر ستوكهولم ١٩٧٢م حول البيئة ، ومؤتمر نيروبي سنة ١٩٨٢م حول البيئة والتنمية .
(٢) على سبيل المثال: National. Cour de Justice des Communautés Européennes. (CJCE). 5 mai 1998. Farmer's Union. affaire C157/96 et C 180/96.
(٣) Cour Européenne des droits de L'homme. (CEDH) . 9 décembre 1994. Lopez-Ostra C/Espagne. REDE. 1997. No. 1 P. 89.

□ **على المستوى الداخلي** : نصت المادة II.11 . 110 من تقنين أو قانون البيئة رقم ١٠١ - ٩٥ الصادر في ٢ فبراير ١٩٩٥م صراحة على مبدأ الحيطة أو الحذر بقولها " يقتضي مبدأ الحيطة أو الحذر - مع غياب اليقين المبني على المعارف العلمية والفنية الآنية - عدم التأخر في تبني إجراءات فعالة ومنتاسبة لتوقي أو تدارك أية أخطار ينجم عنها أضرار خطيرة قد تنعكس على البيئة وبأقل تكلفة اقتصادية ممكنة أو مقبولة" (1)

ويتضح من هذا النص أن مبدأ الحيطة أو الحذر يطبق بصراحة في نطاق البيئة ، بل ولد هذا المبدأ في نطاق حماية البيئة ، إلا أن ذلك لا يمنع من تطبيق هذا المبدأ في نطاق جودة أو نوعية الصناعات الإنتاجية ، وجودة المباني (الحرير الصناعي Amiante) ، وجودة الخدمات الصحية المقدمة من قِبَل المؤسسات الصحية (فضيحة الدم الملوث بالإيدز في فرنسا) ، وجودة الغذاء أو الأطعمة (جنون البقر) ، وجودة الخدمات المصرفية والمالية (فضيحة بنك ليون) . (2)



وفي دولة الإمارات العربية المتحدة يوجد تطبيقات متعددة لمبدأ الحيطة والحذر في قانون البيئة الإتحادي وغيرها من القوانين واللوائح التنفيذية وذلك من خلال اتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية واللازمة لمنع أو تقليل التلوث البحري والهوائي والبري والغذائي والضوضائي وخاصة الإغراق البحري العمدي وغير العمدي وعمليات التصريف المقصودة أو العارضة من السفن للماد الزيتية والنفطية والنفايات الناجمة عن عمليات استكشاف البترول والغاز، ومن قبيل ذلك ما نصت عليه المواد (٩، ١٦، ١٧) من لائحة البيئة البحرية الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠١ وخاصة :

(1) " Le principe de précaution . Selon Lequel L'absence de Certitudes. compte tenu des connaissances Scientifiques et techniques du moment. ne doit pas retarder L'adoption de mesures effectives et proportionnées Visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à L'environnement à un cout économiquement acceptable . .

(2)FRANC M.. op. Cit. P. 361 .

❶ إعداد خطة طوارئ لمواجهة أية حادثة تكون نتيجة للعمليات الخاصة باستكشاف واستغلال قاع البحر من شأنها أن تؤدي إلى تلوث البيئة البحرية وموافقة السلطات المختصة على تلك الخطة، والتزام المسئول عن إدارة المنطقة البحرية بالإبلاغ فوراً عن أي حادث نتيجة عمليات الاستكشاف يؤدي إلى تلوث البيئة البحرية، وأن تتوفر على المنصة البحرية المعدات والآلات التي تعمل بشكل جيد للمشتغلين في عمليات الاستكشاف للتقليل من مخاطر التلوث.

❷ منع تفريغ أية تصريفات من المنصة البحرية الى البيئة البحرية باستثناء ما ينتج عن عمليات الحفر، وأن يكون تفريغ المخلفات الزيتية تحت مستوى سطح البحر بعمق كاف وحسب الاقتضاء، ووجوب اتخاذ كافة الاحتياطات الضرورية للتقليل من تسرب الزيت إلى البحر أو الغاز الذي يتم تجميعه أو حرقه أثناء اختيار الآبار.

❸ يجب على كل مشغل لمنصة بحرية أن يعد خطة استعمال المواد الكيميائية ورفعها إلى السلطات المختصة لاعتمادها، وعدم استعمال سوائل الحفر ذات القاعدة الزيتية في عمليات الحفر قبل الموافقة عليها من قبل السلطة المختصة، وعدم تفريغ سائل الحفر ذات القاعدة الزيتية في البيئة البحرية.

❹ التزام مشغل المنصة البحرية عند انتهاء استخدامها بغسل أو إزالة الملوثات المتبقية من خط الأنابيب، ودفن خط الأنابيب أو إزالة جزء منه بهدف القضاء على أي خطر يؤدي إلى عرقلة الملاحة أو الصيد، وإزالة هياكل المنصات البحرية كلياً أو جزئياً لضمان سلامة الملاحة والصيد.

ثانياً: تطبيقات مبدأ الحيطة على البيئة بأنواعها (الهوائية والترابية والغذائية)

١- في نطاق البيئة الهوائية: تلتزم الجهات أو الأفراد بما يلي :

١ "تلتزم جميع الجهات والأفراد عند القيام بأعمال التنقيب أو الحفر أو البناء أو الهدم أو نقل ما ينتج عنها من نفايات أو أتربة باتخاذ الاحتياطات اللازمة أثناء هذه الأعمال بالإضافة إلى الاحتياطات اللازمة للتخزين أو النقل الآمن لها لمنع تطايرها وذلك على النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية.."

٢ يلتزم المدير المسئول عن المنشأة باتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع التدخين في الأماكن العامة المغلقة إلا في الحدود المسموح بها في الترخيص الممنوح لهذه الأماكن، ويراعي في هذه الحالة تخصيص حيز للتدخين بما لا يؤثر على الهواء في الأماكن الأخرى، ويعد التدخين في غير هذا الحيز مخالفة إدارية تعرض مرتكبها للجزاء التأديبي المعمول به في المنشأة.

٣ تلتزم المؤسسات والمنشآت بضمان التهوية الكافية داخل أماكن العمل واتخاذ الاحتياطات والتدابير اللازمة لعدم تسرب أو انبعاث ملوثات الهواء إلا في الحدود المسموح بها والتي تحددها اللائحة التنفيذية سواء كان انبعاث تلك الملوثات ناتجاً عن طبيعة ممارسة المنشآت لنشاطها أو عن خلل في الأجهزة، وعليها أن توفر سبل الحماية اللازمة للعاملين تنفيذاً لشروط السلامة والصحة المهنية بما في ذلك اختيار الآلات والمعدات والمواد وأنواع الوقود المناسبة، على أن يؤخذ في الاعتبار مدة التعرض لهذه الملوثات.."

٢- في نطاق البيئة البرية: تلتزم الجهات أو الأفراد بما يلي :

١ اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحماية الصحة العامة من خلال حماية مياه الشرب والمياه الجوفية، ومكافحة التدخين في الأماكن المغلقة، وضمان التهوية الكاملة داخل أماكن العمل وتوفير الحماية الصحية اللازمة للعاملين في المنشآت والمصانع، والحماية من التلوث الناتج عن النفايات الخطرة والنفايات الطبية والمواد الضارة، والحماية من التأثير البيئي للمنشآت من خلال وضع الشروط والمواصفات والضوابط لمنح التراخيص لهذه المنشآت، وكل ذلك بهدف حماية البيئة، ومن ثم حماية الصحة العامة.

❶ اتخاذ الإجراءات الواجبة لإلزام المنشآت والمحلات والمصانع التي ينتج عن نشاطها المخلفات الصلبة والخطرة والطبية باتباع إجراءات معينة تحول دون تأثيرها الخطير على التربة أو الحد من هذا التأثير، وأهم هذه الإجراءات: معالجة المخلفات والنفايات قبل التخلص منها، وإحكام الرقابة المستمرة عليها، ونقلها بعيداً عن المناطق السكنية، والاستعانة بالخبرات المتخصصة في تشغيل وصيانة آلات المصانع التي ينتج عن نشاطها مثل هذه المخلفات، وحظر دفن النفايات الضارة أو السامة داخل التربة الزراعية، ووضع خطط مسبقة للطوارئ.

❷ مراعاة الشروط والضوابط والضمانات التي تحددها اللائحة التنفيذية لقانون البيئة الخاصة برش أو استخدام مبيدات الآفات أو مركبات كيميائية أخرى لأغراض الزراعة أو متطلبات الصحة العامة أو غير ذلك من الأغراض بما يكفل عدم تعرض الإنسان أو الحيوان أو النبات أو مجاري المياه أو أي من مكونات البيئة بصورة مباشرة أو غير مباشرة في الحال أو المستقبل للآثار الضارة لهذه المبيدات أو المركبات الكيميائية.."

٣- في نطاق البيئة الغذائية: تلتزم الجهات أو الأفراد بما يلي :

❶ اتخاذ كافة الإجراءات الكفيلة بسلامة خزانات وتوصيلات مياه الشرب وصلاحيته للاستعمال الآدمي طبقاً للمعايير التي تحددها اللائحة التنفيذية للقانون والتي يجب على أصحاب المباني والمنشآت الالتزام بها.

❷ اتخاذ كافة الإجراءات الخاصة بالصحة العامة والحجر البيطري عند استيراد منتجات الثروات المائية الحية من خارج الدولة، سواء كانت هذه المنتجات طازجة أو معلبة أو مملحة أو مدخنة أو مجففة .

❸ اتخاذ جميع الإجراءات والتدابير الخاصة بإعدام المأكولات والمشروبات الملوثة أو المعرضة للتلوث حماية لصحة الأفراد الذين يتعرضون عن طريق تلك المواد للعدوى والإصابة بالعديد من الأمراض، وكذلك الاستيلاء على الأجهزة والمعدات التي تستخدم لتصنيع الأغذية الفاسدة .

ثالثاً : انعكاسات مبدأ الحيطة أو الحذر على بعض القوانين التي لها تأثير على حماية البيئة (حماية الغذاء : حالة دراسية)

استند القضاء الإداري في فرنسا والقضاء الأوروبي في بعض الأحكام الصادرة عنهما إلى مبدأ الحيطة أو الحذر تارة بصورة صريحة باستخدامه " مبدأ الحيطة أو الحذر Le Principe de précaution ، وتارة بصورة غير مباشرة باستخدامه عبارة " إجراءات احتياطية des mesures de précaution في مجال حماية الغذاء .

ويراقب القاضي الإداري شرعية القرارات الإدارية التي تؤثر على صحة الإنسان وغذائه وكسائه بهدف حمايته كمستهلك . وتُعد قضية الذرة الصفراء المعدلة وراثياً (mais transgénique du) أول قضية استند فيها مجلس الدولة الفرنسي إلى مبدأ الحيطة أو الحذر بصورة صريحة وملموسة. ففي حكمه الأول حول هذا الموضوع قضى المجلس " بأن المخاطر الناجمة عن توزيع منتجات معدلة وراثياً أو بمعنى آخر ناتجة عن جينات ذرية (issues du genie molecular) تبرر وقف تنفيذ القرار الصادر عن وزير الزراعة والصيد والقاضي بتداول الذرة الصفراء المعدلة وراثياً في الأسواق وذلك من خلال تسجيل ثلاثة أنواع من هذه الذرة المعالجة عن طريق الجينات الذرية في قائمة المنتجات الزراعية في فرنسا " (1) . وقد أصدر المجلس حكمه الثاني حول هذه القضية بعد أن طرحت المسألة على محكمة العدل للرابطة الأوروبية تطبيقاً لنصوص التوجيهات الأوروبية رقم ٩٠/٢٢٠ الصادرة في ٢٢ أبريل ١٩٩٠م في شأن رواج أو توزيع الأجهزة العضوية المعدلة وراثياً ، وقد ألقى المجلس في هذا الحكم بصورة جزئية القرار الصادر في هذا الموضوع وانصب الإلغاء فقط على المدة المصرح بها بذلك . (2)

(1) C.E.. 25 septembre 1998. Assoc. Greenpeace Français C/Ministre de L'Agriculture et de la pêche. précité

(1) C.E.. 22 novembre 2000. Association Greenpeace et autres. Rec.. Leb.. P. 549 .

وفي حكم آخر قضى مجلس الدولة بأن " المخاطر الناجمة عن استخدام مبيد حشري من صنع أرجنتيني في بذور دوار الشمس (عباد الشمس)⁽¹⁾ Tournesol تبرر إلغاء قرار وزير الزراعة القاضي بالسماح ببيع هذا المبيد لمعالجة بذور الذرة الصفراء (des semences de maïs) والالتزام بإعادة النظر في هذا الموضوع "⁽²⁾ . واعتبر المجلس أن المعطيات العلمية المتوافرة وإجراءات الحيطة والحذر تفرض على الإدارة إلغاء قراراتها في هذا الشأن لأن ذلك سيسبب مخاطر وأضراراً جسيمة لا يمكن تداركها .⁽³⁾

وفي حكم آخر صدر في سنة ١٩٩٩م بمناسبة الطعن في المرسوم رقم ٩٧/٩٦٤ الصادر بتاريخ ١٤ أكتوبر ١٩٩٧م في شأن السماح للحكومة الفرنسية . استناداً إلى المادة 1-214.L من قانون الاستهلاك (الالتزام بالمطابقة obligation de coformité) . بمنع توظيف أو استخدام بعض العناصر أو المكونات من أصل أو منشأ حيواني في صناعة أغذية أو أطعمة الأطفال ، قضى مجلس الدولة بأنه " وفي ضوء إجراءات الحيطة أو الحذر المنصوص عليها في مجال الصحة العامة ، لم يرتكب الوزير خطأ واضحاً في التقدير d'erreur manifeste في مجال الصحة العامة ، بإقراره . استناداً إلى المعطيات العلمية المتوفرة . منع توظيف أو استخدام بعض العناصر أو المكونات من أصل أو منشأ حيواني d'origine animale (بقري أو عنزي (ماعز) bovine ou caprine) في أطعمة الأطفال .. " .⁽⁴⁾

من جهة أخرى ، طبق القضاء الأوروبي مبدأ الحيطة أو الحذر في العديد من أحكامه . في هذا الخصوص قضت محكمة العدل للرابطة الأوروبية " بصحة القرار رقم ٩٦/٢٣٩ الصادر عن اللجنة الأوروبية بتاريخ ٢٤ مايو ١٩٩٦م والقاضي بحظر استيراد لحوم البقر البريطانية لأن المعطيات العلمية المتوافرة في ذلك الوقت تبرر إمكانية نقل مرض دماغ في الأبقار (جنون البقر Vache folle) إلى الخراف aux moutons ، وليس هناك ما يمنع

(1) C.E.. 29 décembre 1999. Société Rustica Prograin Génétique. Rec.. table Leb.. P. 610

(2) C.E.. 9 octobre 2002. Union Nationale de L'apiculture Français. AJDA 2002. 2002 P.1180 .

(3) Ibid

(4) C.E.. 24 février 1999. Société Pro Nat.. Req No. 192465. Dr. Adm. 1999 No. 23915

من انتقال هذا العامل أو العنصر المرضي إلى الإنسان ... " (1) . وأيدت المحكمة الابتدائية للرابطة الأوروبية قرارين صدرا عن المجلس الأوروبي في ١١ سبتمبر ١٩٩٩م يقضيان بمنع استخدام المضادات الحيوية d'antibiotiques مضافة إلى علف (طعام) الحيوانات ... " (2) . وكان هذا الحكم مناسبة للمحكمة لإظهار الشروط اللازمة لتطبيق مبدأ الحيطة أو الحذر في مجال البيئة والصحة العامة والأمن الغذائي، إضافة إلى إبراز بعض المشكلات الناجمة عن المعطيات العلمية وأثرها على اتخاذ القرارات السياسية (3) .



(1) CJCE.5 mai 1998, National farmers Union. Aff. C - 180/96 - et C. 157/96 Rec., I P. 226
(2) Tribunal de première instance des Communautés Européennes (TPICE), Aff. T. 13/99
(3) Pfizer-Animal Health SAC/conseil. Aff. T-70/99 Alfarma Incc/Conseil .

الخاتمة

تناولنا في هذا البحث دور السلطات العامة في الوقاية من المخاطر البيئية باعتبار أن درهم وفقاً للحكمة المعروفة خير من قنطار علاج. وأنه يجب على هذه السلطات مركزية كانت أم غير مركزية أن تتخذ كافة الإجراءات والتدابير المناسبة والضرورية للوقاية من المخاطر البيئية والغذائية والصحية وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة وكذلك بما تتمتع به هذه السلطات العامة من سلطات الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام بجميع عناصره القانونية المتمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب والأخلاق العامة.

من كل ما سبق نرى إبداء الملاحظات التالية :

١. إن مهمة السلطات العامة في توقع المخاطر والوقاية منها تشكل بعداً سياسياً واقتصادياً واجتماعياً يرتبط بصورة مباشرة بأمن الدولة واستقرارها وأمن المجتمع وينعكس إيجاباً على تقدمها وعلى عجلة التنمية المستدامة فيها. إضافة إلى أن الرغبة والطموح نحو الأمن يشكّلان هاجساً ملحاً لدى كل الدول مهما كانت أيديولوجياتها أو توجهاتها.

٢. فرضت التطورات الحديثة على الدولة التزاماً بتحقيق الأمن في صوره المختلفة وهذا يقتضي أن يكون من بين مهامها التنبؤ والتوقع ووضع استراتيجيات لمواجهة المخاطر البيئية وذلك تعزيزاً لدورها لدولة المرفقي والضبطي والمؤسسي .

٣. إن مواجهة المخاطر البيئية قد تطور تطوراً كبيراً لعدة أسباب أهمها:

● تعقيد المخاطر وتنوعها (La complexification du risque) إلى مخاطر طبيعية وصناعية ونووية وطبية وبشرية ...

● إرتباط مهمة الوقاية من المخاطر البيئية بوظائف أخرى للدولة La conjunction de la prévention avec d`autre fonctions وخاصة إصلاح La réparation الأضرار

البيئية ومراعاة تطبيق مبدأ الحيطة أو الحذر La précaution.

٤- إن التوسع المستمر في تطبيق الضبط الإداري الخاص في مجال البيئة جاء نتيجة حتمية لازدياد وتفاقم المخاطر البيئية الناجمة عن التلوث البيئي، مما أدى إلى منح السلطات الإدارية سلطات وامتيازات كبيرة في مجال الوقاية من المخاطر البيئية وذلك عن طريق إصدار الأنظمة واللوائح الخاصة بالضبط الإداري البيئية سواء على المستوى القومي أو على المستوى المحلي إضافة إلى القوانين الخاصة بالبيئة . وتتفاوت هذه الإجراءات بين الحظر (أو المنع)، والإلزام (أو الأمر)، والترخيص (أو الإذن)، أو الإبلاغ (أو الإخطار)، أو منح الحوافز، أو استعمال القوة الجبرية.

٥- مواجهة المخاطر البيئية تطورت في الوقت الحاضر وأصبحت تستند على الجوانب العلمية والفنية، أي على المنهج والدراسة والمعرفة وأصبحت تشكل صورة من صور المعرفة (*Forme de savoir*)، بل علماً جديداً "une nouvelle science" علم تطبيقي يجمع بين حساب الاحتمالات، أو تقنية أو فن الحسابات التي تقوم على تقييم الخبراء، ووسائل أو طرق تحليل المواقف الخطرة، وتحديد استراتيجيات فاعلة للوقاية لمواجهة الكوارث".

٦- ضرورة أن تقوم السلطات العامة المختصة بدراسة المخاطر البيئية وتنظيم جدول أو قائمة وتصنيفها تصنيفاً علمياً وحسب أهميتها على النحو الآتي:

❶ المخاطر البيئية المرتبطة بالطبيعة وبصفة خاصة الهزات الأرضية والزلازل، والفيضانات، والجفاف المدمر، والعواصف والرياح المدمرة والمناخ، والاحتباس الحراري، والحرائق المدمرة والتصحر، وغيرها من الكوارث الناجمة عن الطبيعة.

❷ المخاطر البيئية المرتبطة بفعل الإنسان أو ما يمكن تسميتها بالكوارث العامة (*Les publiquesé Les calamit*) أو الكوارث القومية أو الوطنية، وخاصة المخاطر التكنولوجية كالتفجيرات النووية أو الذرية، والحروب، والمخاطر الكيميائية ومخاطر

الإتصالات والمواصلات والنفايات الطبية الخطرة والسموم والمخصبات الزراعية ووسائل النقل وغيرها من المخاطر الأخرى الكبرى .

٧ - لم تستند معظم الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري في فرنسا أو عن محاكم الاتحاد الأوروبي في نطاق الصحة العامة أو البيئة أو الأمن الغذائي إلى مبدأ الحيطة (أو الحذر) بصورة صريحة (explicite) ، وإنما بصورة غير مباشرة باستخدامها عبارة الإجراءات الاحتياطية (des mesures de précaution) . وهذا يدل على أن فكرة مبدأ الحيطة أو الحذر لا تزال تثير الكثير من الغموض أو اللبس ، لأن التكهن أو الترقب (La Prévention) ممارسة معقدة . وهذا ما يدعوننا إلى القول أن على الدولة أن تفصل ما بين اليقين أو (الأكيد) La certain والمحتمل Le probable وغير المحتمل⁽¹⁾ L'improbable .

٨ . يمارس القاضي الإداري (قاضي دعوى تجاوز حد السلطة Juge de l'excès de pouvoir) في نطاق شرعية القرارات المستندة إلى مبدأ الحيطة أو الحذر (du principe de précaution) رقابة صارمة ودقيقة (Strict) وبصفة خاصة على الشرعية الخارجية (La Légalité externe) لهذه القرارات، بمعنى آخر احترام الإجراءات السابقة لإصدار هذه القرارات . وهذا ما يتضح من سلسلة القرارات الصادرة عن مجلس الدولة حول موضوع الذرة الصفراء المعدلة كما أسلفنا سابقاً .⁽²⁾

٩ . وتبدو رقابة القاضي الإداري في هذا النطاق مقيدة (restreint) ، فهي رقابة للخطأ الواضح في التقدير . وهذا الأمر جلي من خلال القرارات المطعون عليها بسبب تجاوز الحيطة أو الحذر⁽³⁾ (pour excès précaution) أو في أقل التقديرات من خلال القرارات

(1) PONTIER Jean-Marie. La puissance Publique et Prévention des risques. AJDA, octobre 2003

(2) Arrêts. Association Greenpeace français. 1998. 2000 précité .

(3) C.E.. 21 avril 1997. Barbier. Req. No. 180274; Soc Rustica Prograin. 1999 Précité..

المطعون عليها بسبب غياب أو نقص في الاحتياط أو الحذر⁽¹⁾ (pour défaut de précaution)

١٠ . لم يتردد القاضي الإداري في اللجوء إلى فكرة الخطأ في القانون L'erreur de droit عندما لا تقوم السلطة الإدارية بالنظر في جميع العناصر الضرورية لتقدير عدم الضرر عند L'appréciation de l'innocuité إلى منتج ما .⁽²⁾

١١ . يستوجب تطبيق مبدأ الحيطة أو الحذر أمام القضاء الإداري اللجوء إلى إجراءات الاستعجال بهدف وقف تنفيذ القرارات المستندة إلى هذا المبدأ ، وحتى يتمكن قاضي الموضوع من الفصل في الدعوى بموضوعية ولتجنب اتخاذ قرارات سريعة وعديمة الفائدة وعقيمة . في هذا الخصوص أصدر مجلس الدولة الفرنسي العديد من الأحكام المتعلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري de sursis à execution في نطاق الطلبات المقدمة من ذوي الشأن لوقف تنفيذ القرارات المستندة إلى مبدأ الحيطة أو الحذر بعد التأكد من توافر الشروط الموضوعية لذلك والمتمثلة في : وجود ضرر لا يمكن تفاديه أو تداركه ، والوسائل الجدية المبررة لإلغاء القرار .

وقد ألغى قانون رقم ٥٩٧-٢٠٠٠ الصادر في ٣٠ يونيو ٢٠٠٠م (دخل حيز التنفيذ اعتباراً من ١ يناير ٢٠٠١م⁽³⁾ في شأن إصلاح إجراءات الاستعجال أمام القضاء الإداري نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية واستبدله بنظام آخر هو الاستعجال . الموقف Le référé suspension وحدد الشروط الموضوعية لهذا النظام بتوافر حالتها الاستعجال L'urgence ، والشك الجدي (القوي) La doute sérieux في شرعية القرار⁽⁴⁾ .

(1) C.E.. 28 Juillet 1999. Association intercommunale Morbihan sous très haute tension. Req. No. 184268; CAA Bordeaux 5 novembre 1998. COGEMA. Req. No. 98BX01320

(2) C.E. 9 octobre 2002. union nationale de L'apiculture française. Précité .

(3) Jouranal officiel (JO) , 1 juillet 2000 P. 9948.

(4) CASTAING cécile. la mise en oeuvre du principe de précaution dans Le Cadre du référé-suspension. AJDA. 2003 p. 2290 ET Suiv.

المراجع

- (1) LACHAUME Jean-Francois. La Compétence suit la notion. Actualité Juridique. Droit Administratif (AJDA), 2002 .
- (2) DREIFUSS Muriel. L'immixtion du droit privé dans les contrats administratifs. AJDA. 2002.
- (3) BERNITZ U.. Harmonisation et Coordination de la Législation du marché. La notion de droit du marché. RTD com.. 1971
- (4) LUCAS DE LEYSSAC U.et PARLEANI G.. droit de marché. PUF Coll. Thémis Droit Privé. 2002.
- (5) DELVOLVE Pierre. La question de l'application du droit de la consommation aux services publics. Dr Adm.. 1993.
- (6) AMAR J.. De l'usager au consommateur du service public. PUAM 2001.
- (7) BETTINGER ch.. L'introduction des clauses abusives dans le droit des services publics. dossier spécial. Dr. Adm.. 1993.
- (8) CALAIS-AYLOY J. et STEINMETZ. F.. in droit de Consommation. Précis Dalloz. 5 eme édition. 2000 No. 32 et suiv..
- (9) MONNIER M.. service public et droit de la consommation. en droit français et communautaires. RID éco. 1996. No 3.
- (10) PONTIER Jean-Marie . La puissance Publique et la prévention des



risques . A.J.D.A. Octobre 2003 .

(11)- LAUTMAN J.. Limites de la déresponsabilisation assurée. Projet mars 2000.

no.261

(12) -CAILLOIS Roger. Les jeux et les hommes. Gallimard . 1958, p.241.

(13)-BECK U. L A SOCIÉTÉ DU RISQUE ; sur la voie d'une autre modernité Aubier. coll. Alto, 2001

(14) LA GESTION ADMINISTRATIVE DES RISQUES EN EUROPE. Annuaire européen d'administration publique. PUAM . 2002

(15) FRANC Michel. Traitement Juridique du risque et principe de précaution. AJDA. .

(mars 2003 .

(16)- KOURILSKI P. et VINEY G.. le principe de précaution. Doc. FR. 1999 .

(17)- ROUYERE A.. L'exigence de Précaution Saisi par Juge. RFDA. 2000

(18)- DE SADELEER N.. les avatars du principe de précaution en droit public. RFDA. 2001.

(19) CASTAING cécile. la mise en oeuvre du principe de précaution

dans

(20) Le Cadre du référé-suspension. AJDA. 2003 p. 2290 ET Suiv

(21) .

(٢٠) - ماجد الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، منشورات جامعة الإمارات . ٢٠٠٤ .

(٢١) - نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، (شرح القانون الاتحادي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها.) ، مطبوعات مكتبة الجامعة ، الشارقة ، الطبعة الأولى ٢٠٠٦ م .

(٢٢) - القانون الاتحادي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها واللوائح التنفيذية الصادرة استناداً له .

(٢٣) - القانون الاتحادي رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٩ بشأن استغلال وحماية وتنمية الثروات المائية الحية.

