



الجامعة اللبنانية  
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية  
العمادة

# الدور الحمائي لوزارة البيئة بين الواقع والمرتجى

إعداد

الطالب حسن سلمان

إشراف

د. غالب فرحات

## إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى من بوجودهم كان لحياتي قيمة ومعنى

والداي وزوجتي وأولادي

## شكر وتقدير

أتوجه بالشكر إلى عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية الإداري المتفاني في خدمة الكلية ورفع شأنها، وأشكر إدارة الفرع الأول وموظفيها وأساتذتها، والشكر موصول للأستاذ المشرف د. غالب فرحات الذي كان لنصحه وإرشاده الدور الأبرز في هذا العمل...

فلكم مني جميعاً كل الشكر والتقدير...

## المقدمة

### ... لبنان يحتضر ...

هذا البلد الصغير الذي كان يوصف بسويسرا الشرق في بداية السبعينيات من القرن الفائت قد تغير كثيراً حتى بلغ التلوث في مياهه الحلوة والمالحة حداً قاتلاً بحيث أصبح الشارب من مياهه لا يعود إليه وإنما يدخل المستشفى. كما ان التربة فقدت خصوبتها وغدت فحاً قاتلاً للطيور المهاجرة بفعل المبيدات الحشرية والكيماويات المستعملة في الزراعة. أما الهواء فأضحى كغرف الموت النازية ولم يبقى من سحر عليه إلا قدرته على إخفاء مدينة بكاملها.

لقد تعلمنا في الجامعة اللبنانية أن البيئة هي كل ما يحيط بالإنسان وأن دراستها تتركز على قياس التفاعل والتأثير المتبادل بين الإنسان ومحيطه. هنالك مثلاً منقولاً عن السكان الأصليين لأميركا الشمالية يفيد بأن "البيئة ما هي إلا أمانة بين أيدينا نحملها للأجيال القادمة يتوجب علينا المحافظة عليها".

حسناً، إنها مقولة تصلح لزمان ومكان الهنود الحمر إلا أنها مؤذية جداً للبناننا، فلا البيئة أمانة ولا الموعد مؤجل.

نحن نعيش واقعاً سيئاً حيث احتلت بيروت المركز الثاني عالمياً لأكثر المدن تلوثاً بمعدل 460 مرة المعدل المقبول من المركبات العالية السمية في الهواء.

الواقع أن الكثافة السكانية الحقيقية بلغت أكثر من 800 شخص في الكم مربع في بلد أنهكته الحرب الأهلية وتركت آثاراً بيئية كارثية أفشلت كل خطط التنظيم المدني وزرعت النشاطات الصناعية في قلب المناطق السكنية وأسست للتعدي على ضفاف الأنهر والشواطئ.

الواقع أيضاً أن الإصابات المختلفة بمرض السرطان كانت قد بلغت 5206 إصابة من أصل 100000 شخص في العام 2018 مع وجود تقديرات لبلوغ 7500 إصابة لهذا العام أي 7.5% فهل لكم أن تتخيلوا الكلفة الصحية إذا أضفنا إلى القائمة أمراض الجهاز التنفسي والالتهاب الكبدي

والتوتر العصبي الناجم عن التلوث السمعي الذي بلغ في وسط بيروت 70 ديسبل في العام 2005 بحسب جمعية " بيئة على الخط " في حين ان المعدل الموصى به هو بين 20-40 ديسبل، كل ذلك في إهمال متعمد لأي إحصاءات عن هذه الأمراض منعتني من الحصول على أي رقم مفيد ما عدا إشارة نقابة الصيادلة إلى إستيراد لبنان 1081836 (أي أكثر من مليون) علبة دواء أعصاب في العام 2007.

والواقع أيضاً وأيضاً أن القطاع السياحي في بلد كان إقتصاده يعتمد على السياحة والخدمات بنسبة 60% منهار بالكامل جراء التلوث حيث تنعدم الشواطئ الصالحة للسباحة او الغابات الخضراء وحيث بلغ التلوث العمراني حداً أخفى معظم الأماكن السياحية وأهمها قلعة بعلبك.

إن البيئة والحال هذه لم تعد أمانة في أيدينا وإنما ديناً مستحق الدفع مسلطاً على رقابنا نؤديه على حساب حياتنا وحياة أبنائنا ونسده بنقود صحتنا وبصورة يومية يجب علينا منع تراكمه والعمل على حصره تمهيداً لتسديده ومحوه من دفاتر أيامنا. بعبارة أخرى يجب علينا الحد من الأضرار البيئية لسلوكياتنا وممارساتنا اليومية تمهيداً لحظر كل النشاطات المضرة بالبيئة إذا ما أردنا نصل ببلداننا إلى بيئة سليمة.

إن هذا الوضع المأساوي دفعني للبحث عن الأسباب القانونية التي تشل فعالية وزارة شابة تضم خيرة الموظفين الأكفاء وحاملي الإجازات الجامعية والشهادات التخصصية وتمنعها من تحقيق الأهداف المنشودة.

# القسم الأول

## الإطار العملي

إن الاهتمام بالقضايا البيئية كان الدافع للسعي لنيل الماستر "المهني" في قانون البيئة، لذلك وبعد موافقة الجامعة اللبنانية بشخص عمادة كلية الحقوق والأستاذ المشرف د. غالب فرحات، قمت بتقديم طلب التدريب في وزارة البيئة التي وافقت مشكورة على منحي فرصة التدريب لديها وذلك بناء على قرار معالي الوزير رقم (1/1037) تاريخ (25-10-2017) القاضي بالتحاقني بمصلحة تكنولوجيا البيئة التي ترأسها الدكتور "سمر مالك" التي أسهمت بتعريفي بوزارة البيئة، إنشائها، تنظيمها، دورها، وأهميتها، كما منحنتي فرصة الإطلاع على مختلف الأعمال الدراسية والقوانين ذات الصلة التي تعتبر ضرورية لمعالجة الإشكاليات المطروحة في هذا التقرير.

### ♦ أولاً: وصف مكان التدريب (وزارة البيئة)

أحدثت وزارة البيئة بموجب القانون رقم 216 الصادر بتاريخ 1993/4/2 الذي أناط بها مهمة إعداد سياسة عامة ومشاريع وخطط طويلة ومتوسطة المدى في كل ما يتعلق بشؤون البيئة واستعمال الموارد الطبيعية واقتراح الخطوات التنفيذية لتطبيقها ومراقبة التنفيذ. ووضع الدراسات التفصيلية للخطط الواجب اتباعها للمحافظة على المحيط ومكافحة التلوث مهما كان مصدره، وبالأخص النفايات والمياه المبتذلة وملوثات الهواء والتسربات إلى المياه الجوفية ومياه الشفة والري، وذلك بعد القيام بإجراء مسح شامل للمنشآت القائمة على الشاطئ كافة أو في الداخل والتي تشكل نفاياتها خطراً محتملاً على البيئة. وتحديد الشروط البيئية للترخيص بإنشاء المصانع والمعامل والمناطق الصناعية والمزارع الحيوانية ومزارع الدواجن، والكسارات والمقالع والمرامل والمناجم ومصانع الزفت والمدافن. وتحديد شروط استعمال الشواطئ البحرية والنهرية بما يضمن حماية البيئة. وتحديد وجهة استعمال الأراضي المشاعية على اختلاف أنواعها، إذا كان من شأن هذا الاستعمال إحداث أي ضرر أو تلوث للبيئة. وتحديد أنواع الحيوانات والطيور المسموح صيدها ومواسم الصيد وأماكنه، كذلك أنواع

الطيور والحيوانات والأسماك والنباتات المهددة بالانقراض وكيفية حمايتها. وتصنيف المناظر الطبيعية وتحديد مواقع إنشاء المحميات الطبيعية على أنواعها والمساهمة في وضع خطة السلامة والصحة والبيئة وغيرها من الأمور التي أناطها بها هذا القانون.

تتألف وزارة البيئة من مديرية عامة واحدة هي المديرية العامة للبيئة التي تضم الإدارة المركزية والدوائر الإقليمية.

## 1- مهام المديرية العامة للبيئة:

تعنى المديرية العامة للبيئة بجميع شؤون الوزارة من مهامها وضع السياسة العامة والمشاريع والخطط في كل ما يتعلق بسلامة البيئة ومراقبة تنفيذها.

كذلك التنسيق بين مختلف المصالح بهدف إعداد التشريعات والمواصفات وتحديد المعايير والمؤشرات اللازمة ووضع خطط الوقاية لمجابهة الكوارث والحوادث والأضرار المفاجئة.

كما تقوم الإدارة العامة بالرقابة على أعمال الموظفين والمصالح مشكل عام وتقوم أيضاً بالربط بين مختلف دوائرها بهدف إستخلاص العبر وتحديد شروط النشاط الصديق للبيئة الذي تمارسه مختلف المؤسسات المصنفة والمتقدمة بطلبات ترخيص.

## 2- تشكيل المديرية العامة للبيئة:

تتألف المديرية العامة للبيئة من:

- الادارة المركزية.

- الدوائر الاقليمية.

تتألف الادارة المركزية من: مصلحة الديوان، مصلحة التوجيه البيئي، مصلحة البيئة السكنية، مصلحة الموارد الطبيعية، مصلحة تكنولوجيا البيئة، مصلحة التخطيط والبرمجة، مصلحة الدوائر الاقليمية والضابطة البيئية.

## أ- مصلحة الديوان:

تتألف مصلحة الديوان من 4 دوائر:

- دائرة الشؤون الإدارية والتوثيق: أي قلم الوزارة وفيها تودع الطلبات والمعاملات ومنها تسترد وتعتبر باب العلاقة بين المواطن والوزارة كما معاملات البريد وأعمال الاحصاء ومراجعة الشكاوى.
- دائرة الشؤون الوظيفية والمالية: تتألف من ثلاثة أقسام وتعنى بتدريب وتطوير الموظفين كما تعد الموازنة وجدول الرواتب وتصفية الحسابات وكافة المعاملات المالية كما تعد المناقصات وتستدرج العروض وتنظم الاعمال والخدمات وتؤمن الاشراف على الأبنية وصياغتها ونظافتها.
- دائرة الشؤون القانونية: ومن أهم وظائفها مشاريع القوانين المتعلقة بإدخال المفاهيم البيئية وقبول الهبات ومتابعة الجريدة الرسمية ومسك قاعدة بيانات قانونية وتحفيز الاتفاقيات والمعاهدات الدولية أما الدور الأهم فيتلخص في متابعة القضايا والدعاوى المتعلقة بوزارة البيئة.
- دائرة الشؤون الخارجية والعلاقات العامة: تتولى متابعة الاتفاقيات والمعاهدات والعلاقات المحلية والاقليمية والدولية كما تنسيق النشاطات وإعداد المؤتمرات والإجتماعات والدورات.

## ب- مصلحة التوجيه البيئي:

تتألف من ثلاث دوائر:

- دائرة الارشاد والتوعية: ومهمتها العمل على تعميم المفهوم البيئي من خلال وسائل الإعلام والتواصل الاجتماعي وإدارة المكتبة البيئية.
- دائرة القطاع الخاص: تحاول إشراك القطاع الخاص في الإدارة البيئية والتواصل معه وتعزيز قدراته وتشجيعه من خلال برامج منح صغيرة ومنح تعليم.
- دائرة الإعلام البيئي: تنسق مع الإعلام بهدف دعم الوعي البيئي وتصدر نشرة دورية عن النشاطات البيئية يُمكن بيعها بالتنسيق مع وزارة الأعلام.

## ج- مصلحة البيئة السكنية:

تتألف من دائرتين:

- دائرة حماية البيئة السكنية: تحدد مصادر التلوث وتمارس الرقابة عليها وتصنف الأراضي والمناطق الصناعية والمؤسسات وتتنظر في طلبات ترخيص المؤسسات المصنفة وتحدد الشروط البيئية للمشاريع الكبرى ومشاريع الضم والفرز ومشاريع الاستهلاك.
- دائرة مكافحة تلوث البيئة السكنية: تكافح جميع مصادر تلوث البيئة السكنية عبر إدارة متكاملة للنفايات الصلبة والسائلة، المنزلية والصناعية غير الخطرة وتحدد المعايير والقيم الحدية المسموح بها عبر اقامة وتشغيل مراكز معالجة النفايات ومحطات التكرير والمعالجة للمياه المبتذلة والاشتراك في لجان إستلام هذه المنشآت وتشغيلها.

## د- مصلحة الموارد الطبيعية:

تتألف من دائرتين:

- دائرة حماية الموارد الطبيعية: مهمتها العمل على الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية وتحديد الشروط الملزمة لإستثمارها وإستخدامها كمواد أولية وحمايتها من مصادر التلوث كميّاه الينابيع والبحيرات والأنهار وحماية الأرض من التصحر وانجراف التربة كذلك المحافظة على نوعية التربة.
- دائرة الأنظمة الإيكولوجية: تعمل على توازن الأنظمة البيئية في الطبيعة، وتحديد المكونات المهددة بالإنقراض وحمايتها، وتحديد وحماية المواقع والمناظر الطبيعية.

## و- مصلحة تكنولوجيا البيئة:

تتألف من ثلاث دوائر:

- دائرة السلامة الكيميائية: تتابع وتراقب إدارة النفايات الخطرة وتصنف المواد الكيميائية وشروط إدارتها وإستيرادها وتصديرها والموافقة على البيانات الجمركية لهذه المواد.

- دائرة نوعية الهواء: تعنى باعداد مشاريع إدارة مستدامة للهواء، وتحدد مصادر تلوث الهواء وتراقبه وتكافحه، وتضع الشروط والقيم الحدية لنوعية الهواء المقبولة.
- دائرة الأنظمة البيئية المتكاملة: تدير نظام تقييم الأثر البيئي والفحص البيئي المبدئي وتشجع اعتماد مصادر طاقة نظيفة.

#### ز- مصلحة التخطيط والبرمجة:

تتألف هذه المصلحة من ثلاث دوائر:

- دائرة السياسات البيئية: تعد السياسات والخطط البيئية وبرامجها التنفيذية وتحدد القوانين والأنظمة الواجب إعدادها أو تطويرها كما تضع تقارير دورية عن الوضع البيئي وتقترح الحلول للمشاكل ذات صلة.
- دائرة الرصد البيئي والإحصاء: تتولى جمع المعلومات المحلية والإقليمية والدولية وتحليلها وإستخلاص النتائج وجمعها في بنك المعلومات.
- دائرة الأنظمة المعلوماتية: تدخل وتطور الأنظمة المعلوماتية وتبرمج بنك المعلومات.

#### س- مصلحة الدوائر الاقليمية والظابطة البيئية:

وتتألف من دائرتين:

- الدوائر الاقليمية: تمثل هذه الوزارة في كافة المحافظات ما عدا محافظة بيروت، وتنسق فيما بينها وبين المؤسسات العامة والادارات المحلية كالمبلديات في تلك المحافظات بالإضافة إلى التنسيق مع المحافظة والقائم مقام. وتجمع المعلومات في محافظتها عن الوضع البيئي وتنسق مع الظابطة البيئية.
- الظابطة البيئية: أنشئت بموجب القانون 2014/251 وألحقت بموجب المرسوم 2016/3989 بوزارة البيئة، وهي تضم أربعين مراقباً بيئياً، ولها صفة الظابطة العدلية بما يختص بالجرائم البيئية وتتولى ضبط الجرائم البيئية المعينة في القانون 2002/444 والقانون 2005/690 وتنفذ التكاليف القضائية والإنابات والأحكام والمذكرات العدلية في حق مرتبكي الجرائم.

## ♦ ثانياً: القوانين والأنظمة المرعية الإجراء في الشأن البيئي

إن التدهور البيئي يهدد احتمالات النمو الاقتصادي اللبناني، ويأتي على السياحة التي هي أحد موارد لبنان الاقتصادية. فالعناية بالبيئة لها جدواها الاقتصادية من نواحٍ عديدة خاصةً إذا ما تذكرنا أن لبنان هو البلد الوحيد في الشرق الأوسط الذي يتمتع بخصوصيات طبيعية لا مثيل لها في البلدان المجاورة.

وقضية البيئة هي من الأمور الأساسية التي تفرض نفسها في أي مجتمع، فالتزايد المستمر لعدد السكان وما يرافقه من نزوحٍ دائمٍ في المجتمع نحو التمدن والعمران، مع ما يرافق ذلك من تمدد سكني واستنزافٍ متزايدٍ للموارد الطبيعية، في غياب الوعي العام وفي ظل تجاهلٍ أو غياب القانون الذي يحمي العلاقة بين الإنسان والطبيعة وينظمها، حملت البيئة أعباءً وخلق فيها مشكلات باتت تخل بالتوازن الذي يسمح للنظام الطبيعي بتجديد نفسه، وصارت تهدد حياة الإنسان ذاته الذي سخر ذلك النظام الطبيعي من أجل تحسين شروط حياته.

وقد سعت الدولة إلى وضع القوانين والأنظمة التي تساهم بشكلٍ كبير في الحد من تلويث البيئة بعناصرها الثلاث: الماء والهواء والتربة، نستعرضها في هذا البند:

### 1- القوانين:

- قانون أحداث وزارة البيئة رقم 216 تاريخ 1993/4/2: يتضمن القانون تسع مواد تنشأ بموجبه وزارة البيئة يعدد مهامها بالإضافة إلى إنشاء مجلسٍ إستشاريٍ وتحديد شروطه ومهامه ويعدد قانون المديرية العامة ومهامها وكل من مصلحة المحافظة على الطبيعة ومصلحة حماية البيئة السكنية ومصلحة تكنولوجيا البيئة ومهامها كما يعدد الشروط المطلوبة لتوظيفة الفئة الأولى والثانية.

- قانون حماية البيئة رقم 444 الصادر في 2002/7/29: يتألف هذا القانون من " 68" مادة تتوزع على سبعة أبواب ويحدد الإطار القانوني العام لتنفيذ سياسة حماية البيئة وذلك

من خلال التعريف بالمبادئ الأساسية والاحكام العامة وتنظيم القطاع والتخطيط البيئي وإنشاء المجلس الوطني للبيئة وإنشاء الصندوق الوطني للبيئة وتحديد آليات الرقابة ونظام المعلومات والمشاركة في إدارة البيئة وتعداد التدابير، كما يعدد نطاق القانون بالنسبة للهواء والماء والأرض التابعين للدولة اللبنانية وشروط عمل المنشآت والتعامل مع المواد الكيماوية الضارة او الخطرة عبر فرض دراسة الأثر البيئي والتلوث السمعي (الضجيج) والمحافظة على التنوع البيولوجي والتعامل مع مخاطر الكوارث الطبيعية كما يحدد الطبيعة القانونية لإقامة المسؤولية عن الأضرار البيئية والتدابير الادارية المتاحة بهذا الخصوص والعقوبات الواجب فرضها. لقد أرسى هذا القانون أربع مبادئ هي:

1- مبدأ حماية البيئة.

2- حق المواطن بالحصول على المعلومة البيئية.

3- مبدأ الوقاية والإحتراس

4- مبدأ الملوث يدفع.

- القانون 251 تاريخ 2014/4/15 الرامي إلى تخصيص محامين عامين متفرغين وقضاة تحقيق لشؤون البيئة: يتألف هذا القانون من "6" مواد ويضاف إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية ويحدد شروط ومهام وإختصاص المحامي العام البيئي.

- القانون 690 تاريخ 2005/8/24 الرامي إلى تحديد مهام وزارة البيئة وتنظيمها: يتألف من "13" مادة ويعتبر هذا القانون معدلاً بالقانون 251 من أهم القوانين بحيث أنه وسع من مهام وصلاحيات وزارة البيئة فهو أنشأ الضابطة البيئية وأضافها إلى تنظيم الوزارة وحدد مهام المصالح في الوزارة وصلاحياتها وألغى القانون 216 وتعديلاته.

- القانون رقم 532 تاريخ 1996/7/24 إنشاء محمية طبيعية ضمن مشاعات قرى نيجا، جباع، مرستي، الخريبة، معاصر الباروك، بمهريه، عين داره وعين زحلنا بالإضافة إلى ملك الجمهورية اللبنانية في الجانب الشرقي من جبل الباروك.

## 2- بالنسبة للمراسيم:

- المرسوم 8006 تاريخ 2002/6/11 والمعدل بالمرسوم 13389 الصادر في 2004/9/30: يحدد هذا المرسوم أنواع نفايات المؤسسات الصحية وكيفية تصريفها.
- المرسوم 8018 الصادر في 2004/4/10: يتألف من "42" مادة ويحدد أصول وإجراءات وشروط الترخيص بإنشاء المؤسسات الصناعية واستثمارها وذلك عبر تصنيف المؤسسات بحسب حجمها وأضرارها البيئية على محيطها.
- المرسوم 8803 الصادر في 2002/6/12: يتألف من "31" مادة ويحدد أصول وإجراءات وشروط الحصول على رخصة مقلع أو كسارة كما ينشأ المجلس الوطني للمقالع كذلك يحدد موجبات المستثمر خلال الاستثمار وبعده.
- المرسوم 5243 الصادر في 2001/4/5: يتألف من ثلاث مواد ويهدف إلى تعديل المرسوم 4917 المتعلق بتصنيف الصناعات من خلال التعداد وذلك على سبيل المثال لا الحصر.
- المرسوم 8633 تاريخ 2012/8/7 الرامي إلى تحديد أصول دراسة تقييم الأثر البيئي: يحدد هذا المشروع ثلاث أعمال رئيسية على صاحب المشروع القيام بها وذلك بحسب آثار نشاطه على البيئة والسلامة العامة.
  - الفحص البيئي المبدئي: هو دراسة أولية للمشروع ومحيط هذا المشروع بهدف تقدير حجم ونوع الخطر والضرر.
  - تحديد نطاق تقييم الأثر البيئي: وهو عبارة عن عملية تواصل بين أطراف ثلاثة، صاحب المشروع والوزارة والجمهور المعني أي المقيمين بجوار المشروع والمتأثرين المحتملين بأضراره. هذا النوع من التواصل هو محاولة تقليد لإجراءات طلب رخص المشاريع في فرنسا حيث

يفرض القانون على صاحب المشروع الاستحصال على موافقة اللجان المحلية في منطقة النشاط المنوي إنشاءه.

• **تقييم الأثر البيئي:** هي دراسة يقدمها صاحب المشروع ويشرح فيها نشاطه ويقدر حجم المخاطر وتقييم مستوى الأضرار والآثار السلبية على البيئة.

وقد قامت وزارة البيئة بوضع ثلاثة ملاحق، تذكر في كل ملحق وتصنف المؤسسات بحسب حجمها ونشاطها، وذلك على سبيل المثال لا الحصر، وتستعين بهذه الملاحق لتحديد الدراسة المفروضة على المشروع سواء كانت فحص مبدئي أو تقييم أثر وإذا ما كان المشروع بالتالي، بحاجة لإجراء "عملية تحديد نطاق الأثر البيئي وبحسب المادة الرابعة من هذا المرسوم تقوم الإدارة الرسمية المعنية، حيث تقدم طلبات الترخيص بإحالة الطلبات إلى وزارة البيئة لدراستها، ما عدا وزارة الصناعة.

- **المرسوم 2275 الصادر في 2009/6/15:** يتألف من "35" مادة وتكمن أهميته في أنه يحدد مهام ونظام وزارة البيئة بالشكل الحالي من خلال سبع مصالح ومديرية عامة وكافة أعمالهم وصلحياتهم وأختصاصاتهم.

- **المرسوم 8213 الصادر في 2012/5/24:** يتألف من 14 مادة ويهدف إلى تحديد أصول تقييم الآثار البيئية لأي مشروع على صعيد منطقة لبنانية أو قطاع نشاط لبناني.

- **المرسوم 8471 الصادر في 2012/7/4:** يتألف من "13" مادة ويهدف إلى تحديد أصول الالتزام البيئي للمنشآت والخطوات اللازمة للحصول على شهادة الالتزام البيئي والمكاسب التي ينالها الحائز على شهادة الالتزام.

- **المرسوم 8633 الصادر في 2012/8/7:** يتألف من "18" مادة ويرمى إلى تلافى الضرر البيئي عند إقامة المشاريع العامة والخاصة من خلال فرض أصول للتقديم وشروط للطلب المقدم للوزارة وأصول الاعتراض على النتيجة.

- المرسوم 3989 تاريخ 2016/7/25: يهدف هذا المرسوم إلى إنشاء ظابطة بيئية وتحديد عدد أعضائها وتنظيم عملها.

### 3- القرارات التنظيمية:

- القرار 1/52 الصادر في 1996/7/29: يتألف من مادة واحدة يحدد فيها المواصفات الواجب التقيد بها بالنسبة للهواء والماء والتربة ومعدلاتها من خلال 14 ملحق.

- القرار 1/8 الصادر في 2001/1/30: يتألف من "5" مواد ويتعلق بتحديد المواصفات والمعايير المتعلقة بملوثات الهواء والنفايات السائلة المتولدة في المؤسسات المصنفة ومحطات معالجة المياه المبتذلة من خلال إلغاء القرار 1/52 والإلتزام بخمس ملاحق جديدة.

- القرار 1/229 الصادر في 2012/11/16: يتألف من "4" مواد ويحدد فيه آلية مراجعة تقارير الفحص البيئي والنقاط الواجب ملاحظتها من خلال 3 ملاحق.

- القرار 1/189 الصادر في 2016/4/13: يتألف من "5" مواد ويشرح كيفية السير بمعاملة دراسة التدقيق البيئي بين الديوان ودوائر مصلحة البيئة السكنية وسبل التبليغ لصاحب العلاقة واللجنة الدائمة لإدارة نظام الإلتزام البيئي.

- القرار رقم 22 تاريخ 1998/2/24 تصنيف وادي نهر الجوز من المواقع الطبيعية الخاضعة لحماية وزارة البيئة.

- قانون رقم 708 تاريخ 1998/11/5 يرمي إلى إنشاء محمية شاطئ صور الطبيعية في رأس العين في منطقة صور العقارية.

- القرار رقم 197 تاريخ 1998/7/2 تصنيف الموقع المعروف بمجرى نهر الكلب من المواقع الطبيعية التي يعود لوزارة البيئة تصنيفها واتخاذ القرارات الخاصة بحمايتها.
- القرار رقم 129 تاريخ 1998/9/1 تصنيف الموقع المعروف بمجرى وادي الدامور من المواقع الطبيعية التي يعود لوزارة البيئة تصنيفها واتخاذ القرارات الخاصة بحمايتها (ج.ر. عدد 54 تاريخ 1998/12/3 ص 4974).
- القرار رقم 130 تاريخ 1998/9/1 تصنيف الموقع المعروف بمجرى نهر بيروت من المواقع الطبيعية التي يعود لوزارة البيئة تصنيفها واتخاذ القرارات الخاصة بحمايتها.
- القرار رقم 131 تاريخ 1998/9/1 تصنيف الموقع المعروف بمجرى نهر الأولي من المواقع الطبيعية التي يعود لوزارة البيئة تصنيفها واتخاذ القرارات الخاصة بحمايتها.
- القرار رقم 132 تاريخ 1998/9/1 تصنيف مواقع في منطقة الشوف من المواقع الطبيعية التي يعود لوزارة البيئة تصنيفها واتخاذ القرارات الخاصة بحمايتها.
- القرار رقم 187 تاريخ 1998/11/17 تصنيف الموقع المعروف بمجرى نهر عرقة من المواقع الطبيعية التي يعود لوزارة البيئة تصنيفها واتخاذ القرارات الخاصة بحمايتها.
- القرار رقم 189 تاريخ 1998/11/19 تصنيف الموقع المعروف بمجرى نهر العاصي من المواقع الطبيعية التي يعود لوزارة البيئة تصنيفها واتخاذ القرارات الخاصة بحمايتها.
- القرار رقم 1/90 تاريخ 2000/10/17 الشروط البيئية لرخص الأبنية السكنية الواقعة ضمن حرم الأنهر الخاضعة لحماية وزارة البيئة.

- القرار رقم 1/19 تاريخ 2002/3/11 المتعلق باعتبار منطقة القموعة "قضاء عكار" من المواقع الطبيعية الخاضعة لحماية وزارة البيئة
- القرار رقم 1/21 تاريخ 2002/3/11 المتعلق باعتبار منطقة وادي القراقسر " قضاء زغرتا" من المواقع الطبيعية الخاضعة لحماية وزارة البيئة.
- القرار رقم 1/22 تاريخ 2002/3/11 المتعلق باعتبار حرج دلهون "قضاء الشوف" من المواقع الطبيعية الخاضعة لحماية وزارة البيئة.
- القرار رقم 1/8 تاريخ 2004/3/10 تصنيف الموقع المعروف ببالوع بعتارة الواقع في بلدة تنورين من المواقع الطبيعية الخاضعة لحماية وزارة البيئة.
- القرار رقم 587 تاريخ 1996/12/30 اعلان غابة محمية كل غابة مشتملة على أشجار الأرز والشوح والزاب في منطقة السويصة- الهرمل.
- القرار رقم 588 تاريخ 1996/12/30 إعلان غابة محمية في منطقة القموعية "قضاء عكار".
- القرار رقم 589 تاريخ 1996/12/30 إعلان غابة محمية في منطقة كرم شباط "قضاء عكار".
- القرار رقم 591 تاريخ 1996/12/30 إعلان غابة محمية في منطقة بزينا "قضاء عكار".
- القرار رقم 592 تاريخ 1996/12/30 تعتبر غابة الارز والشوح والزاب والسنديان والعفص والملول في منطقة قنات غابة محمية.

- القرار رقم 594 تاريخ 1996/12/30 إعلان غابات منطقة قنات غابة محمية خاضعة لأحكام قانون حماية الغابات الصادر بتاريخ 1996/7/24.
- القرار رقم 113 تاريخ 1997/1/8 إعلان غابات منطقة بكاسين "قضاء جزين" غابة محمية خاضعة لأحكام قانون حماية الغابات رقم 558 الصادر بتاريخ 1996/7/24.
- القرار رقم 1/9 تاريخ 1997/1/17 إعلان غابات في جرد النجاص - جبل الأربعين - الضنية غابة محمية خاضعة لأحكام قانون الغابات رقم 558 تاريخ 1996/7/24.
- القرار رقم 1/10 تاريخ 1997/1/17 إعلان غابات في منطقة قرية السفينة - عكار غابة محمية خاضعة لأحكام قانون الغابات رقم 558 تاريخ 1996/7/24.
- القرار رقم 1/11 تاريخ 1997/1/17 إعلان غابات في منطقة مربين وادي جهنم غابة محمية خاضعة لأحكام قانون الغابات رقم 558 تاريخ 1996/7/24.
- القرار رقم 1/8 تاريخ 1997/1/17 إعلان غابات في منطقة عين الحقيلات "كرم المهر" وقرنة الكيف مشاع منطقة الشالوط - الضنية غابة محمية خاضعة لأحكام قانون الغابات رقم 558 تاريخ 1996/7/24.
- القرار رقم 20 تاريخ 1994/11/2 تحديد المواصفات والثوابت الخاصة لحماية البيئة من التلوث.
- القرار رقم 52 تاريخ 1996/7/29 يتعلق بتحديد المواصفات والنسب الخاصة للحد من تلوث الهواء والمياه والتربة.

- القرار رقم 8 تاريخ 2001/1/30 المواصفات والمعايير المتعلقة بملوثات الهواء والنفايات السائلة المتولدة عن المؤسسات المصنفة ومحطات معالجة المياه المبتذلة. حيث تحتفظ وزارة البيئة فرض معايير ومواصفات جديدة او تعديل اي منها عندما تدعو الحاجة، خصوصا فيما لو تبين ان المؤسسة المصنفة، ورغم استخدامها للتقنيات الفضلى المتاحة، لم تتمكن من الالتزام ببعض او كل هذه المواصفات والمعايير.

- تعميم رقم 1/4 تاريخ 2003/10/9 إلى جميع المؤسسات الصحية بضرورة التقيد بالأحكام المتعلقة بتحديد انواع نفايات المؤسسات الصحية وكيفية تصريفها.

### ♦ ثالثاً: عقبات عملية

إن ما يميّز فعلاً البحث النظري عن البحث المهني هو أن الأول يقتصر على معالجة فرضيات نظرية لإشكاليات معروفة أو مستتجة، أما البحث المهني، ومن خلال اختلاط الباحث بالعمل اليومي، فإنه يتعرّف على إشكاليات خاصة لا يمكن ملاحظتها إلا من خلال ممارسة الوظيفة بشكل يومي والإستماع إلى شكاوى الموظفين، بما يتيح رسم إشكاليات فعلية وعملية تستوجب المتابعة واقتراح الحلول المناسبة. وأبرز الإشكاليات التي أثارها التدريب العلمي في وزارة البيئة يمكن حصرها ضمن أربعة:

### 1- بالنسبة لدراسات الأثر البيئي:

يشكو الموظفون من الجهد الذي يتطلبه مراجعة دراسات الأثر البيئي، إن من خلال الأعمال المكتبية أو من خلال الإنتقال إلى المواقع وكل ذلك في مقابل أن الوزارات المختصة التي تمنح التراخيص قد لا تأخذ بأرائهم فيذهب كل عملهم هباء منثوراً. إنّ البحث في أسباب هذا التملل لدى الموظفين يؤدي بنا مباشرة إلى القوانين الناظمة لعمل باقي الوزارات وبالأخص وزارة الصناعة وهذا ما سوف نبثه بالتفصيل في هذا التقرير.

لقد عرف المشرع الفرنسي<sup>(1)</sup> تقرير الأثر البيئي بأنه "عبارة عن الدراسات الأولية التي يتم إجراؤها للمشروعات المزمع إنشاؤها لبيان مدى تأثيرها على الطبيعة، حيث يمكن التنبؤ بهذه الآثار السلبية ونتائجها".

إذن من الواضح أنّ الدور الوقائي لوزارة البيئة لا يكتمل إلا من خلال دراسات الأثر البيئي وإنّ عدم التقيد بهذه الدراسات أو تجاوزها يؤدي إلى إضعاف هذا الدور على أقل تقدير وقد يوصل إلى إلغائه. بين تحقيق النمو الصناعي كهدف أساسي لوزارة الصناعة وبين إنتشار التلوث على نحو خطير وقاتل في لبنان هل يجوز الإستمرار في تبني سياسة النمو وتشجيعها على حساب صحة الإنسان، وما فائدة هذا النمو أمام تزايد الأمراض وتعاضم كلفة الإستشفاء؟ وهل قصة الرجل الذي يمضي حياته ويفني صحته في جمع الأموال ليعود ويصرفها من أجل إسترجاع حياته وصحته هي قدر وسياسة لا يمكن للدولة أن تتخلى عنها؟

## 2- تعدد الأعمال:

يعاني الكثير من الموظفين من تنوع الأعمال المطلوبة منهم وذلك بسبب النقص في الملاك، فقد يطلب مثلاً من موظف في دائرة ما المساعدة في أعمال دائرة أخرى مثال ذلك إصدار رخص الصيد التي تطلبت خطة عمل طارئة لمواجهة الطلب الكبير على هذه الرخص.

في ظل هذا الواقع، لا يمكن للموظف أن يؤدي دوره كاملاً أو يؤمن الحد الملائم من الإنتاجية إذا تراكمت عليه المهام أو تعددت أنواعها. لقد عدد العالم الإقتصادي MAX WEBER ماكس ويبير في شرحه لنظرية البيروقراطية، عدة خصائص يجب أن يتمتع بها الموظف سوف أذكر أهمها بالنسبة لموضوعنا:

- تحديد مسؤوليات كل وظيفة بوضوح.

- إقتصار الموظف على القيام بمهام وظيفته.

---

(1) قانون البيئة الفرنسي 1976/7/10، المادة 2، الفقرة 2.

إنّ البيروقراطية ومع كل الإنتقادات الموجهة لها تبقى الطريقة الأضمن والأسلم للقيام بالعمل الوظيفي وإنّ الإسراف في الإعتماد على عدد محدود من الموظفين للقيام بمهام متزايدة ما هو إلاّ تكتيك سيؤدي إلى إنهاك الموظف وتشتيت ذهنه وعمله... وهنا تكمن المشكلة الأساس، فتزايد وتعاضم دور وزارة البيئة يعود بشكل رئيسي إلى التطور العلمي الذي كشف المستور من الآثار الكارثية لنشاط الإنسان، ويبقى العمل الأسلم إتباع ما سبقنا إليه المجتمع المتقدم من تعزيز وتثمين ودعم لدور الوزارة عبر رفدها بالعديد اللازم وإنشاء المؤسسات العامة التابعة لها وتخصيص الأدوار بما يضمن تغطية الحاجات الملحة وتنفيذ المهام الموكلة لها.

### 3- عدم وجود إعتمادات مالية كافية:

إنه لمن المستغرب أن لا يتمكن المراقبون في الوزارة من القيام بتفتيش المنشآت أو زيارة المصانع نظراً لعدم وجود مركبات تقلّهم أو عدم توفير المحروقات لمركباتهم وبدل يغطي كلفة الرحلات لمسافات كبيرة نسبياً. وإن مرد ذلك هو عدم وجود سياسة وطنية تعتمد البيئة كأولوية وتعطيها الأهمية القصوى والعناية اللازمة فتوفر المال اللازم لتأدية الأعمال.

يحار المرء هل إنّ تلويث الشواطئ هو نتيجة أم هدف؟ هل هو غاية بحد ذاته يهدف من خلالها قادة الوطن إلى شراء أو إستملاك هذه الشواطئ بعد ضرب قيمتها الإقتصادية وتبخيس ثمنها، أو أنه نتيجة إهمال وفوضى غير مقصودة مثله مثل كل آثار الفوضى الظاهرة في كافة القطاعات العامة.

ثم هل عدم إصدار مرسوم الصندوق البيئي المستقل هو خوف وحرص على المال العام وحماية له من دهاليز الصناديق؟ أم هو إمتناع وفعل سلبي مقصود لعدم الرغبة في إنشاء جهة رقابية جديدة كوزارة البيئة؟ وهل إن عدم تخصيص الإعتمادات الضرورية لتغطية كلفة عمل الوزارة وتأدية واجبها على أكمل وجه هو قرار متخذ من نفس الجهات التي تؤخر إنشاء الصندوق؟ وهل هو قرار توافقي مثل كل القرارات التي تتخذ على هذا المستوى، ويعبر عن الإرادة السياسية التي تحكم هذا البلدا؟ فهل تعمقت هذا الإدارة في درس الآثار الإيجابية والسلبية لهكذا قرار؟

#### 4- غياب القوانين الرادعة:

يعاني المراقب البيئي من عدم فعالية الجزاءات في نطاق قانون البيئة، حيث غالباً ما لا يترتب أي نتائج على تقاريره وضبطه لمخالفات بيئية لكونها لا تشكل جرماً جزائياً معاقباً في القانون.

يقول الدكتور ماجد الحلو<sup>(1)</sup>: " للجزاء في القانون الداخلي صور ثلاث هي الجزاء الجنائي والجزاء المرئي والجزاء الإداري. وقد تجتمع كافة صور الجزاءات القانونية معاً لمواجهة نفس المخالفة المرتكبة ضد أحكام قوانين حماية البيئة. فصاحب المشروع الذي يتسبب في تلويث البيئة قد يحكم عليه بالسجن أو الغرامة كجزاء جنائي، وبإزالته آثار التلوث وتعويض الأضرار المترتبة عليه كجزاء مدني، فضلاً عن إغلاق المشروع أو إلغاء ترفيعه كجزاء إداري ". إنَّ قانون حماية البيئة في لبنان قد أخذ بالجزاء المدني من خلال إقرار مبدأ " الملوث يدفع " كذلك أخذ بالجزاء الإداري من خلال منح السلطة المانحة للترخيص الحق بسحبه وإلغائه وفي إغلاق المشروع إذا ما ظهرت مخالفات جسيمة وأضرار كبيرة. ولكن يبقى الجزاء الجنائي خارجاً عن إطار التشريع فيما يخص بالجرائم البيئية، كذلك هنالك نقص كبير في نصوص العقوبات المقابلة للجرائم البيئية.

لقد أصبح من الواضح أنَّ الجزاءات المدنية والإدارية لم تتجح في ضبط التعديات والمخالفات البيئية ولم يعد هنالك من خيار إلا التوجه نحو الجزاءات الجنائية فهل إن القانون الجزائي قابل للتطبيق على هذا الصعيد؟ وهل إنَّ الجريمة البيئية هي جريمة كاملة من حيث أركانها؟

---

(1) الدكتور ماجد راغد الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجماعية، الاسكندرية، طبعة أولى، ص 132.

## القسم الثاني

### وزارة البيئة، الدور والمعوقات والحلول المقترحة

بالرغم من أهمية البيئة وضرورة الحفاظ على الأمن البيئي لما لذلك من آثار على مختلف نواحي الحياة، بحيث لم يكن الاهتمام بالبيئة شأنًا محلياً بل كان شأن دولي بامتياز. ولم تزل المسؤولية الدولية مقصورة تجاه قضايا البيئة بالرغم من انعقاد 15 مؤتمراً دولياً، أما الدول النامية وشبه النامية منها لبنان، فهي الأكثر تقصيراً في تحديث التشريعات وافتقارها إلى آلية قانونية لحماية البيئة. وفي لبنان صدر القانون 2002/444 الذي نص على حماية البيئة في لبنان واعتبر النفايات من أبرز منتجات النشاط البشري التي تسبب ضرراً على الموارد الطبيعية وتعرضها لمخاطر التلوث من جراء سوء إدارتها وانتشارها عشوائياً دون حسيب أو رقيب. كما نصّ القانون على إدارة النفايات الصلبة والمنزلية في كافة المراحل من الإنتاج والتخزين والجمع والنقل والمعالجة والتصريف.

لقد تأسست وزارة للبيئة في العام 1993، لكن لم يأت على رأسها أي وزير متمكن من مفهوم القضايا البيئية، بل كانت تبرز عندما تتألف حكومة مشكلة بمن تناط وزارة البيئة إذ أن الجميع كان يرفضها أو يعتذر عن قبولها ويعتبرون وزارة البيئة وزارة مهمشة لا تملك موازنة أو صلاحيات كاملة، والأكثرية تنتهز من توليها، علماً أن وزارة البيئة في الدول المتقدمة والنامية هي من أهم الوزارات في العالم، تتمتع بصلاحيات واسعة وموازنة كبيرة جداً وترتبط بها أجهزة متعددة قضائية وإدارية وأمنية وبحثية وأكاديمية وأحزاب وجمعيات ومعامل ومصانع وصلاحيات واسعة على البلديات، وصلاحيات نوعية على الوزارات في ما خص الجانب البيئي وصلاحيات واسعة على كل من يلوث الهواء والماء والغذاء والتربة، حفاظاً على عناصر الحياة الرئيسية لأن البيئة هبة من الله بدونها تنتفي الحياة على كوكب الأرض.

ولم نجد منذ تأسست وزارة البيئة أية سياسة عامة بيئية اعتمدها الحكومات المتعاقبة لغاية تاريخه، ولا اعتماد سياسات استراتيجية لحماية البيئة. والمؤسف أن لبنان وقع في أزمة نفايات منزلية وصلبة، والفاجعة تكمن في تقادم هذه الأزمة والأمراض الناتجة عنها ناهيك عن مشاكل النفايات الصناعية

والزراعية والمسالك ومزارع الطيور والنفايات الطبية الخطرة والكسارات والأخطر المياه الآسنة للصرف الصحي في لبنان، بحيث أصبحت أنهر لبنان مجاري قضت على التنوع الاحيائي في الأنهر وضفاه وعلى المصببات والشواطئ البحرية، بالإضافة لمخاطرها الجرثومية على المزروعات وخاصة الخضار ورعي المواشي والإفراط في المبيدات DDT وتفرعاته بشكل يكاد يقضي على الحشرات النافعة والطيور والحيوانات البرية والنحل.

إن هذه المشكلات البيئة تقع مسؤوليتها على الحكومات المتعاقبة التي لم تهتم بتنفيذ الآلية القانونية لحماية البيئة، حيث ومنذ تأسيس وزارة البيئة عام 1993 صدر لغاية 2014 أكثر من 660 مرسوم تنظيمي واشتراعي وقرارات صادرة عن مجلس الوزراء وعن وزارة البيئة والصحة والسياحة والنقل والأشغال العامة والداخلية والبلديات، ووزارتي العمل والشؤون الاجتماعية بالإضافة إلى المحافظين، جميعها يتعلق بحماية البيئة؛ وحتى الآن لم تزل صلاحيات وزارة البيئة مبعثرة وموزعة على الوزارات آنفة الذكر أعلاه، وهذا يتطلب تعديل تشريعي لحصر الصلاحيات في كل ما يتعلق بالشؤون البيئية بوزارة البيئة والتعاون مع الوزارات في المسائل التطبيقية. وفي نهاية عام 2013 صدر قانون النيابة العامة للبيئة وحتى الآن لم يعين أصيل يختص بالبيئة، والسؤال الذي يطرح من هي الجهات القضائية صاحبة الاختصاص للمقاضاة والفصل في النزاعات البيئية الشائكة وخاصة التلوث البيئي فينشب عنه الكثير من المشكلات فيصعب وضع معيار إثبات الخطأ، مما يتطلب مجهود في الفقه واجتهاد القضاء والبحث عن باقي عناصر المسؤولية، وهذا يتطلب التوسع في دراسة العلوم البيئية ومشكلاتها. وفي نهاية عام 2003 أنجزت وزارة البيئة بدعم من الإتحاد الأوروبي وبرنامج لايف للبلدان الأخرى وشراكة الأونسكو وجامعة البلمند وشركة الأرض للتنمية، وضع نظام استصدار التشريعات البيئية وتطبيقها في لبنان عام 2004 في كتاب من 368 صفحة، يعرض القوانين والأنظمة اللبنانية المتعلقة بحماية البيئة لجهة شموليتها وقابليتها للتطبيق، ويعتبر إنجاز مهم لوزارة البيئة. ولكن الوزارات المتعاقبة لم تحقق الآلية القانونية لحماية البيئة والتي تحتاج إلى مراسيم تطبيقية لها لتحديد النصوص القانونية الواجب اتباعها لحماية البيئة<sup>(1)</sup>.

(1) د. عامر طراف، الإطار القانوني وآلية حماية البيئة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية العدد التاسع 2016/3 ص

## ❖ الفصل الأول: وزارة البيئة - الدور والمعوقات

أنّ لوزارة البيئة دور تلعبه ومشاكل تواجهها في أعمالها اليومية وهذا ما يعتبر عادي وروتيني ولكن للبنان معوقات خاصة وغير عادية قلة ما تجدها في بلداناً أخرى. نستعرض في المبحث الأول دور وزارة البيئة، وفي المبحث الثاني: أهم المعوقات التي تواجهها.

### ♦ المبحث الأول: دور وزارة البيئة

ترجع كلمة البيئة إلى فعل تبوأ أي جلس أو نزل وهي بمعناها الواسع تعني الموضع أو المحيط الذي يسكن فيه الإنسان. يرجع الفضل في تعريف علم البيئة إلى العلماء الذين قسموه إلى مفهومين، المفهوم الأول ويختص بالإنسان نفسه، حركته ونشاطه، بالإضافة إلى تأثير هذا النشاط على محيطه، بينما يشمل المفهوم الثاني دراسة المحيط بكل أبعاده من طبيعة وأحياء والتفاعل فيما بين الأحياء في هذه الطبيعة وتأثيرهم على أنفسهم وعلى الإنسان.

إذاً نحن أمام مفهوم شامل يرتكز على التأثير المتبادل وفي الإتجاهين ما بين الطبيعة بكل عناصرها والإنسان.

من ناحية ثانية، تقوم الوزارة بدورها عن طريق تنظيم العلاقة بين الإنسان ومحيطه بحيث تعالج أو تخفف من الآثار المدمرة للنشاط البشري على الطبيعة معتمدة على القوانين والإتفاقيات الدولية والإقليمية وذلك من خلال ممارسة دورها الحمائي والرقابي. في تعريف بسيط لعمل وزارة البيئة يمكننا القول بأنه: مجموعة القرارات والأعمال الإدارية والقانونية التي تتخذها وزارة البيئة في إطار ممارسة الوقاية والرقابة والتنظيم.

وفي إطار حماية البيئة يأخذ هذا الدور ثلاثة أبعاد: الوقاية، الإحتراز، الرقابة وتمارسها الإدارة على كل ما يؤثر بنا وبمحيطنا من عوامل ونشاطات.

### • المطلب الأول: أهداف الوزارة

تمرس الوزارة في مجال حماية البيئة ثلاثة أدوار أساسية هي الوقاية، الإحتراز والرقابة.

## - الفقرة الأولى: الوقاية

### أ- مفهوم الوقاية:

المقصود من كلمة وقاية هو حماية وصيانة ومنع ضرر محدد حال أو مؤجل عن شخص أو شيء.

أما الوقاية البيئية فهي حماية البيئة من مخاطر معروفة قد تسببها، وتنقسم الوقاية إلى ثلاث درجات:

- الدرجة الأولى: تتخلص بمنع ظهور المشكلة وتعتبر حماية ناجحة من الخطر.
- الدرجة الثانية: في حال عدم نجاح تدبير الدرجة الأولى نلجأ إلى تحجيم المشكلة وحصرها ومنع تفاقمها إستعداداً للقضاء عليها.
- الدرجة الثالثة: تتخذ تدابيرها بعد إنتشار المشكلة وهي تهتم بالآثار وتعمل على منع إنتشارها والتخفيف من أضرارها.

### ب- ممارسة الوزارة للدور الوقائي:

تمارس وزارة البيئة دورها الوقائي لحماية التربة والهواء والماء ولحماية التنوع البيولوجي بهدف الحصول على بيئة صحية ومستدامة الموارد وذلك في إطار ما حدده قانون إحداث وزارة البيئة وتحديد نطاق عملها، وكذلك قانون حماية البيئة، حيث أناطت هذه القوانين بوزارة البيئة هذه المهمة ومنحتها دوراً وقائياً من خلال إعداد الدراسات والقوانين اللازمة ووضع الخطط وتحديد المعايير والمقاييس البيئية وشروط التراخيص وإجراء الفحوصات المخبرية الضرورية. وقد شددت هذه القوانين على دور الوقاية والإحتراز في حماية الأرض والتربة، والهواء. ومع صدور مرسوم الفحص البيئي المبدئي ومفهوم تقييم الأثر البيئي، إنتقل العمل الوقائي إلى مرحلة أكثر جدية حيث فرض على أصحاب المشاريع المصنفة التقدم من وزارة البيئة بدراستين:

- **الدراسة الأولى: الفحص البيئي المبدئي:** تهدف إلى التأكد من تأمين الشروط الأساسية للقيام بالمشروع، إن من حيث وقوعه ضمن المخطط التوجيهي العام وإبتعاده عن البيئة السكانية أو من حيث إتخاذ الإجراءات الضرورية لوقاية البيئة وتأمين شروط السلامة العامة وإقامة التجهيزات المطلوبة التي تمنع أو تخفف قدر الإمكان من النفايات والإنبعاثات الملوثة.

- **الدراسة الثانية: تقييم الأثر البيئي:** يركز على النشاط وآثاره في المشروع المنشأ ويتقدم بموجبه صاحب المشروع بدراسة تبين مستوى المخاطر بالنسبة للمقاييس والمعايير الموضوعه من قبل الوزارة كما تبين السبل التي إتبعها من أجل منع أو تخفيض هذه المخاطر وبكل حال الملوثات إلى مستويات مقبولة بيئياً وبناء عليه تعطى موافقة الوزارة على المشروع.

تقوم الوزارة وبعد دراسة المشروع المقدم بإسداء النصيحة والمشورة إلى صاحبها وتوعيته والتمني عليه إتخاذ كافة الإجراءات الضرورية واللازمة على هذا الصعيد وهي بذلك تطبق مندرجات القانون 444 في هذا المجال.

#### - **الفقرة الثانية: الإحتراز**

يتشابه مفهوم الإحتراز من حيث المهمة الحمائية التي يتوسلها مع الدور الوقائي لوزارة البيئة، إلا أن الإختلاف الأساسي يكمن في جهل مصدر وطبيعة وآثار المشكلة، فالإحتراز لا يمكن أن يكون إلا تدبير يتخذ ضد خطر مجهول لذلك فهو ينصرف إلى تعزيز القدرات الداخلية وتأمين الإحتياط ورفد الإدارة بالخبرات والقدرات.

إذا كان موضوع الوقاية هو المخاطر الخارجية فإن موضوع الإحتراز وميدان تطبيقه هو نقاط الضعف الداخلية وكيفية تعزيزها

وإن خير مثال على ذلك هو مرسوم 1994/4917<sup>(1)</sup> بالإضافة إلى مرسوم 2001/5243<sup>(2)</sup> وهما مرسومان يصنفان المؤسسات بحسب حجم نفاياتها وملوثاتها، كل ذلك بهدف تحديد الطرق المثلى للتعامل معها والشروط المطلوبة لإحتواء مخاطرها إذ لا يمكن للإحتراز أن يكون ناجحاً إلا

(1) المتعلق بتصنيف المؤسسات الخطرة تمهيدا للتعامل معها على أكمل وجه

(2) تصنيف المؤسسات الصناعية بحسب نشاطها

من خلال تنظيم جيد وتنسيق وربط ناجحين بين مختلف أجهزة وزارة البيئة وبينها وبين الإدارات الرسمية بهدف التعاون ومنع تضارب الصلاحيات ومن أهم تلك الإدارات: وزارة الصحة - وزارة الصناعة - وزارة الزراعة - المحافظات والبلديات.

أما التنظيم الجيد، فيعتمد بالدرجة الأولى على تأهيل الموظفين ورفع الوزارة بأصحاب الاختصاصات العلمية العالية بالإضافة إلى الإستعانة بالخبرات الضرورية<sup>(1)</sup> بهدف رفع الجهوية والقدرة على إيجاد الحلول السريعة في مواجهة الكوارث المفاجئة.

إن التنظيم يعتبر من المبادئ الإدارية البديهية حيث لا يمكن العمل من دونها وهو يعتمد على القوانين والمراسيم والقرارات الإدارية والتنظيمية ذات الصلة.

Le **principe de précaution** est aujourd'hui devenu le vecteur de nouvelles logiques juridiques dont la cohérence reste, à ce jour, sujette à critiques et à appréciations contrastées. Encourageant une norme d'action inédite face à un risque de dommage d'une particulière gravité, il participe d'une **dynamique inédite d'anticipation** propre à l'entrée de notre civilisation dans la « **société du risque** ». Ce faisant, il initie un processus de profondes transformations dans les rapports du droit et de la politique avec le temps. Il contribue à instituer un **principe de responsabilité envers l'avenir**. Principe traduit et partagé par-delà nos frontières, il ne cesse de progresser et de transformer le champ juridique contemporain. Il est un principe en pleine densification normative qui connaît des expressions normatives plurielles).

Depuis l'adoption de la **Charte de l'environnement** en 2005, le principe de précaution a intégré le bloc de constitutionnalité français. Il se présente sous les traits d'une **nouvelle norme de référence** permettant au Conseil constitutionnel d'exercer ses diverses missions de contrôles. Le contentieux constitutionnel, notamment en matière d'**organismes génétiquement modifiés** et de **gaz de schiste**, permet d'esquisser progressivement les contours du principe de précaution. Il génère désormais une **obligation de vigilance environnementale** qui a valeur constitutionnelle. Si les autorités publiques sont expressément tenues de respecter le principe de précaution, diverses voies prospectives peuvent être proposées. Il est nécessaire de rester

---

(1) قانون 444 مادة 12-13

particulièrement vigilant sur l'évolution de la jurisprudence à venir du Conseil constitutionnel

Le principe de précaution est inscrit au frontispice des **principes généraux du droit français de l'environnement**(*C. env., art. L. 110-1*) qui vient au soutien du principe de précaution à valeur constitutionnelle. **Source de légalité**, il nourrit un contentieux administratif particulièrement dense qui permet d'appréhender le risque dans maints domaines: transfusions sanguines à l'origine de contaminations par le VIH, ESB, produits chimiques et phytosanitaires, organismes génétiquement modifiés, ondes électromagnétiques, lignes à haute tension ou encore gaz de schiste. Parfois, le principe de précaution est invoqué « hors de propos », voire dans des affaires où la relation avec le principe de précaution est difficilement compréhensible.

Le régime du principe de précaution en droit administratif peut être identifié au regard des **acteurs** tenus de le respecter, des **conditions de compétences et d'adoptions de mesures provisoires et proportionnées**. La question du décloisonnement du principe de précaution à valeur constitutionnelle, tant du point de vue des acteurs que du domaine d'application se pose. Diverses conditions de mises en oeuvre peuvent être identifiées: l'exigence d'un risque suffisamment suspecté, d'un risque grave et/ou irréversible, d'un risque environnemental, voire sanitaire. Le **contrôle opéré par le juge administratif** évolue au gré de la jurisprudence. Il tend vers un contrôle pluriel qui, progressivement s'étoffe et se renforce. Il n'est pas sans soulever la question particulièrement d'actualité, de l'appréhension des nanotechnologies au regard du principe de précaution.

Émilie Gaillard, PRINCIPE DE PRÉCAUTION – Droit interne, Juris-classeur Fasc. 2410 , Date de la dernière mise à jour: 24 Juillet 2015

إن نجاح مبدأ الإحتراز يعتمد بالدرجة الأولى على إدارة عامة ناجحة، فقدرة وزارة البيئة في ممارسة الإحتراز تتعزز عندما تطبق الإدارة العامة المبادئ التي تركز عليها من تخطيط وتنسيق ورقابة داخلية وتواصل مع باقي الإدارات العامة في الدولة اللبنانية.

أهم أهداف تطبيق مبدأ الإحتراز هو رفع مستوى الجهوية وزيادة قدرة وسرعة أجهزة الدولة على مواجهة الكوارث البيئية، فالنتائج الجيدة تعتمد على حسن الإعداد كما تعتمد على السرعة في

الإستجابة التي تعتبر معياراً أساسياً من حيث القدرة على الحدّ من الأضرار لذلك ينبغي إعداد مختلف الخطط والسيناريوهات والتدرب عليها من قبل جميع أجهزة الدولة لا سيما الأجهزة الصحية. فتطبيق عملية التنسيق بين الوزارات، وخاصة بين وزارة البيئة والوزارات التي تتشابه معها في بعض الصلاحيات أو النطاق كوزارة الصحة مثلاً أو حتى مع بعض الإدارات كإدارة التنظيم المدني يعتبر ضرورة من أجل إنجاح المشاريع.

والإحتراز عملية وقائية من أخطار مجهولة تتطلب العمل على إعداد الخطط لمواجهة الكوارث والطوارئ.

تقوم ثلاث جهات أساسيات بإعداد الخطط هن مصلحة التخطيط والبرمجة في وزارة البيئة واللجنة الوطنية لوضع خطة طوارئ لمواجهة الكوارث والمخاطر ودائرة التخطيط المدني والبيئة في مجلس الإنماء والإعمار.

### **1- مصلحة التخطيط والبرمجة في وزارة البيئة: تتألف من ثلاث دوائر هي دائرة السياسات**

البيئية ودائرة الرصد البيئي والإحصاء ودائرة الأنظمة المعلوماتية. تهتم هذه المصلحة في إعداد الخطط البيئية معتمدة على جمع المعلومات البيئية على مختلف مصادرها وإدخالها إلى بنك المعلومات.

لكن المشكلة تكمن في نقص الملاك أولاً وفي ضعف الإدارة ثانياً. فنقص الملاك لا يسمح بإتمام الأعمال إذ لا يمكن الإعتماد على أربع أو خمس موظفين لمتابعة كافة المعلومات البيئية على الصعيد المحلي والعالمي بالإضافة لإدخال تلك المعلومات عبر الأنظمة الإلكترونية إلى بنك المعلومات. ونجد أن هنالك الكثير من التقارير التي بقيت على الورق ولم يُعتمد إلى إدخالها إلى الكمبيوتر وهذا يعتبر نقطة ضعف أساسية في هذا المجال.

### **2- اللجنة الوطنية لوضع خطة طوارئ لمواجهة الكوارث والمخاطر: أنشأت الحكومة اللبنانية**

هذه اللجنة<sup>(1)</sup> التي تضم 22 عضواً يمثلون وزارات الدفاع الوطني والداخلية والبلديات

---

(1) قرار مجلس الوزراء رقم 2010/152 بتاريخ 2010/11/29 المعدل بالقرار رقم 2010/104 بتاريخ 2010/12/13.

والصحة العامة والأشغال العامة والنقل والاتصالات والبيئة والطاقة والمياه والتربية والتعليم العالي والإعلام ، بالإضافة إلى الدفاع المدني والصليب الأحمر. تقوم هذه اللجنة بوضع إطار عام لمكافحة الكوارث وخطة عمل مفصلة لمواجهة آثار الكوارث مثل الزلازل والحرائق والإنهيارات الأرضية والحروب.

إنّ هذه اللجنة وإن كان من مهامها الأساسية إعداد الخطط لمواجهة الكوارث إلّا أنّنا لا نجد إدارة فعلية وعملاً مستمراً على هذا الصعيد ويبدو أنّ إنشائها جاء إستجابة أو كرد فعل على عدوان تموز 2006 ولعدم حصر المساعدات وأعمال الإغاثة بمجالس مرتبطة برئيس مجلس الوزراء مباشرة. لذلك لا نلاحظ أي تأثير لهذه اللجنة على الوضع البيئي ولا حتى من خلال إعداد خطط لمواجهة التلوث أو لمعالجة أزمة النفايات.

### 3- دائرة التخطيط المدني والبيئة في مجلس الإنماء والإعمار: في الحقيقة لا توجد مشاكل

تذكر في عمل هذه الدائرة، وإنما على العكس فقد نجحت في إصدار الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية في تشرين الثاني من العام 2005 والتي أقرها مجلس الوزراء بموجب المرسوم رقم 2366 تاريخ 2009/6/20 حيث نظمت خريطة جغرافية ثابتة لترتيب الأراضي ووجهة إستعمالها عبر خمس خرائط تنظم فيها هذه الأراضي وتبين وجهة إستعمالها والخيارات الأساسية الأولى وتبرز فيها مخططات على مستوى المناطق قسمتها لمناطق الشمال والوسط والجنوب.

إنّ هذه الخطة المنظمة بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني هي خير مثال لما ينبغي أن تقدم به الإدارة العامة على صعيد الإحتراز ولكن تبقى المشكلة على صعيد إلتزام الوزارات بهذه الخطة وخاصة وزارة الصناعة.

### - الفقرة الثالثة: الرقابة

الرقابة هي عملية مراقبة التنفيذ ومدى إنطباقه على القوانين وإلتزامه بالمعايير بهدف كشف الأخطاء تمهيدا لتصحيحها، وتنقسم إلى ثلاثة أنواع: الرقابة المسبقة - رقابة التنفيذ - الرقابة اللاحقة.

- الرقابة المسبقة: تتم الرقابة المسبقة من خلال دراسة خطة العمل في محاولة للبحث عن أخطاء قبل التنفيذ مما يوفر الأعباء والأكلاف التي يصعب تداركها<sup>(1)</sup>.
- رقابة التنفيذ: هي الرقابة العادية التي تمارس على التنفيذ للتأكد من خلوه من العيوب.
- الرقابة اللاحقة: وتهدف إلى التأكد من جودة التنفيذ من جهة، ومن جهة ثانية للتأكد من إنعدام الأضرار.

والرقابة الصحيحة تعتمد على ثلاثة مكونات: موضوع الرقابة - المراقب - مقاييس الرقابة، فلا شك من أن الرقابة بحاجة إلى موضوع تمارس عليه، من قبل مراقب، يعتمد على مقياس يكون إما القانون وإما معايير وشروط محددة من قبل الوزارة.

يعتمد نجاح الرقابة على جدية موضوعها وعلى كفاية مؤديها وعلى شمول وتجرد ودقة القوانين وخلوها من الثغرات التي تسمح بالتملص من أحكامها.

لقد حدد القانون 2002/ 444 الدور الرقابي لوزارة البيئة من خلال آليات الرقابة<sup>(2)</sup> وخاصة لجهة تحديد المعايير والمقاييس بالإضافة للرقابة المسبقة بواسطة تقييم الأثر البيئي<sup>(3)</sup>.

من المفترض أن تلعب الضابطة البيئية الدور الأهم على الصعيد الرقابي فهي المكلفة بضبط المخالفات من خلال القوانين 2002/444 و 2005/690 و 2014/251 ومن خلال المرسوم 2016/3989 فهذه الضابطة القدرة والسلابية بمراقبة التنفيذ وممارسة الرقابة اللاحقة على الآثار، وهي المعنية والقادرة بقوة القانون على ضبط المخالفات وإحالتها إلى القضاء المختص إذ لها كل صلاحيات الضابطة العدلية في مجال إختصاصها البيئي.

ولقد فتح المرسوم 2016/3989 المجال واسعا أمام الرقابة البيئية الفعالة من خلال إعطائها حق وسلابية تنفيذ التكاليف والإتابات والمذكرات والأحكام (مادة 2) كما أنه حصر الدور الرقابي بهذه المصلحة دون سواه (المادة 3) بالإضافة إلى إلزام المراقبين البيئيين بالخضوع إلى دورات إعداد كما نظم هذا المرسوم آلية عمله (المادة 13).

(1) - مرسوم 8213/2012

- مرسوم 8633/2012

(2) المادة 12-13 من القانون 444

(3) القانون 444 المادة 21-22-23

بالخلاصة حدد القانون المؤسسات والنشاطات موضوع الوقاية والإحتراس والرقابة كما حدد آلية عمل أجهزة الوزارة ونظمها وأعطى لكل جهاز دوره وصلاحياته وأنشأ الضابطة الإدارية وحدد شروط عملها وشروط مراقبيها بهدف ضمان كفاءتها، وبذلك أصبح لدينا اللبنة الأساسية والضرورية لسير العمل في هذه الإدارة.

## • المطلب الثاني: نطاق عمل وزارة البيئة

يشمل نطاق عمل وزارة البيئة أربعة محاور أساسية هي:

الماء، الهواء، الأرض والتنوع البيولوجي.

### - الفقرة الأولى: الماء

تعتبر المياه العنصر الأساسي في الحياة، فحيث لا يوجد ماء لا توجد حياة، وبالنظر إلى الطلب المتزايد على الماء، كان من واجب السلطة العامة أن تسعى لتأمينها وضمان سلامتها، سواء كانت مياه الشفة أو مياه الري أو الحاجات الصناعية. وترتبط بمسألة تأمين المياه، قضية معالجة تلوثها بالمياه المبتذلة أو النفايات التي تصرّفها المصانع والمنازل إلى الأنهر أو لباطن الأرض. إن المياه في لبنان غزيرة، وما تحتاجه هو إصلاحات تشريعية وإدارية تركز إلى تنظيم مائي فاعل وقائم على أسس قانونية متلائمة والواقع الحالي، وتساهم في ضبط أصول استعمال واستغلال وتوزيع المياه، وتمنع فوضى مشاريع الري والشفة، وتمنع أي استباحة أو تسيّب ومتاجرة غير مشروعة بالمياه.

من ناحية ثانية يشهد لبنان نمواً سكانياً مضطرباً ينعكس تمهداً عمرانياً وزحفياً باطونياً مما يؤدي إلى تشكيل ضغط على الموارد المائية فيلجأ السكان كما الجهات الرسمية إلى حفر الآبار الإرتوازية الأمر الذي أدى إلى انخفاض كبير في مستوى المياه الجوفية وتسرب المياه المالحة إليها.

كما نتج عن هذا النمو السكاني زيادة كبيرة في الإنتاج لمياه الصرف الصحي التي تسربت بشكل عشوائي إلى الأنهار والبحيرات والشواطئ البحرية لذلك وبالرغم من أن موارد المياه العذبة<sup>(1)</sup> تتخطى

---

(1) تقدر ب من 2000 إلى 2700 مليون متر مكعب سنوياً

الطلب عليها ألا أن التلوث المتفشي والبنى التحتية القديمة والغير ملائمة سوف تحد من قدرة الحكومة على الإستجابة لهذا الطلب وللطلبات الأخرى في المستقبل.

المياه هي العنصر الأهم في حياة الفرد وهي تتعرض لكثير من الملوثات منها التلوث البكتيري والتلوث بالنفط خاصة ما حصل خلال حرب تموز بالإضافة للتلوث الصناعي.

هذا التلوث يؤدي ويؤثر بدرجة كبيرة على مختلف نواحي الحياة لدى المواطن اللبناني، وخاصة الصحية والإقتصادية مع ما ينفقه لشراء المياه الصالحة للشرب، ولكن السؤال الكبير هو إذا ما استمر الحال على هذا المنوال، ووصلنا فيه إلى اليوم الذي لن نستطيع فيه الحصول على مياه صالحة للإستعمال مع تلوث الشاطئ وتلوث الآبار والأنهار، فهل سنستطيع الحصول على مورد بديل لمياهنا؟ وبأي كلفة؟ أكاد أجزم أن الثمن لن يكون أقل من سيادتنا الوطنية.

#### - الفقرة الثانية: الهواء

يؤثر تلوث الهواء في لبنان على ملايين الناس المقيمين خاصة في المدن حيث يشكل الضباب الدخاني والجسيمات الصغيرة وتشكل الملوثات السامة مسألة صحية خطيرة.

بالإضافة إلى المشاكل التنفسية يمكن أن يسبب التعرض الطويل لهذا الهواء مرض السرطان وأضراراً في جهاز المناعة والجهاز العصبي والتناسلي.

يتلوث الهواء بشكل أساسي من السيارات بالإضافة إلى حرق النفايات المنزلية ومخلفات النشاط الزراعي والصناعي في الهواء الطلق.

يفرط اللبنانيون بإستخدام المركبات الخاصة بواقع مركبة لكل أربعة أشخاص، وتشكل محطات توليد الكهرباء إحدى أهم مصادر التلوث إذ ينبعث من أعمدتها الدخان الأسود المحتوي على الهيدروكربون وأول أكسيد الكربون كما أنّ غياب أجهزة معالجة الكبريت من العوادم العائدة لهذه المحطات يؤدي إلى إنبعاث مادة الكبريت في الجو.

بالإضافة إلى كل تلك الملوثات أدى إنتشار المحارق العشوائية في بيروت والمناطق إلى تزايد كميات الديوكسين<sup>(1)</sup> في الهواء. والديوكسين هو مجموعة من الكيمائيات الخطرة التي لديها قدرة عالية على إحداث التسمم وهي تؤثر في عدد كبير من أعضاء الإنسان. بالإضافة إلى قدرتها على الإستقرار في الجسم بسبب امتصاص الأنسجة الدهنية لها.

ويعتبر الديوكسين من الأسباب الرئيسية لمرض السرطان وبإمكانه الترسب في التربة والإنتقال إلى الأغذية ولحوم الحيوان.

### - الفقرة الثالثة: الأرض

تعاني الأرض اللبنانية من النمو السكاني والتمدد العمراني ولم يعد بمقدور التنظيم المدني معالجة المسائل المتعلقة بهذا الخصوص فالمناطق الساحلية تشهد تعدياً متزايداً على الأملاك البحرية من بيوت ومؤسسات تجارية أو خدماتية غير مرخصة.

أما بالنسبة لجيولوجية الأرض اللبنانية فإنها تتألف بمعظمها من الحجر الجوراسي والطباشيري والكارستي فتجعلها عرضة لتلوث المياه الجوفية وضعف الطبقة الصخرية مما يزيد من قابليتها للتلوث، أما تربة لبنان فهي تربة كلسية (تربة تيراً روساً - تربة رند زينا) تتميز بسرعة تحللها وفقرها لتماسك وضالتها.

تتعرض هذه التربة للتلحح بسبب الإفراط بإستخدام الأسمدة الكيمائية كما أدى الإفراط بإستعمال المياه الملوثة لريّ المزروعات ورمي النفايات العشوائية وحرقتها إلى تلوث هذه التربة كما إلى تلوث الغذاء والمحاصيل الزراعية.

إن الأرض في لبنان تعاني من التصحر وقد بدأت علاماته في الظهور عبر إنحسار الغطاء النباتي الذي تكمن أهميته بأنه يحمي التربة ويزوّد الهواء بالأوكسجين بالإضافة إلى كونه ملجأ للعديد من أنواع النبات والحيوانات. والغابات أصبحت مهددة بالإنقراض بفعل التطور العمراني وقطع الأخشاب لغرض التدفئة وصناعة الفحم بالإضافة إلى الحرائق المفتعلة.

---

(1) الديوكسين: هنالك 419 نوع ، 30 مركب منها مسمم.

نحن مقبلون في السنوات القادمة على بلد بدون غابات وأشجار ولن نرى شجرة الأرز في لبنان إلا عندما ننظر إلى العلم اللبناني.

### - الفقرة الرابعة: التنوع البيولوجي

أدى موقع لبنان الجغرافي وتعدد فصوله المناخية إلى تنوع بيولوجي غني إذ يحتوي لبنان على حوالي 3790 صنفاً من النباتات ويحتل كجزء من حوض البحر الابيض المتوسط المرتبة الثالثة في العالم من حيث غناه في التنوع البيولوجي.

وبالاستناد إلى منظمة الزراعة "فاو" تغطي الغابات 13% من مساحة الأراضي اللبنانية بالإضافة إلى 10% تغطيها المناطق الحرجية فيكون المجموع 23% أدت الحرب الأهلية والحروب المتتالية مع العدو الإسرائيلي كما أدى قطع الأخشاب وصناعة الفحم إلى إفقار هذا التنوع البيولوجي.

شهدت الثدييات المقدرة ب 61 نوع مسجلة في لبنان إنقراض لبعض منها كالدب السوري والنمر الأرقط الآسيوي والماعز البري والوعل النوبي والغزال العربي. أما الأنواع الأخرى فهي على وشك الإنقراض، وإن 6.3 من أنواع الطيور مهدد بالإنقراض و32% منها نادر أما الباقي فوضعه هش.

يتعرض التنوع البيولوجي في المياه العذبة لمحاولة ناجحة للإبادة كما أنّ المياه البحرية تشهد تدهوراً عاماً سببه تدهور الوضع البيئي في البحر المتوسط بشكل عام وفي لبنان بشكل خاص إذ ينخفض عدد الطحالب بشكل مأساوي بسبب التلوث الساحلي وتشكل هذه الطحالب الأساس في السلسلة الغذائية للأسماك.

### ♦ المبحث الثاني: المعوقات

إن وزارة البيئة كغيرها من إدارات الدولة تواجه الكثير من المعوقات التي تمنعها من أداء دورها كاملاً وتحقيق النتائج المرجوة، فالتلوث منتشر براً وبحراً وجواً. وبلغ حدود خطرة جداً كما أن التعديات

على الطبيعة ومخالفة القوانين أصبحت موضة رائجة. سوف أحاول الإضاءة على أهم المعوقات على الصعد الإدارية والاجتماعية والسياسية والقانونية بغية تحليلها وفهمها بصورة واضحة.

### • المطلب الأول: المعوقات الإدارية

إن التطرق إلى موضوع الإدارة العامة في لبنان يحتاج إلى كتب ومجلات ولا تكفي فقرة من بحث جامعي لشرح المشاكل وإيجاد الحلول. لذلك يستعرض هذا المطلب بإيجاز تلك المشاكل وإبرزها: ضعف الإدارة، النقص العددي، نقص الإعتمادات.

### - الفقرة الأولى: ضعف الإدارة

قد تكون عبارة "ضعف الإدارة" غير كافية لوصف الحالة، فالمعروف عن الإدارة العامة توليها تنفيذ السياسات التي تعدها الحكومة كل بحسب إختصاصها ومجال عملها ولذلك فهي تعتمد إلى تطبيق جميع آليات العمل الإداري (مبادئه من تخطيط وإعداد للقرارات وتأمين التمويل اللازم ، ورصد وتنظيم ورقابة وتنسيق بين مختلف الوحدات التابعة لها من دوائر وأقسام ومصالح بهدف تنفيذ السياسات العامة. ومن اهم المبادئ التي تعتمد عليها الإدارة في هذا المجال هو مبدأ الإستقلال عن السلطة السياسية.

هذا المبدأ لا يعني عدم إلتزام الإدارة بالقرارات السياسية بل يعني العمل بصورة مستقلة عن التوجهات السياسية للقوى التي تتعاقب على السلطة.

وإن ضرورة إعتداد هذا المبدأ تتجلى في القدرة على تأمين الإستقرار في العمل، فالخطة الإدارية الناجحة لا يمكن أن تكون كحلّ إلا على المستوى الإستراتيجي يُحتاج تنفيذها بالتالي إلى برامج متوسطة بين سنتين وخمس سنوات على أقل تقدير، وهذه البرامج وحدها هي الكفيلة بتأمين نتائج مرضية. أما أن تعتمد الإدارة إلى إعتداد قرارات مفاجئة أو إستنسابية فهذا يؤدي إلى أكلاف مرتفعة ونتائج هزيلة من شأنها أن تؤدي إلى الفشل.

في الواقع إن ما يحصل في لبنان هو التالي: يأتي وزير جديد، يهمل المدير العام ويتولى رئاسة الهرم الإداري، ينصرف في السنة الأولى إلى ترتيب مكتبه ومساعديه ومستشاريه، فإذا أتيح له أن يكمل السنة الثانية، يعمد إلى بناء خطة جديدة في العمل تكون من سنخ الخطة التي إعتدها أسلافه ولكن مع مراعاة الفارق في التوقيت. بناء عليه يمكننا الجزم أن العمل الإداري المنشود غير مطبق وغير موجود من أصله.

### - الفقرة الثانية: النقص العددي

في مقابلة مع الدكتور سمر مالك رئيسة مصلحة تكنولوجيا البيئة والمشرفة على دراستي في الوزارة، أفادت أن العدد المفروض بحسب القانون، لموظفي الوزارة ينبغي أن يكون في حدود 200 موظف في حين أن العدد الفعلي للداومين لا يتعدى 80. وإن المطلّع على الأحوال البيئية في لبنان وما يراه من تلوث ومخالفات لا يستطيع تصور تأدية المهام لعدد أقل من 2000 موظف للقيام بأعمال الوزارة.

ولا يمكن للرقابة على الماء كالأنهار والبحار والشواطئ والتربة من أراضي وأحراش وغابات كما الرقابة على الهواء، أن تتم بواسطة 200 أو 300 موظف فكيف الحال بـ 80 منهم. إن هذا العدد لا يكفي لإنجاز تعداد المخالفات البيئية وتدوينها، أضف إلى ذلك الحاجة إلى موظفين بصفة مراقبين في الضابطة البيئية التي صدر مرسومها مؤخرًا حيث قام مجلس الخدمة المدنية بواجباته ولكن لم يصدر مرسوم تعيينهم حتى الآن.

وإن دراسات الفحص البيئي المبدئي مثلًا تحتاج إلى أضعاف الموظفين المكلفين بها إذ ينبغي وبعد إستلام هذه الدراسات القيام بمطالعتها للتأكد من صحتها ومعاينة الموقع للتأكد من إنطباق شروط الدراسة عليه كما ينبغي القيام دوريا بكشف على النشاط للتأكد بالالتزامه بالمعايير.

من ناحية أخرى، تنسق الدوائر الإقليمية بين الإدارات المركزية والمحافظات والبلديات في كل ما يؤثر على البيئة، فكيف يمكن لدائرة إقليمية أن تقوم بعملها هذا بالإعتماد على موظفين أو ثلاثة مع ما تتطلبه هذه الأعمال من زيارة لمواقع ومتابعة أشغال وتحقيقات.

أما على صعيد الإدارات المركزية فكيف يمكن لمصلحة البيئة السكنية أن تراقب المصانع والانبعاثات الملوثة وتنظمها وتعالج نفاياتها أو ضجيجها وتتسق مع وزارة الصناعة ومع إدارة التنظيم المدني وتضع البرامج وتعد القوانين ذات الصلة كل ذلك بأربعة موظفين.

إن مجرد كون عدد موظفي وزارات البيئة في أي بلد من العالم لا يقل عن الألف بالإضافة إلى وجود مؤسسات عامة بيئية وأقسام بيئية في باقي الوزارات كحال وزارة البيئة في تونس يدفعنا إلى التسليم بالحاجة إلى مضاعفة أعداد الموظفين بشكل كبير إذا ما أردنا إظهار بعض الجدية في العمل البيئي.

### - الفقرة الثالثة: النقص المالي

تبلغ موازنة وزارة البيئة نحو 12.6 مليار ليرة لبنانية من أصل 23363 مليار ليرة لبنانية هو قيمة موازنة الدولة اللبنانية للعام 2015 حيث خصصت الدولة مبلغ 420 مليار ليرة للإستشفاء على نفقة وزارة الصحة و370 مليار للضمان الإجتماعي و200 مليار ليرة لتغطية الإستشفاء وللأدوية في تعاونية موظفي الدولة و643.8 مليار ليرة لوزارة الصحة العامة أي ما مجموعه 1633.8 مليار ليرة تقريبا لقطاع الصحة في قراءة سريعة للأرقام نستنتج أن الحكومة قد خصصت نصف بالألف أي 1000/0.5 من ميزانيتها لوزارة البيئة فيما خصصت 7% من ميزانيتها لوزارة الصحة.

بعبارة أوضح تكون الدولة قد خصصت علاج اللبنانيين بمبلغ يتجاوز (140) مرة المبلغ الذي خصصته لوقايتهم. إن هذه النسب هي كارثة على جميع الصعد إذ كيف يعقل أن يكون خير تطبيق للمثل المعروف درهم وقاية خير من قنطار علاج هو تخصيص الوقاية بمبلغ يقل (140) مرة عن مبلغ العلاج الذي لا يشفي أحد.

هذا على صعيد الموازنة أما على صعيد عمل الوزارة فإن هذا المبلغ لا يكاد يكفي للرواتب والقرطاسية فكيف له أن يغطي كلفة إقامة مشاريع بيئية وتقديم مساعدات. وكيف يمكن تفعيل عمل الضابطة البيئية مع ما تحتاجها من معدات ومختبرات ووسائل نقل وتواصل؟!

وكيف يمكن تحفيز الموظف المراقب وتحسينه في ظل هذا الشح المالي؟

إن كل الدراسات العلمية تشير إلى أن تلوث الهواء والماء والتربة أدى إلى العديد من الأمراض المستعصية والسرطان وأمراض الجهاز الهضمي والتنفسي والأعصاب والفيروسات على إختلاف أنواعها وعشوائية إنتشارها التي تصيب الأطفال مما يرفع الفاتورة الصحية إلى مستوى باهظ وإن الحل لا يكون بالإستسلام إلى هذا الواقع وإنما السعي إلى معالجة هذه الأمراض عن طريق إزالة أسبابها وهذه الطريق تنطلق من أمام وزارة البيئة.

من ناحية ثانية لقد خصصت الحكومة عشرة مليارات لوزارة السياحة سبع منها للدعاية، فأى دعاية سياحية تعتبر ذات فائدة في ظل تلوث الشواطئ وتلوث الجبال بألوان أكياس النيلون. ولم لم تعد بدلاً من ذلك إلى العمل على تخصيص الأموال لإقامة محطات تكرير لمياه الصرف الصحي التي تصب في البحر!؟

## • المطلب الثاني: المعوقات الاجتماعية والسياسية

### - الفقرة الأولى: المعوقات الإجتماعية:

تواجه وزارة البيئة<sup>(1)</sup> عدة معوقات اجتماعية أهمها إثنان:

#### 1- إرث الحرب الأهلية:

لا شك أن الحرب الأهلية التي إستمرت 15 عاماً تركت إرثاً ثقيلاً في مختلف نواحي الحياة ومنها الناحية البيئية. فالفوضى التي رافقت هذه الحرب طغت على كل النشاطات وأبرزها الصناعي والزراعي والمدني.

#### - على الصعيد الصناعي: انتشرت المصانع بين البيوت السكنية بما فيها المؤسسات المصنفة

خطرة إذ قد تجد مستودع للمواد الكيميائية في ملاجئ الأبنية السكنية أو مصنع لتكريب أدوية التنظيف بين الأحياء. كما أن انتشار مولدات الكهرباء مع ما يرافقها من انبعاث للغازات

---

(1) DDT واندوسيلفان، مركبات الكلور العضوية.

الضارة أو التلوث السمعي أي الضجيج يعتبر من الآثار المباشرة للحرب اللبنانية وإحدى العادات السيئة التي إنتشرت خلالها وما زالت مستمرة حتى اليوم، هذه المولدات تعتبر كارثة وطنية وهي مسؤولة عن تلوث الهواء بشكل كبير إذ تفتقر بقسم كبير منها للمصافي والفلاتر ناهيك عن تلوث التربة بالزيوت المستعملة لها.

- **أما على الصعيد الزراعي:** لقد إعتاد المزارع على إستعمال المبيدات والأسمدة والمواد المبيدة للحشائش<sup>(1)</sup> والمحظورة عالمياً بدون رقيب ولا حسيب وذلك كله بهدف تحقيق أعلى نسبة من الأرباح حيث لا تخفى خطورة هذه المواد على الصحة العامة وإرتباطها بالأمراض السرطانية، متجاهلاً كل القوانين التي تحظر إستعمالها<sup>(2)</sup>. كذلك على الصعيد المدني أدت الفوضى العمرانية خلال الحرب إلى إنتشار الباطون ضارباً بعرض الحائط قوانين التنظيم المدني فأخفت معالم سكك الحديد واستحال إعادة إحيائها مما زاد في الإعتماد على المركبات في التنقل والسفر.

- **على صعيد الصرف الصحي:** لقد شبك تجار البناء مشاريعهم بخطوط صرف حولت شبكة الصرف الصحي في بيروت إلى متاهة تحت أرضية يصعب تتبعها وإصلاحها أو تطويرها.

## 2- ضعف الثقافة البيئية:

يعتبر الشعب اللبناني غير متقف بيئياً ويتفشى الجهل البيئي بين كل طبقات وشرائح المجتمع. إذ أنه بالرغم من صدور القانون 444 في عام 2002 ونصه على ضرورة تشجيع الثقافة البيئية عبر وسائل الإعلام والبرامج التعليمية في المدارس والجامعات إلا أننا لا نجد هذا القدر من التجاوب في قنوات التلفزة أو في المدارس الخاصة والرسمية. ها نحن في العام 2018 بعيدين جداً من مفهوم

(1) مالاثيون: تستخدم كمبيد للأعشاب ويؤدي التعرض لها إلى أحداث خلل في جهاز الأعصاب.

(2) تم إصدار أول قانون ينظم عمليات المتاجرة بين الدول برعاية من المنظمة العالمية للزراعة والأغذية FAO وتم تحديثه مرتين عام 1998 و2002

الوعي البيئي فلا الكبار ولا الصغار ولا المثقفين ولا الجهلة يبدون إهتماماً بالشأن البيئي وهم عاجزون عن تقدير خطورة الوضع البيئي عليهم وعلى أطفالهم.

### 3- على صعيد الجمعيات

بالرغم من صدور المرسوم 14865 في 1/7/2005 الذي يتعلق بشروط وآلية تقديم وزارة البيئة مساهمة إلى الجمعيات التي لا تتوخى الربح والتي تقوم بنشاطات بيئية وأهم تلك الشروط ان يكون أحد أعضائها حائزاً على شهادة إختصاص متصلة بالموضوع البيئي أو أن تقدم الجمعية ثلاثة نشاطات بيئية وإذا كانت مؤسسة تعليمية أن يتوفر فيها نادٍ بيئي. تعتبر هذه الشروط سهلة نسبياً. وتعتبر الجمعيات مثلاً ناجحاً ولنا أن نذكر في هذا السياق " مشروع 21 " الذي نفذته وزارة البيئة لتمويل الجمعيات البيئية الناشئة وتحويلها إلى مؤسسات. وكذلك مشروع " شبكة التنمية المستدامة" المنفذ بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الانمائي لوصول الجمعيات عبر شبكات الانترنت. ولا ننسى أيضاً " المرصد اللبناني للبيئة المستدامة " وغايته استحداث بنك معلومات بيئية وطنية نأمل أن يستمر هذا التعاون مع الجمعيات وأن يتحول الشأن البيئي إلى هم يومي للمواطن يؤثر في الرأي العام ويشغل وسائل الاعلام والمسؤولين.

### - الفقرة الثانية: المعوقات السياسية

لا يبدي السياسيون اللبنانيون أي إهتمام بالبيئة وهذا ما يدعو للإستغراب، لا بل الريبة. فالسياسي وهو بطبيعة الحال السائس أي القائد، يتمتع بفكر إستراتيجي وبحس شعبي يحاكي هواجس الناس وحاجاتهم أما في لبنان فقليل ما تجد مسؤولاً واحداً يهتم بالشأن البيئي وإن صودف وجوده يكون صاحب معمل إسمنت يلوث إقليمياً أو قضاءً بأمه وأبيه. إن هذا ليس بالأمر الغريب لأن هذا التجاهل أصبح نمطياً وينسحب على ثلاث مستويات: العمل السياسي، الأحزاب، والبرامج الحزبية، الجمعيات.

## 1- على صعيد العمل السياسي:

إن قمة الأرض التي إنعقدت في ريو دي جينرو العام 1998 أثمرت إعلاناً عالمياً ملتزماً بقضايا البيئة وتصديقاً عليه من قبل لبنان ممثلاً بوزير خارجيته فارس بوزير على هذا الاعلان وهذا ما أدى إلى إنشاء وزارة البيئة في العام 291/1993. وفي ما عدا ذلك، لم تترجم هذه المهمة لدى قادة الأمة رغم تعاقب عدة وزراء على هذه الوزارة من دون أن يلقوا الدعم اللازم لتفعيل عملها.

في واقع الأمر تعاني دول العالم الثالث من مشكلتين رئيسيتين على هذا الصعيد: الفساد والرغبة في تحقيق النمو الإقتصادي.

- **الفساد:** ينظر السياسيون إلى دور وزارة البيئة من المنظار الرقابي ويعتبرونها جهة رقابية ، فيحاولون الحد من سلطاتها من خلال تشريع القوانين التي لا تحمل الطابع الأمر أو المفاهيم الواضحة والدقيقة رغبة منهم في التخفيف من سلطة الرقابة لدى أجهزة وزارة البيئة، كل ذلك يتم تحت وطأة الفساد المستشري بين السياسيين.

- **النمو الإقتصادي:** في تقدير خاطئ لدور وآثار الرقابة البيئية على النشاط الإقتصادي يعتبر السياسيون، عن حسن أو سوء نية، أن الرقابة تبطئ وتحد من النمو الإقتصادي من خلال فرض إجراءات ترفع كلفة الإنتاج. إنهم يتجاهلون في ذلك كل الآثار السلبية على الصحة العامة والسياحة، هذان القطاعان الكفيلين لوحدتهما بتأمين النمو من خلال ما توفره البيئة الصحية من أموال على الخزينة ومن خلال ما تدرّه السياحة من ثروات وفرص عمل.

وعلى صعيد مجلس النواب دائماً ما يلجأ ممثلي الشعب إلى العمل على تخفيف قوة النصوص التشريعية بحيث تتحول إلى نصوص شكلية أكثر من ما هي ملزمة وأمرة لا تخيف متعدياً ولا تردع مجرماً.

أما على صعيد الحكومة، فإن أرقام الموازنة المعدة من قبل وزير المالية والموافق عليها من قبل الحكومة مجتمعة والموقعة من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والمصادق عليها من قبل مجلس النواب، اي كل سياسيي البلد تقريباً، لم تشمل وزارة البيئة بلطفها أو كرمها، وهذا خير دليل على هذا التوجه السياسي الذي لا يريد أن يرى أي دور فعال لوزارة البيئة.

## 2- على الصعيد الحزبي:

يوماً بعد يوم، تحتل الأحزاب البيئية أي الأحزاب الخضراء، مساحة كبيرة ودوراً قوياً بين الأحزاب السياسية في الدول المتقدمة أو النامية. أما في لبنان فلا نجد هذا النوع من الأحزاب ما عدا حزباً واحداً يرأسه صاحب مشاريع سياحية متعدية على الشاطئ. هل إنشاء أحزاب خضراء في بلد يتصدر علمه أرزة دائمة الإخضرار هو أمر مستهجن؟ أم أن الأحزاب الخضراء هي أحزاب غير منتجة مادياً لا وبل تؤدي إلى الخسارة؟!

ولو سلمنا جدلاً بعدم ضرورة وجود أحزاب بيئية، فما الذي يمنع شمول البرامج الحزبية على عناوين بيئية. كما أن البرامج الحزبية وان وجدت فإنها تخلو تماماً من التوجهات البيئية ولا تأتي هذه الأحزاب على ذكر البيئة إلا في حالتين:

- **الحالة الأولى:** قبل الإنتخابات النيابية، فقد دخلت موضة الإهتمام بالبيئة مشكورة إلى كل الخطابات السياسية، ولكنها لم تتعدى مجرد كونها عناوين براقّة لا تحمل أي تفاصيل تدل على جدية طارحها. بالمحصلة تختفي هذه العناوين من برامج الأحزاب (إذا وجدت) فور إنتهاء الموسم الإنتخابي.

- **الحالة الثانية:** عندما تدعو المصلحة: يلجأ السياسيون إلى العناوين البيئية عندما تدعو الحاجة إلى ذلك لمهاجمة الخصوم. فمن المعلوم أن كل النشاطات تعاني من خلل على الصعيد البيئي خاصة على صعيد وزارة الصناعة ووزارة الزراعة ووزارة الطاقة. هذا الكثر والفرّ والأخذ والردّ ينتهي فور الوصول إلى تسوية ما بين الخصوم.

## - الفقرة الثالثة: المعوقات القانونية

يواجه العمل البيئي معوقات قانونية عدة، فالبيئة كما ذكرنا هي موضوع مستجد على الساحة الدولية بدأ الإهتمام الجدي به في أواخر القرن العشرين. أما في لبنان فالمقاربة تتوزع بين مواكبة مسيرته على المستوى العالمي ومحاولة نشره في الداخل.

ومن المعلوم أيضاً ان مسيرة القوانين الداخلية تمر عبرة سلسلة من المحطات تبدأ من إتباع العادات لتنتقل إلى الإلتزام بالأعراف فاذا ما أصبحت هذه الأعراف عامة ومجردة ودائمة وشكلت

حاجة إجتماعية أو إقتصادية أو حتى سياسية إنصرف المشرع إلى قوننتها من باب الضرورة التنظيمية.

ولسوء الحظ ليس هنالك من سياق أو إرتباط بين العادات والأعراف وبين الموضوع البيئي الحديث نسبياً والذي يعتمد بشكل اساسي على التطور العلمي والتكنولوجي، السمة الأساسية للنصف الأخير من القرن العشرين وبداية القرن الحالي.

من هذا المنطلق يسهل علينا فهم أوضاع القوانين البيئية في لبنان على أنها تنقسم ما بين مجموعة مستوردة من الخارج ومجموعة داخلية من النصوص ظهرت في العهد العثماني وكان الهدف منها تنظيم القطاع الصحي وغيره من القطاعات الموجودة في حينها.

## 1- القوانين المستوردة:

تحتل الاتفاقيات والمعاهدات حيزاً كبيراً على الصعيد الدولي، إذا أصبح العالم قرية صغيرة تتداخل فيها المجتمعات ومسالحتها الحيوية وتقوم بالمقابل نزاعات بحاجة إلى تنظيم.

تنقسم هذه الاتفاقيات إلى قسمين:

- **القسم الأول:** عبارة عن إعلانات مبادئ واتفاقيات مبدئية غير ملزمة للأعضاء الموقعين ولا يشكل أكثر من عناوين عامة تؤسس للعمل في المستقبل على الموضوع البيئي.
- **القسم الثاني:** عبارة عن معاهدات أو بروتوكولات دولية تفعل وتصبح ملزمة عند إكتمال نصاب أطرافها.

تختلف طريقة التعبير عن الإلتزام بإختلاف النظام القانوني للدول الأطراف فمنها من يدخل بنوده ضمن مجموعة قوانينه الداخلية ومنها من يخضع المعاهدات التي تحمل إلتزاماً مادياً أو التي تستمر لمدة طويلة من الزمن، لتصديق المجالس التمثيلية. في كلا الحالتين تكتسب البنود قوة إلزامية تسمو على القوانين الداخلية ما عدا القوانين الدستورية وذلك حفاظاً على سيادة الدولة.

إن الإتفاقيات البيئية تؤثر بشكل كبير على كلفة الإنتاج لذلك فهي تتعرض عادة لنوع من التهميش أو لإفراغها من المضمون من قبل الدول الصناعية الكبرى كالولايات المتحدة الأمريكية فتلجأ هذه الدول إلى التهرب من الإلتزامات البيئية عبر التحجج بمبدأ السيادة ولا توقع عليها إلا بعد تحويلها

إلى مجرد إعلانات مبادئ ونيات أما في لبنان الدولة الصغيرة فنجد معظم الإتفاقيات الدولية هي إما غير ملزمة أو أن لبنان لا يلتزم بها. وبالمبدأ تؤثر هذه الإتفاقيات بشكل إيجابي على القوانين الداخلية وتطورها ولكن في ظل تبني معظم الدول مبدأ الخطأ المدني على صعيد إقامة قرينة المسؤولية بالنسبة للملوث والمعروف بـ "الملوث يدفع" فإننا سوف نناقش لاحقاً تأثير هذا المبدأ السلبي على الضبط القانوني للبيئة في لبنان الفريد في خصوصيته.

## 2- القوانين الداخلية بين "القدم والعقم"

تعاني القوانين اللبنانية من عدة مشاكل على صعيد البيئة فهي قوانين قديمة ترتبط بالصحة العامة وبالتنظيم المدني أكثر كما أنها تعتبر ضعيفة التأثير من حيث قوتها الردعية نظراً لخلوها من العقوبات القاسية.

### أ- قدم القوانين:

تقول الدكتور سمر مالك في مقابلة معها: "هنالك 730 نصاً قانونياً مختلفاً متعلقاً بالبيئة إلا أننا نجدها مبعثرة ومتشعبة تارة على مستوى القطاعات كالصناعة والنقل والطاقة وتارة أخرى على مستوى التشريعات التي تحكم الأوساط المتأثرة بالنشاط الإنساني (وزارة الصحة، التنظيم المدني)".

إذاً هنالك عدداً كبيراً من النصوص بحاجة إلى جمع وترتيب أهمها المتعلقة بالصحة والمستشفيات وشروط عملها بالإضافة إلى القوانين المتصلة بالبحار وشواطئها والأنهار ومجاريها والسواقي.

هذه القوانين قديمة، وتمتد إلى زمن العثمانيين، وبطبيعة الحال فإن التطور العلمي الذي غير حياتنا من مختلف جوانبها يفرض علينا إقامة ورشة عمل لتحديث هذه القوانين وتطويرها إذا أردنا أن نعتمدها كمرجع ناظم لحياتنا الجديدة.

### ب- عقم القوانين:

إن غاية القاعدة القانونية هو ضبط السلوك وتنظيمه بقواعد ملزمة أي قواعد مقترنة جزاء. والجزاء هو تدبير أو إجراء مادي تفرضه الدولة على إرادة المخالف لإجباره على الانصياع لحكم القانون.

هذا التدبير بإمكانه أن يأخذ شكل مدني<sup>(1)</sup> أو شكل جزائي يقضي بتوقيف المخالف. إن نظرة المشرع إلى الجرائم البيئية لا تزال ضمن مندرجات الخطأ لذلك نجد أن معظم العقوبات هي عقوبات مدنية تتعلق بالتعويض عن الأضرار والخسائر ناهيك أن معظم النصوص قديمة وتفرض عقوبات بالقروش بحيث أن من العبث الاستناد إليها. مثال ذلك: صاحب مصنع يرمي نفاياته الملوثة في النهر.

وفي الماضي، لم يكن التقدم العلمي يسمح بالربط بين المشاكل البيئية والمشاكل الصحية ولم تكن آثار الملوثات واضحة ومعروفة الأسباب، فلم يكن هنالك ربط بين التوتر والضجيج بل أكثر من ذلك، لم يكن التوتر معروفاً بهذا الشكل أو متفشياً بهذا الحجم. وكان التقدم العلمي في الجزء الأول من القرن العشرين ذو طابع صناعي أو إنتاجي يهدف زيادة المداخيل. هذا التطور أدى إلى ظهور أمراض كثيرة لم تكن معروفة قبلاً، فأنصرف العلماء إلى معالجة الآثار من خلال العمل على القطاع الصحي وخاصة في الجزء الأخير من القرن العشرين. في وقتنا هذا، تطورت العلوم وخاصة العلوم الجنائية بشكل كبير وسريع فما تأثير هذا التطور على القانون؟

## - الجريمة وأركانها:

الجريمة هي كل فعل أو إمتناع عن فعل يعاقب عليه القانون بعقوبة جزائية: يظهر لنا هذا التعريف ثلاثة عناصر أو شروط لتحقيق الجريمة: الشرط القانوني والعنصر المادي والعنصر المعنوي.

### أ- العنصر القانوني أو شرعية الجريمة:

المقصود هو أنّ لا جريمة من دون نص أي أنه لا مجال لإنزال أي عقوبة بالمجرم إذا لم يكن هنالك من نص يصف الجريمة ويحدد العقوبة المقابلة لها.

### ب- الركن المادي:

يتألف الركن المادي من فعل وضرر ورابطة سببية،

---

(1) أي مبلغ من المال يستبدل في حال عدم الدفع بالحبس لمدة أقصاها ستة أشهر

- الفعل هو الخطأ أو الجرم أو حتى الإهمال الذي يؤدي إلى حدوث ضرر. بإمكان هذا الفعل أن يكون إيجابياً أو سلبياً أي بالإمتناع.
- أما الضرر أو النتيجة الجرمية فهي الأثر الغير مباح الذي يظهر بعد قيام الفعل الجرمي.
- أخيراً الرابطة السببية فهي العلاقة بين الفعل والنتيجة وهي التي تقيم المسؤولية على الفاعل وهذه الرابطة بحاجة لأن تكون واضحة وأكيدة وأن تشكل صلة غير منقطعة بين الفعل وأثره. المشكلة التي واجهت المشرع الفرنسي في بداية السبعينات من القرن الماضي كانت عدم وجود وسائل تقنية وعلوم بيئية كافية لإقامة الرابطة السببية. من جهة ثانية إن طول المدة الزمنية النسبي بين حدوث الفعل وظهور الأثر كانت تلقي بغموضها وتقطع الصلة السببية. هذا ما إستمر عليه التشريع في فرنسا وبطبيعة الحال هذا ما ظهر لدينا من تشريعات. فالقانون 444 أقام المسؤولية بالقرينة لا بالدليل على الملوث من خلال إقرار مبدأ: "الملوث يدفع" وهو ما وفر الكثير من العمل على إثبات مسؤولية الملوث عن الأضرار. ولكن السؤال المطروح: هل من مجال للبحث في توافر النية الجرمية وبالتالي إقامة المسؤولية الجزائية؟

### ج- النية الجرمية:

إن إقامة المسؤولية الجزائية يسمح بمداعاة الملوث بدعوى الحق العام ودعوى الحق الشخصي وهذا ما ينقل الدور الوقائي لوزارة البيئة إلى مستوى عالي وفعال ويحقق نتائج مبهرة على هذا الصعيد فما مدى توافر النية الجرمية؟ يشترط القانون اللبناني تحقق الإدراك أو العلم بالإضافة إلى الإرادة لدى المجرم لتوفر أو إثبات النية الجرمية لديه.

- الإدراك: أي أن الفاعل يدرك حقيقة ما يقوم به وهذا الشرط يتوفر بصورة أكيدة لدى أغلب الملوثين.
- العلم: إن أغلب المنتجات الملوثة على صعيد الزراعة كما أنّ أغلب معدات الصناعة تحمل كافة المعلومات الضرورية التي تنبئ بوجود أضرار ومخاطر أكيدة وحالة جراء الاستعمال كما تحمل التحذيرات اللازمة وإرشادات السلامة وسبل الوقاية وبالتالي فإن الصناعي والمزارع يعلمان حقيقة ما يقومون به ناهيك عن أنهم محترفون أي أن قرينة المعرفة متوفرة لديهم.

- **الإرادة:** "أي إرادة ارتكاب الجريمة كما حددها القانون<sup>(1)</sup>". يستدل على الإرادة أي على قرار المجرم المتخذ عن علم وإدراك من خلال طبيعة الفعل أو ملبساته ومن خلال القصد والمصلحة المتوخاة. فصاحب المصنع الذي يمتنع عن تركيب فلاتر طمعاً بالتوفير وزيادة الأرباح كما المزارع الذي يبالغ في استعمال الأسمدة بهدف زيادة الإنتاج رغم علمه بعواقبها الوخيمة تتوفر لديهم الإرادة ويتوفر لديهم العلم والإدراك. ما يعنينا في ذلك أن الرابطة السببية بين الخطأ البيئي والضرر الصحي أصبحت واضحة رغم طول المدة الزمنية التي تفصل بين الجرم ونتيجته كما أن النية الجرمية أصبحت واضحة المعالم بحيث صار الطريق معبداً أمام تجريم الخطأ البيئي.

تبقى هنالك نقطة أساسية تتعلق بوصف الجريمة: **إحتمالية أو غير محدودة، فالجريمة الإحتمالية** هي جريمة التي قام بها الفاعل من دون أن تحقق النتيجة بالرغم من توفر النية الجرمية مثال: من يطلق النار على شخص ما بقصد قتله ولكن لا يصيبه. وهذه الحالة تشبه كثيراً الملوث الذي يعلم بحقيقة ما يقوم به ويقبل بنتيجته ولكن لا يتأذى أحد أو حتى لا تظهر النتائج المؤذية في حينها.

**أما الجريمة غير المحدودة** فهي الجريمة التي لا يحدد فيها المجرم ضحيته بصورة شخصية أو فردية وإنما يكون القصد من ورائها أذية مجموعة من الأفراد وهذه الحالة تنطبق أكثر ما تنطبق على حالات التلويث حيث يقبل الملوث بنتيجة فعله التي سوف تطال مجموعة أو قسم كبير من الناس.

وإن التدقيق والتمعن في هذه التفاصيل يقربنا من مفهوم الجريمة البيئية المكتملة العناصر وبالتحديد يضعنا بين إحتماليّ الجريمة الإحتمالية والجريمة الغير محدودة أكثر من كونها خطأ أو مخالفة تستوجب التعويض. ولا بد من ملاحظة وفهم تأثير التطور العلمي الذي طرأ على حياتنا. خير مثال على ذلك هي جملة " **التدخين قد يؤدي إلى أضرار صحية**".

إن عبارة "قد" الواردة في هذه الجملة هي المسؤولة عن قطع الرابطة السببية بين الفعل الجرمي والنتيجة. في الماضي لم يكن العلم قد توصل بدرجة اليقين وبصورة واضحة إلى الربط بين التدخين ومرض السرطان أو القلب. أما في حاضرنا هذا، فالصورة إكتملت وأصبح من اليسير التفسير والربط

(1) عرفها الفقيه الفرنسي جارسون

بين التدخين والأمراض التي يسببها بصورة كاملة وواضحة، ولم يعد التدخين يشكل عاملاً يزيد من فرص المرضى، وإنما أصبح مسؤولاً بشكل مباشر، ولذلك فإننا بدأنا نشهد إختفاء "قد" الإحتمالية من جملة التحذير بحيث أصبحت "وزارة الصحة تحذر من تأثير التدخين على القلب والرئتين".

### كيف نترجم ذلك قانونياً؟

إن إعتراف وزارة الصحة كجهة رسمية عن المسؤولية المباشرة للتدخين، يسمح بمحاكاة هذه التجربة على باقي أنواع التلوث. بحيث أنه بات بالإمكان الربط بين هذه الملوثات وبين الأمراض الخطيرة المستشرية في لبنان. بناء عليه لم يعد من المسموح تجاهل إكتمال الرابطة السببية بين التلوث البيئي كفعل ضار وبين الأمراض التي سوف تصيب الإنسان بصورة حالة وأكيدة كنتيجة جرمية.

كما كان يتم إعتبار أن التلوث قد لا يؤشر إلى توجه إرادة صاحب المصنع نحو إيذاء شخص محدد أو مجموعة محددة من الناس إيذاء مباشر وصريح وإنما هنالك خطأ أدى إلى بروز خطر إصابتهم بالأمراض، أي أن كل ذلك لا يتعدى كونه فرضية علمية.

أما بلغة الأرقام فلو افترضنا وجود خطر 10% لإصابة الناس بالأمراض وبعملية حسابية بسيطة تشمل 100 ألف مواطن يتعرضون لمياه هذا النهر. فإننا نكون أمام الحسابات التالية:

$$10\% \times \frac{1000}{100} \text{ ألف} = 10000 \text{ ألف.}$$

أي أننا سنكون حتماً بصورة حالة وأكيدة أمام إصابة 10000 شخص بالمرض.

من ناحية ثانية وبما أن صاحب المصنع هو بطبيعة عمله محترف، وينبغي عليه معرفة حقيقة نشاطه وطبيعة المواد التي يستخدمها وآثارها على البيئة وبكل الأحوال فإن قرينة المعرفة متوفرة عنده ولكنه فضل عدم إتباع الطرق السليمة بيئياً لتصريف نفاياته نظراً لكلفتها العالية وطمعاً بالكسب السريع والغير أخلاقي. إذاً نحن أمام شخص عالم بحتمية إضراره بالناس، أي أننا أمام جريمة وليس خطأ مدني وبدل من زجه في السجن نجد أنفسنا أمام تعويضات وجزاءات مالية يفضل الملوث دفعها نظراً لكونها أوفر مالياً من التقيد بالقوانين.

وأخيراً في ما يخص فقدان الركن القانوني نظراً لعدم توفر مادة قانونية تجرم الفعل المقصود، وما يترتب عليه من عقوبات، بحيث يعفى عن المجرم إعتماًداً على القاعدة القانونية: " لا جريمة ولا

عقوبة دون نص". إنَّ خلوّ القانون الجزائري من تعريف الجريمة البيئية يشكل ضعفاً يسمح للمجرم البيئي بالنفوذ من العقاب على جرائمه. وإن القانون 2002/444 قد أرسى مبدأ " الملوث يدفع " مشكور ولكن في بلد مثل لبنان هل تنفع هكذا تدابير، وهل هذه المبادئ هي ما نحتاجه فعلاً؟!

ونختم بأن للمتضرر في الشؤون البيئية الحق في اللجوء إلى القضاء العدلي عبر شكوى او اخبار يتقدم به إلى النيابة العامة او مباشرة إلى قاضي التحقيق او القاضي الجزائري، كما يمكنه المطالبة بالتعويض امام المحاكم المدنية، وفي حال تمّ الادعاء أمام النيابة العامة او في حال التقدم بشكوى مباشرة يتحرك القضاء الجزائري وله أن يقرر إقفال المؤسسة أو مصادرة المعدات الملوثة كما بإمكانه الحكم بعقوبات قد تصل إلى الاشغال الشاقة المؤبدة وذلك بالاضافة لتغريم المجرم والحكم للمتضرر بالتعويض.

اما في حال حصول الضرر على البيئة لا على شخص محدد بالذات، فلا يحق للوزارة التقدم بشكوى مباشرة أما القضاء الجزائري وإنما الاكتفاء بإخبار النيابة العامة، فلقد أقر القانون رقم 444 تاريخ 2002/7/29 (حماية البيئة)، بحق كلّ إنسان ببيئة سليمة ومستقرة، وألقى على عاتق كل مواطن واجباً بالسهر على حماية البيئة وتأمين حاجات الأجيال الحالية من دون المساس بحقوق الأجيال المقبلة. وفي إطار حماية البيئة وإدارة الموارد الطبيعية، فرضت المادة الرابعة من هذا القانون أن يسهر لكل شخص طبيعي أو معنوي، عام أو خاص، على سلامة البيئة، ويساهم في حمايتها وأن يبلغ عن أي خطر قد يهددها. كما ألزمت كل شخص طبيعي أو معنوي، عام أو خاص بمبدأ مراقبة التلوث الذي يهدف إلى الوقاية من التلوث والتحكم به في الأوساط البيئية كافة من ماء وهواء وتربة ونبات ونفايات بحيث لا تؤدي معالجة التلوث في الوسط البيئي إلى انتقال التلوث إلى وسط آخر أو التأثير عليه. ثمّ أوجبت الفقرة 8 من المادة 18 من هذا القانون على كل شخص واجب إعلام وزارة البيئة عن كل ضرر قد يطال البيئة.

ولووزارة البيئة وفي حال ورود شكوى من المتضرر او اخبار او علمها بالحادثة عن طريق المراقبة الدورية او الطابطة العدلية، أن تحيل الشكوى إلى وزارة الداخلية او المحافظة او البلدية المعنية وأن تصدر أمر تحصيل بقيمة الاضرار البيئية تطبيقاً لمبدأ "الملوث يدفع"، لكن ليس لديها الصلاحية بالتقدم بشكوى امام القضاء الجزائري

في المحصلة يبقى السؤال التالي:

لماذا يعترف القضاء الجزائري بحق الفرد بالدفاع عن ماله وجسده ولا يعترف بحق وزارة البيئة بالدفاع عن مال الشعب وجسده؟ لماذا يحق للوصي بالتقدم بشكوى جزائية بالنيابة عن الموصى به ولا يحق لوزارة البيئة بالتقدم بذات الشكوى عن البيئة، اليست الحارس والوصي والرقيب؟ ومن ناحية ثانية ان تطال الجرائم البيئية بآثارها شريحة اكبر من فرد واحد؟ وماذا لو أن عوارض تلك الآثار لم تظهر بشكل اضرار فورية ومباشرة على شخص ما وإنما بقيت مستورة إلى حين، كيف سيعرف هذا الشخص أن ما اصابه من مرض هو بفعل جرم بيئي سابق؟.

## ❖ الفصل الثاني: آثار المشاكل البيئية والحلول المقترحة

بعد استعراض المشاكل التي تعاني منها البيئة وتؤخر أو تعيق توفير الحماية اللازمة لها، وذلك في الفصل الأول من هذه الدراسة، فإن من المناسب استعراض الآثار الناجمة عن هذه المعوقات على النظام القانوني الذي يرمي حماية البيئة ثم طرح بعض الحلول المستوحاة من التجربة التونسية في هذا المجال.

### ♦ المبحث الأول: الآثار القانونية

أدت المعوقات إلى التأثير على المشرع في محاولته لتنظيم القطاع البيئي. فإعكس ذلك على الدور الحمائي التي تلعبه وزارة البيئة إن من حيث توزيع السلطات والصلاحيات أو ترتيباً للمسؤوليات وتحديد العقوبات، مما أدى إلى فشل هذه الإجراءات في تحقيق الأهداف المنشودة بشكل كامل. سوف أشرح بالتفصيل هذا التأثير على الرقابة والوقاية والعقوبات كأهم الأدوار التي تقوم بها وزارة البيئة.

### • المطلب الأول: الوقاية التي تمارسها وزارة البيئة

إذا كانت حماية البيئة تدخل في المبدأ ضمن صلاحيات وزارة البيئة إلا أن وزارة الصناعة تؤدي دوراً في هذا المجال وذلك من خلال الأنظمة والقوانين المتصلة بالنشاطات الصناعية وينجم عنها آثار ضارة بالبيئة.

- الفقرة الأولى: الوقاية التي أقرها المرسوم 8018 تاريخ 2002/6/12 تحديد أصول

وإجراءات وشروط الترخيص بإنشاء المؤسسات الصناعية واستثمارها

إن الوقاية هي من أهم الأدوار التي تلعبها وزارة البيئة ولعل أهم القطاعات التي تحتاج إلى الجهد من أجل الوقاية من آثاره هو قطاع الصناعة الذي يلوث الهواء والماء والتربة.

ولقد افرد المرسوم 8018 المواد 7-12-13-14-18-24-26 لأصول وإجراءات وشروط الترخيص لإنشاء المؤسسات الصناعية، وذلك وفق الآتي:

- يقدم الطلب إلى دائرة الترخيص في مصلحة الصناعة (المادة 7).
- تبدي لجنة الترخيص التي تضم ممثلاً عن وزارة البيئة رأيها في الطلب خلال مدة أقصاها شهر ونصف (المادة 12).
- يصدر الترخيص عن وزير الصناعة (المادة 13)، إذا كان رأي الوزير مخالفاً لرأي اللجنة ، يجب أن يكون معللاً (المادة 14).
- تخضع المؤسسات الصناعية المصنفة لجميع الشروط الصحية والبيئية المفروضة (المادة 18).
- عند إتمام الإنشاء والتجهيز ، يتقدم صاحب المشروع بطلب للمباشرة بالإستثمار (المادة 24).
- إذا كانت المطابقة غير حاصلة ولا يمكن تدارك النواقص، يتخذ وزير الصناعة الإجراء اللازم (المادة 26).

#### أ- المرحلة الاولى: دراسة الطلب في لجنة التراخيص

في مرحلة دراسة الطلب تتمثل وزارة البيئة من خلال موظف من الفئة الثالثة على الأقل مما يضمن حضور قوي وفعالاً ولكن نقاط الضعف تتجلى في التالي:

- رئيس اللجنة يعينه وزير الصناعة: وهذا ما يجعله خاضعاً لسلطة الوزير ولا يخرج عن صلاحيته ولا يتعدى حدود سلطته. والمشكلة هي في كون اللجنة ذات صفة ودور رقابي يتلخص في التأكد من الشروط وإنطباقها على المشروع. والمعروف أن الدور الرقابي لا يمكن أن يبلغ مداه إلا إذا تمتع بقدر من الإستقلالية، خاصة عن أصحاب المصلحة.
- إن وزير الصناعة هو صاحب مصلحة في نمو القطاع الصناعي من خلال تشجيع إقامة المشاريع لذلك فمن الضروري أن يتولى قيادة الدور الرقابي من خلال رئاسة اللجنة ممثل وزارة البيئة وهو ما يحقق توازناً للمعادلة: " نمو إقتصادي / آثار بيئية. "
- يقوم الرئيس بتوزيع جدول الأعمال.

- يبدي الأعضاء آراءهم دون أن يكون لديهم حق الفيتو أي أن رأي وزارة البيئة السلبي لا يمكن أن يوقف مسار عملية الترخيص في حال موافقة باقي الأعضاء .
- ان الموقف الذي ترفقه اللجنة إلى المدير العام لا يلزم هذا الأخير بأي موقف عبر تقديم إقتراحه إلى الوزير .
- إن الوزير ليس ملزماً بإقتراح المدير وبإمكانه إصدار قرار مخالف لكل الاقتراحات والآراء والمواقف السابقة وليس عليه في هذه الحالة إلا تقديم التعليل المناسب.

#### ب-المرحلة الثانية: مرحلة الدراسات

يأتي الفرض أو الإلزام الواردين في المرسوم 8018 و8633 ليرتبطا بعملية تقديم الدراسة البيئية لا بنتيجة هذه الدراسة. فالمادة 14 من المرسوم 8018 تمنح وزير الصناعة صلاحية إعطاء تراخيص خلافاً لرأي لجنة الترخيص وبالتالي فإن رأي لجنة التراخيص ليس ملزماً.

كما ان الالزامية المنصوص عنها في المادة الرابعة من المرسوم 8633 تتعلق بعملية تقديم الدراسة فقط لا غير ولا تتطلب الموافقة على هذه الدراسة أو تشتراطها.

وفي المادة 6 البند الرابع التي تنصّ على أن: " تمتنع أي إدارة عن مباشرة إنشاء أو تشغيل مشروعها المقترح قبل أن تبدي وزارة البيئة موقفها حيال " الفحص البيئي المبدئي لهذا المشروع " إن ما يسير عليه العمل الإداري هو إلتزام حرفي بالنص مفاده إن الشرط المفروض على بدء البناء أو التشغيل يتعلق بعملية إبدء الرأي وليس بنتيجة الرأي أي أن على القيمين على المشروع انتظار وزارة البيئة لكي تبدي رأيها دون أن يؤثر عليهم وعلى مشروعهم إيجابية أو سلبية هذا الرأي. بناء على ما سبق، أصبح بإمكاننا القول أن الالزام برأي وزارة البيئة هو إلتزام شكلي يتعلق بأخذ رأي الوزارة ولا يعني بأي حال من الأحوال الألتزام بمضمون هذا الرأي. وبذلك تظهر نية المشرع في تحويل الدور الرقابي الذي تمارسه كل وزارات البيئة في العالم إلى دور إستشاري تمارسه وزارة البيئة في لبنان بالنصح والارشاد والموعظة الحسنة.

- الفقرة الثانية: الوقاية التي أقرها المرسوم رقم 5243 تاريخ 2001/4/5 تصنيف  
المؤسسات الصناعية

المؤسسات المصنفة هي تلك الواردة في الملاحق المرفقة بالمرسوم الاشتراعي رقم 21ل -صادر في 1932/7/22 (المحلات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة)، وقد عرّفها بأنها المعامل ودور الصناعة والمصانع والمخازن ودور العمل وجميع المحلات الصناعية والتجارية التي ينجم عنها مخاطر أو محاذير سواء كان للأمن أو طيب الهواء أو راحة الجيران أو الصحة العامة أو الزراعة، واخضعها للإشراف الإداري.

ثمّ قسّم هذا القانون المحلات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة إلى ثلاثة أصناف بحسب المخاطر وأهمية المحاذير التي تلازم استثمارها، بحيث يشتمل الصنف الأول منها على المحلات التي يجب ابعادها عن المساكن. ويناط بالإدارة حق تقدير كل حالة معينة والحكم فيما إذا كان بعد موقعها كافياً لمنع كل ضرر يتعلق بالأمن وطيب الهواء ولمنع الإزعاج. ويشتمل الصنف الثاني على المحلات التي لا تحتم الضرورة ابعادها عن المساكن غير أنه لا يمكن الترخيص في استثمارها إلا إذا اتخذت بعض التدابير اللازمة لتلافي المخاطر والمحاذير المشار إليها في المادة الأولى. ويدخل في الصنف الثالث المحلات التي تنشأ عنها محاذير هامة للجوار أو للصحة العامة ولكنها خاضعة لأحكام عامة موضوعة لأجل مصلحة الجيران أو الصحة العامة.

وقد تحددت الصناعات التي يطبق عليها المرسوم الاشتراعي رقم 21ل الصادر في 1932/7/22 مع تصنيفها بموجب المرسوم رقم 1120 تاريخ 1936/11/4، ثمّ ألغي هذا المرسوم بعد تعديل المحلات أنواع وأصناف المحلات المصنفة، التي يخضع تصنيفها لأحكام المرسوم رقم 4917 تاريخ 1994/3/24 (تعديل تصنيف المؤسسات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة)

إذاً هي محلات خطرة ومزعجة مضرة بالصحة، ولهذا تعد المؤسسات أو المحلات المصنفة من أولى المؤسسات التي أخضعت لنظام الترخيص المسبق القائم على تحقيق تجريبه الإدارة وإعلام للقاطنين في المكان وذلك لبيان استيفاء هذه المؤسسة للشروط القانونية الصارمة، ثمّ التحقق من عدم وجود اعتراضات من السكان على إنشاء هذه المؤسسة.

وبالإضافة إلى هذه الشروط، فإن منح الترخيص معلق أيضاً على موافقة المجلس البلدي المختص، وهي موافقة مرتبطة بالتحقق من أن هذه الرخصة لا تضر بمصالح الأهلية ولا بالمصلحة العامة في النطاق البلدي.

والسبب في التشدد في منح التراخيص لهذا النوع من المؤسسات مردّه إلى الضرر الذي تلحقه بالبيئية والصحة والسلامة العامة. ولهذا لم يكتفِ القانون بتشديد شروط الترخيص لهذه المؤسسات بل إنه شدّد أيضاً شروط الرقابة وأجاز للمحافظ سحب الترخيص في أي وقت يتحقق من مخالفة المؤسسة للشروط المفروضة قانوناً، كما أجاز فرض عقوبات جزائية وتكديرية على المؤسسات المخالفة.

ولما صدر المرسوم 2001/5243 فإنه عمد إلى تعديل الجدول الملحق بالمرسوم رقم 4917 الصادر بتاريخ 1994/3/24 في ما يخص قطاعات الصناعة وفئاتها وفروعها، وقسم المؤسسات الصناعية المصنفة إلى 5 فئات معتمداً على معياري الضرر والخطر، وحدد بناءً على هذا التصنيف أصول وشروط ترخيصها.

- الفئة الأولى: تشكل خطر جدي ويجب إبعادها عن المساكن.
- الفئة الثانية: ينتج عنها خطر ولكن ليس بالضرورة إبعادها عن المساكن.
- الفئة الثالثة: هي ذات خطر محدود.
- الفئة الرابعة: ينتج عنها ضرر بسيط لا يشكل خطر على البيئة أو الصحة العامة.
- الفئة الخامسة: لا تشكل أي خطر ولا تسبب بأي ضرر.

وبالتالي خفف من القيود المفروضة على إنشاء المؤسسات الصناعية وربط عملية ترخيص هذه المؤسسات بالإرادة الفردية لشخص وزير الصناعة.

## - الفقرة الثالثة: الوقاية التي أقرها القانون رقم 642 تاريخ 1997/6/2 إحداث وزارة الصناعة

تعنى وزارة الصناعة بشؤون القطاع الصناعي والاسهام في تنميته وتنشيطه والسهر على تطبيق القوانين والانظمة المتعلقة بالشؤون والقضايا الصناعية على مختلف انواعها، واتخاذ التدابير اللازمة

من اعداد وتنسيق وتنفيذ لتعزيز الصناعة الوطنية وانمائها وحمايتها وتطويرها ومعالجة شؤونها من خلال سياسة عامة تحفظ التوازن الاقتصادي. وهي تتولى بصورة خاصة:

- تنظيم الصناعات الوطنية وتنسيقها وحمايتها وتطويرها واعداد وتنفيذ الخطط اللازمة لانشاء صناعات جديدة وتطوير الصناعات القائمة تحقيقا للتنمية الصناعية التي تفيد الاقتصاد الوطني.
- الترخيص بتأسيس المؤسسات الصناعية بما فيها المؤسسات المنشأة داخل المناطق والمدن الصناعية وفقا لاحكام هذا القانون والانظمة المتخذة تطبيقا له.
- المساعدة على تأسيس صناعات جديدة وعلى تأمين الخدمات العامة التي تؤدي إلى تنمية الصناعة الوطنية والى رفع انتاجيتها والى تدني تكاليف الانتاج.
- اقتراح انشاء المدن والمناطق الصناعية وابداء الراي في جميع المشاريع والتصاميم العائدة لها.
- اتخاذ التدابير الآلية لتشجيع الصناعات الوطنية.
- استلام طلبات الحماية الجمركية والدعم من الصناعيين ودراستها وتقديم الاقتراحات، بالتنسيق مع وزارة المالية وبعد اخذ راي وزارة الاقتصاد والتجارة، إلى مجلس الوزراء الذي يقرر التعديلات بمراسيم يتخذها بناء على اقتراح وزيرى الصناعة والمالية.
- مكافحة الاغراق ومكافحة حالات منح التصدير وسواها من المساعدات المعتبرة بمثابة الاغراق والتي من شأنها الحاق الضرر بالصناعة الوطنية، على ان توضع الوسائل الجمركية منها بالتعاون مع المجلس الاعلى للجمارك وبعد اخذ رأي وزارة الاقتصاد والتجارة.
- مراقبة مدى استمرار توافر شروط الترخيص للمؤسسة الصناعية ومراقبة الجودة.
- الاهتمام بالتشريع الصناعي والاشترك في تحضير الاتفاقات الدولية المتعلقة بالصناعة او بالانتاج الصناعي، وذلك بالتعاون مع الوزارات والادارات المختصة.
- العناية بقضايا الهيئات الوطنية والاقليمية والدولية المهمة بشؤون الصناعة والصناعيين.
- التنسيق مع وزارة الاقتصاد والتجارة في اقامة المعارض الصناعية المحلية والاشترك بالمعارض الصناعية الدولية، والعمل بمختلف الوسائل الاعلامية والاعلانية وبالتعاون مع

الادارات والمؤسسات والهيئات المختصة من اجل تشجيع استهلاك المنتجات الصناعية الوطنية وتصديرها.

– الاسهام في رفع المستوى التقني لليد العاملة اللبنانية والتشجيع على توفير الكفاءات الفنية الضرورية لنمو القطاع الصناعي، وكذلك ابداء الراي والتنسيق مع وزارة التعليم المهني والتقني في الخطط والبرامج المعدة لتعزيز التعليم المهني والتقني واقامة المدارس والمعاهد المهنية والتقنية والتكنولوجية على مختلف انواعها ومستوياتها التعليمية.

– العمل والتنسيق مع مختلف الوزارات والمؤسسات والهيئات المعنية من اجل انماء القطاع الصناعي.

وقد نصّت المادة الرابعة من القانون رقم 97/642 على أن يعطى الترخيص بالمؤسسة الصناعية بقرار من وزير الصناعة بناء على إقتراح مدير عام الصناعة المبني على رأي لجنة التراخيص المنشأة بموجب هذا القانون، ومهمتها دراسة طلبات الترخيص المقدمة إلى الوزارة... بحيث تتألف كل لجنة من مندوبين من الفئة الثالثة على الأقل عن وزارات الصناعة والصحة العامة والبيئة والأشغال العامة.

ثمّ صدر المرسوم رقم 7945 تاريخ 29/05/2002 المتعلق بالأصول والإجراءات الواجب إتباعها في إجتماعات لجنة التراخيص، فنصّ في مادته الأولى على أن تشكل بقرار صادر عن وزير الصناعة "لجان الترخيص" المنشأة بموجب الفقرة 5 من المادة الرابعة من القانون رقم 642، تاريخ 2 حزيران 1997، وفقا لما يلي:

– مندوب عن وزارة الصناعة رئيساً

– مندوب عن وزارة الصحة العامة عضوا

– مندوب عن وزارة الاشغال العامة – التنظيم المدني عضوا

– مندوب عن وزارة البيئة عضوا

ينضم إلى اللجنة مندوب عن الوزارة المعنية عندما يتعلق طلب الترخيص بالمهام التي تتولاها هذه الوزارة.

يسمي وزير الصناعة رئيس اللجنة ومقررها، كما يسمي الوزير المختص مندوب وزارته، على ان يكون هؤلاء من الفئة الثالثة على الاقل.

- يمارس كل من رئيس اللجنة وأعضائها مهامه ضمن اطار الاختصاص والصلاحيات العائدة للإدارة التي ينتمي إليها.
- تستعين اللجنة، عند الاقتضاء، بالإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات من أجل قيامها بمهامها.

وفق المادة الثانية تتولى لجنة الترخيص تنفيذ المهام التالية المناطة بها بموجب القانون رقم 642، تاريخ 1997/06/02، لا سيما المادة الرابعة منه:

- 1- درس طلبات الترخيص بإنشاء المؤسسات الصناعية والتحقق من مراعاتها الشروط العامة وفقاً للمواصفات الصحية والبيئية وللنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها، وذلك بعد اطلاعها على قرارات المجالس البلدية المختصة بشأنها.
- 2- درس طلبات الترخيص بالاستثمار للمؤسسات الصناعية التي نفذت عملية الترخيص بالإنشاء، للثبوت من صحة التنفيذ وفقاً لمضمون الرخصة المعطاة.
- 3- درس طلبات تجديد التراخيص المعطاة سابقاً ولم تنفذ ضمن المهلة المحددة لكل منها. تتولى اللجنة التثبت من أن مبررات إعطاء هذه التراخيص في السابق لا تزال قائمة ومن أنه لم يطرأ أي مانع يحول دون تجديدها.
- 4- درس الطلبات المتعلقة بالتراخيص المؤقتة المعطاة سابقاً، في حال وجودها، على ضوء الأسباب التي أوجبت إعطاءها بصورة مؤقتة، للنظر في إمكانية إعطائها بصورة نهائية أو إلغاؤها، لا سيما وأن القانون رقم 97/642 لم يعد يجيز إعطاء التراخيص المؤقتة.
- 5- درس طلبات تعديل الترخيص أو تغييره للمؤسسات الصناعية القائمة والراغبة في التوسع في الاستثمار المؤدي إلى تغيير فئة الصناعة أو في إضافة صناعة جديدة أو في تغيير نوع الصناعة القائمة أو في نقل المؤسسة من مكان إلى آخر. على اللجنة أن تبحث في تطابق التعديلات المطلوبة مع النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها والمرعية الإجراء بتاريخ البت بها.

تأخذ اللجنة بالاعتبار، عند دراسة هذه الطلبات، القوانين والأنظمة الجديدة التي لم تكن قائمة عند إعطاء رخص الإنشاء.

تضع اللجنة محضرا لكل اجتماع تدون فيه رأيها بالنسبة لكل من الطلبات المختلفة المقدمة والتي تمت دراستها وفقا لتسلسل تواريخ تقديمها، وذلك ضمن مهلة اقصاها شهر واحد بالنسبة لطلبات الترخيص بانشاء صناعة او بتعديل رخصة سابقة، واسبوعان بالنسبة لطلبات تجديد الترخيص او الترخيص بالاستثمار. يتضمن رأيها في حال الرفض، الاسباب المعللة، اما في حالة الموافقة فتبدي رأيها بالشروط المطلوب فرضها وبالمهلة القصوى المعطاة لانجاز عملية الانشاء والتجهيز والمباشرة بالاستثمار، في كل من عمليتي اقامة صناعة جديدة أو تعديل صناعة قائمة (المادة 5).

تعيد اللجنة ملفات طلبات الترخيص او تجديد الترخيص او تعديله، كما تعيد ملفات طلبات الاستثما، إلى دائرة الترخيص المختصة ضمن المهلة المحددة في المادة السابقة، مع رايتها في كل منها، وعليها تبرير التأخير الحاصل في حال وجوده. تقدم دائرة الترخيص الملفات المذكورة فور تسلمها إلى المدير العام بواسطة المصلحة المختصة ليقدمها بدوره، ضمن مهلة اسبوع، إلى وزير الصناعة، مع الاقتراح اللازم المبني على رأي كل من لجنة الترخيص والمجلس البلدي المختص (المادة 6).

يستفاد مما تقدّم أن تقارير هذه اللجان هي استشارية يكون لدائرة الترخيص والمصلحة صلاحية التعليق على التقرير قبل إحالته إلى مرجع الترخيص. وبالتالي ربط هذا القانون عملية الترخيص بقرار يصدر عن الوزير شخصياً.

### • المطلب الثاني: على صعيد الرقابة

تم تقسيم الرقابة في الفصل الأول من هذا البحث إلى ثلاث مراحل وذلك بغاية تسهيل مهمة شرح آثار المعوقات على الجانب القانوني لهذه الرقابة ونقاط ضعفها.

## - الفقرة الأولى: الرقابة السابقة

تتم هذه الرقابة بحسب القانون 642 عن طريق لجنة التراخيص حيث تتمثل وزارة البيئة بعضو من أصل أربعة يتولى دراسة الملف من الناحية البيئية تمهيداً لإبداء رأيه. كذلك تقوم وزارة البيئة بتقدير حجم المخاطر والتحقق من الأضرار من خلال دراسات الأثر البيئي.

إن الرقابة في هذا المجال هي رقابة توجيهية حيث تعمل الوزارات على الارشاد وطلب التعديلات وتوجيه أصحاب المشاريع إلى السبل الفضلى لإقامة نشاط صديق البيئة. ويعتبر هذا الدور ضرورياً في المرحلة الأولى عند وضع الخرائط والتصميم تلافياً للمشاكل وتوفيراً للأكلاف نظراً إلى سهولة تعديل الخرائط قبل البدء بالبناء أو التشغيل. أما في المراحل اللاحقة، فإن مسألة النصح والتوعية قد لا تكون كافية لتحقيق المأمول.

## - الفقرة الثانية: الرقابة على التنفيذ

تنص المادة 26 من المرسوم 8018 على التالي: ".... إذا كانت المطابقة غير حاصلة، بسبب بعض النواقص في عملية التجهيز، يعطي رئيس اللجنة صاحب العلاقة مهلة إضافية لإكمال النواقص المحددة ضمن مهلة تقرر على ضوء متطلبات عملية الاكمال المذكورة. أما اذا تبين للجنة انه لا يمكن تدارك النواقص او لا يمكن تعديل تنفيذها فيعرض الوضع على وزير الصناعة لاتخاذ القرار المناسب...."

وهنا أيضاً يظهر دور وزير الصناعة في إعطاء رخص التشغيل بعد أن أعطى رخص البناء، بحيث تظهر نقاط الضعف في مسألتين:

- عدم قدرة لجنة التراخيص على حسم موضوع عدم المطابقة بين الدراسات الأولية وبين المشروع المنفذ وبصورة أخص بين دراسات الأثر البيئي والتجهيزات المطلوبة.
- الصلاحية الاستثنائية لوزير الصناعة في منح رخص التشغيل. ونظراً لان سوء النية لا يفترض إفتراضاً وأمام واقع الصناعة اللبنانية المتردي فإن أي وزير للصناعة سوف يقدم مسألة تشجيع إنشاء المصانع على حساب الاشكاليات البيئية رغبة منه في تنشيط القطاع الصناعي وتعاطفاً مع صاحب الحظ الذي قرر الاستثمار في هذا القطاع.

## - الفقرة الثالثة: الرقابة على النشاط:

إن الرقابة على النشاط الصناعي هي مهمة الضابطة البيئية ويعتبر صدور مرسوم الضابطة البيئية أمراً مشجعاً للغاية تتعد عليه الآمال لتحقيق الرقابة المطلوبة. إلا أنه لغاية تاريخه لم يعين عناصر هذه الضابطة، إذ وبعد أن أجرى مجلس الخدمة المدنية المباراة من أجل تأمين 40 مراقب بيئي، لم تعتمد الحكومة إلى إصدار مرسوم تعيينهم لأسباب مجهولة وهذا ما يساوي إلغاء الرسوم الضابطة من حيث تأثيره على إنتظام العمل في الضابطة البيئية.

من جهة ثانية، فإن المعوق المالي لا يقل شأناً في تأثيره على عمل وزارة البيئة وضابقتها التي تعاني من عدم وجود إتمادات كافية لشراء سيارات جديدة ضرورية ولا يمكن الإستغناء عنها كما لا يوجد إتمادات لتنظيم دوريات وحملات تفتيش عن المخالفات.

### • المطلب الثالث: الرقابة والتدابير والعقوبات المتعلقة بالمؤسسات الصناعية

أقرّ المرسوم 9765 تاريخ 2003/3/11 نظاماً للرقابة والتدابير والعقوبات المتعلقة بالمؤسسات الصناعية، وقد شملت هذه الرقابة الأضرار اللاحقة بالبيئة ضمن نطاقه، حيث تهدف الرقابة على المؤسسات الصناعية إلى التثبت من مدى استمرار توفر شروط الترخيص بإنشائها واستثمارها، وما إذا كانت المؤسسات الصناعية القائمة وفقاً للشروط المحددة في قرار الترخيص المعطى لها، لا ينجم عنها مخاطر أو محاذير أو اضرار بالصحة العامة أو بالبيئة أو بالجوار.

وقد أنيطت هذه الرقابة بثلاثة جهات:

- 1- دوائر المراقبة في وزارة الصناعة.
- 2- البلديات كل ضمن نطاقها.
- 3- الأجهزة المختصة في كل من وزارتي البيئة والصحة العامة ضمن الصلاحيات المحددة لها في القوانين والانظمة المرعية الاجراء.

وبالرغم من أن هذا المرسوم يسعى لفرض العقوبات والتدابير المناسبة على المؤسسات الصناعية المخالفة، إلا أن العقوبات والتدابير والمقررة لا تتناسب مع المخالفات المرتكبة، حيث تبين من المواد المادة 10 و14 و17 من هذا المرسوم أن الغرامات عبارة عن:

- 500 ألف ليرة وثلاثة ملايين في حال مخالفة الانظمة والقوانين. وهي مبالغ زهيدة لأن مخالفة الانظمة والقوانين توفر مئات الملايين على صاحب المصنع. فكلية التجهيزات الضرورية وتشغيلها وصيانتها مرتفعة جداً وقد تؤدي إلى الوقوع في الخسارة، بينما المخالفات سهلة في ظل رقابة ضعيفة وفي ظل هكذا عقوبات.

- إن المادة 12 تعطي وزير الصناعة صلاحية تقرير التدابير التي لا بد منها من أجل مصلحة الجوار من غير ان يؤدي ذلك إلى تغييرات مهمة في طريقة الاستثمار: " ان القانون أعطى مرة أخرى الوزير، القدرة على استنساب التدابير التي يجب فرضها على المصنع من اجل حماية الجوار، ولم يكتفي القانون بذلك، بل وضع شرطاً على هذه التدابير هي أن لا يؤدي إلى تغييرات مهمة في طريقة الاستثمار. ولو ان القانون كان فرض عدم تغير طبيعة الاستثمار لكان هذا الامر مقبولاً ومنطقياً، اما ان يفرض وبقوة القانون عدم تغير طريقة الاستثمار، فهذه حصانة اضافية ومجانية ومهمة تعطي للمستثمر بدون وجه حق اذا ما قارناها بأية إضرار جدية قد يحدثها في الجوار.

- إن المادة 13: وفي إطار إعطاء الحق لأهل الجوار بالمطالبة بالتعويض عن الأضرار، فإن هذا المرسوم إشتراط في المادة 13 من خلال النص التالي ما يلي: " يبقى لأهل الجوار مطالبة صاحب المؤسسة الصناعية بالتعويض عليهم، عن كل ضرر قد يلحق بالجوار أو بالصحة العامة أو البيئة عن جراء مخالفة شروط الترخيص او القوانين والانظمة النافذة". أي ان هذا القانون منح أهل الجوار حقاً ليعود ويسترجعه في آخر الجملة اذا لم يكن كافياً لأهل الجوار حصول ضرر عليهم أو على البيئة من أجل المطالبة بالتعويض، وإنما عليهم إثبات مخالفة المستثمر لشروط الرخصة. فمن المعروف أن الأضرار البيئية تتأخر في الظهور على شكل عوارض صحية، أي أن عليهم القيام بمهام لا قدرة لهم على تأديتها كالتحقيق والتثبت من مخالفة شروط الترخيص.

فهل هذا النوع من أصول المحاكمات والعقوبات هو ما تتطلبه الرقابة الجدية والحازمة من أجل ضمان عدم تعرض البيئة للتعديات؟.

## ♦ المبحث الثاني: إمكانية الاستفادة من التجربة التونسية في مجال البيئة

نستعرض التجربة التونسية في مجال حماية البيئة، والحلول المستوحاة من هذه التجربة والتي من الممكن تطبيقها في لبنان

### • المطلب الأول: عرض التجربة التونسية

حققت الدولة التونسية نتائج ملفتة في مجال البيئة، فأصبحت الدولة الأولى عربياً على صعيد البيئة والدولة الثالثة عشر في الترتيب العالمي. وان تمركز تونس على البحر الأبيض المتوسط، وتمركز السكان في المدن زاد من عناصر التشابه بينها وبين لبنان مما دفع إلى محاولة إيجاز لمحة عن الأنظمة والقوانين في تونس وعن هيكلية الإدارة العامة فيها لعلنا نجد جواباً يتضمن الأسباب التي أدت إلى نجاح التجربة التونسية التي نقترحها في لبنان.

### - الفقرة الأولى: على الصعيد المالي

أول ما يستوقف القارئ هو حجم الاعتمادات المالية المخصصة لوزارة البيئة في تونس إذ بلغت مجمل ميزانيتها 887,406,000 دينار تونسي اي 332,361,797 دولار أميركي لعام 2018.

وإذا ما قارناها بمبلغ ال 14 مليار ليرة أي نحو تسع ملايين دولار اميركي مخصصة لموازنة وزارة البيئة في النان، تبين لنا ان ميزانية تونس المخصصة للبيئة يوازي 31 ضعف ما تخصصه الحكومة اللبنانية علماً أن عدد سكان تونس لا يزيد عن عدد سكان لبنان بنسبة كبيرة اذ يبلغ 11.4 مليون نسمة أي مرة وثلاث عدد سكان لبنان البالغ ب 7.9 مليون نسمة، وذلك بحسب تصريح وزير الداخلية والبلديات نهاد المشنوق في برنامج كلام الناس على LBC في 28 شباط 2016 حيث قسم السكان على الشكل التالي:

- 5.4 مليون لبناني

- 1.5 مليون سوري

- 0.5 مليون فلسطيني
- 0.4 عاملات أجنبيات
- أي بلغ المجموع 7.9 مليون نسمة.

### - الفقرة الثانية: على الصعيد القانوني

أنشئت وزارة البيئة والهيئة الترابية في تونس في العام 1991، وصدرت المراسيم التنفيذية في العام 1993 بمقتضى الامرين 304,303 (مراسيم جمهورية)، وكذلك المرسوم الجمهوري 93/1435 الرامي إلى ضبط الهيكلية الادارية، وفي العام 1994 صدر قرار وزير البيئة المتعلق بالخدمات الادارية وشروطها.

يقع دور الوزارة في ضبط الحاجات البيئية للبلاد والنظر في الوسائل التي تقرر الدور الوقائي لذلك فهي تمارس المهام المتعلقة بأعداد التشريعات المتعلقة بالبيئة. وتحديد الاولويات وتصدر البرامج والمشاريع للمحافظة على المحيط. كما تقوم الادارة بالوقاية والاحتراس والرقابة والمساعدة العينية والمالية وادارة المشاريع النموذجية. أي إنها تمارس جميع الوظائف التي تمارسها وزارة البيئة في لبنان.

تميزت الدولة التونسية بأنها عمدت إلى دسترة المبادئ البيئية، بحيث قامت إدخال المبادئ البيئية في متن الدستور:

- مقدمة الدستور، فصل 143: " الوعي بضرورة المحافظة على البيئة السليمة "
- الدستور، فصل 45: " تضمن الدولة الحق في بيئة سليمة ومتوازنة.
- الدستور فصل 49: " القضاء على التلوث مسؤولية وعلى عاتق الدولة التي توفر الوسائل الكفيلة بالقضاء عليها.

يعدّ القانون الصادر في 2 أوت/ آب 1988 أول نصّ قانوني كرس الحماية الشاملة للبيئة وأقر الضرر البيئي الصرف والجريمة البيئية الصرفة أيضاً. كما كرس مجمل الآليات الحمائية للبيئة على المستوى الاستباقي بإقراره ضرورة دراسات التأثير على البيئة أو على المستوى اللاحق بإقراره مبدأ الملوث المسؤول. وأوجد لأول مرة الأداءات البيئية الصرفة ونص على إحداث صندوق لمكافحة

التلوث وجعل من الوكالة الوطنية لحماية المحيط، الهيكل المختص في حماية البيئة وفي تمثيل مصالح البيئة أمام القضاء دون سواها. أما على المستوى القضائي، فإن الملاحظ هو تفاوت الدور الذي يقوم به كل من القضاء العدلي والقضاء الإداري في تكريس الحق في بيئة سليمة. وكانت كل الأحزاب والقوائم الانتخابية قد أدرجت، بصفة تلقائية، "حماية البيئة والحق فيها" في برامجها الانتخابية. وكان لمنظمات المجتمع المدني في تلك الفترة دور هام في الترويج لهذه الدستور. وكوّنت هذه المنظمات شبكة الجمعيات الناشطة في المجال البيئي. وكرجمة لذلك، كان الفصل المتعلق بإقرار الحق في بيئة سليمة ومتوازنة محل توافق وقبول من كل مكونات المجلس الوطني التأسيسي، علماً أن دستور حماية البيئة والحق فيها لم تقتصر على فصل واحد في الدستور. فهذه الدستور شملت مواضيع عدة من دستور 2014، ما يدعونا إلى التساؤل عن المقاربة التي اعتمدها الدستور في تكريس حماية البيئة والمكونات البيئية التي ركز عليها نص الدستور والضمانات الدستورية لحماية البيئة وتكريس الحق فيها. يقر الدستور التونسي الجديد مقاربة شاملة لضمان الحق في بيئة سليمة، إلا أن الطابع الغالب على مقاربة حماية البيئة هو التأكيد على التنمية المستدامة، ما قد يهدد بتعويم حماية البيئة في مقاربة اقتصادية أساساً يمكن أن تحجب الأصل وهو المحافظة على البيئة لتعلي الجانب الاقتصادي على البعد البيئي.

ولقد أقر الدستور الجديد هذا الحق بصفة صريحة في توطئته والتي لها قيمته نفسها، بمقتضى الفصل 145 الذي عدها "جزءاً (أ) لا يتجزأ منه". فقد أسس الدستور وفق توطئته على "الوعي بضرورة... المحافظة على البيئة سليمة...". ثم كان الفصل 45 الذي أقر: "تضمن الدولة الحق في بيئة سليمة ومتوازنة...". هذا الإقرار جاء عاماً وشاملاً ويصنف بذلك كحق من حقوق الإنسان وجاء محمولاً على الدولة ضمانه وليس فقط المساعدة على التمتع به، ويكون بذلك شبيهاً بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتفافية أكثر منه بحقوق الجيل الثالث.

وعلى مستوى التعامل مع الموارد البيئية، نلاحظ أن الدستور يقرن بصفة آلية وفي كل المواضيع بين البيئة والاستدامة. فقد نصت الديباجة على أن "الحفاظ على البيئة سليمة بما يضمن استدامة مواردنا الطبيعية واستمرارية الحياة الآمنة للأجيال القادمة" ويتواصل ذلك في الفصل 12 حيث "تسعى الدولة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة...". وفي باب الهيئات الدستورية تم التنصيص على "هيئة التنمية المستدامة وحماية حقوق الأجيال القادمة".

وقد خصّ الدستور الجديد بعض المسائل البيئية بأحكام معينة، تمييزاً لها عن غيرها أو تأكيداً لأهميتها.

فأكد الدستور وجوب "القضاء على التلوث البيئي" جاعلاً منه مسؤولية محمولة على الدولة التي توفر الوسائل الكفيلة بالقضاء عليه" (الفصل 45). وهو إقرار هام بمسؤولية الدولة، ولكنه يبقى منقوصاً لأن واجب المحافظة على البيئة وسلامتها وتوازنها يبقى محمولاً على الكافة: مؤسسات وأفراداً ومجموعات. كما أولى أيضاً أهمية خاصة لمسألة "سلامة المناخ" (التوتئة والفصل 45). وهي مسألة هامة جداً، ذلك أن هذا الإقرار الدستوري من شأنه أن يعزز انخراط الجمهورية التونسية في الاتفاقيات الدولية المتعلقة بسلامة المناخ وأن يدفع بالمشرع لاحقاً إلى إصدار قوانين وطنية متعلقة بذلك وسد فراغ تشريعي لا يزال يطبع القوانين التونسية المتعلقة بالبيئة.

ثم خصّ الدستور الجديد "الحق في الماء" بفصل خاص به سبق في ترتيبه الفصل الخاص بحماية البيئة ككل. حيث نص الفصل 44 على أن: "الحق في الماء مضمون، المحافظة على الماء وترشيد استغلاله واجب على الدولة والمجتمع". وهذا الإقرار الهام جاء نتيجة عاملين: نضال منظمات المجتمع المدني ذات الصلة وتكوينها لشبكة جمعيات عملت على الضغط في اتجاه هذا الإقرار، وكذلك تمسك نواب الجهات الداخلية وخاصة منها جهات الوسط والجنوب في تضمين الحق في الماء في فصل دستوري.

وبالرجوع إلى نص الدستور الصادر في 27 جانفي / كانون الثاني 2014، نلاحظ أنه عمد إلى وضع بعض الضمانات للتمتع بالحق في البيئة.

فقد اعتبر الحق في بيئة سليمة من بين حقوق الإنسان المكرسة في الباب الثاني المخصص للحقوق والحريات. وبذلك، بات الحق في البيئة من "مكتسبات حقوق الإنسان" المصنفة "فوق دستورية" التي لا يجوز وفق الفصل 49 من الدستور "لأي تعديل" أن ينال منها. كما أن القانون هو الذي يحدد الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور وممارستها بما لا ينال من جوهرها. "بالمقابل، فإن الفصل 65 من الدستور حصر صلاحية المشرع بوضع النصوص المتعلقة بالمبادئ الأساسية لنظام... البيئة والتهيئة الترابية والعمرانية والطاقة...."، لترك للسلطة الترتيبية العامة (التي تعود بمقتضى أحكام الدستور الجديد لرئيس الحكومة من حيث الأصل وبصفة محدودة لرئيس الجمهورية) وضع التفاصيل والآليات الكفيلة بممارسة هذا الحق، وهو ما من شأنه أن يجعل

من السلطة التنفيذية هي المتحكم في التشريعات البيئية، ما قد يمثل خطراً على العناصر البيئية وعلى حمايتها خاصة، ولا سيما أن السلطة التنفيذية محمولة عادة على المصالح الآنية.

وعلى المستوى المؤسسي، فقد استحدث الدستور في فصله 129 "هيئة التنمية المستدامة وحماية حقوق الأجيال القادمة"، وهو الهيكل الذي سيعنى من حيث الأصل بالمسائل البيئية ولكن دائماً في إطار مقارنة التنمية المستدامة وليس بمنظور حماية البيئة فقط. بالإضافة إلى ذلك، نلاحظ أنه لا يعود إلى هذه الهيئة إلا صلاحيات استشارية فقط بحيث تستشار في مشاريع القوانين المتعلقة بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وفي مخططات التنمية. فيكون دورها بالأساس ذا بعد معنوي وقيمة أخلاقية، فتلعب دورها بوصفها هيئة عليا مؤثرة في القرارات الكبرى<sup>(1)</sup>.

### - الفقرة الثالثة: على الصعيد التنظيمي

في العام 2006 تعدّلت هيكلية وزارة البيئة بموجب المرسوم الجمهوري 2006/818 لتصبح على الشكل التالي:

#### أولاً: الإدارات المركزية

##### أ- الإدارة العامة للبيئة ونوعية الحياة:

وهي مكلفة بتقييم الوضع البيئي عامة وإقتراح السياسات العامة وتحسين نوعية الحياة وتحضير الخطط للمحافظة على الموارد وإزالة مظاهر التلوث.

تشمل الإدارة العامة:

- إدارة المحافظة على الطبيعة والوسط الريفي: عدد المصالح إثنان

- إدارة البيئة الصناعية: ثلاث مصالح.

- إدارة البيئة الحضرية: عدد المصالح إثنان.

---

(1) د. وحيد الفرشيشي - الحق بالبيئة في الدستور التونسي الجديد، منشور في العدد 21 من مجلة المفكرة القانونية.

## ب- الإدارة العامة للتهيئة الزراعية:

تختص بحماية التربة ومعالجة مشاكل انجراف التربة وتملحها وتحدد معايير الاسمدة وأنواعها المسموح باستعمالها وتشتمل على ادارتين:

- ادارة دراسات تهيئة التراب: وتضم ثلاثة مصالح.
- ادارة الواردات العامة والبرمجة: عدد المصالح ثلاث.

## ج- إدارة التشريع والشؤون القانونية:

تختص هذه الادارة لتحضير القرارات والمراسيم ومشاريع القوانين بالاضافة إلى تمثيل الوزارة امام القضاء.

تنقسم هذه الادارة العامة إلى ادارتين فرعيتين تضم كل منها مصلحتين.

## د- إدارة الشؤون المالية والادارية:

تضم كل منها ادارتين تنقسم إلى مصلحتين ويترأس الادارة العامة الوزير شخصياً بمساعدة ديوانه وقد أضيف اليها المصالح الخارجية للوزارة في عام 1994 فأصبح مجموع المصالح سبعة مصالح.

ه- بالإضافة إلى هذه الإدارات، أجاز المشرع تشكيل لجان وزارية برئاسة الوزير، وأبرزها اللجنة الوطنية للتنمية المستدامة.

كما أنشأ المشرع:

- الهيئة العليا للوزارة
- ندوة المديرين
- الديوان
- التقديية العامة: جهاز التفتيش الداخلي.

## ثانياً: الإدارات اللامركزية

برغم كون البلديات طرفاً لا يمكن الاستغناء عنه في مجال حماية البيئة إلا أني سوف أركز على المؤسسات العامة التي يبلغ عددها خمس مؤسسات عامة مختصة في مجال البيئة تخضع لأشراف ووصاية وزارة البيئة وهي:

1- **الديوان الوطني للتطهير**: يختص بتطهير المياه وجودتها والحفاظ عليها من التلوث المائي والمقصود بتطهير المياه هو حماية المياه المخصصة للاستعمال المنزلي والسياسي والصناعي من كافة اشكال التلوث وتصفيتهما وتكريرها.

2- **الوكالة الوطنية للطاقة المتجددة**: هي مكلفة بتنفيذ سياسات الدولة في مجال التحكم في الطاقة من خلال وضع الدراسات والتنسيق بين مختلف الادارات والمشاريع وإستغلال الطاقة ومنح الامتيازات المتعلقة بالرسوم والتعريف والجباية.

3- **الوكالة الوطنية لحماية المحيط**: هي مكلفة بالمساهمة في إعداد السياسات البيئية العامة في مجال التلوث ومقاومة الضجيج والاعمال التربوية والبحوث والمساعدات للاستثمارات ولكل المنتفعين من صندوق التلوث: وهي تدير المرصد التونسي للبيئة والتنمية وتراقب المؤسسات الخطرة.

4- **وكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي**: تقوم بمهام حمائية ومنع المخالفات عن التعديت على الشاطئ والأماك البحرية وإزالة المخالفات.

5- **المركز الدولي لتقنيات البيئة في تونس**: تم تغيير إسمها في 2016 إلى مركز تونس الدولي للتكنولوجيا البيئية مهمته المساعدة على تنمية الصناعات البيئية ويعمل على تأهيل المؤسسات الخاصة ودفعها إلى العمل ضمن مفهوم التنمية المستدامة بعد صدور المرسوم 2006/898 تحولت المؤسسات العامة إلى التالي:

- الوكالة الوطنية لحماية المحيط
- مركز تونس الدولي لتكنولوجيا البيئة
- وكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي
- الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات
- الوكالة البلدية للخدمات البيئية.

### ثالثاً: الصناديق

بالإضافة إلى الإدارات المركزية واللامركزية أنشأت الدولة التونسية ثلاثة صناديق تتعلق بالبيئة:

1- صندوق سلامة البيئة وجمالية المحيط: تبلغ ميزانيته 2250000 دأ مليونان ومئتان وخمسون الف دولار اميركي للعام 2018.

2- صندوق مقاومة التلوث: تبلغ ميزانيته 6367000 ست ملايين وثلاث مئة وسبع وستون الف دولار اميركي. يهدف هذا الصندوق إلى تشجيع الأعمال الرامية إلى حماية البيئة من التلوث الصناعي بالمساهمة في تمويل التجهيزات التي من شأنها أن تحد أو تزيل التلوث الصادر عن المؤسسات الصناعية ومشاريع وحدات تجميع وفرز الفضلات. كما يساهم في تمويل تجهيزات جماعية لإزالة التلوث ينجزها متدخلون عموميون أو خواص لحساب عدد من المؤسسات الصناعية التي تمارس نفس النشاط أو تفرز نفس التلوث.

3- صندوق التعاون بين الجمعيات المحلية: وهو صندوق مخصص لدعم عمل الجمعيات ولجان الاحياء المحلية بقيمة سنوية تبلغ 35205000 خمس وثلاثون مليون دولار اميركي ومئتان وخمسة الاف دولار أميركي. يؤخذ بعين الإعتبار في معايير توزيع موارد صندوق دعم اللامركزية والتعديل والتضامن بين الجماعات المحلية عدد السكان ونسبة البطالة وأهمية الأعباء التي تمثلها الخدمات المسداة خارج مناطق العمران ومدى توفر بنية تحتية وتجهيزات أساسية متناسبة مع عدد السكان في مجالات الثقافة والرياضة والترفيه ومدى حرص الجماعة المحلية على تنفيذ مخططات التهيئة والتعمير والتنمية المستدامة. كما تراعي في إسناد الإعتمادات خصوصيات الواحات والجزر وتنميتها المستدامة والمحافظة على البيئة بها. كما

يعود للدولة في حالات إستثنائية أو عند حدوث كوارث تحويل تسبيقات أو منح لفائدة جماعات محلية لمساعدتها على مواجهة الظروف الطارئة.

إن الصناديق المستقلة لوحدها لديها إيرادات تعادل الانفاق بقيمة 43822000 أربعة وأربعون مليون دولار تقريباً.

وهنا نلاحظ وفي مقارنة سريعة أن لبنان لم يعتمد بعد إلى إصدار مرسوم إنشاء الصندوق البيئي المستقل بينما يوجد في تونس ثلاثة صناديق بحجم إنفاق قيمته 44 مليون دولار أي أربع مرات ونصف كقيمة ميزانية وزارة البيئة في لبنان وذلك فيما يتعلق بالصناديق فقط.

أما على الصعيد التنظيمي فلا مجال للمقارنة بين هيكلية وزارة البيئة في لبنان حيث يوجد ستة مصالح وبين هيكلية وزارة البيئة في تونس حيث يوجد حوالي " 22 مصلحة تابعة لجهاز الادارة المركزي وخمس مؤسسات عامة ومصحنتين مستقلتين يعملون كلهم تحت وصاية وإشراف وزير البيئة وبالتنسيق معه.

#### • **المطلب الثاني: الحلول المقترحة**

بعد رسم صورة مختصرة حول واقع وزارة البيئة ودورها والمشاكل التي تواجهها تمهيداً لطرح الحلول، وإن كان من الصعوبة بمكان إيجاد حلٍ وافي لكل هذه المسائل، وإنما لا بد وبصورة ملحة البدء ببعض الخطوات الضرورية اذا ما أردنا إعطاء دفع جدي لعمل الوزارة وتطويره بحيث تتلاءم أعمال هذه الوزارة مع التغيرات العالمية على هذا المستوى ويصبح لبنان قادراً على عقد الاتفاقيات الدولية المختصة بالبيئة والالتزام بها. وتتمحور هذه الحلول حول أربعة: الحلول القانونية، الإدارية، السياسية، الإجتماعية.

#### - **الفقرة الأولى: على الصعيد القانوني**

تتعدد الإصلاحات القانونية المطلوبة لتفعيل حماية البيئة:

## 1- دسترة المبادئ البيئية

وتعني إدخال المبادئ البيئية إلى الدستور اللبناني فهذا يساعد من جهة على بناء الثقة مع الأطراف الدولية المختصة بالشؤون البيئية، وبذلك نحسم النزاع بين محورين متنازعين في الإدارة اللبنانية، بين محور البيئة والمحافظة عليها وبين محور الإقتصاد وتشجيع نموه. وإذ تمّ حسم هذا الجدل في معظم الدول المتقدمة لصالح البيئة، أما في الدول النامية ومنها لبنان، فالحاجة إلى تحقيق نتائج إيجابية على الصعيد الاقتصادي ما زالت تسيطر على التفكير السياسي وتشغل باله لذلك لجأت بعض تلك الدول إلى موقف إستباقي، يحمي البيئة من خلال إدخال المبادئ البيئية إلى دستورها. وهذه الخطوة شكلت ضماناً للمستقبل هذه الدول وشعوبها لأنها جعلت من هذه المبادئ مرتكزات سامية لا يمكن تجاوزها من قبل الإدارة العامة أو حتى المجالس التشريعية.

وتتعدد الآثار الإيجابية لدسترة المبادئ البيئية على صعيد القضاين الإداري والدستوري وعلى صعيد العمل الإداري.

### أ- على صعيد المجلس الدستوري:

يدخل ضمن صلاحيات المجلس الدستوري مهمة مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون<sup>(1)</sup>. وإن إدخال المبادئ البيئية إلى الدستور اللبناني سوف يتيح للمجلس الدستوري ممارسة رقابته على أعمال السلطات فيمنعها من الحيدة عن قواعد حماية البيئة من خلال سن للقوانين أو المراسيم وعقد المعاهدات الضارة بالبيئة، وهذا ما سيحقق حماية قانونية للبيئة اللبنانية وسيدفع النواب إلى مقاربة الموضوع البيئي بدقة وإهتمام والبعد عن سن القوانين الغير صديقة للبيئة.

وإن ما توصل له الدستور في الفرنسي من خلال شرعة البيئة قد عزز من قاعدة الوقاية للبيئة وضمان عدم اتخاذ أي قانون يؤثر سلباً على البيئة.

- Principe de précaution. L'art. 5 de la «Charte de l'environnement» s'impose aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif; que, dès lors, il incombe au Conseil constitutionnel, saisi en application de l'art. 61 de la Constitution, de s'assurer que le

(1) القانون 250 تاريخ 1993/7/14 المادة 1.

législateur n'a pas méconnu le principe de précaution et a pris des mesures propres à garantir son respect par les autres autorités publiques. • Cons. const. 19 juin 2008: no 2008-564 DC § 18. Le fait que les conditions techniques auxquelles sont soumises les cultures d'organismes génétiquement modifiés autorisés n'excluent pas la présence accidentelle de tels organismes dans d'autres productions, ne constitue pas une méconnaissance du principe de précaution. • Cons. const. 19 juin 2008: no 2008-564 DC § 21.

#### ب- على صعيد مجلس شوري الدولة:

إن مجلس شوري الدولة هيئة تتولى القضاء الإداري ومراقبة إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية. يعود لهذا المجلس مراقبة دستورية مرسوم أو أي عمل إداري، عندما يكون هذا العمل الإداري مخالفاً للدستور بطريقة مباشرة فيتحقق القاضي الإداري حينئذٍ من مطابقته للدستور<sup>(1)</sup> طالما أنه لا يوجد حاجب تشريعي أي قانون صادر عن مجلس النواب يجيز للإدارة اتخاذ قرارات كانت مخالفة بصورة غير مباشرة للدستور، وهنا تكمن أهمية ورود المبادئ البيئية في الدستور اللبناني إذ قد يعتمد عليها القاضي الإداري في إبطاله للقرارات الإدارية حتى ولو صدرت بموجب مراسيم.

كذلك لمجلس شوري الدولة دوراً استشارياً سواء بالنسبة للإستشارات الإختيارية أو الوجوبية، فقد حددت المادتان 56 و57 من نظام مجلس شوري الدولة، أصول وحالات إستشارة مجلس شوري الدولة<sup>(2)</sup>. ومن خلال هذا الدور الاستشاري عند إعداد القوانين والمعاهدات والمراسيم واي مواضيع يقرر مجلس الوزراء إستشاراته فيها، فإن دسترة المبادئ البيئية سوف يكون له تأثير حاسم على رأي القاضي الإداري.

---

(1) مجلس القضايا، قرار 189 تاريخ 95/1/3 جورج نعمة الله إفرام /الدولة - رئيس الجمهورية - رئيس مجلس الوزراء.

(2) المنازعات الدستورية والإدارية وفق الإجتهد اللبناني - دكتور عصام اسماعيل، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، الطبعة الأولى 2018 ص 159،

وكما المجلس الدستوري، فإن دسترة المبادئ البيئية سوف تسمح لمجلس شورى الدولة بالتشدد  
إزاء المواضيع البيئية ولن يعود بمقدور الادارة العامة إتخاذ قرارات على الصعيد الصناعي أو الزراعي  
لا تراعي فيها هذه المبادئ.

**Compétence du tribunal administratif** – La difficulté essentielle de compétence concerne *le contentieux de la légalité* ; en matière de *plein contentieux*, sauf rares exceptions, la demande doit normalement être portée devant le tribunal administratif (sauf exception ; par exemple le recours contre un décret de suppression d'une installation classée). Pour éviter toute confusion, il suffit de poser en principe que le Conseil d'État n'est juge de premier et dernier ressort que de façon exceptionnelle et que, normalement, le tribunal administratif est juge de droit commun.

**Compétence du Conseil d'État** – Le Conseil d'État est compétent pour connaître en premier et dernier ressort (C. Huglo et C. Lepage, cités supra n° 19, obs. ss art. R. 311-1), en particulier:

des recours dirigés contre les ordonnances du président de la République et les décrets: c'est ainsi que le Conseil d'État est compétent pour apprécier la légalité d'une déclaration d'utilité publique prise par décret (C. expr., art. L. 11 et s. – pour un décret autorisant la vente d'un bien domanial, CE, 13 oct. 1976, Rossel Calva: Rec. CE 1976, p. 408. – pour la création d'une centrale nucléaire ou la prorogation de son fonctionnement, CE, 27 mai 1991, n° 104723, Ville Genève et a.: JurisData n° 1991-044640 ; JCP G 1991, IV, p. 369 ; AJDA 1991, p. 733. – pour la création du TGV, CE, 3 déc. 1990, n° 111677, Ville Amiens: JurisData n° 1990-645963) ;

des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale: il convient de se référer aux critères de l'acte réglementaire qui devrait permettre de faire le partage entre les actes qui ressortissent de la compétence du Conseil d'État en premier et dernier ressort et les autres actes des ministres qui ne relèvent pas quant à eux de la compétence du Conseil d'État (à propos du classement d'un site, CE, sect., 13 juin 1969, Cne Clefcy: Rec. CE 1969, p. 308, concl. J. Rigaud ; AJDA 1969, p. 436. – pour une décision administrative par laquelle un secrétaire d'État aux transports a modifié les procédures et trajectoires de décollage des avions à partir des pistes de l'aéroport d'Orly et la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'État, CE, 30 mars 1981, Ville Longjumeau: Rec. CE 1981, tables

p. 667. – pour un acte portant refus de constater un état de catastrophe naturelle, *CE*, 17 janv. 1996, n° 146167, *Loyen: JurisData* n° 1996-050004 ; *Dr. adm.* 1996, *comm.* 110. – pour les actes déterminant les zones et productions touchées par une calamité agricole, *CE*, 24 févr. 1999, n° 154307, *Bunel: JurisData* n° 1999-050149) ;

Christian Huglo, **CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DE L'ENVIRONNEMENT**, Fasc. 4980 ,Date de la dernière mise à jour: 17 Février 2016

## 2- جعل قرارات وزارة البيئة المتعلقة بدراسة الأثر البيئي ملزمة إتجاه الرخص:

إن منح قرارات وزارة البيئة فيما خصّ تقييم الأثر البيئي الطابع الإلزامي، سوف يسمح للوزارة بممارسة دورها الوقائي على أكمل وجه ولن يعود بإمكان وزير الصناعة أو غيره من الوزراء إعطاء تراخيص المشاريع غير صديقة بالبيئة.

فالصلاحيية الإستثنائية الممنوحة للوزراء تهدف إلى تحقيق الصالح العام من خلال منحهم مساحة أوسع للعمل بحرية والمشترع بتوجهه هذا كان يفترض سموّ الوزراء عن المصالح الشخصية ومحاربتهم للفساد كما أن المشرع كان يعتمد بدرجة كبيرة على الرقابة فأوجب على الوزير أن لا يصدر قراراً ما لم تكن قد أبدى المدير العام مطالعته بشأنه أو وضع تأشيرته على هذا القرار، وكذلك أوجب على الوزير إذا ما أصر على اتخاذ قرار لفت مرؤوسيه النظر إلى مخالفته للقانون أن يؤكد لهم خطياً مع ما يتضمنه هذا التأكيد من موجب التعليل، إلا أن الاجتهاد الإداري لم يرفع هذه القواعد إلى مرتبة المبدأ العام الملزم وبالتالي فإن عدم التعليل أو التأشير لا يعيب قرار الوزير بحيث يبقى نافذاً وهذا ما يلحق أشد الضرر بالمصلحة العامة لا سيما في قضايا البيئة بحيث تأتي مطالعات الإدارة المختصة سلبية ومع ذلك يتخذ الوزير المعني القرار خلافاً للرأي الفني المعروض.

## 3- تعيين مراقبين بيئيين في الوزارات:

إن وجود ممثل لوزارة البيئة في الوزارات المعنية بإصدار تراخيص لأنشطة مختلفة قد يكون لها تأثير على البيئة كوزارة الصناعة أو الزراعة أو الطاقة من خلال اللجان التي تعنى بالنظر في طلبات

التراخيص لكن هذا الدور يعتبر ضعيفاً على الصعيد الرقابي نظراً لتعدد الأعضاء وتأثيرهم على بعضهم البعض بالإضافة لما ذكرناه سابقاً عن الثغرات القانونية المعنية بتنظيم عمل هذه اللجان.

إن فكرة تعيين مراقبين بيئيين في الوزارات هو محاولة لمحاكاة الدور الذي يلعبه مراقب عقد النفقات الذي يتبع لوزارة المال. إن وجود مراقب بيئي يؤشر على المعاملات يؤدي إلى إعتبار المعاملة التي لا تحمل تأشيرته غير صالحة وعرضة للأبطال أمام مجلس شورى الدولة ومساءلة الموظف المعني بها هو أمر جدير بالإهتمام ويختلف إختلافاً جذرياً عن طبيعة عمل ممثل وزارة البيئة في لجان التراخيص.

وإن إعطاء موظف منتدب من قبل وزارة البيئة سلطة الرقابة وضبط العمل الإداري بما يتناسب مع السياسة البيئية التي تقرها الحكومة يسمح بالربط والتنسيق بين الوزارات ويمكننا من الحديث عن ممارسة وزارة البيئة لأدوارها الاحترافي والوقائي والرقابي على أكمل وجه.

لقد أثبت مراقب عقد النفقات في الإدارات العامة نجاحه في ضبط الإنفاق ومراقبة كافة المعاملات المالية وإنّ محاكاة هذا الدور من خلال مراقب بيئي في الوزارات سوف يقودنا إلى نتيجة مماثلة على صعيد البيئة. وإن تعيين مراقب بيئي في وزارة الصناعة أو الزراعة أو التجارة سوف يسمح بالإطلاع عن كثب على ملاءمة كل النشاطات للبيئة كما سوف يسمح برصد الأخطاء والتجاوزات والعمل على مكافحتها بشكل فعال وسريع.

فالرقابة التي يجب أن تمارسها وزارة البيئة هي مطلب وطني سوف يتحول في القريب العاجل إلى مطلب دولي نظراً لما أصبح لبنان يشكله من مصدر للتلوث على الصعيد الإقليمي وسوف يتطور دور الوزارة لدرجة بحيث سوف يتصدر إهتمام الرأي العام الذي سيطالب بتعزيز الإجراءات البيئية بشكل واسع. وإن نجاح أي حكومة في المستقبل سوف يرتبط بالأساس بقدرتها على الإلتزام البيئي بما يؤدي إلى التنمية المستدامة وسوف تعتمد هذه الحكومة سياسات بيئية متشددة لدرجة قبول وزارة البيئة كجهة رقابية أساسية والأخذ بهكذا إقتراح سوف يعزز من فرص نجاح الأعمال في هذه الوزارة.

#### 4- إصدار مرسوم إنشاء الصندوق البيئي المستقل:

إن إنشاء الصندوق البيئي سوف يساعد كثيراً على حلّ المشاكل المالية التي تعاني منها وزارة البيئة على كافة الصعد وسوف يسمح بتقديم المساعدات والمحفزات للموظفين بما يزيد الإنتاجية. تقدم في العام 2017 حزالي 17000 صياد بطلبات رخص صيد ودفعوا رسماً قدره 100000 ليرة عن كل رخصة أي أن وزارة البيئة أدخلت لخزينة الدولة مبلغاً لا يقل عن مليار وسبع مئة مليون ليرة لموسم صيد 2017. سوف يسمح الصندوق بتمويل نشاطات وزارة البيئة من دعم الجمعيات أو حملات توعية أو حتى تفعيل عمل الضابطة البيئية وتحفيز الموظفين بمكافآت تزيد من إنتاجيتهم، بالمحصلة، إن إصدار رخص الصيد هو دليل على قدرة وزارة البيئة على إيجاد التمويل اللازم عن طريق فرض رسوم الصيد أو رسوم تعرض على الأنشطة ذات المخاطر البيئية العالية. كما أن الجهات المانحة وخاصة المؤسسات الدولية ستسارع إلى الدعم بإعتبار هذا الصندوق مستقلاً ومتخصص لحماية البيئة.

#### - الفقرة الثانية: على الصعيد الاداري

تعاني المصالح في وزارة البيئة من عدة معوقات فالتدخل السياسي من قبل الوزير بالإضافة إلى نقص الملاك والشح المالي أدى إلى إضعاف هذه المصالح وتقييد حركتها وتراجع أداءها. لذا فإن تحويلها إلى مؤسسات سوف يمنحها الاستقلال المالي والاداري الضروريين لممارسة وظيفتها وسوف يؤمن مساحة للقرارات المختصة بالشأن البيئي كما سوف يؤمن بعض الثبات والاستقرار للخطط والبرامج وتنفيذها.

وسيؤمن لها هذا الاستقلال حرية عمل ويعطي المجال للتحفيز وشدّ همة الموظفين من خلال مكافآت ترتبط بنتائج عملهم تنعكس إيرادات على صناديقهم.

لا شك ان التطور العلمي والنمو السكاني سوف يؤديان إلى تقاوم الازمات البيئية المستفحلة أصلاً ولن يتمكن لبنان من تجاوزها إلا بإتخاذ إجراءات على قدر أعمال من الضخامة وان تحويل بعض المصالح إلى المؤسسات يعتبر من أهم هذه الإجراءات التي سوف تتخذها الدولة عاجلاً أم آجلاً.

بكل الأحوال أن هكذا توجه سوف ينعكس على كافة التقسيمات الإدارية فالأقسام سوف تتحول إلى دوائر والدوائر إلى مصالح وبالتالي سوف نشهد ورشة عمل جدية على الصعيد البيئي يسمع صداها المجتمع الدولي فتنعكس زيادة في الثقة وزيادة في المساعدات تغطي كلفة الأعمال وتسمح بتحقيق أفضل النتائج.

## - الفقرة الثالثة: الحلول الإجتماعية

تنقسم الحلول الإجتماعية إلى قسمين، الأول يتعلق بعمل الإدارة والثاني يتعلق بعمل الجمعيات:

### 1- دور الإدارة على الصعيد الإجتماعي:

هنالك مساحة كبيرة للإدارة من أجل العمل على الصعيد الإجتماعي:

- يقع على عاتق دائرة الشؤون الخارجية والعلاقات العامة في وزارة البيئة زيادة نشاطها على صعيد إقامة الندوات والدورات والمحاضرات وذلك لا يمكن أن يتم إلا من خلال زيادة الملاك والدعم المالي.
- ينبغي على دائرة القطاع الخاص في مصلحة التوجيه زيادة المنح والمساعدات، لكن المشكلة تكمن في شح الموارد وضعف الإمكانيات المالية والحل الوحيد لهذه المشكلة هو زيادة الميزانية وإنشاء الصندوق المستقل.
- على دائرة الإعلام البيئي التواصل مع قنوات التلفزة والإستفادة مما يتيح لها القانون على هذا الصعيد. كذلك عليهم إعداد نشرات دورية عن الوضع البيئي والبحث عن طريقة لتسويقه في المؤسسات التعليمية لا سيما المدارس والجامعات.

## 2- عمل الجمعيات:

كّرّس القانون<sup>(1)</sup> حق الجمعيات في الحصول على الدعم المالي من وزارة البيئة. وبالرغم من ذلك نجد ضعف في نتائج وأعمال هذه الجمعيات. فبدلاً من تركيزها على إقامة النشاطات الإيجابية مثل توعية أصحاب المصانع أو مساعدتهم عبر تأمين تجهيزات تحد من الآثار البيئية الضارة، نجد أغلب هذه الجمعيات تبحث عن حديقة تابعة للبلدية بهدف زراعتها وأخذ الصور بين الورود أو منكبّة على مهاجمة قانون الصيد خالطة بذلك دورها مع دور جمعيات الرفق بالحيوان ومتجاهلة أن قانون الصيد هو قانون بحد ذاته لا ينبغي إستسهال مهاجمته أو مهاجمة الصيد بشكل عام.

والمطلوب أيضاً المزيد من الدعم المالي لجمعيات بشرط عدم التركيز على جمعيات محددة، ومن ثمّ التشدد في الرقابة على أعمالها. بخاصة وإن التوجه الدولي نحو منح الجمعيات البيئة والهيئات المحلية دوراً في التصدي لمخالفات بيئية

**Associations de défense de l'environnement** – L'association qui a pour objet la défense de l'environnement a en général qualité à cette fin pour agir (ainsi, pour une association de défense des sites et de l'environnement en général, *CE*, 28 oct. 1987, *Assoc. défense sites et paysages*, cité *supra* n° 141. – V. aussi *CE*, 26 juill. 1985, n° 35024, *Union régionale défense env., nature et vie urbaine: JurisData n° 1985-041899 ; AJDA 1985, p. 741*).

**Collectivités publiques** – Pour les collectivités publiques, il suffit qu'elles soient concernées (à propos d'une centrale nucléaire, *CE*, 7 juin 1985, n° 40188, *Cne Chooz: D. 1986, inf. rap. p. 411*. – *CE*, sect., 18 avr. 1986, *Sté Mines potasses Alsace*, cité *supra* n° 149. – *CE*, 27 mai 1991, *Ville Genève*, cité *supra* n° 150). Mais un certain nombre de limites sont toutefois fixées: c'est ainsi qu'une commune n'est pas recevable à contester l'assiette et le recouvrement de la participation pour dépassement de coefficients d'occupation des sols, ce recours n'étant ouvert qu'aux autorités administratives agissant au nom de l'État qui sont seules compétentes pour

(1) – قانون 444، المادة التاسعة، الفقرة و، ز

– دعم المبادرات والنشاطات التي تقوم بها الجمعيات والمنظمات غير الرسمية.

– المساهمة في النشاطات الوقائية التي لها أثر على البيئة العامة.

établir, liquider, et recouvrer cette imposition pour le compte de la personne morale de droit public qui en est bénéficiaire (*CE, 20 déc. 1985, n° 38801, Ville Paris c/ SCI Champs-Élysées-La Boétie: JurisData n° 1985-043009 ; Rec. CE 1985, p. 386*).

L'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 (*Ord. n° 2016-1060, 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement: Journal Officiel du 5 Aout 2016, texte n° 14*) est prise en application du 3° du I de l'article 106 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dite « loi Macron » (*Journal Officiel du 7 Aout 2015*) habilitant le Gouvernement à « réformer les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de projets, plans et programmes et de certaines décisions afin de les moderniser et de les simplifier, de mieux garantir leur conformité aux exigences constitutionnelles ainsi que leur adaptabilité aux différents projets, de faire en sorte que le processus d'élaboration des projets soit plus transparent et l'effectivité de la participation du public à cette élaboration mieux assurée ».

Ce dispositif résulte de propositions issues du rapport de la commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental intitulé « Démocratie environnementale: débattre et décider ». Ce rapport faisait suite au discours prononcé lors de la troisième conférence environnementale des 27 et 28 novembre 2014 appelant à accomplir des progrès supplémentaires de la participation des citoyens dans l'élaboration de la décision publique et demandant au Gouvernement d'engager un chantier sur la démocratie participative.

Florence Jamay, PRINCIPE DE PARTICIPATION, Fasc. 2440, Date de la dernière mise à jour: 7 Août 2016

### 3- على الصعيد السياسي:

لا شك أن المجال السياسي مفتوح على مصراعيه على العمل البيئي، فالمشاكل البيئية سوف تتبدأ الصدارة نظراً لتفاقم التلوث وإشتداد أزمة النفايات كما أن النمو السكاني وإستمرار البناء العشوائي

الذي جعل الريف يتصل بالمدينة سوف يغلبون الهم البيئي الذي سيحتل المساحة الأكبر من الخطاب السياسي حيث يشي مستقبله بتطورين بارزين:  
إنشاء الأحزاب الخضراء وتبني الأحزاب للبرامج البيئية.

#### أ- إنشاء الأحزاب الخضراء:

تلمي الأحزاب الخضراء طموحات وحاجات الشباب وتؤدي إلى العديد من النتائج الإيجابية أهمها الاستقطاب السريع والسهل للأعضاء الشباب الذين يعانون من الآثار السلبية للبيئة، كما أن الدول المتقدمة وعلى رأسها الدول الأوروبية تشجع هذه الأحزاب حيث باتت تؤثر بشكل فعال ومتزايد على القرار السياسي في القارة العجوز وإن وجود حزب أخضر على الضفة المقابلة من البحر سوف يلقي تشجيعاً وسخاء لدعم نشاطه بكل الوسائل الممكنة.

#### ب- البرامج السياسية:

على الأحزاب التي تفتش عن إعطاء دفع قوى لمسيرتها أن تلجأ إلى تبني برامج تعنى بشؤون البيئة وأن تدخل البعد البيئي إلى مبادئها وتبناها في برامجها التنفيذية لعلها تحجز مكاناً في المستقبل حيث لن يكون ثمة عمل سياسي من دون بعد بيئي. سيما وأن العمل البيئي هو واجب وطني وأخلاقي يجب على الأحزاب أن تبادر إليه عبر إثارة الرأي العام وتعميم هذه المفاهيم إنطلاقاً من التلفاز ووسائل التواصل الاجتماعي وصولاً حتى المجلس النيابي مما سوف ينعكس ايجاباً على الوسط البيئي في لبنان.

## الخاتمة

يقول ارسطو في كتابه "علم الاخلاق إلى نيقوماخوس"<sup>(1)</sup> "إن التشريع من علم السياسة، فالمشروع بحاجة إلى اهداف توجهه من اجل سن القوانين"، وهذه الاهداف تتشكل وتتحدد بفعل الديناميكية السياسية داخل الدولة ونتيجة لشبه الاجماع السياسي الذي يحولها إلى اولويات ومرتكزات تبنى عليها السياسات الحكومية. ولا بد أن تشمل سياسات الحكومة مجموعة الحاجات والمطالب العامة وأن تقوم على جهد مشترك بين السلطة التنفيذية والتشريعية والاحزاب والجمعيات ومؤسسات المجتمع المدني والافراد.

تخضع هذه السياسات للتقسيم بحيث تشمل مختلف القطاعات ومنها قطاع التشريع.

إن السياسات التشريعية على الصعيد البيئي تسوجب أن تحدد الاولويات التي من شأنها تطوير البيئة ومواجهة التحديات وتأدية الالتزامات وازالة المعوقات، بما أنه لا يمكن الفصل بين التشريعات البيئية والتخطيط التنموي الذي يؤسس للتنمية المستدامة على الصعيد الوطني ولاقليمي والدولي.

ولهذا يجب على التشريع البيئي أن يضمن تطوير القوانين البيئية والمحاكم والرقابة والوقاية والتنظيم والتنسيق والتمويل وذلك بالاعتماد على الادارة العامة بالدرجة الاولى وعلى المجتمع المدني بالدرجة الثانية. كذلك على السياسات التشريعية البيئية ان تتضمن آليات وادوات المشاركة بين المؤسسات والادارات العامة وبين الاحزاب والجمعيات وافراد المجتمع من اجل نجاح التخطيط والتنفيذ على صعيد السياسات البيئية. هذه الخلاصات التي حاول هذا البحث التدليل عليها والإحاطة بمختلف الإشكاليات واقتراح الحلول الملائمة للواقع اللبناني من خلال استعراض نموذج دولة متوسطة متشابهة مع واقعنا البيئي.

يتميز لبنان بنظام سياسي فريد يقوم على التوافق السياسي بين طوائفه، هذا في الظاهر، في الحقيقة تتلخص الديناميكية السياسية في حراك واتصال محصور في عدد محدود من الساسة والقادة

---

(1) كتاب علم الأخلاق إلى نيقوماخوس او الاخلاق النيقوماخية هو كتاب أهداه أرسطو إلى ابنه نيقوماخوس وفيه دروس عن الاخلاق والفضائل

على مستوى الطوائف يشكلون مطبخا سياسيا تتخذ فيه القرارات وتتحدد فيه السياسيات العامة للدولة اللبنانية ولا تشكل الحكومة أو المجلس النيابي الا انعكاس لحجم وقوة وحصص قادة الطوائف.

إن أعمال الحكومة كسلطة تنفيذية وأعمال المجلس النيابي كسلطة تشريعية ما هو الا تنفيذ للسياسات المتفق عليها بين القادة السياسيين لذلك فإن التعويل على النواب واللجان النيابية كما الوزراء لانتاج سياسة بيئية وترجمتها عبر تشريعات تستجيب للمشاكل البيئية يقع في غير محله.

وان استمرار قادة البلاد في عدم الرغبة بتحويل وزارة البيئة إلى وزارة اساسية تمارس دورها الرقابي كاملا كما دورها الوقائي سوف يؤدي إلى المزيد من الازمات البيئية التي لن يكون آخرها او اخطرها ازمة النفايات.

ان رجال السياسة في لبنان هم القادة وهم الذين يحددون التوجهات ويتخذون القرارات ويوعزون باصدار المراسيم والقوانين وليس من المجحف القول انهم يتحملون وزر الوضع البيئي فهم المسؤولين عما آلت اليه الاوضاع، في الاساس "القوانين حرفة الساسة".

## ◆ المراجع العربية

- انطوان الناشف، النظام القانوني لحماية البيئة في لبنان، دار الغزال بيروت 2004.
- حيدر المولى، الوجيز في القانون البيئي المقارن، منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى 2016.
- عامر طراف، الإطار القانوني وآلية حماية البيئة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية العدد التاسع 2016/3 ص 387.
- علي أحمد خليفة، السياسات البيئية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى 2016.
- عصام نعمة اسماعيل، المنازعات الدستورية والادارية وفق الاجتهاد اللبناني، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس الطبعة الاولى 2018.
- موريس نخلة، الوسيط في المحلات المصنفة، منشورات الحلبي الحقوقية، 1999
- ماجد راغد الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الاسلامية، دار المطبوعات الجماعية، الاسكندرية، طبعة أولى، ص 132.
- نزيه شلالا، تشريعات وقوانين وقرارات البيئة في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب الطبعة الأولى 2004.
- هيام ملاط -قانون التنظيم المدني، البناء، البيئة والمياه في لبنان، منشورات دلتا؛ 2003
- وحيد الفرشيشي - الحق بالبيئة في الدستور التونسي الجديد، منشور في العدد 21 من مجلة المفكرة القانونية.
- وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، الجزائر تموز 2007.
- وضع نظام إستصدار التشريعات البيئية وتطبيقها في لبنان، وزارة البيئة وجامعة البلمند 2004
- مؤسسات مصنفة\_رخصة انشاء واستثمار مؤسسة مصنفة، صادر ناشرون، بدون مؤلف ولا سنة نشر.

- A.Lallet, *Principe de précaution et déclaration d'utilité publique*: RFDA 2013, p. 610
- A. Le Gars, *Risque et principe de précaution*: BDEI 2011, n° 36, p. 38.
- B. Busson, *L'urgence en matière de protection de l'environnement. Avancée et limite du référé administratif*: Rev. jur. env. 2005, p. 93.
- Ch. Huglo, **CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DE L'ENVIRONNEMENT**, Fasc. 4980 , Date de la dernière mise à jour: 17 Février 2016.
- Ch. Huglo , C. Lepage et E. Miteva, *Le droit de l'environnement. Nouvelle liberté fondamentale*: Environnement et Technique, n° 248, juill.-août 2005, p. 55 à 56.
- Ch. Huglo et G. Paul F. Meyer, *Charte de l'environnement et intérêt à agir*: Gaz. cnes, n° 2/1820, 9 janv. 2006, p. 45.
- Émilie Gaillard, **PRINCIPE DE PRÉCAUTION – Droit interne**, Juris-classeur Fasc. 2410 , Date de la dernière mise à jour: 24 Juillet 2015.
- F. Jamay, **PRINCIPE DE PARTICIPATION**, Fasc. 2440, Date de la dernière mise à jour: 7 Août 2016.
- F. Caballero, *Le Conseil d'État, ennemi de l'environnement*: Rev. jur. env. 1984, p. 3.
- F. Le Bot, *Principe de précaution et déclaration d'utilité publique: un contrôle renforcé*: Dr. adm. 2013, comm. 60.
- G. Martin, *Principe de précaution, prévention des risques et responsabilité: quelle novation, quel avenir ?*: AJDA 2005, p. 2222  
*Précaution et évolution du droit*: D. 1995, chron. p. 299.

- J.-M. Maillot, *Le principe de précaution, les éoliennes et le juge administratif*, *Environnements. Mél. en l'honneur du professeur J.-P. Colson*: PUG 2004, p. 299.
- M.-P. Maître et C. Huglo, *Une Charte de l'environnement adossée à la Constitution pour quoi faire ?*: *Environnement* 2003, repère 3
- N. Calderaro, *Le contentieux administratif et la protection de l'environnement. Le point de vue d'un magistrat*: *Rev. jur. env.* 1995, n° spécial, p. 5.
- N. Chahid-Nourai et Ch. Lahamy-Depinay, *L'urgence devant le juge administratif. Premières applications des articles L. 521-1 et L. 521-2 nouveaux du Code de justice administrative*: *LPA* 12 févr. 2001, p. 10

# الفهرس

1	إهداء .....
2	شكر وتقدير .....
3	المقدمة .....
5	القسم الأول: الإطار العملي .....
5	♦ أولاً: وصف مكان التدريب (وزارة البيئة) .....
6	1- مهام المديرية العامة للبيئة .....
6	2- تشكيل المديرية العامة للبيئة .....
7	أ- مصلحة الديوان .....
7	ب- مصلحة التوجيه البيئي .....
8	ج- مصلحة البيئة السكنية .....
8	د- مصلحة الموارد الطبيعية .....
8	و- مصلحة تكنولوجيا البيئة .....
9	س- مصلحة الدوائر الاقليمية والظابطة البيئية .....
10	♦ ثانياً: القوانين والأنظمة المرعية الإجراء في الشأن البيئي .....
10	1- القوانين .....
12	2- بالنسبة للمراسيم .....
14	3- القرارات التنظيمية .....
18	♦ ثالثاً: عقبات عملية .....
18	1- بالنسبة لدراسات الأثر البيئي .....
19	2- تعدد الأعمال .....
20	3- عدم وجود إتمادات مالية كافية .....
21	4- غياب القوانين الرادعة .....

22	القسم الثاني: وزارة البيئة، الدور والمعوقات والحلول المقترحة
24	❖ الفصل الأول: وزارة البيئة - الدور والمعوقات
24	◆ المبحث الأول: دور وزارة البيئة
24	• المطلب الأول: أهداف الوزارة
25	- الفقرة الأولى: الوقاية
25	أ- مفهوم الوقاية
25	ب- ممارسة الوزارة للدور الوقائي
26	- الفقرة الثانية: الإحتراز
30	- الفقرة الثالثة: الرقابة
32	• المطلب الثاني: نطاق عمل وزارة البيئة
32	- الفقرة الأولى: الماء
33	- الفقرة الثانية: الهواء
34	- الفقرة الثالثة: الأرض
35	- الفقرة الرابعة: التنوع البيولوجي
35	◆ المبحث الثاني: المعوقات
36	• المطلب الأول: المعوقات الإدارية
36	- الفقرة الأولى: ضعف الإدارة
37	- الفقرة الثانية: النقص العددي
38	- الفقرة الثالثة: النقص المالي
39	• المطلب الثاني: المعوقات الاجتماعية والسياسية
39	- الفقرة الأولى: المعوقات الإجتماعية
39	1- إرث الحرب الأهلية
40	2- ضعف الثقافة البيئية
41	3- على صعيد الجمعيات
41	- الفقرة الثانية: المعوقات السياسية
42	1- على صعيد العمل السياسي
43	2- على الصعيد الحزبي
43	- الفقرة الثالثة: المعوقات القانونية

44	1- القوانين المستوردة.....
45	2- القوانين الداخلية بين "القدم والعقم" .....
46	- الجريمة وأركانها.....
46	أ- العنصر القانوني أو شرعية الجريمة.....
46	ب- الركن المادي .....
47	ج- النية الجرمية .....
52	❖ الفصل الثاني: آثار المشاكل البيئية والحلول المقترحة.....
52	♦ المبحث الأول: الآثار القانونية .....
52	• المطلب الأول: الوقاية التي تمارسها وزارة البيئة .....
	- الفقرة الأولى: الوقاية التي أقرها المرسوم رقم 8018 تاريخ 2002/6/12 تحديد أصول وإجراءات وشروط
52	الترخيص بإنشاء المؤسسات الصناعية واستثمارها .....
53	أ- المرحلة الأولى: دراسة الطلب في لجنة التراخيص .....
54	ب-المرحلة الثانية: مرحلة الدراسات .....
55	- الفقرة الثانية: الوقاية التي أقرها المرسوم رقم 5243 تاريخ 2001/4/5 تصنيف المؤسسات الصناعية ....
56	- الفقرة الثالثة: الوقاية التي أقرها القانون رقم 642 تاريخ 1997/6/2 إحداث وزارة الصناعة .....
60	• المطلب الثاني: على صعيد الرقابة .....
61	- الفقرة الأولى: الرقابة السابقة .....
61	- الفقرة الثانية: الرقابة على التنفيذ.....
62	- الفقرة الثالثة: الرقابة على النشاط.....
62	• المطلب الثالث: الرقابة والتدابير والعقوبات المتعلقة بالمؤسسات الصناعية .....
64	♦ المبحث الثاني: إمكانية الاستفادة من التجربة التونسية في مجال البيئة .....
64	• المطلب الأول: عرض التجربة التونسية.....
64	- الفقرة الأولى: على الصعيد المالي.....
65	- الفقرة الثانية: على الصعيد القانوني .....
68	- الفقرة الثالثة: على الصعيد التنظيمي .....
68	أولاً: الإدارات المركزية .....
68	أ- الإدارة العامة للبيئة ونوعية الحياة .....
69	ب- الإدارة العامة للتهيئة الزراعية .....

69	ج- إدارة التشريع والشؤون القانونية
69	د- إدارة الشؤون المالية والإدارية
70	ثانياً: الإدارات اللامركزية
71	ثالثاً: الصناديق
72	• المطلب الثاني: الحلول المقترحة
72	- الفقرة الأولى: على الصعيد القانوني
73	1- دسترة المبادئ البيئية
76	2- جعل قرارات وزارة البيئة المتعلقة بدراسة الأثر البيئي ملزمة إتجاه الرخص
76	3- تعيين مراقبين بيئيين في الوزارات
78	4- إصدار مرسوم إنشاء الصندوق البيئي المستقل
78	- الفقرة الثانية: على الصعيد الإداري
79	- الفقرة الثالثة: الحلول الإجتماعية
79	1- دور الإدارة على الصعيد الإجتماعي
80	2- عمل الجمعيات
81	3- على الصعيد السياسي
82	أ- إنشاء الأحزاب الخضراء
82	ب- البرامج السياسية
83	الخاتمة
85	♦ المراجع العربية
86	♦ المراجع الفرنسية