الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق و العلوم السياسية و الإدارية

العمادة

دور و آليات القانون الإداري في حماية البيئة في لبنان

رسالة لنيل شهادة الماستر البحثي في القانون العام

إعداد

علي سهيل حبلص

لجنة المناقشة

الدكتور خالد الخير	الأستاذ المشرف	رئيساً
الدكتور عصام مبارك	أستاذ	عضواً
الدكتورة كلير فخر الدين	أستاذ مساعد	عضواً

2022

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة و هي تعبر عن رأي صاحبها فقط.

الإهداء

إلى من نكسب رضى الله برضاهما...

إلى من حمل أعباء السنين و الأيام و كان الداعم و المرشد في مسيرتي العلمية... أبي الغالي

إلى من بدعائها و من أجلها أكرمني الله... أمي الحبيبة

إلى أثمن و أغلى ما في الحياة... أخواتي الأعزاء

إلى الجامعة اللبنانية التي منحتني شرف الإنتساب إليها

إلى كل من أعانني في إنجاز بحثي هذا

إليهم جميعا أهدي ثمرة جهد سنين طوال

علي حبلص

الشكر و التقدير

إن دراستي هذه تدين بالشكر و الحمد إلى الله تعالى أولا الذي وفقني لتحقيق طموحاتي في هذه الحياة، و أتوجه بالشكر و التقدير إلى أبي سهيل حبلص و أمي و الذين بصدق دعائهم وفقني الله في مختلف دروب النجاح و في إتمام و إنجاز هذه الرسالة.

كما و أتوجه بالشكر إلى كل من ساعد و ساهم في سبيل إنجاز هذه الرسالة و إيصالها إلى مراحلها الأخيرة.

و أخص بالشكر عميد كلية الحقوق و العلوم السياسية و الإدارية الدكتور كميل حبيب الذي كان له بصمات عديدة على كافة الأصعدة للنهوض بكليات الحقوق في الجامعة اللبنانية إلى أعلى مستوياتها العلمية.

كما لا بد من أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى مدير كلية الحقوق و العلوم السياسية و الإدارية الدكتور خالد الخير الذي تفضل بالإشراف على هذه الرسالة و هذا تاج فخر و وسام شرف في مسيرتي العلمية، فكان المرشد و الموجه و المرجع في نجاح الرسالة، وفي تصويب البحث العلمي نحو مساره القانوني الصحيح، وفي تذليل كافة الصعوبات، فله مني كل الحب و الإحترام و التقدير.

كما أشكر الباحث و الخبير في علم البيئة الدكتور عامر طراف و الذي كانت له بصمة خاصة في إنجاح هذه الرسالة و إغناء البحث عبر المعلومات و الإرشادات التي تشرف بتقديمها، إضافة إلى المساعدة في تأمين المراجع البيئية و المواد التي ساعدت على البحث و التوثيق.

و أتوجه بالشكر و التقدير إلى أعضاء اللجنة الموقرة الدكتور عصام مبارك و الدكتورة كلير فخر الدين، الذين كان لهم دور قيم في الملاحظات النابعة من معرفتهم القانونية و خبراتهم العملية.

ملخص التصميم

القسم الأول: دور القانون الإداري في حماية البيئة.

الفصل الأول: مفهوم حماية البيئة و التحدي القانوني.

المبحث الأول: المدخل لمفهوم البيئة.

المبحث الثاني: تحديات القوانين لحماية البيئة.

الفصل الثاني: المسؤولية الإدارية لحماية البيئة.

المبحث الأول: أهمية القانون الإداري و تحديثه لحماية البيئة.

المبحث الثاني: آليات القانون الإداري و تفعيلها لحماية البيئة.

القسم الثاني: تحديث القانون الإداري إنسجاما مع المسؤولية الدولية لحماية البيئة.

الفصل الأول: المسؤولية الدولية و أثرها على المسؤولية الوطنية.

المبحث الأول: المسؤولية الدولية و معالجة قضايا البيئة.

المبحث الثاني: مقاربة بين القوانين اللبنانية لحماية البيئة.

الفصل الثاني: التشريع و سلطة القضاء الإداري لحماية البيئة.

المبحث الأول: دور الضابطة الإدارية في حماية البيئة.

المبحث الثاني: مسؤولية سلطة القضاء الإداري لحماية البيئة على السلطة المركزية و اللامركزية.

المقدمة

يعاني العالم من أزمات بيئية متلاحقة في ظل خراب و دمار و تدهور الأنظمة البيئية الطبيعية في كوكب الأرض. و السبب يعود إلى نشاط البشرية و الدول و خاصة الثورة الصناعية، و التكنولوجية، و التي تتصاعد منهم سنويا أكثر من 26 مليار طن ثاني أوكسيد الكربون و أوكسيد الكبريت و الدوكسين و غاز الميثان، من صناعة الوقود الأحفوري (غاز+نفط+فحم حجري) و الطاقة على المفاعل النووي.

إن الصين وحدها تعتمد على الطاقة من الفحم الحجري بنسبة 80% و العالم كله 70% و هذا يعتبر أكبر ملوث للبيئة، بالإضافة إلى إنتاج العالم من النفايات المختلفة تجاوزت 720 مليار طن سنويا، 60% تعالج علميا عبر فرز و تدوير و تسبيخ و تصنيع العوادم في الدول المتقدمة و النامية، و 40% ترمى عشوائيا و تطمر في الدول الفقيرة و شبه النامية دون معالجة علمية، و إن أكثر من 1664 مليار متر مكعب مياه آسنة و صرف صحي تصب يوميا على سواحل البحار و المحيطات في العالم أدت إلى تراجع الثروة السمكية من 150 مليون طن إلى أدنى من 90 مليون طن سنويا.

الجدير بالذكر أن التلوث الجرثومي و الكيميائي و الفيزيائي و الأشعاعي، يغزو كوكب الأرض فأدى ذلك إلى تلوث الهواء و الماء و التربة و الغذاء الزراعي، و إلى انقراض الطيور البرية و الحيوانات البرية أكثر من النصف، و انقراض النحل بنسبة 60% و فقدان أكثر من 5000 نوع و صنف موارد طبيعية نباتية تلقائية متجددة.

كما أن كثافة الغازات الملوثة المنبعثة من الأرض إلى الفضاء أدت إلى ارتفاع حرارة الكرة الأرضية، و بدورها أدت إلى تغيرات مناخية مدمرة أنتجت الكوارث الطبيعية من فياضانات، عواصف، زلازل، و حرائق للغابات، و الأخطر ذوبان جليد القطب المتجمد الشمالي و الذي ينذر بارتفاع منسوب البحار و المحيطات و إغراق الدول الواطئة و إختفاء الجزر مستقبلا. إن الغازات الملوثة المتصاعدة من الأرض إلى الفضاء أدت إلى فجوة في طبقة الأوزون و التي ترتفع عن الأرض بين 25_45 كلم. علما أنه يتساقط من الفجوة يوميا بين 5 و 10 طن بكتيريا و أوبئة إلى كوكب الأرض، فتنتشر عبر الرياح العاتية في فصل الشتاء. إضافة إلى أن طبقة الأوزون تبلغ سماكتها 3 ملم تحمي جميع المخلوقات من الأشعة فوق البنفسجية. إن أكثر من 13 مؤتمر دولي لحماية البيئة لم يمكن الدول من معالجة المشكلات و الإعتداءات على البيئة في الكرة الأرضية، و لم تتمكن من وضع آلية دولية لمعالجة قضايا البيئة بسبب التنافس العسكري و الإقتصادي بين أميركا و الصين.

إن أميركا و الصين تنتجان ثلثين الغازات الملوثة . مما أدى مؤخرا إلى إرهاب التلوث البيئي الذي هدد وجود البشرية و أدى إلى انتشار الأوبئة و الأمراض، علما أنه يوجد ترابط وثيق بين التلوث البيولوجي الجرثومي و الكيميائي و الأشعاعي و الأوبئة في كوكب الأرض.

كما أن البيئة تعتبر وحدة أيكولوجية مترابطة غير قابلة للتجزئة، و الجزء وحدة من الكل. و لبنان يتأثر بالبيئة العالمية سلبا أم إيجابا. من هنا كان لا لنا من هذا التقديم لأهمية البيئة. و التطرق إلى لبنان هو موضوع بحثنا لذلك كان اختياري موضوع البحث بعنوان (دور و آليات القانون الإداري في حماية البيئة في لبنان) لما تعاني البيئة في لبنان من مخالفات و مشكلات إدارية في ظل فقدان الآلية الإدارية لحماية البيئة و خاصة تضارب الصلاحيات بين المؤسسات و الوزارات والقرارات لحمايتها. و الأهم من ذلك تجاهل و إهمال قانون حماية البيئة رقم 2002/444 و الذي لم تستكمل المراسيم التطبيقية لتاريخه. و لم يجرى تطوير للتشريعات البيئية و خاصة الباب السادس من الفصل الثاني و الفصل الثالث فيما يتعلق بالتدابير الإدارية، و عدم وجود آلية إدارية و عدم تفعيل القانون الإداري لحماية البيئة، و هو موضوع حديث و الذي يتكون في جوهر بحثنا. و سأتناول أهمية التشريع الإداري و القضاء الإداري و الضابطة الإدارية في إطار قانون حماية البيئة رقم 2002/444 الأمر الذي يتطلب دور أساسي و آلية فاعلة للقانون الإداري لوضع حد للإعتداءات و المخالفات و المشكلات البيئية، و تصويب القرارات الإدارية للمؤسسات العامة و الوزارات المعنية، و تطوير الرقابة الإدارية كل ذلك من أجل حماية البيئة في لبنان.

أهمية البحث:

لقد أوضحنا أهمية البيئة في كوكب الأرض و هي غير قابلة للتجزئة، فالحماية الوطنية هي جزء من الحماية الدولية، ترعاها المؤتمرات الدولية و الإتفاقات و المعاهدات الدولية التي تلزم الدول الأطراف بتشريعات وطنية. و مواضيع البيئة واسعة و متعددة تهدف إلى أهمية حماية البيئة، و القانون الإداري له دور هام في حماية البيئة لجهة القرارات الإدارية التي تتخذ، و التراخيص و عمل المؤسسات العامة و المستقلة و خاصة الوزارات التي تعنى بحماية البيئة. فالقانون الإداري يصوب و يراقب و يبطل (فيما يتعلق بالخلل أو الأخطاء و التجاوزات التي تسبب أذى للبيئة)، و القانون الإداري و آلياته جزء من النظام العام القانوني لحماية البيئة.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى تسليط الضوء على المخالفات و المشكلات الإدارية التي لا تراعي حماية البيئة، و خاصة تضارب القرارات في الوزارات و المؤسسات و المصالح المستقلة التي ليس من اختصاصها حماية البيئة، و لكنها تخالف و تسبب أضرار للبيئة في لبنان، ووضع حد لكل المؤسسات التي تجيز اعمال تسبب ضرر بالبيئة، و إعادة النظر بالقرارات و التراخيص العشوائية و المخالفة للقانون 2002/444 حيث يوجد قصور في هذا المجال، الأمر الذي دفعني أهمية إختياري البحث على الصعيد الإداري لحماية البيئة.

إشكالية البحث:

الإشكاليات التي نطرحها متعددة و معقدة و متنوعة، لكنها تصب في هدف واحد و هو حماية البيئة في لبنان.

أ_الإشكالية في عدم وجود تشريع إداري لحماية البيئة إنسجاما مع قانون حماية البيئة رقم 2002/444.

ب_عدم وجود آلية للقانون الإداري لضبط المخالفات الإدارية و التعديات على البيئة من جميع المؤسسات و الوزارات و التضارب في الصلاحيات، الأمر الذي سبب ضرر بالبيئة.

ج_عدم وجود رقابة فاعلة للقانون الإداري لجهة الإبطال و الإلغاء لمعظم القرارات الإدارية و التراخيص التي تسبب أذى للبيئة دون الأخذ بعين الإعتبار حماية البيئة.

د_غياب المحكمة الإدارية لحماية البيئة و قصور مجلس شورى الدولة في حماية البيئة.

هـ_غياب النظام القانوني العام لحماية البيئة و إن القانون الإداري جزء مهم منه لحماية البيئة.

لذلك فإن معظم هذه الإشكاليات ستدخل في جوهر هذا البحث.

منهجية البحث:

سوف أعتمد في هذا البحث المنهج الاستقرائي و التحليلي، و رصد الظواهر القانونية المتعلقة بحماية البيئة و معرفة أسباب الحلول و المعالجات القانونية و الإدارية، و دراسة الواقع البيئي و الإجتهادات لحماية البيئة، و الإضطلاع على التشريعات في مجال البيئة و القوانين التي ترعاها، و سأضطلع على المؤتمرات و الإتفاقات و المسؤولية الدولية و المدنية و الجنائية و الإدارية، و اعتماد التشابه للوصول إلى أفضل قواعد تناسب هذا البحث و استثمارها، و سبل التشريع للوصول إلى الحقيقة و الموضوعية لإغناء الجهد لهذا البحث.

الصعوبات التي تواجه هذا البحث:

ندرة المراجع و خاصة الجديدة في مجال القانون الإداري لحماية البيئة، و القصور في التشريعات الإدارية لحماية البيئة. إضافة إلى الإستخفاف بالمسؤولية الإدارية لحماية البيئة و خاصة على المستويين المحاسبة و الرقابة. و هو ما يتطلب منا جهدا في هذا البحث لجهة التطوير و التحديث و التشريع القانوني لتفعيل دور القانون الإداري و آلية تكفل حماية البيئة و محاسبة صارمة لكل التعديات و المخالفات المتشابكة ضد البيئة في إطار هذا البحث، الأمر الذي يفرض علينا تنوع في المراجع لإحاطة البحث.

القسم الأول: دور القانون الإداري في حماية البيئة

سأتناول في هذا القسم تعريف القانون الإداري و الدور الذي يقوم به في مجال حماية البيئة، إذ أنه لا بد من أي نظام إداري من أن يتأثر بمشكلات البيئة و يساهم في حلها من خلال الصلاحيات و الإختصاصات المناطة به، و لا سيما أن مشلكة التلوث البيئي و الإستنزاف الجائر للموارد الطبيعية، من المستبعد مواجهتها بصورة ناجحة من غير تدخل الإدارة.

بداية إن القانون الاداري هو فرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يرعى النشاط الاداري، فهو مجموعة من القواعد التي تتصل بالإدارة العامة من حيث تنظيمها وأنشطتها المختلفة والمنازعات الناجمة عن ممارسة هذه الانشطة ضمن فلك مبدأ الشرعية الذي يقضي بخضوع الدولة للقانون، و يترجم بوجوب إحترام القواعد القانونية المقررة داخل الدولة.[1]

و بالرجوع الى الادارة نجد أن القانون الإداري تضمن معنيين أحدهما عضوي والآخر وظيفي موضوعي، ويراد من المعنى الأول مجموعة المنظمات والهيئات والأجهزة التي تتولى مباشرة النشاط الإداري داخل الدولة، أو بمعنى آخر تلك التي تقوم بتحقيق تدخل الدولة في حياة الافراد اليومية، أما المعنى الثاني فيقصد به النشاط الاداري الذي تقوم به تلك الأجهزة وفي هذا المعنى تتصل الإدارة بالأفراد مثلا من خلال توفيرها الحاجات الاساسية للمواطنين.

ويبقى مفهوم الإدارة الموجود في صميم تعريف القانون الإداري غير محدد و لو بصورة نسبية؛ فالإدارة تمثل مجموع السلطات و الموظفين و الهيئات اللامركزية، التي تعمل على إقرار أو تنفيذ أعمال تحقق المنفعة العامة. إضافة إلى أن الإدارة لا تضم الأشخاص المعنويين من القانون العام فحسب، بل يمكن أن تشمل بعض الأشخاص المعنويين من القانون الخاص، لا بل و بعض الأفراد. تأسيسا على ذلك أسندت إلى بعض الهيئات الإدارية بعض المهام البيئية، و التي تهدف من خلالها إلى حماية البيئة عبر منحها مجموعة من الصلاحيات بما فيها مثلا التخطيط البيئي، الجزاءات القانونية، التوعية البيئية. وباعتبار أن هدف القانون الإداري هو تحقيق المصلحة العامة، فإنه في إطار تحقيقه لهدفه المتمثل في المحافظة على البيئة يسمى بالقانون الإداري البيئي.

---

(1) فوزت فرحات، **القانون الإداري العام**، الجزء الأول، الطبعة الثالثة 2017، ص2.

وفي هذا الإطار يعتبر القانون البيئي فرع من فروع القانون الإداري، فهو مجموعة منها و يشترك في نفس الهدف، حيث نجد قواعده في قوانين الصحة والنظافة العامة، والمحلات العامة ، فأحكامه و قواعده تخاطب الإدارة باعتبارها الجهة المسؤولة الاساسية في حماية البيئة. و تعتبر الحماية الإدارية ضرورية ولازمة، هذا من حيث الوسائل التي تملكها والهيئات التي تقوم بدور الحماية، من جهة أخرى تعتبر الحماية الادارية مكملة لأنواع الحماية الأخرى و التي يجب على الإدارة القيام بها.

تأسيسا على ذلك أسندت إلى بعض الهيئات الإدارية بعض المهام البيئية، و التي تهدف من خلالها إلى حماية البيئة عبر منحها مجموعة من الصلاحيات بما فيها مثلا التخطيط البيئي، الجزاءات القانونية ، التوعية البيئية.

و تعتبر الحماية الإدارية ضرورية ولازمة، هذا من حيث الوسائل التي تملكها والهيئات التي تقوم بدور الحماية، من جهة أخرى تعتبر الحماية الادارية مكملة لأنواع الحماية الأخرى و التي يجب على الإدارة القيام بها.

من ناحية أخرى تظهر أهمية القانون الإداري من خلال تبنيه لوسائل وقائية وعلاجية لحماية البيئة، فالإدارة تعمل على الوقاية من الأخطار التي قد تلحق بالبيئة مثل الضبط البيئي، التوعية البيئية، والتربية البيئية ، أما الدور العلاجي للإدارة فهو الدور الذي تقوم به بعد وقوع الخطر ويكون باتخاذها لجزاءات إدارية كغلق المحال المضرة بالبيئة مثلا. إضافة إلى أن السلطات الادارية هي الجهة الأساسية في تنفيذ القواعد التشريعية البيئية للمحافظة على النظام العام البيئي.

لكن المشكلة الرئيسية في لبنان تكمن في عدم وجود آليات فعالة للقانون الإداري لضبط المخالفات الإدارية و التعديات المستمرة على البيئة، الأمر الذي أدى غلى تفاقم حجم المخاطر و الأضرار على البيئة في لبنان و أدى إلى تدهورها.

الفصل الأول: مفهوم حماية البيئة و التحدي القانوني

حتى نستطيع إدراك مفهوم الحماية البيئية لا بد من إعطاء تعريف محدد لها، إن مفهوم الحماية من المفاهيم الأساسية التي تتواجد في كافة المجتمعات و تعتبر من الأمور الحياتية المهمة جدا في حياتنا، و بشكل عام تعني كلمة الحماية المحافظة على الشيء من التلف أو منع الخطر و الضرر عنه، و تنبع مبادئ الحماية عادة من حس المسؤولية و الأخلاقيات و الوعي لدى الأفراد و المجتمعات التي تحرص دائما على ازدهار و رقي شعوبها بين المجتمعات الأخرى. و يستخدم مصطلح الحماية للتعبير عن العديد من القوانين و الضوابط التي تحكم الأمور الحياتية المرتبطة بحياة الإنسان بشكل مباشر أو غير مباشر، مثل حماية الحريات الفكرية و حماية المواطنين و حماية الإقتصاد الوطني و حماية البيئة و حماية الطبيعة و غيرها[1].

إن موضوع حماية البيئة من أهم المواضيع التي حظيت بعناية واسعة، و لكن القانون لم يكن مواكبا لهذا الإهتمام في بداياته، إذ إنه قد تأخر نسبيا في إحاطة الرعاية اللازمة لها، و ذلك من خلال وضع رجال القانون للقواعد التي تكفل تنظيم السلوك الإنساني على نحو يصون البيئة و يحميها من كافة التعديات التي تواجهها.

أما أبرز التحديات التي تواجه البيئة في لبنان هو وضع سياسة عامة لحمايتها بكل عناصرها، و تطبيقها بصورة فعالة. حيث أنه من المستحيل تأمين حق الإنسان ببيئة سليمة دون تحسين وضع البيئة في لبنان و تعزيزه من كافة النواحي، لا سيما التشريعية، و المؤسساتية، و الإدارية، و المالية، و التقنية؛ و هذا يتطلب مشاركة فعالة من قبل مختلف القطاعات و المؤسسات. لكن السياسات اللبنانية المتبعة التي تحاول معالجة التدهور البيئي المزمن تقوض من فرص نجاح رسم الإستراتيجيات و تنفيذ مشاريع حماية البيئة. لذلك فإن النظرة الشمولية للتنمية و البيئة تقتضي مقاربة متعددة الأبعاد. و قد حاولت وزارة البيئة أن تتبنى مقاربة ثنائية الأبعاد تعتمد توفير العناصر الإدارية الرئيسية في تطبيق الإدارة البيئية المتكاملة من تشريعات، و تخطيط، و هيكليات إدارية. لكن التجربة بينت بأن المقاربة الثنائية الأبعاد لا تكفي لضمان نجاح الإدارة البيئية المتكاملة، و بالتالي تأمين حق المواطن اللبناني ببيئة سليمة، و ذلك لوجود متغير ثالث لا تملك وزارة البيئة بمفردها المعطيات لضبطه و قياسه و هو عامل "الزمن". إن هذا المتغير يحتاج إلى عمل مشترك، و تنسيق حثيث على مستوى الإدارات العامة المعنية كافة، و تبني سياسة عامة تنسجم مع النظرة العالمية للشأن البيئي.

---

(1) رنا ناصر الجمل، **القانون البيئي، المحميات الطبيعية**، الطبعة الأولى 2020، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، ص16.

المبحث الأول: المدخل لمفهوم البيئة

لا يوجد تعريف موحد و شامل للبيئة لأنها عرفت بأكثر من مصطلح. لذلك سأقوم بإستعراض مفهوم البيئة لغة و اصطلاحا و قانونا في المطلب الأول، و سأتناول مفهوم البيئة الطبيعية بشكل مفصل في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الأول: التعريف بالبيئة

إن البيئة تعتبر الوسط الذي يعيش فيه الإنسان مع غيره من المخلوقات و تتوافر فيها وسائل الحياة و أسباب البقاء، و من ثم فإنها ملتقى اهتمام العديد من الدراسات و العلوم المتعلقة بالطبيعة التي نحياها من هواء و ماء و تربة، فهي رصيد البشرية و تراثها المشترك، و إن التقدم العلمي و التكنولوجي الهائل الذي شهده المجتمع قد مكن الإنسان من إستغلال مواردها و تسخير إمكانياتها لمنفعته.

و البيئة هي " الأشياء التي من حولنا، و التي تؤثر على بقاء الكائنات الحية على سطح الأرض، و التي تشمل: الماء، و الهواء، و التربة، و المعادن، و المناخ، و الكائنات أنفسهم".

إذا كان التعريف الآنف ذكره هو تعريف عام غالبا ما يستخدم من أجل الدلالة على مفهوم مصطلح البيئة، فإن التعمق في مفهومها يستلزم تبيان التعريف اللغوي و الإصطلاحي و القانوني للبيئة. هذا ما سنتناوله في الفقرات التالية حيث نتناول في الفقرة الأولى المفهوم اللغوي للبيئة، فيما نتناول في الفقرة الثانية مفهوم البيئة إصطلاحا، أما في الفقرة الثالثة سأتناول المفهوم القانوني للبيئة.

الفقرة الأولى: تعريف البيئة لغة

يلاحظ أن معاجم اللغة العربية تتفق على أن البيئة قد تعبر عن المكان أو المنزل الذي يعيش فيه الكائن الحي و قد تعبر عن الحالة التي يكون عليها ذلك الكائن. إذ يتم إستعمال كلمة البيئة للمكان المحيط بالإنسان (و هو تقريبا المعنى المستعمل اليوم)، إذ إن المقصود بالبيئة عند أكثر المتحدثين بها هو المكان أو الحيز المحيط.

و يعتقد أن مصطلح البيئة، مشتق من الفعل الثلاثي "بوأ"، الذي أخذ منه الفعل "باء"، كما يقال: تبوأ، أي حل و نزل و أقام، و الإسم من هذا الفعل هو البيئة. و التبوء هو الموضع الذي يرجع إليه الإنسان، فيتخذ فيه منزله و معيشته، و لعل إرتباط البيئة بالمنزل أو الدار له دلالته الواضحة.

إن أول مصدر تحدث عن هذا المصطلح هو القرآن الكريم في سورة الحشر " و الذين تبوؤا الدار و الإيمان"، أي الذين سكنوا المدينة من الأنصار مما يدل على أصل الكلمة أي المكان الذي سكنوا فيه، و هو المكان الذي يتخذه الإنسان مستقرا لنزوله و حلوله.

إنطلاقا مما ورد يمكن القول أن مفهوم البيئة يعني مجموعة الظروف و العوامل الفيزيائية العضوية و غير العضوية التي تساعد الإنسان أو الكائنات الحية الأخرى على البقاء و دوام الحياة.

الفقرة الثانية: تعريف البيئة إصطلاحا

الإصطلاح العلمي للبيئة يقصد به كل ما هو ضمن الإطار الخارجي عن الإنسان أو الكائنات الحية مما يرتبط بجامع الحياة[1]. فالبيئة وفق هذا الإصطلاح هي ذلك الحيز الذي يمارس فيه البشر شتى أنشطة حياتهم، فهي إنطلاقا من ذلك تشمل كافة الكائنات الحية من حيوانات و نباتات.

إن مفهوم البيئة الذي يتفق عليه العلماء في الوقت الحاضر يشمل جميع الظروف و العوامل الخارجية التي تعيش فيها الكائنات الحية و تؤثر في العمليات التي تقوم بها، فالبيئة بالنسبة للإنسان الإطار الذي يعيش فيه و هو الذي يحتوي على التربة و المياه و الهواء و ما يتضمنه كل عنصر من هذه العناصر من مكونات جمادية و كائنات تنبض بالحياة و ما يسود هذا الإطار من مظاهر شتى من طقس و مناخ و رياح و أمطار و جاذبية و مغناطيسية و من علاقات متبادلة بين هذه العناصر[2]. و تتكون البيئة من أربعة أنظمة متكاملة و متفاعلة هي الغلاف الأرضي، و الغلاف المائي، و الغلاف الغازي أو الهوائي و المجال الحيوي للكرة الأرضية.

و لما كانت البيئة تعني المحيط أو الوسط الحيوي للكائنات، كان من المنطقي أن يظهر إهتمام كبير لجهة تحديد المعنى الإصطلاحي لها في مجال العلوم الحيوية و الطبيعية أولا، و في مجال العلوم الإنسانية ثانيا.

---

(1) محمد الشيرازي، **البيئة**، مؤسسة الوعي الإسلامي، بيروت، الطبعة الأولى، عام 2000، ص 130.

(2) نوري رشيد نوري الشافعي، **البيئة و تلوث الأنهار الدولية**، المؤسسة الحديثة للكتاب، ص 260.

ففي مجال العلوم الحيوية و الطبيعية، يكاد يتفق العلماء على مفهوم واحد لإصطلاح البيئة، فيقول البعض أن للبيئة مفهومان يكملان بعضهما البعض، "أولهما البيئة الحيوية، و هي كل ما يختص ليس بحياة الإنسان نفسه من تكاثر ووراثة فحسب، بل هي تشمل أيضا علاقة الإنسان بالمخلوقات الحية، الحيوانية و النباتية، التي تعيش في صعيد واحد. أما ثانيهما و ههي البيئة الطبيعية أو الفيزيائية و هذه تشمل موارد المياه و الفضلات و التخلص منها و الحشرات و تربة الأرض و المساكن و الجو و نقاوته أو تلوثه و الطقس و غير ذلك من الخصائص الطبيعية للوسط"[1].

و هذا الإتجاه في تحديد المفهوم العلمي للبيئة يركز على فكرة الظروف و العوامل الطبيعية و الفيزيائية و الحيوية التي تسود محيط أو وسط معين و تجعله صالحا لحياة الكائنات الحية أيا كانت: الإنسان، و الحيوان و النبات. أما في مجال العلوم الإنسانية و الإجتماعية، فإن مفهوم البيئة لا يتمتع بأصالة في التحديد، حيث يستمد مضمونه من التعريفات التي ترتكز عليها و تقدمها العلوم الطبيعية مع إضافة العناصر التي تلازم وجود الإنسان و أنشطته الإجتماعية و الصناعية و التكنولوجية.

فالبعض عرف البيئة على أنها "مجموع العوامل الطبيعية و العوامل التي أوجدتها أنشطة الإنسان و التي تؤثر في ترابط وثيق على التوازن البيئي، و تحدد الظروف التي يعيش فيها الإنسان و يتطور بها المجتمع".

في رأينا تعتبر البيئة مجموع العوامل الطبيعية و الحيوية و العوامل الإجتماعية و الثقافية و الإقتصادية، التي تتجاوز في توازن و تؤثر على الإنسان و الكائنات الأخرى بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

إن التعريف الذي اقترحناه يرى بأن البيئة اصطلاح ذو مضمون مركب، فالمضمون الأول هو البيئة الطبيعية التي تكون من صنع الله تعالى و تشمل كل ما فطره في الكون و تشكل ذلك الوسط الطبيعي الذي توجد فيه الحياة، و تسير على نهجها الفطري و يمكنها من الإستمرار دون تدخل من جانب الإنسان، و تشمل الجبال و الأودية و البحار و الأنهار و اشعة الشمس و الهواء، و كذلك الكائنات الحية من إنسان و حيوان و نبات.

أما المضمون الثاني فهو البيئة الإجتماعية و هي التي صنعها الإنسان، و تشمل كل ما أقامه من منشآت في البيئة الطبيعية من مبان و طرق و حدائق، و علاقات و نظم إقتصادية و إجتماعية و ثقافية و غيرها.

---

(1) كمال الدين الحكيم، و أمين محسن، و السيد حمدان، **صحة البيئة في الدول النامية**، القاهرة ،1975، ص 60.

الفقرة الثالثة: تعريف البيئة قانونا

حدا انتشار التلوث بالسلطة التشريعية إلى إصدار تشريعات عدة تتعلق بموضوع البيئة. أهم هذه التشريعات قانون البيئة اللبناني رقم 444 عام 2002 الذي تكمن أهميته في اعتماد صفة المنفعة العامة لحماية البيئة، إلا أنه لم تصدر لحينه مراسيم تطبيقية له مما يحول دون تطبيقه. وعلى الصعيد الدستوري، لم يتضمن الدستور اللبناني إشارة إلى موضوع البيئة أو إلى تعريف لها، ولعلّ ذلك يعود إلى الحالة السياسية و الأولويات التي كانت قائمة عند تعديل الدستور عام 1990 رغم أهمية إدخال موضوع البيئة في الدستور، لما في ذلك أن يسهم في ضمان التزام القوانين الوضعيّة بالأولويات البيئية[1]. في المقابل، باتت معظم دساتير دول العالم الحديثة تتضمن إشارة إلى حق الإنسان في بيئة سليمة. فمثلا تحيل مقدمة الدستور الفرنسي لعام 1958 إلى "شرعة البيئة" لعام 2004, وذلك بموجب التعديل الدستوري في 2005/3/1[2]. وتنص هذه الشرعة التي تتمتع بقوة دستورية على أن "لكل فرد الحق بالحياة في بيئة متوازنة تحترم الصحة، وعلى كل فرد واجب المشاركة في الحفاظ عل البيئة وتحسينها و الحؤول ضمن الشروط المحددة قانوناً، دون حدوث الأضرار التي ممكن أن تلحق بها أو على الأقل الحد من آثارها، و المشاركة في تصليح الأضرار اللاحقة للبيئة"[3].

تدخل في سياق التشريع البيئي القوانين التي تصدر في لبنان بين الحين و الآخر وتنشئ محميات بيئية. فجرى إنشاء سبع محميات طبيعية في لبنان بين عامي 1992 و1999 وهي: محمية جزر النخل الطبيعية (قانون رقم 92/121)، محمية حرج إهدن الطبيعية (قانون رقم 92/121)، محمية أرز الشوف الطبيعية (قانون رقم 96/532) ، محمية شاطئ صور الطبيعية (قانون رقم 98/708) ،ومحمية غابة أرز تنورين الطبيعية (قانون رقم 99/9)، محمية اليمونة الطبيعية (قانون رقم 99/10) ، محمية بنتاعل الطبيعية (قانون رقم 99/11) وتلا ذلك في العام 2010 إنشاء محميتين طبيعيتين هما محمية مشاع شننعير (2010/112) ومحمية وادي الحجير (قانون رقم 2010/121).

---

(1) الخطة الوطنية لحقوق الإنسان، مسودة 2012/12/10 ،مراجعة ميريام يونس ونانسي نحولي، اشراف بول مرقص Justicia،منشورات مجلس النواب، لجنة حقوق الإنسان النيابية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP ،ص 142 وما يليها.

(2) Loi constitutionnelle n~2005−205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

(3) Articles 1 à 4 de la Charte de l'environnement

في لبنان صدر قانون حماية البيئة رقم 2002/444 و الذي عرف البيئة في المادة الثانية منه بأنها المحيط الطبيعي (أي الفيزيائي و الكيمائي و البيولوجي و الإجتماعي) الذي تعيش فيه الكائنات الحية كافة و نظم التفاعل داخل المحيط و داخل الكائنات و بين المحيط و الكائنات[1].

كما أنه و بهدف تطبيق المبادئ المكرسة في قانون حماية البيئة، أقر مجلس النواب هيكلية جديدة لوزارة البيئة بموجب القانون 690 تاريخ 2005/8/26 . وقد وضع هذا القانون البيئة في عداد النظام العام وخصّ بها بشرطة بيئية لضمان حق كل فرد ببيئة سليمة، وكرّس الدور التشريعي والرقابي والتوجيهي للوزارة. لذلك و من أجل تطبيق فكرة الحماية البيئية في لبنان، لا بد من تطبيق القانون الإداري و ذلك لما للأجهزة الإدارية من دور أساسي و فعال في حماية البيئة في لبنان و ذلك عبر تفعيل آليات و أدوار هذا القانون على أرض الواقع مباشرة.

إن فكرة القانون البيئي هي قديمة حديثة و في تطور مستمر، فهي تتطور تبعا لمتطلبات الإنسان و حاجاته الماسة لضبط مختلف أشكال السلوكيات المستجدة في المجتمعات من أجل التقيد بالإنتظام العام عبر وجود قواعد قانونية بأشكال مختلفة تقيد نشاط الإنسان، فالقانون البيئي وضع في وقت متأخر و أصبح الأداة الرئيسية للسلطة لمواجهة المشاكل و التعديات و المخالفات التي تعاني منها البيئة، و بالرغم من تأخر صدور التشريعات البيئية، بالمقابل أصبحت تساهم على نطاق واسع في حماية البيئة من التعديات، و كلما كان المشرع لديه فهم واسع لمفهوم البيئة، ستكون القوانين البيئية شاملة للأوساط البيئية لتشكل نظام قانوني مستقل عن بقية القوانين مستقبلا، و ذلك لحماية المحيط البيئي الذي نعيش فيه[2].

لقد أخذت التشريعات البيئية تشق طريقها و تتوسع إنسجاما مع المستجدات البيئية و ذلك من أجل التصدي للكوارث البيئة التي تسبب أذى للإنسان و الأمثال متعددة في الدول العربية و الغربية[3] .

---

(1) قانون حماية البيئة اللبناني رقم 444 الصادر بتاريخ 2002/07/29، الجريدة الرسمية، العدد44، تاريخ 2002/8/8.

(2) Michel Prieur, droit de l'environnement, Dalloz, Delta, 2001, P 5.

(3) عامر طراف، **قضايا البيئة و التنمية المستدامة أزمة دولية متفاقمة**، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، مجد، بيروت، 2011، ص72.

المطلب الثاني: مفهوم البيئة الطبيعية

إن مفهوم حماية البيئة الطبيعية من المفاهيم الأساسية التي تتواجد في كافة المجتمعات و تعتبر من الأمور الحياتية المهمة جدا في حياتنا، و بشكل عام تعنى كلمة الحماية المحافظة على الشيء من التلف أو منع الخطر و الضرر عنه و تنبع مبادئ الحماية عادة من حس المسؤولية و الأخلاقيات و الوعي لدى الأفراد و المجتمعات التي تحرص على التطور. لذلك سأتناول في الفقرة الأولى من هذا المطلب ماهية البيئة الطبيعية، و في الفقرة الثانية سأستعرض عناصر البيئة الطبيعية، أما أخيرا في الفقرة الثالثة فسأبين العلاقة التي تربط الإنسان بالبيئة الطبيعية التي يعيش فيها.

الفقرة الأولى: ماهية البيئة الطبيعية[1]

إن التنوع البيولوجي الذي نراه و نعيشه اليوم على كوكب الأرض هو نتيجة التطور الذي حصل عبر ملايين السنين، و الذي نتج عنه تنوع الحياة على الأرض، و تنوع الأنماط الإيكولوجية الطبيعية التي تشكلها، و التي نتجت عن العمليات الطبيعية المختلفة و التأثير الحاصل بفعل الإنسان معها. إنه مجموعة من صور الحياة و تفاعلاتها فيما بينها و مع البيئة التي جعلت من الأرض مكانا صالحا لسكن و حياة الإنسان.

هذا التنوع نتج عن مجموعة من الأنظمة المعقدة و المتشابكة مع بعضها البعض، و التي تؤثر على بقاء الإنسان في هذا العالم، و يعبر عن هذا النظام الدقيق و المتوازن و المتكامل بالنظام الإيكولوجي.

فالنظام الايكولوجي بحسب قانون حماية البيئة اللبناني رقم 2002/444 يمكن تعريفه بأنه مجمع حيوي لمجموعات الكائنات الحية النباتية و الحيوانية يتفاعل مع البيئة غير الحية باعتبار أنها تمثل وحدة إيكولوجية[2].

و يتكون المحيط أو الغلاف البيولوجي للبيئة بشكل أساسي من مجموعتين من العناصر و هي العناصر الفيزيائية غير الحية و العناصر الحية:

---

(1) عبد الله الديوبي و آخرون، **الإنسان و البيئة: دراسة إجتماعية تربوية**، (الأردن: دار المأمون للنشر و التوزيع، الطبعة الثالثة 2012).

(2) قانون حماية البيئة اللبناني رقم 2002/444، المادة الثانية، فقرة ز، الوارد بمرسوم رقم 8171 بتاريخ 29 تموز 2002.

أ. العناصر الفيزيائية غير الحية: و توجد في الطبيعة على ثلاثة أشكال و هي الماء و الغلاف الجوي و اليابسة. فالماء يشكل 70% من سطح الأرض و موجود في البحار و الأنهار و الينابيع الجوفية في باطن الأرض و الجبال الجليدية. أما الغلاف الجوي فهو يشمل الغازات المنتشرة في الجو، من غاز الأوكسيجين، و النيتروجين، و ثاني أوكسيد الكربون، و التي تسمح باستمرار الحياة على سطح الأرض. و أخيرا اليابسة التي تتمثل بالأجزاء الصلبة على سطح الأرض و باطنها.

ب. العناصر الحية: تشمل مختلف أنواع الكائنات الحية على الأرض و منها الإنسان و الحيوان و النباتات[1].

إن هذه العناصر ترتبط مع بعضها بعلاقات تبادلية وظيفية لتشكيل النظام الإيكولوجي، و كلما كان تفاعل هذه العناصر مع بعضها بالنسب الطبيعية المتوازنة، كان النظام الإيكولوجي متوازنا وسليما.

إن مؤتمر ستوكهولم[2] وفق توصياته قام بتقسيم البيئة إلى ثلاثة عناصر رئيسية:

أ. البيئة الطبيعية:

تتكون من أربعة نظم مترابطة هي: الغلاف الجوي و الغلاف المائي و اليابسة و المحيط الجوي، بما تشمله هذه الأنظمة من ماء و هواء و تربة و معادن و مصادر الطاقة، بالإضافة إلى النباتات و الحيوانات، و هذه جميعها تمثل الموارد الطبيعية التي يحصل منها الإنسان على مقومات حياته من غذاء و كساء و دواء و مأوى.

ب. البيئة البيولوجية:

تشمل الإنسان و أسرته و مجتمعه، و كذلك الكائنات الحية داخل المحيط البيولوجي، و تعد البيئة البيولوجية جزءا من البيئة الطبيعية.

---

(1) رنا ناصر الجمل، **القانون البيئي، المحميات الطبيعية**، (مرجع سبق ذكره)، ص19.

(2) مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية الذي عقد لأول مرة في مدينة ستوكهولم عام1972، و نتج عنه مجموعة من التوصيات الخاصة بالبيئة.

ج. البيئة الإجتماعية:

يقصد بها إطار العلاقات الذي يحدد ماهية علاقة الإنسان مع غيره، و هو الأساس في تنظيم أي جماعة من الجماعات سواء بين أفرادها ببعضهم في بيئة ما، أو بين جماعات متباينة أو متشابهة معا و حضارة في بيئة متباعدة، و تؤلف أنماط تلك العلاقات ما يعرف بالنظم الإجتماعية، و قد استحدث الإنسان خلال حياته بيئة حضارية تساعده في تطوره على الأرض.

الفقرة الثانية: عناصر البيئة الطبيعية.[1]

تتكون البيئة من مجموعتين رئيسيتين من العناصر، مجموعة العناصر الحية (البيولوجية) و مجموعة العناصر غير الحية (الفيزيائية):

أ. العناصر الحية (البيولوجية)

إن العناصر الحية جميع الكائنات الحية الموجودة في البيئة الطبيعية و القادرة على التنفس و الغذاء، و هي عديدة تشمل الإنسان و الحيوان و النبات، و تعيش هذه العناصر على اختلاف أشكالها في نظام ديناميكي متكامل تتأثر و تؤثر على بعضها البعض، و يمكن تقسيم الكائنات الحية إلى ثلاثة مجموعات هي:

1-المنتجات:

تعتبر المنتجات بأنها هي التي تصنع غذاءها بنفسها دون الإعتماد على غيرها، كالنباتات من خلال عملية البناء الضوئي.

2-المستهلاكات:

يمكن تعريفها بأنها الكائنات التي تعتمد على غيرها في غذائها، كالإنسان و الحيوان، فالإنسان يعتمد في غذائه على النباتات و لحوم الحيوانات، و الحيوان يعتمد في غذائه على النباتات أو على لحوم الحيوانات الأخرى.

---

(1) عبد الله الديوبي و آخرون، **الإنسان و البيئة: دراسة إجتماعية تربوية**، مرجع سبق ذكره.

3- المحللات:

إن المحللات هي حيوانات دقيقة، لا ترى بالعين المجردة، تقوم بتحليل المواد العضوية الميتة التي تنتج من خلال موت النباتات أو الحيوانات، ومن ثم إعادتها إلى النظام الإيكولوجي، و لولا وجود المحللات في البيئة لتراكمت المواد العضوية و حصل انعدام للتوازن في النظام الإيكولوجي.

ب. العناصر غير الحية (الفيزيائية).

يمكن تعريف العناصر غير الحية بأنها مجموع العناصر الفيزيائية التي تشكل الأوساط التي تعيش فيها مجموعة العناصر الحية، و تؤثر في حياة و بقاء الكائنات الحية في البيئة الطبيعية، و تقسم إلى ثلاثة مجموعات هي:

1-المحيط الجوي (الهواء):

يعتبر الهواء من أثمن عناصر البيئة، فهو ضروري لجميع الكائنات الحية، و خاصة الإنسان الذي لا يستطيع أن يستغني عنه و لو للحظات معدودة و يمثل الهواء بيئة الغلاف الجوي المحيط بالأرض، و يسمى علميا بالغلاف الغازي لأنه يتكون من غازات تعتبر من مقومات الحياة للكائنات الحية كالأوكسيجين و النتروجين. و يلعب الهواء دورا أساسيا في صحة الإنسان و ذلك لأن الكمية التي يتم تنفسها منه من قبل الإنسان تزيد أكثر من عشر مرات وزن كمية الماء التي يشربها. و لهذا فإن أية تغيرات تطرأ على المكونات الطبيعية للهواء الجوي تؤدي إلى تأثيرات سلبية على هذه الكائنات الحية من إنسان و حيوان و نبات. و قد كان لنشاط الإنسان في العصر الحديث أثرا كبيرا في الإخلال بتوازن المكونات الطبيعية للهواء على نحو خطير جدا على الحياة على ظهر الأرض بما أدخله بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من موارد أو طاقة في الغلاف الجوي.

إن الهواء له تأثير فعال في المناخ فهو عامل أساسي في المتغيرات البيئوية، مثلا المناطق الباردة تختلف عن المناطق الحارة و المنطقة المعتدلة تختلف في حياة الإنسان عن المنطقتين معا. مع العلم بأن الإنسان يتأثر به بيولوجيا و تنعكس عليه سلبا أم إيجابا على كافة الصعد الإجتماعية و الإقتصادية و البيئية، من حيث المكان الذي يعيش فيه و الظروف الإقتصادية التي تتخلله. و ما ينطبق على الإنسان في الصحة و النمو ينطبق أيضا على الحيوان و النبات.

في حزيران 1992، كان من المعلوم أن الهدف الرئيسي للمعاهدة و التي تسمى رسميا " إتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ"، هو الحد من انبعاث الغازات " أوكسيد الكربون و غازات دفيئة" و التي يخشى منها بأن تشكل ما يشبه بالغرفة الزجاجية حول الكرة الأرضية تهدد بإحداث تغيرات خطيرة في المناخ.[1]

إضافة إلى ذلك فإن قانون حماية البيئة اللبناني رقم 2002/444 تضمن في الفصل الأول من الباب الخامس منه حماية الهواء و مكافحة الروائح المزعجة و نصت المادة 24 من هذا القانون على ما يلي:

1_ على كل شخص طبيعي أو معنوي، عام أو خاص، في معرض ممارسة نشاطه، أن يلتزم بعدم إنبعاث أو تسرب ملوثات للهواء، بما فيها الروائح المزعجة أو الضارة، فهي محظورة بمقتضى هذا القانون ونصوصه التطبيقية وسائر القوانين السارية المفعول، أو بما يتجاوز الحدود القصوى المسموح بها والتي تحددها المعايير الوطنية لنوعية البيئة، مع الاخذ بالاعتبار نص الفقرة "د" من المادة الثانية من هذا القانون.
2_يحظر حيازة أو استعمال أو استثمار آلات أو محركات أو مركبات ينتج عنها إنبعاث أو تسرب ملوثات للهواء، بما فيها الروائح المزعجة أو الضارة محظورة بمقتضى هذا القانون ونصوصه التطبيقية وسائر القوانين السارية المفعول، أو بما يتجاوز الحدود القصوى المسموح بها والتي تحددها المعايير الوطنية لنوعية البيئة، مع الأخذ بالاعتبار نص الفقرة (د) من المادة الثانية من هذا القانون.

2-المحيط المائي (المياه العذبة و المالحة):

_المياه العذبة: تغطي المياه أكثر من ثلثي الكوكب، ولكن تمثل المياه العذبة التي يسهل الوصول إليها والتي توجد في الأنهار والبحيرات والأراضي الرطبة ومستودعات المياه الجوفية، أقل من واحد في المائة من إمدادات المياه في العالم.

ومع تزايد عدد سكان العالم، فإن الطلب على المياه من أجل الشرب والصرف الصحي والزراعة وإنتاج الطاقة من بين الاستخدامات الكثيرة الأخرى، يتزايد أيضا. وفي الوقت نفسه، يؤدي النشاط البشري وتغير المناخ إلى تعطيل دورات المياه الطبيعية، مما يضع النظم الإيكولوجية للمياه العذبة تحت ضغوط، ويشكل التلوث وتطوير البنية التحتية واستخراج الموارد تحديات إضافية تشكل خطرا على المياه.

---

(1)عامر محمود طراف، **أخطار البيئة و النظام الدولي**، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر، الطبعة الأولى،1998ص24.

_المياه المالحة البحرية: تلعب البحار و المحيطات دورا مهما في حياة الإنسان، فهي تغطي حوالي 70% من مساحة سطح الأرض، و بالتالي فهي تلعب دورا كبيرا في الحفاظ على التوازن البيولوجي للكرة الأرضية، كما أنها تتمتع بأهمية إقتصادية كبيرة للإنسان، فهي من المصادر المهمة للغذاء و مصدر للطاقة و العديد من الثروات المعدنية المختلفة.

كما أن العديد من بحار وبحيرات العالم المالحة تواجه تحديات كثيرة، لعل أبرزها مخاطر التلوث، وما طرأ على مناخ الكرة الأرضية من تغيُّرات حادة، إضافة الى تقلُّص مساحات بعضها بدرجة ملفتة، ووصول مستويات الملوحة في بعضها الآخر إلى نسب غير مسبوقة أثرت على عناصر الحياة فيها.

و لقد تضمن قانون حماية البيئة في لبنان رقم 2002/444 نصوصا في الفصل الثاني منه في سبيل حماية البيئة البحرية، بحيث نصت الفقرة 1 من المادة 29 منه على ما يلي:

تهدف حماية البيئة البحرية من التلوث إلى تحقيق الأغراض التالية:

أ- حماية شواطئ الجمهورية اللبنانية ومواردها الطبيعية ومرافئها من مخاطر التلوث بجميع صوره وأشكاله.

ب- حماية المياه الإقليمية اللبنانية الطبيعية الحية وغير الحية، من مخاطر التلوث بجميع صوره وأشكاله.

إن الإنسان اعتقد لمدة طويلة من الزمن أن البحار و المحيطات قادرة على تنظيف نفسها بنفسها و استيعاب كل ما يلقى فيها من مخلفات بسبب مساحتها الواسعة، غير أن الدراسات الحديثة أثبتت خطأ هذا التصور و كشفت ما تعاني منه البيئة البحرية من تلوث حاد بسبب ما يلقى فيها من مواد ضارة.

3-المحيط الأرضي (التربة):

تعرف الأرض بالكيان المادي من حيث معالمها الجغرافية المتنوعة، و هي دمج لكل الموارد الطبيعية، أي ما تتضمنه من أنواع التربة و المعادن و المياه و النباتات و الحيوانات. و تحدد هذه العناصر في نظم مثالية تؤدي مجموعة متنوعة من الوظائف الضرورية بغية الحفاظ على سلامة هذه النظم و توازنها من أجل استمرار الحياة و الطاقة الإنتاجية المتجددة. و كغيرها من العناصر فإن التربة معرضة أيضا لتأثير الإنسان، حيث أدت الزيادة السكانية المتسارعة في العالم و الحاجة إلى المزيد من الغذاء و الطاقة، إلى الإسراف الشديد في استخدام الأرض، و الإفراط الهائل في استعمال كل ما من شأنه زيادة الإنتاج الغذائي من أسمدة كيماوية و مبيدات حشرية، و قد نتج عن ذلك إجهاد التربة و استنزافها بصورة أدت إلى تلوثها و تدهورها ففقدت قدرتها على التجدد التلقائي، مما أدى لخلل في التوازن الدقيق القائم بين عناصرها.

إن تلوث التربة يغير من خصائصها و خواصها الطبيعية و الكيميائية و البيولوجية، و يغير من تركيبها بشكل يجعلها تؤثر سلبا بصورة مباشرة أو غير مباشرة على من يعيش فوق سطحها من إنسان و حيوان و نبات.

و لقد تضمن قانون حماية البيئة اللبناني رقم 2002/444 في الفصل الرابع منه موضوع حماية البيئة الأرضية و جوف الأرض بحيث نصت المادة 38 من هذا القانون على ما يلي:

تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير البيئة والوزراء المختصين:
أ- شروط الحماية الخاصة التي تهدف إلى الحد من تدهور التربة وتآكلها ومكافحة التصحر وتلوث الأرض وجوف الأرض ومواردهما الطبيعية، والخسائر في الأراضي القابلة للزراعة.
ب- التدابير التي تهدف إلى تشجيع الاستعمال الرشيد للأرض أو جوف الأرض ومواردهما الطبيعية.
ج- لائحة بالنشاطات التي بسبب طبيعتها أو أهميتها أو نتائجها، قد تسببت بتلويث الأرض وجوف الأرض ومواردهما الطبيعية.
د- أصول إخضاع النشاطات الآنفة الذكر للترخيص المسبق من وزارة البيئة.
هـ- لائحة بالأسمدة ومبيدات الحشرات والأمراض التي يسمح باستعمالها بهدف حماية البيئة وجوف الأرض من كل ضرر قد يصيبها.
و- أصول المراقبة والتدابير التي يمكن فرضها لتأمين حماية البيئة الأرضية وجوف الأرض من كل ضرر قد يصيبها.

الفقرة الثالثة: العلاقة بين الإنسان و البيئة الطبيعية

أولا. البيئة الطبيعية و إستهلاك الموارد و إستنزافها

يعتبر الإنسان أهم عامل حيوي في إحداث التغيير البيئي والإخلال الطبيعي البيولوجي، فمنذ وجوده وهو يتعامل مع مكونات البيئة، و هو يعتبر أحد مكونات النظام الإيكولوجي و المجال البيولوجي للبيئة الطبيعية، وكلما توالت الأعوام ازداد تحكماً وسلطاناً في البيئة، وخاصة بعد أن يسر له التقدم العلمي والتكنولوجي مزيداً من فرص إحداث التغير في البيئة وفقاً لازدياد حاجته إلى الموارد الطبيعية. و لقد كانت البيئة الطبيعية منذ القدم ملاءمة للإنسان، بحيث كان منسجم مع بيئته من حيث نوعية الطعام و نقاء الماء، و جودة الهواء و توفر كل ذلك للفقراء و الأغنياء معا، و يعرف هذا النمو بالنمو التلقائي المستدام و يطلق عليه لقب الإقتصاد البيئي.

لقد عبث الإنسان بالبيئة تلوثا، و استغل خيراتها الطبيعية ، و استهلك بشكل مفرط و عشوائي موارد الطبيعية و ذلك دون مراعات للبيئة و دون الأخذ بعين الإعتبار استدامتها للأجيال المتعاقبة. والمسؤولية هنا تقع على عاتق الدول الصناعية الفنية منذ مرحلة الإستعمار واستغلال موارد الدول الفقيرة وخاصة بعد الثورة الصناعية التي حدثت في الغرب ، إضافة إلى تضاعف واستغلال الموارد الطبيعية في الدول الفقيرة وشبه النامية من قبل دول الشمال الفنية الذي ساهم في الإستغلال المفرط للموارد واستنزافها وساهم في اعاقة تطور الدول الفقيرة ، وخلف أضرارا بالنظم الأيكولوجية البيئية وعواقب وخيمة على الصحة العامة لتلك الدول وخرب ودمر الإنتظام العام للموارد الطبيعية البيئة. كما أن الفوارق الكبيرة بين الدول الغنية والفقيرة شكلت هوة واسعة بين هذه الدول وخاصة في ظل تطور التغيرات المناخية والتي ساهمت في تراجع المياه السطحية والجوفية. فلقد انعكس تزايد ذوبان القطب المتجمد الشمالي على ذوبان أنهر الجليد في الصين والهند، بحيث كان الفقراء يستفيدون من هذه الأنهر في الزراعة لأنها في فصل الصيف كانت تتغذى من الجليد لكن في الخمس سنوات السابقة فقدت هذه الأنهر جليدها صيفا مما أدى إلى زيادة الجفاف وتراجع حاد في الموارد الزراعية علما أن نهر الصين الأصفر يشهد جفاف حاد صيفا. أما بالنسبة إلى واقع التعدي على موارد الطبيعة في لبنان، فإن جميع الأنهار فيه تحولت الى مجارير للصرف الصحي أدت الى إنتشار الأمراض و اختفاء الأنواع النباتية المتجددة موسميا على ضفاف تلك الأنهار، وتراجع كذلك ري الأراضي مما أدى إلى الإفراط في حفر الآبار الارتوازية هذا على سبيل المثال لا للحصر أن قارة آسيا وقارة أفريقيا تشهد نقص في المياه الجوفية والصحية مما أدى إلى انعكاسات خطيرة على الزراعة والموارد النباتية المستدامة وتقهقر عناصر الطبيعة، الأمر الذي بات يشغل المنظمات الدولية والحكومات والمجتمع الدولي والباحثين في علوم البيئة والحياة[1]. و لقد أدى التصاعد الكثيف للملوثات إلى الإحتباس الحراري الذي أدى إلى إحداث تغيرات المناخية غير قابلة للجدل، و تسبب بخسارة للبيئة وللموارد الطبيعية بحيث قدرت خسائر موارد البيئة الطبيعية حوالي الفي مليار دولار سنة 2010[2]. و بالنسبة إلى المياه الجوفية فإن الأبحاث الجيولوجية حددت المياه الجوفية العابرة للحدود و هي مستجمعات مائية متصلة ببعضه البعض عبر الأنهار و بلغت حول العالم 273 مستجمع جوفي.

---

(1) عامر طراف، **قضايا البيئة و التنمية أزمة دولية متفاقمة**، مرجع سبق ذكره، ص 25-26.

(2) المرجع نفسه، ص43-44

في قارة أوروبا (غربية وشرقية) هناك 155 طبقة جوفية. وفي أميركا 68 مستجمع جوفي متصل وفي أفريقيا 38 مستجمع جوفي متصل أما في قارة آسيا الأكثر مساحة وسكان حدد فيها 12 مستجمع جوفي ليست متجددة ويستحيل تغذية هذه المستجمعات وتجددها وخاصة في منطقة الشرق الاوسط حيث الإستهلاك المفرط للمياه في الري والصناعة والإستعمال و الشفة وحفر الآبار العشوائي، أما أفريقيا فهي تفتقر لتكنولوجيا التكرير وتنظيف مياه الشرب ، و إنخفاض في الموارد الزراعية المستدامة[1].

إن سبب المتغيرات في النظم البيئية يعود إلى إرهاب التلوث في كوكب الأرض بحيث أخذ يهدد وجود البشرية في حياتها وخاصة التلوث الإشعاعي والكيمائي والجرثومي، وللتذكير أنه يوجد في العالم 442 مفاعل نووي وجميعها تحت رحمة الكوارث الطبيعية كالعواصف والفيضانات والزلازل، وأن مفاعل موكوشيما في اليابان كانت تتمتع بأعظم نظام أمان ولم يصمد هذا النظام أمام زلزال 7 درجات الذي أصابها عام 2009 . لذلك أن الأمن العالمي هش لا قيمة له أمام كوارث كامنة عاتية من جراء التغيرات المناخية، والعالم مهدد بنضوب في الإمدادات الغذائية وقد يتعرض الإنتاج العالمي الزراعي في أي وقت للخطر نظرا لتضاعف إرتفاع حرارة الأرض وهذا ينذر بمجاعة واسعة النطاق لها آثار خطيرة على الوضع الأجتماعي والإقتصادي والبيئي، و هذا التلوث الخطير يؤدي فورا إلى الموت وتسميم الهواء والغذاء والماء فهو تلوث يدمر كافة عناصر الحياة، وستتأثر الدول التي تملك المفاعل أكثر من غيرها ولكن التلوث الأشعاعي عابر الحدود والخوف أن انفجار مفاعل يؤدي الى ضربة كهرو مغياطيسة تدمر الثانية وربما المفاعل الثالثة[2]. أخيرا إذا كان وباء كورونا قد عطل الحياة البشرية على كوكب الأرض لعدة سنوات و سبب خسائر فادحة، فكيف هو الحال إذا إنفجر أحد المفاعل النووية و الذي من المتوقع حدوثه في ظل تصاعد الإحتباس الحراري المؤدي الى تغيرات مناخية كارثية وفي ظل غياب الحلول في المدى القريب، وعلى العالم أن يدرك مدى خطورة التدهور البيئي وخراب وتدمير الأنشطة الايكلولوجية التي تساهم في تجدد عناصر الحياة لجميع الخلق[3].

---

(1) عامر طراف، **قضايا البيئة و التنمية المستدامة أزمة دولية متفاقمة**، مرجع سبق ذكره، ص44-45.

(2) عامر طراف، **أخطار البيئة و النظام الدولي**، مرجع سابق ص 44-45.

(3) Michelle prieure, Droit de l’environnement dalloz delta, paris 2001, P5-6

ثانيا: الإنسان في مواجهة التحديات البيئية

تعتمد استمرارية حياة الإنسان بصورة واضحة على إيجاد حلول عاجلة للعديد من المشكلات البيئية الرئيسية التي من أبرزها مشكلات ثلاث يمكن تلخيصها فيما يلي:

أ. كيفية الوصول إلى مصادر كافية للغذاء لتوفير الطاقة لأعداده المتزايدة.

ب. كيفية التخلص من حجم فضلاته المتزايدة وتحسين الوسائل التي يجب التوصل إليها للتخلص من نفاياته المتعددة، وخاصة النفايات غير القابلة للتحلل.

ت. كيفية التوصل إلى المعدل المناسب للنمو السكاني، حتى يكون هناك توازن بين عدد السكان والوسط البيئي.

إن مصير الإنسان، مرتبط بالتوازنات البيولوجية وبالسلاسل الغذائية التي تحتويها النظم البيئية، وأن أي إخلال بهذه التوازانات والسلاسل ينعكس مباشرة على حياته، ولهذا فإن نفع الإنسان يكمن في المحافظة على سلامة النظم البيئية التي يؤمن له حياة أفضل.

ونذكر فيما يلي وسائل تحقيق ذلك:

1. الإدارة الجيدة للغابات: لكي تبقى الغابات على إنتاجيتها ومميزاتها.

2. الإدارة الجيدة للمراعي: من الضروري المحافظة على المراعي الطبيعية ومنع تدهورها وبذلك يوضع نظام صالح لاستعمالاتها.

3. الإدارة الجيدة للأراضي الزراعية: تستهدف الإدارة الحكيمة للأراضي الزراعية الحصول على أفضل عائد كما ونوعاً مع المحافظة على خصوبة التربة وعلى التوازنات البيولوجية الضرورية لسلامة النظم الزراعية.

يمكن تحقيق ذلك من خلال:

أ. تعدد المحاصيل في دورة زراعية متوازنة

ب. تخصيب الأراضي الزراعية

ت. تحسين التربة بإضافة المادة العضوية

ث. مكافحة انجراف التربة

4. مكافحة تلوث البيئة: نظراً لأهمية تلوث البيئة بالنسبة لكل إنسان فإن من الواجب تشجيع البحوث العلمية لمكافحة التلوث بشتى أشكاله.

5. التعاون البناء بين القائمين على المشروعات وعلماء البيئة: إن أي مشروع نقوم به يجب أن يأخذ بعين الإعتبار إحترام الطبيعة، ولهذا يجب أن يدرس كل مشروع يستهدف استثمار البيئة بواسطة المختصين وفريق من الباحثين في الفروع الأساسية التي تهتم بدراسة البيئة الطبيعية، حتى يقرروا معاً التغييرات المتوقع حدوثها عندما يتم المشروع، فيعملوا معاً على التخفيف من التأثيرات السلبية المحتملة، ويجب أن تظل الصلة بين المختصين والباحثين قائمة لمعالجة ما قد يظهر من مشكلات جديدة.

6. تنمية الوعي البيئي: تحتاج البشرية إلى أخلاق اجتماعية عصرية ترتبط باحترام البيئة، ولا يمكن أن نصل إلى هذه الأخلاق إلا بعد توعية حيوية توضح للإنسان مدى إرتباطه بالبيئة و تعلمه حقوقه في البيئة و التي يقابلها دائماً واجبات نحو البيئة، فليست هناك حقوق دون واجبات.

وأخيراً يتبين مما تقدم أن هناك علاقة متبادلة بين الإنسان وبيئته فهو يتأثر ويؤثر عليها وعليه يبدو جلياً أن مصلحة الإنسان الفرد أو المجموعة تكمن في تواجده ضمن بيئة سليمة لكي يستمر في حياة صحية سليمة.

المبحث الثاني: تحديات القوانين لحماية البيئة

إن أكثر ما يستدعي الإهتمام عند دراستنا للقانون البيئي في لبنان تبعثر النصوص القانونية و كثرتها و تشعبها، بدلا من تقنينها في مجموعة واحدة، و هو ما يشكل معضلة أساسية أمام التمكن من وضع رؤية موحدة لماهية القانون البيئي و تحديد السياسات البيئية المتبعة و خطة الطريق التي أرادها المشترع لحماية البيئة. تكمن مخاطر أو مساوئ هذا التشعب في إمكانية وجود نصوص متعارضة أو غير متجانسة إلى حد يعطل دور و فاعلية قانون ما، كما يؤدي إلى تفضيل تطبيق قانون آخر مما يسبب بعضا من الجهل لدى الأفراد بطبيعة و أهمية بعض القوانين. بالإضافة إلى أن التحديات القانونية التي تواجه حماية البيئة متعددة لذلك سأتناول في المطلب الأول من هذا المبحث المعوقات التي تعترض الإدارة في تنفيذ أعمالها، و في المطلب الثاني سأناقش الصعوبات التي تواجه قدرات وزارة البيئة في حماية البيئة و تطبيق النصوص القانونية.

المطلب الأول: المعوقات التي تعترض الإدارة المحلية في تنفيذ أعمالها

لقد تم تعريف البلدية في الباب الأول من المرسوم الإشتراعي رقم 1977/118 بأنها إدارة محلية، تقوم، ضمن نطاقها، بممارسة الصلاحيات التي يخوله إياها القانون، و تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري في نطاق هذا القانون. سأقسم هذا المطلب إلى ثلاث فقرات لمناقشة تحديات الحماية البيئية.

الفقرة الأولى: التحديات على المستوى المالي

إن المهام و الصلاحيات التي تقوم بها البلديات وخاصة في مجال حماية البيئة متشعبة و عديدة، و لكن التساؤل يدور عما إذا كانت هذه الإدارة المحلية تقوم بتطبيق القوانين و التشريعات البيئية، و عن الإمكانات التي تخولها تطبيق نصوص قانون حماية البيئة، إضافة إلى العوائق و التحديات و خصوصا القانونية منها و التي تحد من إمكانية السلطات المحلية في تجاوز المشاكل البيئية.

في الواقع، تواجه البلديات في لبنان عدة تحديات تقلص من قدرتها على تحقيق الإنماء و بلوغ الأهداف التنموية، و منها ما يتعلق بمشاكل التمويل، فكما هو معروف أن كل سلطة محلية تتمتع بإستقلال مالي اكتسبته بموجب القانون، لكي تتمكن من تنفيذ مهامها على أكمل وجه، حيث أنه في ظل غياب هذا الإستقلال تصبح عاجزة ماليا و بالتالي قانونيا عن القيام بواجباتها.

بناء على ذلك حدد قانون البلديات في المادة 82 منه مالية البلديات على الشكل التالي:

_الرسوم التي تستوفيها البلدية مباشرة من المكلفين.

_ الرسوم التي تستوفيها الدولة أو المصالح المستقلة أو المؤسسات العامة لحساب البلديات و يتم توزيعها مباشرة لكل بلدية.

_الرسوم التي تستوفيها الدولة لحساب جميع البلديات.

_المساعدات و القروض.

_حاصلات أملاك البلدية بما في ذلك كامل إيرادات المشاعات الخاصة بها.

_الغرامات.

_الهبات و الوصايا[1].

تفرض هذه الرسوم على جميع المكلفين دون إعفاء أحد إلا إذا وجدت ظروف إستثنائية مبررة أو حالات منصوص عنها في المادة 12 من قانون الرسوم و علاوات البلدية و ذلك تطبيقا للمبدأ الدستوري الذي يقوم على مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

و بحسب المادة 87 من قانون البلديات يجب أن يتم إيداع حاصلات العلاوات المشتركة العائدة لجميع البلديات في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية. حيث يصار فيما بعد إلى توزيع هذه الحاصلات بنصوص تطبيقية بعد إستشارة مجلس شورى الدولة[2].

إلا أن أغلب البلديات في لبنان تعاني في الواقع من ضعف في الموارد المالية و من عجز كبير يجعلها غير قادرة على الإنفاق و تحقيق الغايات المطلوبة منها و خصوصا في مجال الحماية البيئية.

---

(1) المادة 12 من القانون رقم 118، تاريخ 1977/6/30، المتعلق بالبلديات، الجريدة الرسمية، عدد20، ص19-41، تاريخ 1977/7/7.

(2) المادة 87 من القانون نفسه.

الفقرة الثانية: التحديات على المستوى البيئي و الإجتماعي

هذه التحديات تعتبر من أكبر التحديات الموجودة في لبنان و ذلك بسبب غياب الأولوية البيئية لدى الكثير من البلديات، أو بشكل أوضح غياب هذه الأولوية عن الشعب اللبناني بأغلبيته.

فنجد أن أغلبية رؤساء البلديات يفضلون تخصيص الأموال الفائضة في الأمور المتعلقة بالأرصفة و الطرقات و غيرها، و بالتالي لا يبالون للأمور البيئية بما فيها محطات التكرير و التي يعتقد الجميع أن إنشاء تلك المحطة سينتج عنه فاتورة بيئية و أكثر منها فاتورة صحية سوف يظهر أثرها عليهم بطريقة مباشرة لاحقا، و هذا ما أثبتته نسب السرطان المرتفعة في لبنان في الفترة الأخيرة و التي تعتبر النسبة الأعلى مقارنة مع باقي الدول العربية. و هذا كله ناتج بغالب الحال عن غياب الوعي البيئي لدى المواطنين، فالمشكلة هنا هي مشكلة ثقافية بيئية و إجتماعية.

يضاف إلى ذلك مشكلة توسيع الصلاحيات البيئية للسلطة المركزية على حساب السلطات المحلية حيث صدر في العام 2009 مرسوم رقم 2275 بتاريخ 2009/6/15 لتنظيم الوحدات التابعة لوزارة البيئة و تحديد مهامها و ملاكها، و بناء على هذا المرسوم نجد إذا اطلعنا على الهيكلية الجديدة لوزارة البيئة أن مهام هذه الأخيرة تشمل أعمال النفايات و المكبات و منع التلوث البيئي و هذا ما أدى بدوره إلى توسيع صلاحيات الوزارة على حساب البلديات و دورها في الحفاظ على البيئة و ساهم في تعطيل دور اللامركزية الإقليمية في تحقيق الإنماء البيئي المحلي[1].

الفقرة الثالثة: التحديات على المستوى القانوني

تمثل العراقيل القانونية عائقا أمام البلديات، و ذلك إنطلاقا من قانون البلديات الذي يشدد على المركزية الإدارية في إتخاذ بعض القرارات و التي تمثل عائقا أمام البلدية لتسهيل المشاريع المناطة بها، حيث أن بعض المشاريع تحتاج لموافقة المحافظ و القائمقام و وزارة الداخلية، في حين أن بإمكان البلدية باعتبارها إدارة محلية بتنفيذ هذه المشاريع و لكن ذلك يستوجب توسيع دائرة اللامركزية التي تعطي صلاحيات إضافية للبلديات.

---

(1) خضر بو عرم، **دور الإدارة المحلية في تحقيق الإنماء المتوازن في لبنان**، بحث في مادة البلديات الدورة التدريبية الخامسة في الدرجة العليا المؤهلة للترفيع لوظائف الفئة الثالثة، المعهد الوطني للإدارة بعبدا_ لبنان، 2018/2019، ص32.

تتمثل هذه العوائق القانونية في المواد 60, 61, 62، من المرسوم الإشتراعي رقم 118، و التي حددت القرارات التي تخضع للرقابة الإدارية. كما و تدخل ضمن هذه العوائق أيضا قدرة هذه السلطات على تعليق بعض قرارات المجلس البلدي مؤقتا لأسباب تتعلق بالأمن و هذا ما نصت عليه المادة 65 من القانون نفسه[1].

كما و أن خضوع البلدية لسقف في الإنفاق هو بدوره أحد المعوقات التي تحد من قدرتها على تنفيذ المشاريع أيضا، فتعاني البلديات من محدودية قدرتها على الإنفاق، حيث هناك سقف يستوجب تجاوزه الحصول على موافقة القائمقام و المحافظ، مما يحد من قدرتها على تنفيذ المشاريع بما يتجاوز الكلفة المسموح لها بها، ما يعني الحد من قدرتها على تحقيق أهداف التنمية في كثير من المجالات. و تظهر مواقف البلديات أيضا أن أحد العوائق التي تعترض عملها هي تلك التي ترتبط بعلاقتها بالسلطة المركزية أكثر منها تلك المرتبطة بالظروف الذاتية للبلدية، في حين تتضارب مواقف البلديات تجاه العائق المتعلق بتضارب صلاحيات البلدية مع مؤسسات عامة أخرى أو مع بعض الوزارات.

فمثال ذلك فيما يتعلق بالصرف الصحي فالتحديات التي تواجهها الإدارات المحلية في هذا الإطار ناتجة عن وجود نصوص غير واضحة و عن التناقض و التداخل بين الإجتهاد و القوانين فيما يتعلق بالجهة المسؤولة عن شبكات الصرف الصحي و محطات التكرير. إذ يعتبر بعض الفقهاء أن المسؤولية تقع على عاتق البلدية مباشرة باعتبارها الجهة المعنية بهذا الموضوع، و البعض الآخر يعتبر أن الموضوع يقع على عاتق وزارة الطاقة و المياه بشقها المتخصص بالمياه، و تارة تنص بعض القوانين على أن مصالح المياه الموجودة في المنطقة هي المعنية بهذا الموضوع، و يظهر مجلس الإنماء و الإعمار معتبرا نفسه السلطة العليا في مجال الصرف الصحي. و هذا التداخل في المرجعيات قد يتسبب بعدم قدرة البلديات في الكثير من الأحيان على أخذ المبادرة في إنشاء شبكات الصرف الصحي و محطات التكرير على الرغم من توفر الملاءة المالية لديها باعتبار أن المبادرة محصورة بين وزارة الطاقة و المياه و مجلس الإنماء و الإعمار الذي يعتبر نفسه بأنه المكلف بتنفيذ المشاريع الكبيرة في البلاد.

---

(1) المادة 65،62،61،60، من القانون رقم 118، تاريخ 1977/6/30، المتعلق بالبلديات، الجريدة الرسمية، عدد20،ص19-41، تاريخ1977/7/7.

على الرغم من أنه قد يكون للبلدية قدرة مالية أو ملاءة معينة أو لديها تمويل من جهة معينة و قادرة على تنفيذ هذه المشاريع، إلا أن هذا التداخل يحول دون هذه الإمكانيات[1].

المطلب الثاني: الصعوبات التي تعترض حماية البيئة

و كما اختلفت الآراء بالنسبة إلى أهمية القانون، كذلك الأمر لجهة مدى اعتباره مطبقا و مفعلا على أرض الواقع، لا سيما بين وزارة البيئة والناشطين البيئيين، لذلك سأناقش في فقرتين العقبات التي تعترض هذا القانون.

الفقرة الأولى: العقبات القانونية

لقد نص القانون البيئي على مجموعة من الخطوات و الأهداف لتحقيق المبادئ التي تضمنها، توزعت على مواده الواردة في أبوابه السبعة. و لا بد من الإشارة إلى أن أكثر من نصف هذه المواد يرتبط تفعيلها بمرسوم أو اكثر يتخذ في مجلس الوزراء، و أن الأغلبية الساحقة من هذه المراسيم غير صادرة حتى يومنا هذا. فمن أصل أكثر من عشرين مرسوما تطبيقيا يقتضي صدورهم بموجب هذا القانون، صدر 4 مراسيم فقط، فضلا عن مرسومين مجتزأين لا يحققان شروط النص الذي صدر على أساسه.

إذا بالرغم من تسليمنا ان عدم صدور المراسيم التطبيقية لا يوقف بالضرورة تفعيل هذا القانون، أقله بالنسبة إلى بعض مواده، إلا أن المراسيم تبقى مهمة لتنظيم هذا التطبيق، و لتوضيحه، و لدفع أي تلكؤ يصدر عن الإدارات العامة بحجة هذه النواقص.

و في هذا المجال، يؤكد المعنيون في وزارة البيئة أنها قادرة على تطبيق القانون في الكثير من الأماكن، و حتى من دون مراسيم، و لكن هناك لا مبالاة في أخذ المبادرات من قبل الوزراء الذين توالوا على الوزارة، فضلا عن عدم إدراكهم أحيانا لأهمية القوانين و لصلاحياتهم و صلاحيات الإدارات الأخرى ليستطيعوا أن يتكاملوا مع بعضهم البعض، إلى جانب تجاوزهم حد السلطة في عملية التنفيذ.

---

(1) فارس أبي صعب، **العمل البلدي في لبنان**، دراسة ميدانية و تقييم للتجربة، الطبعة الأولى، المركز اللبناني للدراسات، سن الفيل 2002، ص 39.

الفقرة الثانية: العقبات المؤسساتية

على الرغم من وجود النص و صدور بعض المراسيم التطبيقية، إلا أنه هناك مشاكل مؤسساتية أكثر عمقا تحول دون تطبيق القوانين البيئية بفعالية. و لقد أجمع المعنيون في وزارة البيئة أن تطبيق القوانين البيئية عامة، و قانون "حماية البيئة خاصة"، بحاجة إلى قدرات إدارية و مالية و تقنية و هذه كلها ليست متوفرة كاملة لدى وزارة البيئة. و الجدير ذكره أنه و إن صدرت المراسيم، فيبقى هناك عقبة في مراقبة حسن تطبيقها، في ظل غياب الكادر البشري المخول، و ذلك تبعا لإفتقار الوزارة إلى الموارد المالية من أجل استقطاب الموظفين و الخبراء المؤهلين، ما يدفع بوزارة البيئة باعتبارها قطاعا عاما إلى الإستعانة بالقطاع الخاص.

في هذا السياق فإن المشكلة الأساسية في وزارة البيئة تكمن في المقام الأول بانعدام الآليات المناسبة و القدرة المالية و الموارد البشرية في الملاك للقيام بمهامها. فالسهر على تطبيق المعايير البيئية، بحاجة إلى كادر بشري هائل و ضخم، فتجد الوزارة نفسها لأسباب لوجستية تارة، و لأسباب سياسية طورا، تلزم بعض المشاريع إلى شركات خاصة برواتب خيالية، و لا يكون أجراء الأخيرة بالضرورة بكفاءة موظفي الدولة، فتهدر بهذه الطريقة الأموال العامة، و تزداد الوزارة عجزا.

و من الأمثلة على أن المشكلة لا تتوقف عند صدور المراسيم فقط بل أيضا على إرادة المتابعة و قدرة المراقبة هو موضوع المجلس الوطني للبيئة ذات المهام الإستشارية البيئية، فقد ظل هذا المجلس حبرا على ورق لمدة عشر سنوات إلى أن صدر مرسوم تأليفه و تحديد مهامه و تنظيمه في عام 2012.

الفصل الثاني: المسؤولية الإدارية لحماية البيئة.

إن المسؤولية الإدارية لحماية البيئة باعتبارها مسؤولية قانونية و نوع من أنواع المسؤولية القانونية تنعقد و تقوم في نطاق النظام القانوني الإداري، و تتعلق بمسؤولية الدولة و الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، و يمكن تحديد معناها بالمعنى الضيق بأنها الحالة التي تلتزم فيها الدولة أو المؤسسات أو المرافق العامة و الهيئات العامة الإدارية نهائيا بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي تسببت للغير بفعل الأعمال الإدارية الضارة سواء كانت هذه الأعمال الإدارية الضارة مشروعة أو غير مشروعة، و ذلك على أساس الخطأ المرفقي أو الخطأ الإداري أساسا، و على أساس نظرية المخاطر و في نطاق نظام المسؤولية للدولة أو الإدارة العامة[1].

إن الإدارة تتمتع بجملة من السلطات المستمدة من القانون العام وتتحمل مقابل ذلك مسؤولية تنفيذ القوانين وحماية النظام العام ، وإشباع الحاجات العامة للأفراد ، وإذا ما أخلت الإدارة بإحدى هذه الواجبات وترتب على ذلك ضرر على البيئة والإنسان قامت مسؤوليتها.

كذلك فإن المسؤولية الإدارية ترتكز مثل المسؤولية المدنية على أركان ثلاثة هي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما، وإذا كان الخطأ عملا غير مشروع يصيب الغير ويلحق الضرر به، والمتسبب في حدوثه ملزم بالتعويض عن الضرر بغض النظر عن نوع الخطأ ووصفه، لذلك فإن الضرر البيئي له طبيعة خاصة، لاسيما وأن السياسة الإدارية تسعى إلى توفير أكبر قدر من الوقاية لتوفير الحماية للبيئة.

و توضيحا لذلك فإن الخطأ تختلف صوره باختلاف العمل المنسوب للإدارة ، فقد تخطئ الإدارة بعدم توفير أسباب الوقاية اللازمة لحماية البيئة ، وهذا هو الخطأ السلبي، وقد تخطئ بطريق إيجاد أسباب الحماية اللازمة للبيئة وهذا هو الخطأ الإيجابي، و يتمثل هذا الخطأ في صورته الإيجابية بأن تقدم الإدارة على اتخاذ الإجراءات التي تعتقد أنها مناسبة، غير أنها تلحق الضرر بالبيئة بدلا من سلامتها، إذ يتجلى ذلك في أعمال الإدارة القانونية والمادية على حد سواء . ومن هنا يتخذ الخطأ صورة العمل الإيجابي من حيث قيام الإدارة وفي نيتها توفير أسباب الوقاية اللازمة لحماية البيئة ، غير أنها قد تخطئ في أعمالها الإيجابية ، مما يترتب عليه قيام الخطأ المرفقي متمثلا بسوء أداء العمل أو التباطؤ بانجازه .

---

(1) عمار عوابدي، **نظرية المسؤولية الإدارية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2007، ص24.

المبحث الأول: أهمية القانون الإداري و تحديثه لحماية البيئة

إن أهمية القانون الإداري بشكل عام تكمن بكونه أحد فروع القانون العام الداخلي، فهو يحكم عمل الإدارة تنظيما و نشاطا و رقابة، و الإدارة بكل أوجه نشاطها هي موضوع و محور إهتمام و عناية القانون الإداري، و يدور ذلك ضمن فلك مبدأ الشرعية، و هذا المبدأ يقضي بخضوع الدولة للقانون، و يترجم بوجوب إحترام مجموعة القواعد القانونية المقررة في الدولة، في كل أوجه و صور النشاط الذي تقوم به، و في مختلف الأعمال و التصرفات التي تصدر عنها. لذلك سأتناول في المطلب الأول من هذا المبحث خصوصية القانون الإداري، و في المطلب الثاني سأتحدث عن ضرورة تحديث القانون الإداري لحماية البيئة.

المطلب الأول: خصوصية القانون الإداري

إن القانون الإداري له خصوصية لا نجدها في أي فرع من فروع القانون الأخرى، و هي تكمن في أنه قانون قضائي، بمعنى أن مصدره الأساسي هو القضاء الإداري بالذات، الذي نسج خيوطه، و أرسى قواعده، و بنى صرحه، فاكتمل في ظله بناؤه، و أخذ مكانه كعلم مستقل و قائم بذاته، رغم إرتباطه الوثيق بالقانون الدستوري الذي ينتمي معه إلى عائلة واحدة، و لا بد من الإشارة هنا إلى أنه كما سبق و ذكرنا سابقا أن الدستور اللبناني هو دستور تخلو مواده من النصوص المتعلقة بحماية البيئة، و هو دستور جامد من الصعب تحديثه، لذلك كان لا بد من اللجوء إلى القانون الإداري و خصوصا القضاء الإداري الذي يعتبر مصدر هذا القانون، و العمل على تحديثه و تطويره و معالجة معظم الثغرات التي تعتريه، و أهمها غياب التشريعات و الآليات الإدارية في لبنان التي تتعلق بحماية البيئة و المحافظة عليها.

الفقرة الأولى: مميزات القانون الإداري

يتميز القانون الإداري بخصوصيته و مرونته و محاكاته لكل تطور و تغير في المجتمع، و تكمن مهمة القاضي الإداري بالخطورة و الدقة، باعتباره يحمل مسؤولية تطبيق أحكام القانون الإداري و مبادئه، بل الصحيح مسؤولية إبتكار و خلق القواعد القانونية، كما المشترع، و التي من شأنها إجتراح الحلول لكل ما ليس فيه نص و لكل عارض و جديد. و تزداد أهمية دقة و عمل و خطورة القانون الإداري لأنه يحمل أمانة السهر على إحترام مبدأ الشرعية، و إيجاد التوازن الدقيق بين مفاهيم مختلفة، و التوفيق بين المصالح المتضاربة.

يعني ذلك التوفيق بين مصالح عامة ترعاها الدولة، و مصالح خاصة تابعة للأفراد، و من المتطلبات الأساسية لهذا القانون هو الحفاظ على النظام العام، و حماية الحريات الأساسية التي كفلها الدستور. هذه المهمة الشاقة إذا و الخطيرة تتطلب معرفة عميقة و إختصاصا في القانون الإداري، و تتطلب أيضا بعد نظر و حكمة و رؤية واضحة، و ثقافة شاملة و متنوعة، و متابعة لأحوال المجتمع و تطور الحياة و متغيرات العصر السريعة، و فوق ذلك كله إيمان مطلق بالحق و إحساس مرهف بالعدالة[1].

الفقرة الثانية: علاقة القانون الإداري بالبيئة

الثابت أن القانون الإداري هو ذلك القانون الذي يخاطب الإدارة، فتحدد قواعده السلطات الإدارية في الدولة و كيفية تشكيل كل منها، و الإختصاصات التي تمارسها ووسائل تلك الممارسة و بهذا المفهوم يمكن القول بأن أي نظام إداري لا بد من أن يتأثر بمشكلات البيئة و يستوعبها كي يساهم في حلها، فالواقع أن تلك المشكلات خصوصا مكافحة التلوث و الحد من التعدي و إستنزاف الحائز للمواد البيئية الطبيعية لا يمكن مواجهتها بغير تدخل الإدارة.

إنّ الإخلال بتوازن البيئة – الذي هو من فعل الإنسان – يعد عدوانا عليها يتطلب الحماية لها. وتأخذ الحماية في إطار القانون مفهوماً أوسع من المفهوم العام . ففي ميدان القانون – الذي ينظم سلوك الإنسان – تتمثل الحماية في الحيلولة دون التلوث وذلك بمنع مسبباته، وحصر ما هو قائم منه في أضيق نطاق تمهيداً للتخلص منه كلما كان ذلك ممكناً. ويفهم من ذلك أنّ الحماية القانونية للبيئة تتطلب أحد أمرين: إما منع أسباب التلوث، وإما مكافحة الأسباب القائمة، من أجل إعادة التوازن البيئي، والقضاء على آثارها. والواقع أنّ الحماية القانونية للبيئة تتسم بالحداثة، إذ لم يدرك الفكر القانوني مدى الحاجة إلى تنظيم قانون لحماية البيئة إلا في وقت متأخر أو حديث نسبياً، حيث بات واضحاً أن أي اعتداء على البيئة يؤدي إلى تعطيل عجلة التنمية، ويشكل في الوقت ذاته اعتداء مباشراً على المجتمع، ومن ثمّ يعد اعتداء مباشراً كذلك على الفرد. وربّما يعود السبب في تأخر الاهتمام القانوني بالبيئة إلى أنّ الاهتمامات الأولى بالبيئة وحمايتها من التلوث، جاءت من مجال العلوم الطبيعية.

---

(1) فوزت فرحات، **القانون الإداري العام**، الجزء الأول، مرجع سبق ذكره، ص 2-4.

كما أنه ومع محاولة الإنسان السيطرة على البيئة التي يعيش فيها، بوسائل مختلفة لا يمكن قبولها، كان طبيعياً أن يثير سلوكه ردود فعل عنيفة ضد ما يفعله بالبيئة، وهو ما أدى إلى يقظة رجال القانون واستشعارهم ضرورة تدخلهم لتنظيم هذا السلوك.

إضافة إلى أنه كما سبق و ذكرنا إن قانون البيئة هو فرع من فروع القانون الذي يسعى إلى إيقاف كل مسلك إنساني، أو الحد منه، إذا كان من شأنه أن يؤثر في العوامل الطبيعية التي ورثها الإنسان على الأرض. وبالنظر إلى هذا التعريف نلحظ أنّه نفتقر إلى الدقة والشمول، ومع ذلك فهو مازال في مراحله الأولية ولم يكتمل تطوره بعد، وهو قابل للتعديل والتغيير على ضوء فعالية القانون الإداري في حماية البيئة. كما نلحظ من جانب آخر أنّ هذا التعريف أفاد كثيراً في تحديد موضوعات قانون البيئة، وهي ردع كل سلوك بشري من شأنه الإضرار بصحة المواطنين نتيجة لتلوث البيئة المحيطة بهم. وإذا كانت البيئة قد حظيت باهتمام بعض فروع القانون، الخارجي والداخلي، كالقانون الدولي والجنائي والإداري إلا أن أكثر هذه القوانين فعالية، من حيث حماية البيئة في المجال الداخلي، هو القانون الإداري[1].

المطلب الثاني: ضرورة تحديث القانون الإداري لحماية البيئة

إن أحكام القانون الإداري و قواعده و مبادئه متجددة دائما، و لا تعرف الجمود و لا التحجر، و الدليل على ذلك أن من أبرز خصائص القانون الإداري هو أنه قانون مرن لا يعرف الجمود.

الفقرة الأولى: إستجابة القانون الإداري للتطور

يمكن أن نعتبر أن المرونة التي يتصف بها تتيح له إمكانية التفاعل بصورة سريعة مع حاجات المجتمع، وذلك خلافا لقواعد القانون الخاص التي تتميز بالثبات و الإستقرار. كما أن قواعد القانون الإداري تتطور بسرعة كبيرة تبعا لطبيعة الحياة الإدارية و نشاطات الإدارة الخاضعة لأحكام هذا القانون. و موضوعات القانون الإداري تطورت و دخلت في ميدانه موضوعات مستحدثة لم تعرفها قواعد هذا القانون من قبل، و لقد نجم عن تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي و منافستها للأفراد في هذا المجال، ظهور المشروعات و المرافق العامة التجارية والصناعية التي تديرها السلطات الإدارية المركزية و المحلية.

---

(1) رابط على موقع الإنترنت https://www.balagh.com/15055 تاريخ الزيارة 2021/2/10.

لذلك كان لا بد من أن تدفع هذه المرافق بالقانون الإداري إلى قبول فكرة تطبيق قواعد القانون الخاص، المدني و التجاري، على كثير من أوجه نشاطاتها الإقتصادية العامة. و من هنا يحسن الحديث عن إزدهار القانون الإداري و تطوره و إنفتاحه، و سعيه الدائم إلى إحتواء ظواهر إدارية جديدة سواء من حيث تنظيمها أو نشاطها. إضافة إلى ذلك فإن القانون الإداري البيئي له أهمية خاصة فيما يتضمنه من تبني وسائل وقائية لحماية البيئة. ففي إطار عمل الإدارة الوقائي تعمل الحماية الإدارية في مرحلة تسبق وقوع الخطر أو المشكلة التي قد تلحق ضررا بالبيئة، و ذلك من خلال تقنيات عدة منها (الضبط الإداري البيئي، و التخطيط البيئي، و التوعية البيئية..). و في إطار عمل الإدارة العلاجي تتحرك الحماية الإدارية في مرحلة لاحقة على وقوع الخطر أو المشكلة من خلال تبني جزاءات إدارية بيئية كغلق المحل المضر بالصحة و البيئة بقرار من الجهة الإدارية المختصة. كما إن السلطات الإدارية تقوم بتنفيذ التشريعات البيئية الضبطية التي غالبا ما تقوم السلطات التشريعية في الدول بسنها لمكافحة تلوث البيئة في أقاليمها، و من ثم فإن هذه السلطات هي الجهة الأساسية في تنفيذ القواعد التشريعية البيئية للمحافظة على النظام العام البيئي.

الفقرة الثانية: حداثة القانون البيئي

في الواقع إن ميلاد قانون حماية البيئة، من الناحية العلمية يرجع إلى مشارف النصف الثاني من القرن العشرين. فقد بدأت المحاولات لوضع أسس القواعد القانونية لحماية البيئة. و تمثل ذلك في إبرام بعض الإتفاقيات الدولية، منها إتفاقية لندن لعام 1954 الخاصة بمنع تلوث مياه البحار بالبترول، و إتفاقية الحماية لمنظمة العمل الدولية، و كذلك إتفاقية موسكو لعام 1963 الخاصة بالحظر الجزئي لإجراء التجارب على الأسلحة النووية في الفضاء الخارجي أو تحت الماء أو في أعالي البحار. غير أن تلك المحاولات كانت محدودة الفعالية، بالنظر إلى كونها نسبية الأثر، حيث لم تكن الدول المنضمة إليها كثيرة العدد، بالإضافة إلى أن الإلتزامات التي تقررها لم تكن واضحة بالقدر الكافي. و يمكن القول أن الفقه لم ينتبه إلى مشكلات حماية البيئة، إلا بعد ما دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة، إلى مؤتمر دولي لمناقشة الأخطار المحدقة ببيئة الإنسان، و الذي إنعقد في مدينة استوكهولم بالسويد. و يمكن الإعتبار أن المبادئ و التوصيات التي خرج منها هذا المؤتمر، كانت و لا تزال الركيزة الأولى التي إتخذ منها قانون حماية البيئة نواته الأولى.

إن حداثة ميلاد قانون حماية البيئة، اعترف بها جانب من الفقهاء الذي يرى أن القانون البيئي هو من أكثر فروع القانون حداثة و لقد تطور بسرعة، و لكن لا يزال في مراحله التكوينية.

المبحث الثاني: آليات القانون الإداري و تفعيلها لحماية البيئة.

لا شك أن وضع حق الإنسان في بيئة صحية وسليمة، موضع التنفيذ يتطلب من السلطات الوطنية التدخل لمصلحته، من خلال تشريع قواعد قانونية مجردة تتعلق بحماية البيئة وعناصرها عن طريق السلطة التشريعية في الدولة، وكذلك من خلال تنفيذ تلك القواعد والمبادئ المشرعة من قبل الجهات التنفيذية والقضائية و الإدارية. كما أن واجب السلطة التنفيذية لمصلحة ذلك الحق، بالإضافة إلى مجال النشاط الضبطي للإدارة و الذي سأفصله في القسم الثاني من هذا البحث، هو أن تقدم بتبني مبدأ الحيطة والحذر في مواجهة الكوارث والمخاطر البيئية التي تهدد حق الإنسان في البيئة، ومن ثم أصبح واجباً على الإدارة أن تقوم بإجراء الأبحاث والدراسات التي تستطيع من خلالها التنبؤ لتلك المخاطر ووضع آليات مواجهتها قبل وقوعها، وأن تراعي في إعداد تخطيطها الإداري تلك المخاطر والتهديدات وأن تعمل على توعية الأفراد والجماعات بالمخاطر والمشاكل البيئية، وهذه الأمور يمكن تحقيقها بواسطة نشاط المرافق العامة للإدارة[1].

إن النشاط المرفقي للإدارة جوهر الأنشطة التي تقوم بها الإدارة في الدولة الحديثة ويظل المرفق العام هو طابع المهنية لذلك النشاط.

بيد إن هذا النشاط وسع من مدلوله المذكور بسبب التطور الحاصل في مجال حماية البيئة والمحافظة على عناصرها، إذ بات لزاماً على المرافق العامة الإدارية أن تعمل على حماية البيئة وتحسينها من خلال التدخل في مجالات لم تكن تعد من أهداف الضبط الإداري ولا الحاجات الضرورية الشائعة. فالتخطيط البيئي وضرورة إجراء بحوث ودراسات بيئية وكذلك التربية والتوعية البيئية كلها مصالح ضرورية وملحة في المجتمع المعاصر، وبالتالي أصبحت الإدارة ملزمة بأن تراعي تلك الحاجات في عملها نحو حماية البيئة وفي المطاف الأخير حماية حق الإنسان في بيئة صحية وسليمة.

وبناء على ذلك سوف أقسم هذا المبحث من الدراسة، على ثلاثة مطالب، في المطلب الأول سأنتناول التخطيط البيئي، وفي المطلب الثاني سأناقش فيه موضوع الدراسات والأبحاث البيئية.

---

(1) عيد محمد العازمي، **الحماية الإدارية للبيئة**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص291.

المطلب الأول: نشاط المرافق العامة البيئية

في الفقرة الأولى من هذا المطلب سأتناول التخطيط البيئي المتعلق بالموارد الطبيعية كأحد الأساليب الفعالة في حماية البيئة و الحفاظ عليها ، أما في الفقرة الثانية سأتحدث عن التخطيط البيئي المتعلق بالتنمية العمرانية و الأثرية.

الفقرة الأولى: التخطيط البيئي المتعلق بالموارد الطبيعية

التخطيط في علم الإدارة عبارة عن اختيار بين عدد من البدائل المتاحة التي يتم يقيمها لتحديد البديل المناسب الذي يحقق الهدف، ولى و العملية تتضمن نشاطاً ذهنياً يتعلق بالمستقبل، وبالاقتراحات والتنبؤات والتوقعات التي تحكم هذا المستقبل وتطبق فيه[1].

وفي مجال حماية البيئة وعناصرها يقصد بالتخطيط وضع برنامج يتضمن قواعد وتنظيمات محددة الغاية الرئيسية منها هي حماية البيئة، من خلال التوقع والتنبؤ بالمخاطر والمشكلات البيئية التي يمكن أن تظهر مستقبلاً، وأخذ الحيطة والحذر بشأنها عن طريق وضع الخطط اللازمة لوقايتها وكذلك للتقليل من الخسائر المترتبة عليها[2].

---

(1) ولعملية التخطيط مراحل عدة :

أ. مرحلة تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها.

ب. مرحلة وضع أسس التخطيط ، وهي افتراضات يتم على أساسها رسم صورة المستقبل.

ج. البحث عن المجالات البديلة وفحصها عن طريق إجراء الدراسات التحليلية للعوامل المادية وغير المادية المؤثرة في هذه المجالات. د. تقييم مجالات العمل البديلة من خلال إجراء تقييم لبدائل العمل وتفحص نقاط القوة والضعف فيها.

هـ. اختيار طريق أو طرق العمل. للمزيد ينظر : نواف كنعان، **اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص95-96.

(2) عيد محمد العازمي، مرجع سابق، ص 294.

إن المخطط البيئي هو كل مخطط يتناول عنصراً واحداً من العناصر البيئية أو جميعها[1].

لذلك فإن التخطيط البيئي يحتمل أن يكون لاحقا على وقوع المشكلات والأضرار التي تلحق بالبيئة وذلك لتقليل من آثارها الضارة، في حين إن الأصل هو أن التخطيط البيئي يكون سابقا على وقوع المخاطر والأضرار والمشكلات البيئية. هذا وإن التخطيط البيئي بالمفهوم العلمي يهتم بالقدرات والحمولات البيولوجية لكل عنصر من عناصر البيئة، بحيث لا تتجاوز المشروعات المقترحة الحدود البيولوجية القصوى لعناصر النظام البيئي. وإن تجاوزت هذه الحدود فإن النتائج سوف تكون عكسية على المشروع وتؤثر سلباً على الجوانب الاقتصادية بالإضافة إلى البيئية[2]. ولم يفعل التخطيط البيئي في العديد من التشريعات البيئية و خاصة في لبنان على الرغم من النص عليه في قانون البيئة 444، علما أن اعتبار مراعاته على مستوى التشريع والبرامج والخطط التنموية واجبا على الجهات التخطيطية و خاصة الإدارية.

إن أهمية التخطيط البيئي تكمن في اعتباره وسيلة من أنجح وسائل حماية البيئة ويرجع ذلك لطبيعته الوقائية، إذ يتحاشي بواسطته حدوث المخاطر والمشاكل البيئية قبل حدوثها، كما إنه بواسطة هذا النوع من التخطيط يمكن تلافي التناقض بين السياسات التي تنتهجها الأجهزة والمؤسسات التي لها علاقة بحماية البيئة, وذلك بسبب إن التخطيط غالباً ما يحدد دور كل من الأجهزة والمؤسسات تلك تحديداً دقيقاً، وكذا التنسيق فيما بينها لأجل الحماية الأمثل للبيئة[2].

---

(1) ويرى البعض بأن هناك معيارين للتعرف على المخطط البيئي، المعيار الأول: هو المعيار الشكلي، والذي يستند على المصطلح المستخدم للتخطيط ونظراً لتعدد المصطلحات في هذا الميدان، فقد يصعب عملية التعرف على المخططات البيئية وفقاً لهذا المعيار، أما المعيار الثاني: هو المعيار الموضوعي، والذي يقوم على أساس فحص محتوى المخطط وطريقة اعتماده لتمكن من تصنيفه بأنه مخطط بيئي جزئي او كامل أو إنه ليس بتخطيط بيني. ويرى الفقة بأن تطبيق المعيار الموضوعي يستدعي البحث في طبيعة الموضوع المنظم والذي ينبغي أن يندرج ضمن تعريف البيئة أو أحد عناصرها، وكذا من خلال توفر الطابع التشاوري في إعداده والذي يؤدي إلى تحليل الأوضاع الحالية والمستقبلية للعنصر البيئي. وناس يحيى، **الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر**، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، جويلية 2007، ص35.

(2) المعهد العربي للتخطيط – الكويت، المفاهيم والقضايا البيئية الأساسية عن الموقع الإلكتروني:

http://www.arab-api.org/cource تاريخ الزيارة 14 / 4 / 2020.

كما إن الوقاية من المخاطر والمشاكل البيئية من خلال التخطيط البيئي يوجب على السلطات العامة في الدولة أن تتخذ جميع الإجراءات والتدابير المؤسسة على تطور المعرفة والمعلوماتية والخبرة مع الأخذ بنظر الاعتبار الجوانب الفنية والتقنية[1].

ويقع على السلطة التنفيذية بجميع مستوياتها و في ظل عدم وجود الآليات الإدارية لحماية البيئة مسؤولية التخطيط البيئي من خلال اقتراح القوانين والتشريعات المتضمنة تخطيطا بينا لأجل حماية البيئة وعناصرها، وكذلك على مستوى تنظيم هياكل الأجهزة والمؤسسات المركزية والمحلية واختصاصها وأوجه التنسيق في ما بينها لأجل الحماية الأمثل للبيئة وتجنب التناقض بين الهيئات القائمة على حماية البيئة.

إذا يظهر دور التخطيط البيئي في مجال حماية الموارد الطبيعية من خلال وضع طرق وبدائل في سبيل الترشيد في استغلال تلك الموارد واستهلاكها، ومن ثم العمل على إطالة أمد الاستفادة منها كما ونوعاً. ففي مجال الثروة المائية يستوجب التخطيط في سبيل ترشيد استهلاكها, سواء في الاستعمال الآدمي أو في ري المزروعات. وذلك من خلال استعمال أساليب حديثة في الري للتقليل من استهلاك الماء كأسلوب الاعتماد على الري بالتنقيط بدلاً من الري بالغمر، وكذلك استخدام مياه صرف المعالجة في ري المزروعات والحدائق. ولا بد أيضاً أن يعتمد التخطيط في هذا المجال على البحث عن موارد عديدة للماء سواء المياه الجوفية أو مياه أمطار أو عن طريق تحلية مياه البحر[2].

في مجال الثروة الزراعية، فإن التخطيط البيئي لا بد أن يعتمد على توسيع لرقعة الزراعية، من خلال استصلاح أراضي جديدة، ومن خلال المحافظة على الأراضي الزراعية القائمة من آفة التصحر، وزحف العمران عليها[3].

---

(1) موسى مصطفى شحادة، **الوقاية من المخاطر البيئية في دولة الإمارات العربية المتحدة**، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة البحرين، عدد إضافي، 2008، ص275.

(2) عيد محمد العازمي، مرجع سابق ص 298.

(3) يقصد بالتصحر : فقدان الأراضي الزراعية في بيئة الأراضي الجافة، ويترتب على صلاحية التربة لنمو النباتات فيها بسبب انجراف الجزء الصالح فيها للزراعة أو زحف الكثبان الرملية على الأراضي الخصبة من المناطق الصحراوية ذلك عدم المجاورة لها. عارف صالح مخلف، **الحماية الإدارية للبيئة**، الطبعة العربية، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان،الأردن،2008 ص280.

في لبنان نص قانون حماية البيئة رقم 444 في الفصل الأول المادة 5 من الباب الثاني منه على التالي:

1"_لغايات تطبيق هذا القانون، يضع وزير البيئة خطة أساسية لحماية البيئة بناء على اقتراح المجلس الوطني للبيئة، تقر الخطة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير البيئة.
2- تخضع خطة حماية البيئة الأساسية إلى مراجعة دورية يقوم بها وزير البيئة كل سنتين بناء على اقتراح المجلس الوطني للبيئة، تقر التعديلات عليها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير البيئة.
3-تأخذ المراجعة التي تتم كل سنتين بالاعتبار بصورة خاصة النشاطات التي تقام من أجل البيئة، كما والأضرار التي تمس البيئة والمخاطر التي يتم التعرف إليها كما والتقدم الحاصل في الأبحاث العلمية والتكنولوجية." و لكن عمليا فإن الواقع على الأرض يفترض العمل على تطبيق النص القانوني لحماية البيئة.

الفقرة الثانية: التخطيط البيئي المتعلق بالتنمية العمرانية و الأثرية

يقع على عائق الأجهزة التخطيطية العمرانية في الدولة ضرورة وضع خطة واسعة وشاملة لتنظيم البيئة العمرانية من خلال إبعاد المجتمعات العمرانية السكنية عن المناطق الصناعية، بحيث تعين بموجب للسكن ومناطق أخرى مخصصة للأغراض الصناعية، كالمعامل والورش والمحلات المقلقة للراحة والضارة بالبيئة، وتكون منفصلتين وبعيدتين عن بعضه. وكذلك يحدد فيها تقسيم المناطق على مناطق سكنية وسياحية وصناعية وتجارية كما يحدد توقع الخدمات والمرافق العامة كالمطارات وخطوط السكك الحديدية وشبكات الشوارع والمجاري والكهرباء والمناطق الأثرية والتاريخية[1]. كما أنه وفي الأماكن التي تخصص للسكن لابد من مراعاة سياسات تخطيطية فيها، من حيث شروط لأعمال البناء من حيث ارتفاعات الأبنية ومساحتها وكثافة سكانها وفضاءات الطرق والأرصفة وواجهات الأبنية ونوعية المواد المستخدمة فيها، وكذلك يجب وضع تخطيط عمراني شامل بصدد إيجاد مجتمعات عمرانية جديدة للحد من التضخم السكاني والآثار الضارة التي تنجم عنه وتؤثر سلباً على البيئة، كازدياد في النفايات المنزلية وخاصة في الأماكن العشوائية التي تفتقر إلى خطة واضحة في إقامتها، وارتفاع الضوضاء والضجيج، وقلة الهواء النظيف، التي تؤثر على رونق و جمال المدينة[2].

---

(1) عارف صالح، مرجع سابق ص 259.

(2) عيد محمد العازمي، مرجع سابق، ص 259.

بالعودة لقانون البناء في لبنان نجد أنه قد اشترط للحصول على رخصة بناء عدد من الشروط، فمالك الأرض ملزم بالتقيد بالضوابط التي ألزمه بها المشرع، و هي تحد من حرية المالك بكل خطوة يقوم بها في أرضه بدءا من أول حجر يضعه في البناء و حتى قبل المباشرة بحفر الأرض و ذلك لحين الإنتهاء من هذا البنيان بكافة توابعه و ملحقاته. إضافة إلى ذلك يجب أن يكون هناك نظاما قضائيا مستقلا لحماية البيئة من الأضرار و الإعتداءات المتكررة على البيئة. لكن حتى الآن لا يوجد إطار قانوني لحماية البيئة من النفايات المنزلية و الصلبة، لكن في حالة إستثنائية بقرار وزاري، تم تكليف مجلس التنظيم المدني إعداد الدراسات و التخطيط لإدارة النفايات المنزلية، بالإضافة إلى وزارة البيئة و مجلس الإنماء و الإعمار، من أجل البحث و التخطيط مع البلديات لإدارة النفايات مع شركات خاصة منذ عام 1997. و المعلوم أن المطامر الصحية في لبنان غير مرغوب فيها أغلب المجتمعات اللبنانية لأن لبنان لا يملك مساحات كبيرة لإنشائها، و أن نوعية تربة الأرض كرستية مما يؤدي إلى تسرب زوم النفايات إلى باطنها. لذا يتطلب المطمر مواصفات فنية و صيانة عالية الدقة، لكن هذا موضع شك عند أغلب اللبنانيين، و مثالا على ذلك مطمر الناعمة و برج حمود و الأضرار البيئية و الصحية الناجمة عنهما حتى بعد إقفالهما. أما إعتماد المحارق في عملية حرق النفايات، فإن بعض الدول المتقدمة تعتمد ذلك و على محارق من جيل تقني جديد و هي مكلفة جدا بالإضافة إلى حاجتها إلى خبراء فنيين و موظفين يخضعون إلى تدريبات عالية من أجل التشغيل و إستمرار الصيانة لعدم تسرب الإنبعاثات الملوثة.

أما النفايات الطبية فهي تحتتوي على مواد مشعة و جرثومية بنسبة 20% يلزمها محارق مختصة تتمتع بدرجة حرارة عالية جدا في عملية الحرق ضمن معايير دولية ملزمة في المستشفيات بإدارة شركات خاصة و إشراف وزارة البيئة[1].

المطلب الثاني: دراسات تقدير الأثر البيئي

يعد تقدير الأثر البيئي للمشروعات من أهم الآليات المتطورة والإستراتيجية والحديثة التي تعتمدها الجهات القائمة على أمر حماية البيئة وتحسينها، وتحقق تلك الجهات بواسطته التوازن والتجانس بين دعائم البيئة ومقتضيات التنمية. بالتالي يمكننا تفعيل هذه الآلية لضبط المخالفات البيئية في لبنان.

---

(1) عامر طراف، مقال منشور في مجلة الحقوق و العلوم السياسية، العدد التاسع، تاريخ 2016/3، ص398_404.

وكذلك يعد تقدير الأثر البيئي أيضا من الركائز الأساسية في إنجاح عملية التخطيط البيئي وتحقيق التنمية المستدامة، وخاصة بعد أن تصاعدت وتيرة المشاكل البيئية والتي تخلفت عنها أضرار فادحة لحقت بالبيئة وعناصرها الطبيعية جراء عدم مراعاة الاعتبارات البيئية وتجاهلها[1].

الفقرة الأولى: مفهوم و خصائص دراسة تقييم الأثر البيئي

لتقدير الأثر البيئي تعريفات عدة، إذ هناك من الفقهاء من يعدونه جزءاً من السياسات الحديثة التي تتبناها الإدارات البيئية ويعرفه بكونه " دراسة الآثار الإيجابية والسلبية المحتملة للمشروع على البيئة من كافة جوانبها الطبيعية، الحيوية، الاقتصادية، والاجتماعية، وتقدير هذه بالنفقات والعوائد لاقتصادية والتبعات البيئية كمعيار للاختيار بين البدائل المطروحة[2]. ويعرفه آخرون بأنه " دراسة تنبؤية لمشروعات أو نشاطات تنموية ذات تأثير بيئي سلبي وإيجابي لتحديد البدائل المتاحة، وتقييم تأثيرها البيئي. واختيار أفضل البدائل ذات التأثيرات البيئية الأقل سلبية واقتراح وسائل للتخفيف من التأثير السلبي[3].

أما البعض الآخر عرفه بأنه "عملية كشف الآثار أو المردودات الدينية السلبية الضارة والإيجابية المفيدة لخطط التنمية الشاملة الملموس منها وغير الملموس، المباشرة منها وغير المباشرة، الآنية والمستقبلية، المحلية والإقليمية والعالمية، من اجل معالجة أو تفادي الآثار الضارة بصفة خاصة وتأكيد الآثار المفيدة حماية للبيئة وللمشروعات الإنمائية معاً "[4]. في لبنان عرف قانون حماية البيئة تقييم الأثر البيئي في المادة الثانية منه فقرة "ج" حيث نصت على أن ":تقييم الأثر البيئي هو تحديد وتقدير وتقييم آثار مشروع ما على البيئة وتعيين التدابير اللازمة للتحقيق من الآثار السلبية وزيادة الآثار الإيجابية على البيئة والموارد الطبيعية وذلك قبل إعطاء القرار بالموافقة على المشروع أو رفضه".

---

(1) رائف محمد لبيب، **الحماية الإجرائية للبيئة**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنوفية بمصر،2008، ص65.

(2) سيد محمدين، **حقوق الإنسان وإستراتيجيات حماية البيئة**، الطبعة الأولى، الوكالة العربية للصحافة و النشر و الإعلان، القاهرة، 2006، ص238.

(3) صلاح محمود الحجار و ايمان محمود العزيزي، **تقييم الأثر البيئي أسس ودراسات**، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 2003، ص21.

(4) رائف محمد لبيب، مرجع سابق، ص67.

الفقرة الثانية: فعالية تقييم الأثر البيئي في لبنان في ظل إنعدام الرقابة المؤخرة عليه

مما لا شك فيه أن صدور قانون حماية البيئة رقم ٢٠٠٢/٤٤٤ شكل تطور ذات أهمية كبرى في مجال حماية البيئة وسلامتها واستدامتها في لبنان، ومن أهم ما جاء في هذا القانون هو الفحص البيئي المبدئي وتقييم الأثر البيئي وإجراء دراسات التقييم الإستراتيجية و غيرها. ولكن بالرغم من إلتزام أصحاب المشاريع والنشاطات بإحترام كل المعايير للمحافظة على البيئة عند الشروع في مشاريعهم ونشاطاتهم من خلال دراسة تقييم الأثر البيئي من قبل القطاع العام أو الخاص المختص، ما زالت الرقابة المؤخرة على أصحاب هذه المشاريع لناحية بقائهم ملتزمين بهذه الدراسات التي اجريت قبل البدء بمشاريعهم شبه منعدمة ويعود ذلك لإحدى للأسباب التالية:

١- النقص في الموارد البشرية مثل الشرطة البيئية في مراقبة مدى إستمرارية صاحب المشروع في إحترام المعايير التي تضمن سلامة البيئة بعض الموافقة على مشروعه من قبل وزارة البيئة.

٢- تقاعس في المسؤوليات من قبل صاحب المشروع الذي يهمل الإلتزام ببعض المعايير لتجنب أي ضرر أو تلوث قد يصيب البيئة. ومن قبل الإدارة التي تتغاضى بعض الأحيان عن تجاوزات قد تلحق ضرراً بالبيئة.

٣- ليس هناك من تعاون كافٍ بين الوزارات[1].

يجب الإشارة هنا إلى أنه هناك عقوبات جزائية بحق كل شخص مخالف وذلك إستناداً إلى المادة ٥٨ من قانون حماية البيئة التي نصت على أنه:" 1- يعاقب بالحبس من شهر الى سنة وبالغرامة من خمسة عشر مليون الى مئتي مليون ليرة لبنانية ، او بإحدى هاتين العقوبتين ، كل من :

-ينفذ مشروعا يستوجب دراسة فحص بيئي مبدئي او تقييم الأثر البيئي من دون اجراء هذه الدراسة مسبقا او اخضاعها لرقابة وزارة البيئة والوزارات والادارات المختصة.

-ينفذ مشروعا يستوجب دراسة فحص بيئي مبدئي او تقييم الأثر البيئي خلافا لمضمون الدراسة المقدمة منه والتي تكون قد حازت على موافقة وزارة البيئة والوزارات والادارات المختصة.

-ينفذ مشروعا لا يستوجب دراسة فحص بيئي مبدئي او تقييم الاثر البيئي وغير متطابق والمعايير الوطنية.

---

(1) موقع على الإنترنت: https://mylegalpath.com تاريخ الزيارة:2022/6/12.

–يعارض أو يعرقل اجراءات المراقبة والتفتيش والتحاليل المنصوص عليها في هذا القانون أو نصوصه التطبيقية.

٢– في حال تكرار المخالفة تضاعف العقوبة."

بناء على ما تقدم فإنه في لبنان هناك العديد من النصوص القانونية التي تحمي البيئة و لكن العبرة تبقى في التنفيذ الفعلي و العملي لهذه النصوص و تفعيل مختلف الآليات التي تساهم في الحماية البيئية.

أخيرا و بعد أن تحدثت في هذا المبحث عن مفهوم القانون الإداري و أهميته و دوره في حماية البيئة، و بعد أن قمت بتعريف البيئة و مفهومها و مفهوكم الحماية لها، إضافة إلى الحديث عن غياب الآليات الإدارية المتعلقة بالقانون الإداري و ضرورة العمل على وضع آليات متطورة و تفعيلها من أجل حماية البيئة من كافة أنواع التعديات، سأنتقل للقسم الثاني من هذا البحث إلى شرح كيفية تحديث القانون الإداري لينسجم مع المسؤولية الدولية لحماية البيئة، خاصة لما تلعبه المؤتمرات الدولية و الإتفاقيات من دور إيجابي و فعال على صعيد حماية البيئة، فيمكن الإستفادة في لبنان من هذه الإتفاقيات الدولية و تفعيلها في ظل غياب الآليات الإدارية التي يرعاها القانون الإداري كما سبق و ذكرنا، و سأقوم عرض المهام و المسؤولية الملقاة على عاتق القضاء الإداري في مجال الحماية البيئية لما لها من أهمية كبيرة و فعالة في حماية البيئة.

القسم الثاني: تحديث القانون الإداري إنسجاما مع المسؤولية الدولية لحماية البيئة

إن التحديثات و التطورات التي حصلت على مفهوم الحقوق لا يمكننا إغفالها، بحيث يمكن أن نعتبر أن حق المواطن والإنسان ببيئة سليمة يدخل في صميم المصلحة العامة، و تتحمل فيه الدولة بصورة أساسية حماية أرضها من كافة أشكال التلُّوث.

كما أن الأهمية الأساسية التي برزت في إقرار قانون حماية البيئة في لبنان رقم 2012/444 كقانون عصري ومتكامل، تكمن في مواكبة ما يشهده العالم من اهتمام في تحديث وتطوير وتوحيد العمل الهادف إلى حماية البيئة. لذلك فإنه و في ظل غياب المسؤولية الوطنية، وضياع الرؤية المشتركة التي يتبلور منها سياسات بيئية ناجحة، وانعدام في التنسيق بين مختلف الوازارات و الإدارات، والمؤسسات المتعلقة بالبيئة، جعل معالجة المشاكل البيئية ضعيفة وغير فعالة، إضافة إلى ضعف وعي المواطن لأهمية حماية البيئة، والمحافظة على نوعية الحياة وحقوق الأجيال المستقبلية.

و نتيجة للحالة التي وصلنا إليها فإن العمل على تحديث القانون الإداري و تفعيل آلياته ليتماشى مع المبادئ الدولية أصبح ضرورة لا يمكن الإستغناء عنها، خاصة و إن من أبرز الخصائص التي يتمتع بها القانون الإداري كما سبق و أشرنا أنه قانون مرن و يواكب بسهولة الحداثة و التطور في المجتمع، لذلك يجب بداية رفع مستوى الجرم البيئي إلى مرتبة الجرم الجماعي المتمادي، و الأشد خطورة من الجرائم العادية بمفاعيله وانعكاساته على الوطن والمواطنين.

إضافة إلى ذلك فإن من بين الأسباب الأساسية لإقرار قانون حماية البيئة، هو انضمام لبنان إلى المعاهدات الدولية الهادفة إلى حماية البيئة، ووضع تشريع بيئي عصري يجسد الإرادة الدولية في الحفاظ على سلامة البيئة من جهة، وتأمين الشروط الضرورية لمحيط بيئي سليم في لبنان يتفاعل مع المبادىء التي كرستها المعاهدات الدولية الخاصة بحماية البيئة، و يتكامل مع مضمونها، و ينظم من جهة ثانية إدارة فعالة و رشيدة للبيئة، بشكل يسهل عمل الوزارات و الإدارات المعنية و المؤسسات العامة و الخاصة من أجل القيام الواجبة عليها و هي حماية البيئة.

الفصل الأول: المسؤولية الدولية و أثرها على المسؤولية الوطنية

يتبين من خلال تتبع بعض التشريعات الدولية النافذة، أن النظام الخاص للمسؤولية الدولية لحماية البيئة يتأسس على فكرة رئيسة، مفادها أن البيئة و مشكلاتها لم تعد أمرا داخليا[1]، إنما هي تجسيد حي لمفهوم التراث المشترك الإنساني، الذي وجد تطبيقه في إطار إتفاقية الأمم لمتحدة الأخيرة لقانون البحار لعام 1982. لكن الواقع أن نظام المسؤولية الدولية فى مجال حماية البيئة قد جاء متناسقا و التطور الراهن في نظام المسؤولية الدولية عموما، والذي ما زال يحظى باهتمام المجامع العلمية المعنية بتقنين وتطوير قواعد القانون الدولي، كلجنة القانون الدولي التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة، وقوام هذا النظام الجديد أن الدولة "أي دولة" لا تساءل دوليا فقط في حالة تسببها بإحداث ضرر للغير، و إنما تساءل أيضا لمجرد إنتهاكها لقواعد القانون الدولي، أو لعدم وفائها بإلتزاماتها الدولية، حتى ولو لم ينتج عن هذا الإنتهاك حدوث أي ضرر مادي على أي دولة أخرى. لذلك فقد تم العمل في النظام الجديد للمسؤولية الدولية على تحقيق التوازن بين متطلبات السيادة الوطنية للدول بمفردها من جهة، و مقتضيات المصلحة العامة النموذجية للمجتمع الدولي من جهة ثانية. لكي يؤسس فيها آليات لمساءلة الدولة عن الأفعال التي تباشرها داخل إقليمها أو بإشرافها، متى كان من شأن هذه الأفعال أو الأنشطة إلحاق الضرر بالدول الأخرى. و قد استقر هذا المبدأ في العديد من الإتفاقات و المواثيق الدولية ذات الصلة، و بالذات منذ صدور الإعلان العالمي للبيئة عام 1972 في أعقاب إنتهاء أعمال مؤتمر استوكهولم، الذي فرض بموجب المبدأ 31 منه على الدول كافة ان تأخذ بعين الإعتبار أن الأنشطة المختلفة التي يحق لها أن تباشرها سواء داخل إقليمها أو تحت إشرافها، لا يجب أن تلحق أي ضرر سواء ببيئات الدول الأخرى، أو ببيئات المناطق التي قد لا تكون خاضعة لسيادة أي دولة[2].

إن أثر المسؤولية الدولية على المسؤولية الوطنية يكمن إذا من خلال إلزام المعاهدات و الإتفاقات الدولية الدول من خلال دساتيرها الوطنية على القيام بالتعديلات اللازمة بطريقة تتناسب مع تلك الإتفاقات و المعاهدات، لذلك إن المسؤولية الدولية هي التي من خلالها تنصاع الدول لإقرار تشريعات وطنية متناسبة مع مضمون الإتفاقية أو المعاهدة و أبرزها التشريعات البيئية المتعلقة بحماية البيئة.

---

(1)عامر صلاح الدين، **مقدمات القانون الدولي للبيئة**، مجلة القانون و الإقتصاد، كلية الحقوق جامعة القاهرة،1983،ص1-4

(2) مخيمر عبد العزيز، **دور المنظمات الدولية في حماية البيئة**، دار النهضة العربية،1986، ص 105.

المبحث الأول: المسؤولية الدولية و معالجة قضايا البيئة

أدت مشاكل البيئة خلال النصف الثاني من القرن العشرين إلى تكاثر الإتفاقيات الدولية الخاصة بحماية البيئة وتطور القانون الدولي لحماية البيئة باتجاهين فمن ناحية كرست القوانين الثنائية التزام الدول بعدم الإضرار بالبيئة خارج إقليمها، ومن ناحية أخرى أرست التعاون و الإعلام المتبادل حول التلوث وخطره . لذلك سأتناول في المطلب الأول من هذا القسم دور الأمم المتحدة و أهميته في مجال الحماية البيئية، أما في المطلب الثاني سأتحدث عن قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة في حماية البيئة من التلوث.

المطلب الأول: دور الأمم المتحدة في حماية البيئة

قامت الأمم المتحدة بدور أساسي في حماية البيئة والتنمية المستدامة، و حثت المجتمع الدولي على التنسيق و التعاون من أجل حماية البيئة، و ذلك بهدف الحد من الملوثات التي تؤثر سلبا على صحة الإنسان والموارد المستدامة وتدني جودة عناصر الحياة لجميع المخلوقات الحية.

الفقرة الأولى: الأمم المتحدة و رعايتها للإعلانات الدولية لحماية البيئة

إن الإعلانات الدولية تعتبر بمثابة آراء المجتمع الدولي إزاء المظاهر التي تظهر بين الدول نتيجة أعمال يقوم بها أعضاء المجتمع الدولي أو نتيجة تصرفات قانونية، إن الإعلانات التي تصدر من بعد كل المؤتمرات الدولية تساهم فيها الوكالات الدولية وكذلك المخابر العلمية والمنظمات المتخصصة نتيجة بحوث وتقارير ميدانية ومن ثمة فإن هذه الإعلانات تعتبر الوجه الحقيقي لما يحدث في المجتمع، والمجتمع الدولي بصفة عامة خصوصا البيئة والتنمية الدولية. و من أبرز الإعلانات الدولية لحماية البيئة:

أولا-إعلان استوكهولم: عام 1972 صدر عن مؤتمر استوكهولم الإعلان الدولي الأول حول البيئة الإنسانية، و الذي يعتبر بمثابة العمل التقنيني الأول في مجال القانون الدولي، لكونه يحتوي على مجموعة من المبادئ المتعارف عليها والكافية لتنظيم العلاقة في مجال البيئة، بل يراه البعض بمثابة أحد مصادر القانون الدولي للبيئة على الرغم من صفته غير الإلزامية[1].

---

(1) صباح العشاوي، **المسؤولية الدولية عن حماية البيئة**، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الأولى 2010، ص 27.

ومن أهم المبادئ المتعلقة بالبيئة التي أوصى بها هذا الإعلان:

1- للإنسان حق أساسي في الحرية والمساواة وفي ظروف معيشة مرضية في ظل بيئة تتيح له نوعيتها العيش بكرامة ورفاهية، وله واجب صريح في حماية البيئة وتحسينها لصالح الأجيال الحاضرة والمستقبلية.

2- يتعين الحفاظ لصالح الجيل الحاضر و الأجيال المقبلة على الموارد الطبيعية للأرض بما في ذلك الهواء والمياه والتربة.

3- يتعين الإبقاء على قدرة الأرض على إنتاج الموارد الحيوية المتجددة.

4- يتحمل الإنسان مسؤولية خاصة في صون التراث المتمثل في الأحياء البرية.

5- يتعين استغلال الموارد غير المتجددة، على نحو يصونها من النفاذ.

6- يتعين وقف عمليات إلقاء المواد السامة أو المواد الأخرى و إطلاق الحرارة بكميات كبيرة.

7- يجب على الدول أن تتخذ جميع الخطوات الممكنة لمنع تلوث البحار.

8- التنمية الإقتصادية والإجتماعية أهمية أساسية لضمان بيئة مواتية للعيش.

9- استقرار الأسعار والحصول على عائدات مناسبة مقابل السلع الأساسية والمواد الخام، أهمية أساسية بالنسبة لإدارة البيئة، هذا بالنسبة للبلدان النامية.

10_ ينبغي للسياسات البيئية لجميع الدول أن تعزز القدرة الإنمائية في الحاضر والمستقبل[1].

ثانيا-إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية: انعقد في ريو دي جانيرو في الفترة الممتدة من 3 إلى 14 يونيو عام 1992 ، ويهدف هذا الإعلان إلى إقامة مشاركة عالمية جديدة عن طريق إيجاد مستويات جديدة للتعاون بين الدول وقطاعات المجتمع الرئيسية والشعوب، ويسلم بالطابع المتكامل والمترابط للأرض موطننا وتبنى هذا الإعلان 27 مبدأ حيث جاء في المبدأ الأول للإعلان (يدخل الجنس البشري في صميم الإهتمامات المتعلقة بالتنمية المستدامة، وله الحق في أن يحيا حياة صحية ومنتجة بما ينسجم مع الطبيعة).

---

(1) عيسى دباح، **موسوعة القانون الدولي، المجلد الرابع، القانون الدولي في مجال حماية البيئة**، دار الشروق للنشر و التوزيع، الطبعة العربية الأولى، الإصدار الأول، 2003، ص 355.

في هذا الإعلان تم الربط بين التنمية المستدامة وحماية البيئة حيث جاء المبدأ الرابع (من أجل تحقيق تنمية مستدامة، تكون حماية البيئة جزءا لا يتجزأ من عملية التنمية و لا يمكن النظر فيها بمعزل عنها)[1]. وفي ميدان التعاون الدولي تناول الإعلان عدة مبادئ منها:

1- تتعاون جميع الدول وجميع الشعوب في المهمة الأساسية المتمثلة في استئصال الفقر كشرط لا غنى عنه للتنمية المستدامة.

2- تتعاون الدول بروح من المشاركة العالمية في حفظ وحماية واسترداد صحة وسلامة النظام الإيكولوجي للأرض.

3- ينبغي أن تتعاون الدول على النهوض بنظام اقتصادي دولي داعم ومنفتح يؤدي إلى النمو الإقتصادي والتنمية المستدامة في جميع البلدان.

4- ينبغي أن تتعاون الدول بفعالية في تثبيت أو منع تغيير موقع أي أنشطة ومواد تسبب تدهور شديد للبيئة أو يتبين أنها ضارة لصحة الإنسان ومن أجل حماية البيئة جاء في الإعلان عدة مبادئ:

_ تعالج قضايا البيئة على أفضل وجه بمشاركة الجميع.

_ تسن الدول تشريعات فعالة بشأن البيئة وينبغي أن تعكس المعايير البيئية و الأهداف و الأولويات الإدارية السياق البيئي والإنمائي .

_ من أجل حماية البيئة تأخذ الدول على نطاق واسع بالمنهج الوقائي حسب قدراتها.

_ للمرأة دور حيوي في إدارة البيئة والتنمية.

_ يتم توفير الحماية للبيئة والموارد الطبيعية للشعوب التي تقع تحت الإضطهاد والسيطرة و الإحتلال.

_السلم والتنمية وحماية البيئة أمور مترابطة لا تنفصم[2].

---

(1) إعلان ريو دي جانيرو بشأن البيئة و التنمية 1992، المبدأ الأول و الرابع.

(2) عيسى دباح، **موسوعة القانون الدولي**، مرجع سبق ذكره، ص 424-427.

إن مؤتمر ريو دي جانيرو يعتبر من أهم المؤتمرات الدولية ومختلف تماما عن إنعقاد مؤتمر استوكهولم حيث تبدلت العلاقات الدولية بعد انهيار الاتحاد السوفياتي عام 1991 وسيطرة الولايات المتحدة الأميركية على العالم منفردة وهي الدولة الكبرى إقتصاديا و عسكريا بين دول العالم[1].

الفقرة الثانية: التدهور البيئي و إنعقاد مؤتمر قمة الأرض

ان التدهور البيئي الخطير في كوكب الأرض جراء تصاعد التلوث والضرر في طبقة الأوزون وارتفاع حرارة الأرض وحصول متغيرات مناخية خطيرة وتراجع في الموارد الطبيعية المستدامة، واستنادا إلى دراسة للعديد من العلماء في البيئة والتنمية والحياة تقدموا الى الأمم المتحدة، بالإضافة الى مطالبة الأحزاب البيئية في العالم وفاعلية الدبلوماسية لدول اسكندنا وكندا وأوروبا والبرازيل وحزب البيئة الأخضر في أميركا، ورئيس الصليب الأخضر مخايل غورتشيوف رئيس الاتحاد السوفياتي السابق، ومنظمات دولية واقليمية ومحلية، فقد أدى ذلك إلى عقد مؤتمر دولي في ريو دي منير عام 1992 برعاية الأمم المتحدة و أطلق المؤتمرون تسمية المؤتمر بمؤتمر كوكب الأرض نظرا لأهميته العالمية، بالإضافة إلى حضوره كل زعماء دول العالم و عدد من القادة الروحيين و الأحزاب ، حيث صنف الحضور دول كبرى ودول صغرى، دول متقدمة غنية ودول نامية أو في طريق النمو، ودول فقيرة. و نظرا للأهمية البالغة للمؤتمر فإنه جمع الدول الكبرى الغنية الصناعية والتكنولوجية شمالي الكرة الارضية مثل اليابان و أميركا والدول الأوروبية وجمع دول شرق آسيا الفقيرة التي يقع معظمها في أميركا اللاتينية، وأفريقيا وجنوب آسيا، و تعتبر جميع هذه الدول شبه نامية ومتخلفة وفقيرة، مما يعني لقاء دول الشمال الغني ودول الجنوب الفقيرة وهي تشكل بداية تقارب في الكرة الأرضية وحوار للتوافق على جدولة للحد من تصاعد الغازات المسببة للاحتباس الحراري المؤدي للتغيرات المناخية[2]. إن جميع الدول حضروا المؤتمر ولكن الخلافات كانت كبيرة لأن مكافحة التلوث والموارد الطبيعية هي مهمة للدول الغنية، وثانوية للدول الفقيرة والمتخلفة وشبه النامية التي تساهم في ارتفاع التلوث والتي تهدر ثرواتها الطبيعية في قطع اشجار الغابات للوقود، والصرف في التدفئة والطهي، والتجارة بهذه الأخشاب و بيعها بأسعار متدنية للدول الغنية.

---

(1) عامر طراف، **التلوث البيئي و العلاقات الدولية**، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر، بيروت، 2008، ص 153.

(2) روبير إبراهيم حنا، **البيئة و تلوث الهواء**، دار نوفل، بيروت، ص197-198.

كذلك فإن رمي النفايات عشوائيا و الصرف الصحي في الاراضي والأنهار ساهم في تلوث الاجواء والأنهار والبحار بسبب افتقارها إلى التكنولوجيا العلمية . كما أن الإنتشار العشوائي للبيوت البلاستكية الزراعية والإستعمال المفرط للمبيدات السامة والخطرة لمكافحة الزواحف والحشرات الزراعية، وكذلك رش الأعشاب الضارة بالمبيدات الحارقة التي تقتضي على النباتات النافعة والضارة أدى إلى المساهمة في إرتفاع الحرارة.

تعتبر الدول الكبرى أن تدهور البيئة يقع على عاتق الدول الفقيرة، بينما تقع في الواقع المسؤولية الكبرى على عاتق الدول الصناعية العشرين وفي مقدمها أميركا والصين واللتين تنتجان ثلثي التلوث العالمي.

في المؤتمر ناقش المؤتمرون جدول مفكرة القرن الحادي والعشرين والتي تشمل جميع مشاكل البيئة في كوكب الارض ودام انعقاد المؤتمر اثني عشر يوما من 2 الى 14 حزيران 1992، وتم توقيع إتفاقيتين: الأولى إتفاقية الإحتباس الحراري حيث وافق عليها الجميع[1]. أما الثانية فهي إتفاقية الإحتباس الحراري البيولوجي والتي عارضها عدة دول، والولايات المتحدة الاميركية كانت أول الرافضين لها. ووضع المؤتمر خطة من 800 صفحة تتضمن 27 مبدأ للحلول والمعالجات لحماية البيئية والتنمية، علما أن 185 دولة على مستوى الرؤساء والملوك والافراد، و8 دول على مستوى رؤساء الحكومات وافقوا على خطة العمل التي أدرجت في مفكرة الحادي والعشرين. لكن المؤسف أنه مع مرور عشر سنوات فإن معظم الدول لم تلتزم بالإتفاقات، وخطة العمل خيبت آمال الشعوب بالرغم من دور الأمم المتحدة الذي حث جميع الدول على تنفيذ المعاهدات و الإتفاقات. وكانت الدول تنتظر حلولا في ظل نظام عالمي أحادي، لكنه تبين أسوء من النظام الثنائي إبان الحرب الباردة تجاه البيئة. وطالما ان الإتفاقات والمعاهدات والخطط لمعالجة قضايا البيئة غير ملزمة فإن ذلك سهل الهروب من المسؤولية الدولية، وبعد عشرة سنوات تفاقمت مشكلات البيئة والتنمية المستدامة ومخاطر التلوث، فدعى الأمين العام للأمم المتحدة إلى عقد مؤتمر دولي عاجل في جوهانسبورغ جنوب أفريقيا لأن البيئة تشهد تدهور خطير في الأرض، ودعى الى تحمل المسؤولية المشتركة أمام المخاطر البيئية المستجدة، فلاقت الدعوة تجاوب واسع وانعقد المؤتمر في جوهانسبورغ عام 2002 ، و حضره تقريبا 191 دولة بالإضافة الى علماء وباحثين وأحزاب ومجالس مدنية في مجالات البيئة.

---

(1) عامر طراف، **المسؤولية الدولية و المدنية في قضايا البيئة و التنمية المستدامة**، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 2012، ص 142.

اعتبر رئيس جنوب افريقيا أن هذا المؤتمر هو المؤتمر الثاني لريو دي جنيرو 1992 ، وتبنى مقررات قمة الريو وضرورة تحمل المسؤولية الدولية المشتركة وصدر عن المؤتمر خطة من 152 بندا في 65 صفحة[1]. لكن خطاب الولايات المتحدة أزعج الدول الفقيرة والأحزاب والناشطين البيئيين الذين أعلنوا عن غضبهم حيال الالتزامات والمواقف الاميركية تجاه المؤتمرات الدولية، مما دعى أمين عام الأمم المتحدة المجتمع الدولي إلى تحمل المسؤولية وبذل الجهود و تشجيع أنماط إستهلاكية و إنتاجية قابلة للاستدامة والاستمرار للأجيال المتعاقبة، والإستفادة من مبادئ ريو دي جنيرو عام 1992 وتعاون الدول بروح المسؤولية التضامنية كما طلب الأمين العام إلى اعتماد الطاقة المتجددة المستدامة و اعتماد تكنولوجية وطاقة أقل تلوثا للبيئة، و إعتماد سياسات إقتصادية هادفة الى التنمية المستدامة.

وبعد سبع سنوات من انعقاد مؤتمر جوهنسبورغ، تفاقمت الكوارث الطبيعية من فيضانات وعواصف وزلازل وحرائق في أكبر الغابات في الدول مثل أميركا وروسيا واندونيسيا والبرازيل واستراليا، وعلى وقع هذه الكوارث بسبب الاحتباس الحراري والتغيرات المناخية، فدعت الأمم المتحدة الى عقد مؤتمر دولي في كوبنهاغن، في هولندا عام 2009 بحضور اكثر من 100 دولة، واعتبرت الأمم المتحدة أن هذا المؤتمر ضروري لتحمل المسؤوليات حيال الالتزام باتفاقيتي الإحتباس الحراري والتغيرات المناخية. ودعا المؤتمرون إلى ضرورة الإلتزام بمقررات بروتوكول مونتريال1987 ، و مؤتمر كيوتو عام 1997 واللذين وصفا حلولاً لمعالجة تصاعد الغازات الملوثة إلى الأجواء، والتقليل من الصناعات والطاقات الضارة بالبيئة المسببة للإحتباس الحراري. وكذلك دعت الأمم المتحدة الى تشجيع المسؤولية الاجتماعية والبيئية والشركات والمؤسسات على أساس مبادئ ريو دي جينيرو للعام 1992 وحماية البيئة من مخاطر التغيرات المناخية وصرحت الولايات المتحدة في المؤتمر انها اتفقت مع الهند والصين والبرازيل وجنوب افريقيا حول اتفاق مقبول بشأن التغيرات المناخية، مما أثار استياء الدول الفقيرة وشبه النامية، واشارة إلى ذلك إذا لم يكن الاتفاق دولي ملزم فهو فشل وهروب من المسؤولية الدولية. لذلك و من الملاحظ أنه بعد أن إستعرضنا لأهم المؤتمرات والإعلانات الدولية في مجال حماية البيئة، استنتجنا أنه في كل مؤتمر هناك تأثير سلبي من قبل الولايات المتحدة ، الأمر الذي أدى إلى الفشل في تطبيق المقررات و التهرب من المسؤولية الدولية المشتركة بالرغم من الجهود الكبرى التي قامت بها الولايات المتحدة الأميركية.

---

(1) مؤتمر جوهانسبورغ، الذي إنعقد في جنوب أفريقيا في 2002/6/28، (إعلان الخطة) مكتب الإسكوا بيروت (رياض الصلح).

المطلب الثاني: قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة لحماية البيئة

إن أبرز الأعمال التي تقوم بها الجمعية العامة للأمم المتحدة أنها تصدر جملة من الأعمال القانونية وتتمثل في التوصيات والقرارات من أجل تنظيم المجالات التي تتطلب ذلك، ولقد أصدرت الجمعية العامة جملة من القرارات تخص البيئة والتنمية وهذا لارتباط هاذين الموضوعين بعضهما البعض ونظرا للإهتمام الذي حظيا به من طرف المجموعة الدولية وكذلك المنظمات الخاصة والمتخصصة والمنظمات الحكومية وغير الحكومية.

الفقرة الأولى: أهداف و غايات قرارات حماية البيئة

أولا: قرار اتخذته الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن التعاون الدولي في ميدان البيئة 1980.

إتخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة في الجلسة العامة 83 في 2 ديسمبر 1980 بالإعتماد على المذكرة المقدمة من طرف الأمين العام عن الإتفاقيات والبروتوكولات الدولية في ميدان البيئة والنظر قي قرار المجلس الإقتصادي و الإجتماعي 49/1980 المؤرخ في1980 بشأن التعاون الدولي في ميدان البيئة .

حيث أعطت الجمعية العامة الأهمية الكبرى للعملية الإنمائية واستمرارها في جميع البلدان خاصة البلدان النامية، ولقد جاء في هذا القرار أن الأمم المتحدة تقدر الجهود المبذولة من مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة في البيئة وتقدر العمل المبذول من طرفهم في وضع برنامج بيئي عام ومتوسط الأجل على مستوى المنظومة.
ويحث القرار جميع الأجهزة والمؤسسات في الأمم المتحدة على مواصلة التعاون مع برنامج الأمم المتحدة الخاص بالبيئة، ومراعاة الأنشطة البرامجية والأحكام الإستراتيجية الإنمائية الدولية، وتشجيع ودمج الإهتمامات البيئية في برامج ومشاريع التنمية على تأييد توصيات برنامج الأمم المتحدة للبيئة، والتأكيد على أهمية مؤتمر الأمم المتحدة المعني بمصادر الطاقة المقرر عقده سنة 1981 [1].

كما أكدت الترحيب المتزايد بالتعاون الدولي الخاص بالبيئة، وتمنت على مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة اتخاذ التدابير اللازمة خاصة في إطار البرنامج البيئي المتوسط الأجل، وناشدت بقوة جميع الحكومات المساهمة أن تبذل كل جهد للتعهد في سنة 1980 بزيادة مساهمتها لعام 1981 في صندوق برنامج الأمم المتحدة للبيئة وطالبت الدول التي لم تساهم بتقديم مساهمتها للصندوق.

---

(1) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن التعاون الدولي في ميدان البيئة،1980، الفقرة1 إلى 6.

ثانيا: قرار اتخذته الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن المستوطنات البشرية 1980.

أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة عدة قرارات تخص المستوطنات البشرية حيث تم إصدارها قرار رقم 32/162 المؤرخ في 14 ديسمبر 1977 بشأن الترتيبات المؤسسية للتعاون الدولي في ميدان المستوطنات البشرية .وقرارا رقم 166/34 المؤرخ في 14 ديسمبر 1979 بشأن تعزيز الأنشطة المتعلقة بالمستوطنات البشرية، وقرارها رقم 3201(د1-6 ،) و3202(د0-6) المؤرخين في 1 مايو 1974 المتضمنين الإعلان والبرنامج المتعلقين بإقامة نظام اقتصادي دولي جديد .

إضافة إلى القرار رقم 3281(د-29) المؤرخ في 12 ديسمبر 1974 المتضمن ميثاق حقوق الدول وواجباتها الإقتصادية، والقرار 3362(د1-7) المؤرخ في 16 سبتمبر 1975 بشأن التنمية والتعاون الإقتصادي الدولي حيث أكدت في هذا القرار على أنه ينبغي النظر الى تنمية المستوطنات البشرية في إطار الخطط والأولويات الوطنية والأهداف الإنمائية لجميع البلدان ولا سيما البلدان النامية، وأكدت على تعزيز فعالية مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية وتحسينه [1].

إن ميدان التعاون بين مركز الأمم المتحدة للمستوطنات وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، تشير إلى الفقرة 1 من الفرع 6 من قرارها 32/192 المؤرخ في19 ديسمبر 1977 التي حثت فيه على الإجتماع مرتين كل سنة بين المدير التنفيذي لمركز الأمم المتحدة للبيئة ومكتب لجنة المستوطنات البشرية مع مكتب إدارة البرنامج[2].

الفقرة الثانية: الإتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية البيئة من التلوث

تعتبر الإتفاقيات المصدر الأساسي للقانون الدولي بصفة عامة والقانون الدولي للبيئة والتنمية بصفة خاصة، ولهذا فإن المتعمق في موضوع البيئة والتنمية في القانون الدولي يجد جملة من الإتفاقيات المتنوعة منها اتفاقيات عامة للبيئة، و منها اتفاقيات خاصة بمواضيع محددة للبيئة، و منها اتفاقيات إقليمية خاصة بالبيئة، إن تطور التراث المشترك للإنسانية التي طرحها القانون الدولي للبحار لم تعد مشاكل البيئة قضايا وهموم وطنية تتكفل الدول والحكومات بحلها، بل أصبحت الشغل الشاغل لمجموعات الدول الإقليمية و الدولية.

---

(1) عيسى دباح، **موسوعة القانون الدولي**، مرجع سبق ذكره، ص 368.

(2) المرجع السابق، ص369.

ومع استمرار الإهتمام بالبيئة نادى المجتمع الدولي باتخاذ التدابير السريعة لحماية البيئة، وتأكيدا لتصريح ندوة الأمم المتحدة حول البيئة المصادق عليه بمؤتمر استوكهولم وسعيا وراء تحقيق توسيعه، نصت ندوة الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية ما يلي :

المبدأ الأول: يحتل البشر مركز الإهتمامات المتعلقة بالتنمية المستدامة ولهم الحق في حياة سليمة ومنتجة في انسجام مع الطبيعة.

المبدأ الثاني: الإحتراز في عدم اليقين حول الإنعكاسات البيئية أو الصحية لأسلوب الإنتاج يملي الحذر وعدم إهمال أخطار الخسائر المحتملة.

و من أبرز الإتفاقيات الدولية التي أقرت هي:

1-الإتفاقيات الخاصة بحماية البيئة الهوائية

وضعت منظمة الأمم المتحدة والمنظمات التابعة لها والمعنية بالبيئة العديد من الإتفاقيات لحماية البيئة الهوائية منها الإتفاقية الدولية الخاصة بالمسؤولية الدولية عن الأضرار التي تسببها المركبات الفضائية أو الأجزاء المكونة لها بتاريخ 29 آذار 1972 ، والخاصة بمسؤولية الدولة المطلقة عن الأضرار التي يسببها إطلاق المركبات الفضائية على سطح الأرض وكذلك الطائرات، وكذلك الإتفاقيات الدولية الخاصة باستغلال الطاقة النووية سنة 1960 ، واتفاقية جنيف الخاصة بحماية الهواء من التلوث والضوضاء والإهتزازات سنة 1977، واتفاقية أخرى عقدت بجنيف أيضا خاصة بتلوث الهواء بعيد المدى عبر الحدود سنة 1985، واتفاقية فيينا الخاصة بحماية طبقة الأوزون سنة 1985 ، واتفاقية فيينا الخاصة بالمساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي سنة 1946 [1].

ولقد فرض برنامج الأمم المتحدة للبيئة(UNEP) في المبدأ 13 من إعلان ريو لعام 1992، على الدول بوضع تشريعات وطنية بشأن المساءلة والتعويض فيما يعلق بضحايا التلوث و الأضرار الأخرى التي تلحق بالبيئة، ولقد طالب البلدان خاصة البلدان النامية بسرعة وضع تلك التشريعات .

---

(1) خالد مصطفى فهمي، **الجوانب القانونية لحماية البيئة من التلوث في ضوء التشريعات الوطنية و الإتفاقيات الدولية، دراسة مقارنة**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى،2011، ص 274-275.

وبادر البرنامج بوضع مبادئ توجيهية لتساعد الدول في وضع التشريعات و الإجراءات ذات الصلة بالتشريعات الوطنية ، وقد أنشأت UNEP فريق عمل معني بالمسؤولية والتعويض عن الأضرار البيئية وذلك في إطار برنامجه الطويل الأجل لوضع قانون البيئة. ومن بين الإتفاقيات الدولية لحماية البيئة الهوائية اتفاقية موسكو بشأن حظر إجراء التجارب لألسلحة النووية في الفضاء الخارجي وتحت الماء، و اتفاقية منع انتشار الأسلحة النووية سنة 1968 و غيرها من الإتفاقيات[1].

ثانيا: إتفاقية باريس للتغير المناخي

لقد أبرم اتفاق باريس في كانون الأول عام 2015 تحت إشراف منظّمة الأمم المتحدة، ودخل حيز التنفيذ في تشرين الثاني عام 2016، وتقوم رؤيته على أن مسؤولية التصدي لتحدي تغير المناخ هي مسؤولية مشتركة بين الدول. وهو الاتفاق الذي أعلن الرئيس الأميركي دونالد ترامب في حزيران 2017 عزمه على الانسحاب منه، على اعتبار أن التغيرّ المناخي هو خدعة بالنسبة له. ويهدف هذا الاتفاق إلى احتواء ارتفاع معدل درجات حرارة الأرض دون الدرجتين المئويتين مقارنة بمستويات درجات الحرارة في الحقبة ما قبل الصناعية، ومواصلة تنفيذ الخطوات الرامية إلى الحد من ارتفاع درجات الحرارة إلى 1.5 درجة مئوية. بالتالي فإن هذه التوجهات تفرض على الدول تقليص انبعاثات الغازات الدفيئة على المستوى العالمي في أقرب وقت لكي يتسنى تحقيق التوازن بين الانبعاثات والتعويض عنها في النصف الثاني من القرن.

إن إقرار هذا الاتفاق ومصادقة الدولية اللبنانية عليه طرح العديد من التساؤلات في ظل توجه لبنان نحو تركيز المحارق، و الذي من شأنه أن يزيد من كمية الانبعاثات المسببة للتغير المناخي، والأمر نفسه ينسحب على مطامر النفايات أيضاً، فيما يفرض اتفاق باريس تخفيض الانبعاثات.

إضافة إلى أن توقيع لبنان على اتفاق باريس للتغيّر المناخي يعني أن لبنان ملزم بتنفيذ مضامينه، أي أنه يتوجب على الدولة اللبنانية إقرار سياسات تخطيط في مجالات عديدة وخاصة في المجالات الاقتصادية، أي وضع خطط مدروسة لتخفيف الانبعاثات في أوقات زمنية محددة.

---

(1) تقرير الدورة الخامسة و العشرون لمجلس الإدارة المنتدى البيئي الوزاري العالمي البرنامج الرابع لوضع القانون البيئي و إستعراضه دوريا نيروبي 16-20 شباط 2009.

بشكل أساسي، إن الواجب المفروض على عاتق لبنان هو وضع سياسات في عملية إنتاج الطاقة، وتخفيف استخدام الوقود الأحفوري في عملية إنتاج الطاقة وتشجيع الطاقة المتجددة مثال المياه والرياح. و في هذا الجال هناك دولاً عدة، أبرزها بريطانيا، اتجهت نحو إيقاف محارق النفايات بعد إقراراها حقوقياً بأن دراسة الأثر المناخي ينبغي أن تأخذ بعين الاعتبار كل عمليات إنتاج الطاقة عبر الحرق، بما فيها محارق النفايات، ويلفت إلى أن أستراليا سبق واتجهت في الاتجاه نفسه أيضاً.

هذا في سياسات التخطيط، أما في سياسات التكيُّف مع التغيرات المناخية، فعلى السلطة التنفيذية التفكير في سياسات لمواجهة التغيرات المناخية التي يتأثر بها لبنان، و لقد سبق وأن بدت ظواهر التغيرات المناخية لناحية الإضطرابات في المتساقطات. فواجه لبنان انخفاضاً بنسبة المتساقطات من جهة، ومن جهة أخرى تغيراً في طريقة نزول المتساقطات، بحيث أصبحت تهطل كميات كبيرة من المتساقطات في نطاق زمني قصير، مما يؤدي إلى إحداث السيول والفيضانات. أمام هذا الواقع، يجب على الدولة أن تتجنب الأضرار الناتجة عن هذا التغير، بتحسين البنى التحتية وتأهيل مسارب المياه وغيرها من الإصلاحات، لأن إتفاقية التغيّر المناخي التي صادق عليها لبنان تلزم الدولة وضع سياسات تتناسب مع تبعاته، وهي سياسات تتصل بالمجالات الغذائية والصحية والزراعية، و بحماية البيئة. إن الجلسة التشريعية في مجلس النواب في لبنان تضمنت المصادقة على بندين آخرين متعلقين بالحفاظ على البيئة إلى جانب اتفاق باريس:

1- المصادقة على بروتوكول 1997 لتعديل الاتفاقية الدولية لمنع التلوث من السفن (اتفاقية ماربول)، والتي تهدف إلى منع تلوث بيئة البحر وتقليص تسرب المواد الملوثة إليه نتيجة النشاط الإنساني على السفن أو نتيجة الحوادث البحرية.

2- المصادقة على تعديلات كيغالي المتعلقة ببروتوكول مونتريال الذي يُعنى بتخفيض نسبة انبعاثات غاز الـHFC ، الذي يُضعف طبقة الأوزون. ومن خلال مصادقة لبنان على تعديلات بروتوكول مونتريال، إن الدولة اللبنانية عملت بشكل جدي منذ سنوات طويلة على وقف الغازات المسببة بالضرر على طبقة الأوزون يذكر منها التغيرات الملحوظة على صناعات أجهزة التبريد كما واستبدال الغازات المضرة بغازات بديلة في الكثير من الصناعات[1].

---

(1) مقال على موقع الإنترنت: https://legal-agenda.com تاريخ الزيارة 2022/4/5.

المبحث الثاني: مقاربة بين القوانين اللبنانية لحماية البيئة

تتعدد الصعوبات و المشاكل التي تعترض القانون البيئي في لبنان، إذ أن البحث عن القوانين البيئية اللبنانية يثمر عن وجود عدد كبير من القوانين والنصوص التي تندرج تحت عنوان قانون البيئة غالبها موجود في مجموعات متباعدة، ومنها ما يكون متنافر ومنها ما يؤخذ عليه أنه لا يلبي حاجات التطور الحاصل في الواقع لقدمه أو لسوء صياغته. عدى عن توقف تطبيق بعض القوانين بسبب عدم صدور مراسيمها التطبيقية أو لأنه بحاجة إلى استكمال في نصوصه ليلبي الواقع المستجد. و بالرجوع إلى الإتفاقيات الدولية التي تنظم حماية البيئة، نجد أن لبنان قد انضم إلى بعض هذه الإتفاقيات دون أن يتم العمل على إنفاذ القوانين على الصعيد الوطني، وذلك إما بالتقصير في إصدار المراسيم التشريعية، أو لعدم متابعة هذه الإتفاقات في التعديلات الدستورية وعدم الإنضمام إلى باقي الإتفاقيات الدولية لإستكمال القواعد القانونية المستحدثة في مجال حماية البيئة. إن أهمية إصدار المراسيم التطبيقية للقانون رقم 2002/44 لحماية البيئة، يلزم العمل به حصرا دون اللجوء إلى القوانين القديمة المتباعدة. لذلك سأتناول في المطلب الأول من هذا المبحث واقع التشريعات البيئية في لبنان، و في المطلب الثاني سأتحدث عن العقوبات باعتبارها ذات أهمية كبيرة في حماية البيئة و ذلك ضمن النصوص القانونية اللبنانية.

المطلب الأول: واقع التشريعات البيئية في لبنان

إن مفهوم التشريعات البيئية يتسع بمقدار اتساع مفهوم البيئة . فبحسب برنامج الأمم المتحدة للبيئة، إن التشريعات البيئية هي مجموعة التشريعات التي تحتوي على عوامل تراقب أو تدير تأثير البشر على البيئة، و بالتالي فإن عناصر التشريعات البيئية يمكن إيجادها في مختلف النصوص بغض النظر عن تسميتها.

و لقد دفع إنتشار التلوث في لبنان بالسلطة التشريعية إلى إصدار تشريعات عدة تتعلق بموضوع البيئة. ومن أهم هذه التشريعات قانون حماية البيئة رقم 2002/444 الذي تكمن أهميته في إعتماد صفة المنفعة العامة لحماية البيئة، و لكن لحين اليوم لم يستكمل إصدار جميع المراسيم التطبيقية لهذا القانون كما سبق و أشرنا الأمر الذي يحول من عدم الإمكانية في تطبيقه، مع ما يعكسه ذلك الأمر من عدة نتائج سلبية على الصعيد البيئي في ظل غياب الرقابة القانونية و الضوابط الفعالة في ردع هذه التعديات التي تهدد البيئة بشكل يومي.

الفقرة الأولى: طبيعة التشريعات اللبنانية المتعلقة بحماية البيئة

يستند لبنان غالبا إلى القضاء العدلي والقضاء الإداري لحماية البيئة في إصدار الأحكام بحق الأفراد و المؤسسات التي تلحق الضرر بالبيئة. ومنذ تأسيس وزارة البيئة عام 1993 صدر أكثر من 660 مرسوم تشريعي وتنظيمي، إضافة إلى القرارات الصادرة عن وزارات البيئة والصحة والسياحة والداخلية و البلديات و الشؤون الإجتماعية، و جميعها تتعلق بقمع التعديات وإتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية البيئة.

ولم تزل إلى حد اليوم صلاحيات وزارة البيئة مبعثرة والأحكام القضائية تخضع لأكثر من قانون ، علما أنه ساهم العديد من المشرعين من ذوي الكفاءات العلمية والقانونية اللبنانية والخبراء المختصين بمساعدة الإسكوا وجامعة البلمند وشركة الأرض للتنمية في وضع النصوص، وتابعوا صدور قانون حماية البيئة رقم 2002/444 الذي يعتبر من القوانين العصرية من حيث الأهمية البالغة التي أعطاها المشرع في هذا القانون لحماية البيئة بكافة جوانبها وأوساطها و المشاكل التي تعترضها، بحيث تطرق إلى أهمية النيابة العامة البيئية و الضابطة البيئية (العدلية و الإدارية) في حماية البيئة و مكافحة التلوث البيئي.

إلا أنه من اللافت في الأحكام التي طبقت قانون حماية البيئة رقم 444 أنه لم تعطه الزخم اللازم لناحية إعلاء موجب الحفاظ على البيئة، بل اقتصرت هذه الأحكام على تطبيق المادة 59 من القانون السالف الذكر تلقائيا، من دون إحاطتها بحيثيات تعطي القضايا البيئية زخمها الضروري. و من أبرز الأحكام التي لحظت قانون حماية البيئة تلك الصادرة بحق شركة هولسيم بسبب تصاعد غبار كثيف عن القاضي المنفرد في البترون[1]، كذلك طبقت المادة نفسها في قضية حرق سيارة قبل ضغطها في المكبس[2].

كذلك و بهدف تطبيق المبادئ المكرسة في قانون البيئة، أقر البرلمان اللبناني هيكلية جديدة لوزارة البيئة بموجب القانون رقم 690 تاريخ 2005/8/26. و قد وضع هذا القانون البيئة في عداد النظام العام و خصها بشرطة بيئية لضمان حق كل فرد ببيئة سليمة، و كرس الدور التشريعي و الرقابي و التوجيهي لوزارة البيئة.

---

(1) القاضي المنفرد في البترون قرارات رقم 106 و رقم 107 تاريخ 2006/3/15.

(2) القاضي المنفرد في أميون، قرار رقم 285 تاريخ 2006/6/20.

لذلك نلاحظ أن أغلب الأحكام البيئية تأتي بصيغة مخالفات ذات طابع عقابي بمعزل عن أي بعد بيئي لها، وهذه النمطية في مقاربة قضايا البيئة تتجلى في معظم الأحكام الصادرة في قضايا البيئة حتى في غياب نماذج مطبوعة، حيث تقتصر هذه الفئة من الأحكام على عرض الوقائع وتطبيق القانون تلقائيا بعيدا عن أي حيثيات معللة تعطي زخما للأبعاد البيئية[1].

وفي مراجعة سريعة لمضمون الأحكام الصادرة بعد إقرار القانون السالف الذكر، سعيت إلى رصد مدى تفاعل المحاكم مع التطور التشريعي الذي أحدثه صدور قانون حماية البيئة رقم 2002/444 على المنظومة القانونية البيئية. وقد سجلنا تطبيقا خجولا للقضاة لأحكام هذا القانون و انكفاء عن استثمار المبادئ الكبرى المكرسة فيه. و يسجل أن غالبية القضاة اكتفت بتطبيق قانون العقوبات من دون الإشارة إلى قانون البيئة رقم444، و هذا الأمر يجرد القضايا من جوهرها و طابعها البيئي، و يركز على الشق الجزائي العقابي منها، علما أن من شأن تطبيق قانون البيئة رقم 444 أن يؤدي في أحيان كثيرة إلى مضاعفة العقوبات و إلى زيادة الموجبات المدنية المترتبة على المرتكب. و المثال على ذلك فلقد إستندت المحاكم إلى المادة 770[2] عقوبات في قضايا إستخراج رمول دون ترخيص[3]، أو تشغيل كسارة دون ترخيص[4]، باعتبارها مجرد مخالفات لأنظمة إدارية. و قد خلت هذه الأحكام التي أتت في معظمها على شكل نماذج من أي حيثيات حول الضرر الناتج عن مثل هذه الإرتكابات على البيئة الأرضية و جوف الأرض (مواد 38-41 من قانون 444). كما شكلت هذه المادة سندا قانونيا لمعاقبة الأضرار بالجوار من جراء الشحتار المتصاعد من فرن بدون ترخيص[5]، مع العلم أن ذلك يندرج ضمن المواد 24-28 من قانون 444 و المتعلقة بالتسبب بروائح مزعجة.

---

(1) القاضي المنفرد في تبنين قرار رقم 128 تاريخ2006/5/20، القاضي المنفرد في البترون قرارات رقم 106 و 107 و 109 و 110 و 113 تاريخ 2006/3/15.

(2) نصت المادة 770عقوبات لبناني على ما يلي: من خالف الأنظمة الإدارية أو البلدية وفقا للقانون عوقب بالحبس حتى ثلاثة أشهر و بالغرامة من مئة ألف إلى ستمئة ألف ليرة، أو بإحدى هاتين العقوبتين.

(3) القاضي المنفرد في راشيا تاريخ 2003/10/22؛ القاضي المنفرد في جب جنين تاريخ 2005/1/31.

(4) القاضي المنفرد في الدامور تاريخ 2004/7/13؛ القاضي المنفرد في شحيم تاريخ 2005/7/7.

(5) القاضي المنفرد في طرابلس قرار رقم 713 تاريخ 2004/12/22.

لقد أصبح هناك ضرورة قصوى في لبنان لإصدار كافة المراسيم التطبيقية للقانون 2012/444 لحماية البيئة، لأنها تشكل قواعد قانونية مستقلة و نظام قانوني بيئي مستقل أيضا يتألف من محاكم بيئية (جزائية، جنائية و إدارية) و نيابات عامة بيئية و شرطة بيئية متخصصة و مختبر جنائي بيئي، و من الضروري إصدار مرسوم تشريعي بإنشاء كلية للبيئة لتخريج جيل جديد من القضاة و المحامين و المحققين البيئيين و ذلك تماشيا مع مؤتمر جوهانسبورغ الذي إنعقد عام 2002. و الواقع في لبنان هو أننا ننتظر إلى الآن إصدار المراسيم التطبيقية لقانون 2012/444، بينما عمدت المنظمة البيئية العالمية إلى عقد دورات مكثفة ووضع برامج للقضاة و المحامين في قضايا البيئة لإيجاد جيل بيئي جديد، و هناك العديد من الدول التي وضعت نظام قانوني الحارس الأول للبيئة و محاكم بيئية متخصصة[1].

الفقرة الثانية: الإهتمامات الحكومية لحماية البيئة

لقد وضع لبنان مسألة حماية البيئة و خصوصا الحفاظ على النظافة كأولوية، و ذلك من خلال إنشاء البلديات بمراحلها الأولى، و أعطاها بعدا بيئيا يتم تحقيقه من خلال تفعيل دور الإدارات المحلية. و لقد جاء قانون المحافظة على النظافة عام 1974، ليرسم آليات آمرة تدخل في صلب الإهتمامات البيئية في لبنان، و يعبر فيها عن التوجهات الحكومية في وضع قواعد ملزمة و آليات محاسبة عن التقصير أبرزها[2]:

_ منع طرح أنقاض المباني و أتربة الحفريات و الحجارة، و غيرها و النفايات و الفضلات الزراعية و الصناعية، و طرح المركبات و السيارات المهملة المشطوبة من مصلحة تسجيل السيارات، و أنقاضها و هياكلها و أجزائها في الشوارع و الساحات العامة و ملحقاتها و جوانبها و أقنيتها، حتى حدود التراجع القانوني، و في مجاري المياه و ضفافها و على الأملاك العامة البحرية و الأراضي المشاعية للقرى، و على أملاك الدولة و البلدية الخاصة، و كذلك على العقارات الخاصة المتاخمة للأوتوستترادات و الطرق الدولية و الرئيسة، أو المناطق المصنفة مناطق سكنية.

---

(1) عامر طراف، قضايا البيئة، كلية الحقوق و العلوم السياسية (الفرع الأول)، مكتبة الطلاب، مقرر 882، قانون عام مهني، عام 2016، ص5-6.

(2) القانون المنفذ بالمرسوم رقم 8735 تاريخ 1974/8/23، قانون المحافظة على النظافة العامة، الجريدة الرسمية، العدد72، تاريخ 1974/9/9.

_ منع تفريغ مياه الحفر الصحية و المياه المبتذلة خارج المنازل و المحلات و المؤسسات الصناعية ضمن مجاري المياه أو على شاطئ البحر، أو ضمن حرم الينابيع و الأنهار، أو في الأقنية الشتوية، أو في شبكة المجارير غير المنجزة فنيا، و غير المرخص بإستعمالها. كذلك منع حفر آبار ذات غور مفقود بقصد تصريف المياه المبتذلة فيها، بحيث يتوجب على مالك البئر المحفورة سابقا القيام بردمها، خلال شهر واحد من تاريخ نشر هذا القانون.

_ إلزام أصحاب المنازل و المحلات غير المجهزة بمكبات فنية للنفايات بتسليم نفاياتها بأوعية محكمة الإقفال، يسهل حملها من قبل عمال النفايات، أو بأكياس غير قابلة للنش محكمة الربط، تستهلك لمرة واحدة لاستعمالها في جمع نفاياتها. و يمكن للبلديات في بعض المناطق إلزام تسليم النفايات بالأكياس المشار إليها. كما يمكن للبلديات في مختلف المناطق تقديم هذه الأكياس بمعدل ثلاثين كيسا في الشهر على الأكثر للمنزل الواحد، لمن يكون بحاجة إليها، ضمن إعتمادات تخصص لذلك.

_ تحديد أوقات تسليم النفايات أو وضعها في الأماكن المخصصة لتجميعها، و ذلك بغية عدم ظهورها أثناء النهار على منعطفات و زوايا الشوارع.

إن قانون المحافظة على النظافة قد فرض عقوبات على كل من يرتكب أي مخالفة، من أي شخص كان، و من أي جهة أتت. كما أنه لم يوفر البلدية المقصرة من ذلك، حيث أن المادة 35 منه نصت على أنه إذا تخلفت البلدية أو رئيسها عن اتخاذ القرارات المقتضاة للقيام بالموجبات الصحية أو المحافظة على مظاهر النظافة، جاز للقائمقام في نطاق قضائه الحلول محل البلدية و رئيسها بالأعمال، بعد إخطارها أو إخطار الرئيس، و بعد الحصول على موافقة المحافظة، و جاز هذا الأمر للمحافظ في نطاق محافظته، و تلاحق بجرم الخطأ الفادح المنصوص عنه في قانون البلديات.

و في إطار تطور الرؤية في الحفاظ على البيئة و حمايتها، فإن المشرع اللبناني أدخل في سياق التشريع البيئي تلك القوانين التي تصدر بين الحين و الآخر، و تنشئ محميات بيئية. و ذلك كإحدى الوسائل المهمة للحفاظ على التوازن البيئي و صيانة البيئة، بما تحتويه من نباتات و حيوانات، سواء على اليابسة أو في البحار، و منع إستنزاف و تدهور الموارد الطبيعية، بما يضمن بقاء و حفظ التنوع البيولوجي اللازم لإستمرار الحياة على الكرة الأرضية.

المطلب الثاني: العقوبات كوسائل رادعة في حماية البيئة

إن قانون حماية البيئة رقم444 لم يكتفي بالتشديد على حماية الموارد الطبيعية التي تشمل المياه، و الهواء و التربة من مخاطر التلوث من مختلف أشكاله، بل فرض التعاون بين السلطات العامة و المحلية و المواطنين على حمايتها و ذلك من خلال محاسبة كل من سبب اضرارا بالبيئة و إعتدى عليها.

الفقرة الأولى: النصوص المتعلقة بالمساءلة و المحاسبة لمنتهكي البيئة

لقد حدد قانون حماية البيئة في لبنان المسؤوليات و فرض العقوبات على المعتدين على البيئة بحيث تضمن الباب السادس من هذا القانون المواد و النصوص المتعلقة بالمسؤوليات و بالعقوبات المترتبة على عاتق الأشخاص الذين يعتدون على البيئة، بحيث نصت المادة 51 من هذا الباب على ان كل انتهاك للبيئة يلحق ضررا بالأشخاص أو بالبيئة، يسأل فاعله بالتعويض المتوجب، و أن المسؤولين عن الأضرار التي طالت البيئة بسبب أعمال غير مصرحة أنجزت بشكل مخالف لأحكام القانون و الأنظمة النافذة و خاصة فيما يتعلق بدراسات الفحص البيئي أو تقييم الأثر البيئي، فهم ملزمون بإتخاذ التدابير التي تساهم في إزالة الضرر[1]، و أن كل النفقات الناتجة عن التدابير التي تتخذها السلطات المختصة تكون على عاتق المسؤول عن هذا الضرر و هذا ما أضافته المادة 52 من هذا القانون[2].

و لقد أخضع قانون حماية البيئة في لبنان رقم 444 مرتكبي المخالفات و الأعمال التي تهدد البيئة و صحة الإنسان بالخطر إلى المساءلة القانونية عن طريق ضبط المخالفات بموجب محاضر ضبط ينظمها أفراد الضابطة العدلية و التي تحال فيما بعد إلى النيابة العامة و تبلغ نسخ عنها لوزارة البيئة حيث يصار فيما بعد إلى النظر في هذه المخالفات من قبل القضاة المنفردين المختصين، و يعاقب بعقوبتي الحبس و الغرامة المالية أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من خالف أحكام هذا القانون و نصوصه المتعلقة بحماية البيئة المائية أو البحرية أو الهوائية أو الأرضية أو جوف الأرض.

---

(1) المادة 51 من القانون رقم 444، تاريخ 2002/7/29، المتعلق بالحماية البيئية، الجريدة الرسمية، عدد44، ص5369، تاريخ2002/8/8.

(2) المادة 52 من القانون نفسه.

إضافة إلى أنه لم يكتفي قانون حماية البيئة بفرض العقوبات الجزائية فقط، لأن تطبيق هذه العقوبات لا يحول دون صلاحية السلطات المختصة التي تمارس صلاحياتها عن طريق انذار خطي تبلغه بالطريقة الإدارية للمخالف لكي تتخذ بحقه التدابير الإدارية اللازمة، كمنع نشاط معين بسبب الأخطار الجسيمة التي يسببها للبيئة، أو بفرض الإلزامات و الغرامات أو أعمال إزالة التلوث و الإصلاح على نفقة المخالف، أو إلى كل تدبير آخر يهدف إلى الحد من مشاكل التلوث.

ووفقا للمادة 64 من قانون البيئة 444، يجب الإشارة إلى أن العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون لا تحول دون تطبيق العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات اللبناني و سائر التشريعات الجزائية و التدابير و العقوبات الإدارية، و التعويض بحكم المسؤولية المدنية[1].

و حدد هذا القانون كيفية رقابة التلوث البيئي للوصول إلى رقابة متكاملة الغاية الأساسية منها هي حماية البيئة، ثم اللجوء إلى تحديد معايير النوعية البيئية الوطنية و طرق منح التصاريح اللازمة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير البيئة و مراقبة تلك التصاريح، حيث يمكن لوزارة البيئة لهذه الغاية الإستعانة بأي طرف وطني أو دولي في عملية تحديد هذه المعايير، و هذا ما تم ذكره في المادة 12 من الفصل الرابع من قانون حماية البيئة 444[2].

الفقرة الثانية: قوانين أخرى نصت على حماية البيئة

لا يقتصر الأمر في حماية البيئة في لبنان فقط على قانون حماية البيئة444، بل هناك العديد من القوانين المتعلقة بالبيئة و بالموارد الطبيعية. فقد نص القانون رقم 221 الصادر بتاريخ 2000/5/9 في المادة الأولى منه على أن حماية الموارد الطبيعية و تنميتها ضمن إطار المحافظة على البيئة و توازنات الطبيعة تعتبر من صلب المنفعة العامة[3].

---

(1) المادة 64 من القانون رقم 444 تاريخ 2002/7/29 المتعلق بحماية البيئة، الجريدة الرسمية عدد44، ص5369،تاريخ 2002/8/8.

(2) المادة 12 من الفصل الرابع من القانون نفسه.

(3) المادة 1 من القانون رقم 221، تاريخ 2000/5/9، المتعلق بتنظيم قطاع المياه، الجريدة الرسمية، عدد25، ص1949-1951، تاريخ 2000/6/8.

أما بالنسبة إلى قانون التنظيم المدني و البناء، فقد يظهر للوهلة الأولى أنه ليس هناك علاقة تربطه بحماية البيئة، إلا أنه و بعد التعمق في هذا القانون نستنتج أن رخص البناء لها دور فعال في حماية البيئة، باعتبارها من أهم وسائل الرقابة المسبقة على إستغلال الأراضي و الوسط الطبيعي، و بالعودة لهذا القانون نجد أنه قد اشترط للحصول على رخصة بناء عدة أمور يجب أن تكون متوفرة، فمالك الأرض ملزم بالتقيد بالشروط و المتطلبات التي ألزمه بها المشرع، و هي تحد من حرية المالك بكل خطوة يقوم بها في أرضه بدءا من أول حجر يضعه في البناء و حتى قبل المباشرة بحفر الأرض و ذلك لحين الإنتهاء من هذا البنيان بكافة توابعه و ملحقاته، بحيث أنه لا يعطى رخصة البناء إلا بعد أن يتم التأكد من توافر كل الشروط الفنية و القانونية بحيث تتضمن تلك الشروط الكثير من الأمور التي تضمن حسن البنيان و سلامته ضمن إطار يحفظ جميع المحيط الذي يجاور هذا البنيان.

إن البناء في العصر الحالي يجب أن لا يكون العائق أمام البيئة النظيفة و ان يحافظ على الطبيعة، و لذلك أقر قانون التنظيم المدني المواكب للإنتشار الكثيف للأبنية ليعزز المحافظة على البيئة و حمايتها من خلال نصوصه التي تفرض شروط على مالك البناء و تفرض على عاتق السلطة دور المراقبة في حال تجاوز الشروط المقرة، فلقد نص هذا القانون على أنه لا يمكن لأي شخص أن يطلب رخصة بناء إلا بعد أن تكون موقعة مع الخرائط المرفقة بها من قبله و من قبل مهندس مدني أو معماري مسجل في إحدى النقابتين، نقابة بيروت أو طرابلس، إضافة إلى تسجيل طلب الرخصة في النقابة التي ينتسب لها المهندس[1].

أما فيما يتعلق بجرائم المقالع والكسارات و من أجل الحماية الفعالة للبيئة، شدد المشرع عقوبة الغرامة حيث تنص المادة 25 من القانون 8803/2002 المتعلق بالمقالع والكشارات على عقوبة الحبس من شهرين إلى سنة وبغرامة تتراوح بين خمسين مليون ومئة مليون ليرة لبنانية أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل مستثمر لمقلع أو كسارة دون ترخيص أو بعد إنتهاء مدة الترخيص أو بعد صدور قرار إنتهاء الإشغال والإقفال المؤقت عن العمل كما تضاعف العقوبة في حال التكرار. وبدورنا نؤكد على دور عقوبة الغرامة المؤثر في جرائم المقالع والكسارات، وذلك لأن غالبية هذه الجرائم ترتكب لتحقيق مكاسب مادية، كالإمتناع عن تزويد المقالع بالتجهيزات اللازمة لمنع التلوث البيئي لكونها مكلفة وباهظة الثمن.

---

(1) خليل الدحداح، **التنظيم المدني و قانون البناء**، الطبعة الأولى، 2012، ص32.

من أجل ذلك و إدراكا من المشرع اللبناني بخطورة تلوث البيئة بالنفايات الضارة والمواد الخطرة رفع مقدار الغرامة في قانون حماية البيئة في المادة 61 من عشرة إلى مائة مليون ليرة لبنانية، إلا أن فاعلية العمل بهذه النصوص وتطبيقها لا يزال يشوبها النقص والغموض، ويعود ذلك إلى أن الإجراءات والتدابير لا تزال عاجزة عن ردع المخالفين ومعاقبة المرتكبين بحق البيئة، وخير مثال على ذلك: المادة 66 من قانون حماية البيئة التي خففت من وطأة فعالية القانون عندما أجازت لوزير البيئة إجراء مصالحة على الغرامات وعلى التعويضات التي يحكم بها بشأن الأضرار التي تصيب البيئة.

إن القضاء الجزائي في لبنان و حيال غياب النص المباشر، لجأ إلى النصوص المتعلقة بمخالفة الأنظمة الإدارية وإقلاق الراحة، وقانون حماية البيئة، وطبق القاضي الجزائي العقوبات المقررة عند حصول تلوث للأوساط البيئية؛ وقد قضت المحاكم اللبنانية بالعقاب على مرتكب المخالفات البيئية، في قرار صادر عن محكمة جزائية جاء فيه: " إن من أقدم على قطع الأشجار وهي بمحيط يزيد عن عشرين سنتيمتراً، وعددها 500 شجرة، فإن فعله ينطبق على الجنحة المنصوص‌عليه في المادة 144 من قانون الغابات ، ويشكل مخالفة للأنظمة الإدارية الموضوعة لحماية الغابات و المحافظة عليها، و حكمت بتغريم المستأنف 500 ألف ليرة لبنانية "[1].

ويلاحظ أن أغلب الأحكام البيئية تأتي بصفة مخالفات ذات طابع عقابي بمعزل عن أي بعد بيني لها، وهذه النمطية في مقاربة القضايا البيئية تتجلى في معظم الأحكام الصادرة عن البيئة، حيث تقتصر هذه الفئةمن الأحكام على عرض الوقائع وتطبيق القانون تلقائياً بعيداً عن أي حيثيات معللة تعطي زخماً للأبعاد البيئية[2].

إذا يتبين بذلك أن غالبية القضاة إكتفت بتطبيق قانون العقوبات من دون أي إشارة إلى قانون2002/444، الأمر الذي يجرد القضايا من جوهرها البيئي، ويركز على الشق الجزائي العقابي منها، علماً أن من شأن تطبيق قانون 444 أن يؤدي في أحيان كثيرة إلى مضاعفة العقوبات تجاه الملوث.

---

(1) إستئناف جزائي تاريخ 1998/4/29، النشرة القضائية،1998، ص453.

(2) القاضي المنفرد في تبنين قرار رقم 128 تاريخ 2006/5/20، القاضي المنفرد في البترون قرارات رقم 106 و 107 و 109 و 110 و 113 تاريخ 2006/3/15.

إن المثال الأبرز على ذلك، هو إستناد المحاكم إلى المادة 770[1] عقوبات في قضايا إستخراج رمول دون ترخيص[2]، أو تشغيل كسارة دون ترخيص [3]، بإعتبارها مجرد مخالفات لأنظمة إدارية. وقد خلت هذه الأحكام من أي حيثيات حول الضرر الناتج عن مثل هذه الإرتكابات على البيئة الأرضية و جوف الأرض، المنصوص عنها في قانون حماية البيئة 444[4].

نستشف مما ورد أعلاه، أن قيمة الغرامة التي نصت عليها التشريعات البيئية ضعيفة، لا تتناسب مع خطورة وحجم الضرر الناتج من إرتكاب أحد أعضاء أو ممثل الشخص المعنوي ولحسابه جريمة تلوث البيئة، فالغرامة البسيطة لا تؤثر على المركز المالي للشخص المعنوي فهي أرخص فائدة على مشروعاته الصناعية أو التجارية من إتخاذ الإحتياطات والتقيد بالمعايير التي تنص عليها القوانين، وبالتالي حتى يكون هناك توازن قانوني بين الأخطار والضرر الناجم عن تلوث البيئة وبين العقوبة المقررة لها بما يحفظ الرادع، ويحقق معنى تناسب العقوبة مع مقدار الضرر، وحجم خطر الجريمة البيئية. لذلك لا بد من أن تضاعف قيمة الغرامة عند الحكم على الشخص المعنوي، بحيث يكون أعلى معدلاً من تلك المقررة للشخص الطبيعي[5]، فضلا عن الإتجاه الحديث للتشريعات البيئية الذي يميل إلى وجوب تشديد ومضاعفة مقدار العقوبة لردع المخالفين.

إذا بعد هذه المقاربة للقوانين التي تحمي البيئة في لبنان، تبقى العبرة في تنفيذ هذه القوانين و تطبيقها من قبل السلطة العامة و من قبل جميع المواطنين، لذلك لا بد من وجود سلطة فاعلة تحمي البيئة و تحرص على التقيد بجميع قوانين حماية البيئة، و ذلك بهدف الوصول إلى بيئية نظيفة و خالية من جميع أنواع المخاطر و التعديات.

---

(1) نص المادة770 عقوبات على ما يلي: " من خالف الأنظمة الإدارية أو البلدية الصادرة وفقا للقانون عوقب بالحبس حتى ثلاثة أشهر وبالغرامة من مئة ألف إلى ستمئة ألف ليرة، أو بإحدى هاتين العقوبتين ".

(2) القاضي المنفرد في راشيا تاريخ 2003/10/22؛ في جب جنين تاريخ 31/1/2005.

(3) القاضي المنفرد في الدامور تاريخ 13/7/2004 القاضي المنفرد في شحيم تاريخ 7/7/2005.

(4) المادة 38 و 41 من قانون حماية البيئة رقم 444.

(5) Michel Despax, **Droit de L'environnement**, librairies technique, 1980, p, 374

الفصل الثاني: التشريع و سلطة القضاء الإداري لحماية البيئة

تتمثل العملية التشريعية في إصدار القوانين و بالتالي فإن سلطات القضاء الإداري و خاصة في مجال حماية البيئة لا تنفرد لوحدها في تنظيم و حماية البيئة من التلوث، بل تشاركها سلطات الضبط التشريعي في هذه المهمة باعتبار أن الضبط التشريعي هو إختصاص أصيل، بالتالي لا يجوز بحسب الاصل فرض القيود و الحدود على الحريات العامة إلا بقانون أو بناء على قانون. و تطبيقا لذلك صدرت العديد من التشريعات التي تتعلق بحماية البيئة.

كما أن القضاء الإداري يمكن تعريفه بأنه الجهة القضائية التي تتولى البت بالنزاعات التي تختصم فيها الإدارة العامة، و يطبق على هذه الخصومة قواعد القانون العام، و المقصود بقواعد القانون العام مجموعة القواعد التي ترعى عمل الإدارة العامة لجهة تنظيمها و نشاطها و كيفية أدائها لوظيفتها في تسيير المرافق العامة. و تكمن مهمة القضاء الإداري في القضاء فقط، و هو في قيامه بهذه الوظيفة يبحث فقط في مدى إتفاق أعمال الإدارة مع أحكام القانون أي رقابة المشروعية، دون رقابة ملاءمة هذه الأعمال، و هو بقيامه بمهمة الرقابة لا يستطيع أن يحل محل الإدارة تبعا للمبدأ الأصل الذي يعتبر أن القضاء الإداري يقضي و لكنه لا يدير[2]. بالتالي فإن وجود قضاء إداري متخصص يمارس الرقابة على أعمال الإدارة يمثل ضمانة حقيقية لحماية البيئة، و يفرض بالتالي على الإدارة التأني والحذر في تصرفاتها لتتأكد من مطابقتها للقانون، وقد حمل القضاء الإداري على كاهله هذه المهمة، وتتجلى أهمية وجود القضاء الإداري من خلال ما يمثله من الجانب العملي والتطبيقي للقانون الاداري. ولمواجهة مشكلات حماية البيئة، لابد من وضع إجراءات وتدابير ضبط إداري تتعلق بشؤون البيئة تصدرها السلطات الإدارية المختصة لمنع تلوث البيئة أو الحد من أضرارها أو إعادة الحال إلى ما كانت عليه وفقًا للنصوص والمبادئ المعمول بها في إطار القانون العام، في ظل رقابة القاضي الإداري للوقوف على مدى مشروعيتها من ناحية، ورقابة أركان المسؤولية الإدارية للتعويض عن أضرار التلويث البيئي من ناحية أخرى. إن الإدارة تتمتع بإختصاصات و صلاحيات واسعة في إصدار القرارات التنظيمية و الفردية و كذلك تبني تقنيات قانونية عديدة و فرض جزاءات إدارية في سبيل حماية و تحسين البيئة، ويمكن للإدارة المسؤولة عن حماية البيئة أو غيرها من الإدارات أن تكون هي نفسها التي تقوم بإصدار أوامر و قرارات تساهم في تلوث البيئة و الإضرار بها، و هذا بدوره يستتبع إخضاع تلك القرارات إلى الرقابة القضائية و خاصة القضاء الإداري لإلغائها أو الحكم بالتعويض عنها.

---

(1) خالد الخير، **المبادئ العامة في القضاء الإداري**، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى،2014، ص 182.

المبحث الأول: دور الضابطة الإدارية في حماية البيئة

سأتحدث في المطلب الأول من هذا المبحث عن الرقابة القضائية للضابطة الإدارية في سبيل حماية البيئة، و في المطلب الثاني عن وسائل الضبط الإداري التي تقوم به الضابطة الإدارية في مجال حماية البيئة.

المطلب الأول: تفعيل الرقابة القضائية للمخالفات البيئية

كما هو معلوم أن وجود هيئات مختصة بحماية البيئة غير كاف ما لم تكن هذه الهيئات متمتعة بقدر من السلطات و الصلاحيات اللازمة لحماية البيئة وبدونها تصبح هذه الهيئات عاجزة عن ممارسة أعمالها. وبصورة عامة تمتلك هيئات الضبط الإداري البيئي أساليب و آليات قانونية متعددة ومتنوعة البيئة.

الفقرة الأولى: الضبط الإداري لحماية البيئة

نظرا لعدم تحديد المشرع في العديد من الدول لماهية الضبط الإداري، اختلف الفقهاء في تحديد ماهيته اختلافا كبيرا ، فقد عرف (Charles Debbach) الضبط الإداري بأنه نوع من التدخل في الأنشطة الخاصة لوقاية النظام العام[1]. وقد سار في نفس التجاه (Jean Rivero) فعرف الضبط الإداري بأنه مجموعة القيود المفروضة على النشاط الفردي بغرض المحافظة على الأمن والنظام في المجتمع[2]. كما يذهب الفقيه "باسكو" إلى حد القول بأن الضبط الإداري هو سلطة سياسية لها حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة وتملك هذه السلطة في سبيل تحقيق غايتها الحق في إجبار الأفراد على احترام نظام الدولة ولو بالقوة و بهذا الرأي يكون "باسكو" من الفقهاء الذين توسعوا في تعريف ال ضبط الإداري. أما الفقيه (benoit) فيعرف الضبط الإداري بأنه مجموع الإختصاصات المخولة للإدارة للتدخل في الأنشطة والعلاقات الخاصة سواء بقواعد تنظيمية عامة أم بقرارات فردية وذلك بغض النظر عن الهدف من هذا التدخل[3].

---

(1) Charles Debbash: droit administrative edition.paris. 1969 p.235

(2) Jean Rivero: droit administrative. Dixieme edition.paris.1983. p745

(3) Francis Paul Benoit: la droit administrative francais dalloz.paris.p745

لقد عرف الفقه الإداري أنظمة الضبط (اللوائح) بأنها عبارة عن قواعد عامة موضوعية نفيذية مجردة تصدرها السلطة التنفيذية المختصة بهدف حفظ النظام العام بعناصره المعروفة[1]، وتعد أنظمة الضبط من أكثر وسائل الضبط الإداري قدرة على حفظ النظام العام فهي تضع قواعد عامة مجردة كلوائح تنظيم المرور في الطرق العامة، واللوائح المنظمة للمحال العامة و الخطرة و المقلقة للراحة العامة، واللوائح المتعلقة بمراقبة الأغذية ونظافة الأماكن والوقاية من الأمراض المعدية والأوبئة المتعلقة بحماية الصحة العامة، وحماية البيئة من التلوث ومنع الضوضاء[2]. و أهم هذه اللوائح هي اللوائح المنظمة للنشاطات الملوثة للبيئة والصحة العامة. إن لوائح الضبط ظهرت كأسلوب وقائي لسد النقص التشريعي الحاصل في التشريعات، فقد أثبت التطبيق العملي عجز التشريع وحده عن تنظيم ممارسة الحريات، لجموده وعدم قدرته على مواكبة تطور المجتمعات[3]، ولصعوبة معالجة جزئيات النشاط الإداري التي ينبغي أن تتناولها الإدارة بحكم تمتعها بخبرة عملية في هذا الشأن، لأنها الأقدر على تنظيم المسائل التفصيلية للنشاط الإداري التي لا يمكن الإلمام بها إلا عند تنفيذ القانون. فالسلطة التشريعية لا تستطيع الإلمام بتفاصيل القانون، لذا كان من الأحسن ترك هذه للسلطة التنفيذية لتؤديها بواسطة اللوائح. ويترتب على مخالفة أوامر ونواهي أنظمة الضبط فرض بعض العقوبات الجزائية على مخالفيها مما يضفي على أنظمة الضبط الإداري طابعا خاصاً كتلك التي تتعلق بمراقبة الأغذية والمحلات العامة، أو الأعمال الخطرة المتعلقة بالوقاية من الأمراض المعدية. وفيما يخص السلطة المختصة بإصدار أنظمة الضبط الإداري فإن الأمر يختلف من دولة لأخرى، فقد حرصت أغلب الدول على النص صراحة على الجهة التي تملك سلطة إصدارها، ففي فرنسا لقد نص دستور سنة 1958 على أن السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة بإصدار أنظمة الضبط ، بنصه على التالي (يدير الوزير الأول عمل الحكومة ... ويتولى تنفيذ القوانين اللائحية) ... [4].

---

(1) نواف كنعان، **القانون الإداري**، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان 2006، ص291.

(2) ماجد راغب الحلو، **قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص 123.

(3) عبد الرؤوف هاشم بسيوني، **نظرية الضبط الإداري في الفكر النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الإسلامية**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2007، ص122.

(4) المادة 21 من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958.

إذا بموجب هذا النص يكون لرئيس الوزراء سلطة إصدار أنظمة الضبط بشرط مراعاة أحكام المادة /13 /من الدستور. أما على الصعيد الإقليمي يتمتع المحافظ بسلطة إصدار أنظمة الضبط في نطاق محافظته، وكذلك يمارس العمدة هذه السلطة في حدود بلديته . ويتضح لنا مما سبق، أن أنظمة الضبط الإداري التي تصدر لحماية البيئة تضعها هيئات الضبط الإداري المختصة بذلك في سبيل المحافظة على النظام العام البيئي من خلال حماية البيئة من التلوث بمختلف عناصرها بما لا يتعارض مع الدستور والتشريعات المعنية بحماية البيئة.

إن أسلوب الحماية الفعالة للبيئة يكمن فيما تملكه هيئات الضبط الإداري من سلطات تتمثل باتخاذ ما يلزم من لوائح وتدابير لوقاية البيئة من التلوث، مثال ذلك اللوائح التي تصدر لتنفيذ القوانين البيئية، مثل لوائح تداول المواد الخطرة والنفايات الخطرة وكذلك اللوائح الخاصة بالتخلص من القمامة حماية للصحة العامة والبيئة من التلوث. ولما كان إصدار اللوائح (لوائح الضبط البيئية) من قبل جهات مخولة دستوريا بذلك، فإن صدور هذه اللوائح وحده لا يكفي لحماية البيئة ما لم يتم تطبيقها، ويكون هذا التطبيق بإصدار القرارات والأوامر الفردية التي تصدر في الغالب من الوزراء المختصين بذلك، كوزير البيئة أو رؤساء الإدارات المحلية أو من رجال الضبط المختصين، و كل في نطاق اختصاصه وسلطته .

فضلا عن ذلك تتمتع سلطات الضبط الإداري بسلطة تقديرية واسعة في إصدار هذه اللوائح . وفي هذا السياق، يرى مجلس الدولة الفرنسي أن سلطات الضبط غير ملزمة بإصدارها إلا إذا كان عدم إصدارها يهدد النظام العام بخطر شديد، وتتعلق هذه القضية بالسيد "دوبليه" الذي يحوز بيت في حي سكني مواجهة لأرض يشغل جانب منها معسكر لإحدى النقابات، فطلب من العمدة تنظيم هذا المعسكر على كل إقليم البلدة حماية لصحة و أمن البلدة، فرفض العمدة هذا الطلب [1].

وأخيرا ينبغي أن نذكر أن أنظمة الضبط الإداري بصورة عامة تتخذ مظاهر متباينة بصدد تقييدها لنشاط الأفراد من أجل الحفاظ على البيئة وتتجلى هذه المظاهر بالحظر أو المنع، والترخيص، والأخطار السابقة، وتنظيم النشاط.

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي في 1959/10/23، أشار إليه ماجد راغب الحلو، **قانون حماية البيئة**، مصدر سابق، ص123.

الفقرة الثانية: أهمية الضبط الإداري في حماية البيئة

إن الضبط الإداري هو وظيفة من أهم وظائف الإدارة التي تستلزم إنتظام أمر الحياة في المجتمع، من خلال التدخلات المشروعة في نشاطات الأفراد و الجماعات، للحيلولة دون وقوع الجريمة، و السهر على تطبيق القوانين و التعليمات، كل ذلك بهدف تحقيق الدفاع الإجتماعي للوقاية من الجريمة، إضافة إلى أهميته في مجال حماية البيئة.

و هدف الضبط الإداري هو عدم الإخلال بأي عنصر من عناصر النظام العام، و هي الأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة، و مما لا شك فيه أن كل عنصر من هذه العناصر لها إرتباط وثيق بالبيئة، فالأمن العام يتطلب توفير الطمأنينة لكل إنسان و حمايته من أي إعتداء، سواء كان مصدره فعل الطبيعة كالفيضانات و الزلازل أو فعل الإنسان كإشعال الحرائق، أو الحيوان كإنتشار الحيوانات المفترسة في الطرقات العامة، و كذلك بالنسبة للصحة العامة التي يراد بها الحفاظ على صحة الإنسان من الأمراض و الأوبئة، و السكينة العامة التي يراد بها الحفاظ على الهدوء و السكون في الشوارع و كل ما يؤدي إلى الإخلال بحريات الغير.

إضافة إلى ذلك فإنه إلى جانب الضبط الإداري العام في مجال البيئة، هناك أيضا الضبط الإداري الخاص الذي يهدف من المشرع إلى تنظيم أنشطة محددة مثل الحد من إنبعاث الملوثات من المنشآت الحرفية و الصناعية.

إن التقدم الصناعي و التقني في العالم هو سلاح ذو حدين، فهو من جانب يساهم في الرقي الحضاري للأمم، و من جانب آخر له آثار خطيرة تصيب البيئة بشكل عام. و في سبيل ذلك يصدر المشرع القوانين اللازمة التي تمكنه من تحقيق أهدافه و يسند إلى جهات إدارية محددة مهمة تطبيق هذه القوانين و مراقبة تنفيذها، كالتشريعات الصادرة بشأن حماية البيئة و المحافظة عليها أو على أحد عناصرها.

فالضبط الإداري بجميع أوجهه في نطاق العناصر البيئية يهدف إلى تحقيق غايتين:

_الغاية الأولى: منع أسباب التلوث.

_الغاية الثانية: مكافحة التلوث في حال حدوثه من أجل إعادة تأهيل العناصر البيئية.

إن الضبط الإداري هو أفضل الوسائل القانونية لحماية عناصر البيئة المتعددة، الماء و الهواء و التربة و الغذاء، إذا توفرت له الفاعلية اللازمة، و يتمثل ذلك في دوره الرقابي و الوقائي المهم، مثل وضع الخطط الطويلة والقصيرة الأمد لحماية البيئة، و إجراء البحوث و الدراسات الفنية المتخصصة في مجال حماية البيئة، و تنظيم الدورات التدريبية لإعداد الكوادر الإدارية و الفنية في مجال حماية البيئة، و إقتراح و إصدار القوانين و الأنظمة الخاصة بالمحافظة على البيئة و مكافحة تلوثها، و تحديد الإدارة المحلية في مجال حماية البيئة خصوصا من حيث النظر إلى أجهزة تلك الإدارة بإعتبارها المسؤول الأول عن إدارة جهود تطوير البيئة و تحسينها.

فقد قضي أن وجود الضبط الإداري الخاص في مجال معين لا يستبعد الضبط العام بحيث يعملان معا، إلا إذا وجد نص صريح يستبعد أحدهما لصالح الآخر[1].

و أنه و في كل الأحوال فإن عدم ممارسة سلطة الضبط الخاص في حالة معينة من قبل مرجعها يولي مرجع سلطة الضبط العام ممارسة صلاحيتها للمحافظة على النظام العام عند الإقتضاء.

كما يتنبين أن القضاء الإداري اللبناني يقف في وجه سوء إستعمال سلطة الضبط الإداري، فاعتبر على سبيل المثال أن توقيف مستثمر عن إستثمار مقلعه الذي كان يقوم به عملا برخصة قانونية صادرة عن مصلحة المعادن و الأملاك العامة، هو تدبير مخالف للقانون لعدم صحة السبب الواقعي الذي إستند إليه، أي قربه من خط التوتر العالي مسافة تقل عن 50 مترا، و إصرار المصلحة الوطنية لنهر الليطاني على الإقفال و قيام الدولة بتنفيذ الإقفال يجعلهما مسؤولتين بالتكافل و التضامن إزاء المدعي بوصفه شخص ثالث بالنسبة إلى علاقات الإدارتين الداخلية و ذلك بالتساوي في الأوضاع بينهما[2].

---

(1) مجلس شورى الدولة رقم 47، تاريخ 28 تشرين الأول،1998، واقع البيئةة في المحاكم اللبنانية، وزارة البيئة بالتعاون مع الأمم المتحدة، ص8.

(2) المحكمة الإدارية الخاصة رقم 27، تاريخ 1973/3/1، واقع البيئة في المحاكم اللبنانية، ص 9.

المطلب الثاني: الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي

سأتحدث في هذا المطلب عن دور ووسائل الضبط الإداري في ردع التعديات و المخالفات عبر وسائل منحت لها من قبل القانون الإداري و ذلك في مجال الحماية البيئية.

الفقرة الأولى: وسائل الضبط الإداري البيئي

يحق لسلطات الضبط الإداري في سبيل القيام بواجبها في المحافظة على النظام العام و حماية البيئة أن تقوم باللجوء إلى وسائل متعددة و هي أنظمة الضبط الإداري أولا و من ثم القرارات و أخيرا القيام بعملية التنفيذ الجبري.

أولا: أنظمة الضبط الإداري[1]:

يقصد بالأنظمة تلك القواعد العامة الصادرة من سلطات أخرى غير البرلمان[2]. أو إنها قواعد عامة مجردة تضعها السلطة التنفيذية لحماية النظام العام في المجتمع وعن طريقها تضع هيئات الضبط الإداري قيوداً للحريات الفردية بقصد الحفاظ على الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة، وبالتالي تمس وبشكل مباشر حقوق الأفراد وحرياتهم وذلك بما تتضمنه من أوامر ونواه يجب مراعاتها عند مباشرة هذه الحقوق والحريات.

إن أبرز مثال عل ذلك هو الأنظمة الخاصة بالمرور أو تلك المتعلقة بمراقبة الأغذية والوقاية من الأمراض المعدية والأوبئة. وكذلك الأنظمة المتعلقة بالمحال العامة و تلك التي تتعلق بالمهن المختلفة و غيرها[3].

---

(1) فلا تقتصر الأنظمة الإدارية على أنظمة الضبط، بل تصدر عن السلطة التنفيذية إضافة إلى أنظمة الضبط أشكال أخرى للأنظمة، وهي (الأنظمة المستقلة، الأنظمة التنفيذية، الأنظمة التنظيمية، أنظمة الضرورة، والأنظمة التفويضية) للمزيد حول أنواع الأنظمة الإدارية ينظر: عصام نعمة إسماعيل، **الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة**، دراسات قانونية، سلسلة القانون العام، العدد الثاني، الطبعة الأولى، آب، 2003، ص28 وما يليها.

(2) بدرية جاسر الصالح، **مجال اللائحة في فرنسا**، الطبعة الأولى، مطبوعات جامعة الكويت، 1990، ص 19.

(3) سعيد السيد علي، **أسس و قواعد القانون الإداري**، ص322 ؛ نعم احمد محمد الدوري، **القرارات التنظيمية في مجال الضبط الإداري ورقابة القضاء عليها**، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون بجامعة الموصل، 2003، ص12.

في فرنسا وقبل تضمين دستور 4 / أكتوبر/ 1958 حق السلطة التنفيذية في إصدار أنظمة الضبط، كان الفقه مختلفاً بشأن هذا الحق، وبرزت جراء ذلك ثلاثة اتجاهات[1]: الاتجاه الأول، رأى عدم أحقية السلطة التنفيذية في إصدار هذا النوع من الأنظمة طالما لم ينص على ذلك في الدستور، وبالتالي فإن أي نظام ضبط إداري يصدر ويمس حقوق وحريات الأفراد مع غياب النص الدستوري يعد غير مشروع. أما الاتجاه الثاني، فقد أقر بحق السلطة التنفيذية في إصدار هذا النوع من الأنظمة مستندا إلى عرف مستقر على إصدارها. والاتجاه الثالث، رأى إنه من حق رئيس الدولة في إصدار مثل هذه الأنظمة ويستند هذا الحق على فكرة إن السلطة التنفيذية من أهم واجباتها حفظ الأمن ورعاية النظام العام وصيانته على جميع إقليم الدولة، وبالتالي إصدار أنظمة الضبط هو أمر يقتضيه الضرورات العملية وطبيعة مهام السلطة التنفيذية.

مع ذلك تعد أنظمة الضبط من أهم سلطات الإدارة لأنها تتضمن قواعد عامة موضوعية، كما تتضمن عقوبات لمن يخالف أحكامها، وتستهدف تنظيم بعض أوجه نشاط الأفراد حماية للنظام العام. فمثلاً وضع استخدام مكبرات الصوت وعدم استخدام آلات التنبيه يضمن المحافظة على السكينة العامة ويحد من التلوث السمعي[2].

كما تتقيد أنظمة الضبط الإداري بمبدأ المشروعية، ويجب ألا تخالف القوانين الصادرة بتنظيم الحريات، وكذلك ألا تخالف المبادئ العامة للقانون، فضلاً عن النصوص الدستورية من الناحية الشكلية أو الناحية الموضوعية. وحماية لحقوق وحريات الأفراد فقد تكفل القضاء الإداري في فرنسا بوضع ضوابط لممارسة السلطة التنفيذية لاختصاص إصدار أنظمة الضبط في حالة غياب نصوص قانونية تقضي بذلك[3].

ثانياً: قرارات الضبط الإداري الفردية

هي عبارة عن أوامر ونواهي فردية تصدر عن سلطات الضبط الإداري البيئي في النشاط الخاص لشخص معين أو مجموعة أشخاص معينين بذواتهم أو بصدد حالة محددة، بهدف حماية النظام العام البيئي. والأصل أن تصدر هذه الأوامر الفردية إستنادا إلى نص في القانون أو في الأنظمة الضبطية.

---

(1) عيد محمد العازمي، **الحماية الإدارية للبيئة**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص455-456.

(2) محمد حسين عبد القوى، **الحماية الجنائية للبيئة الهوائية**، دار النشر الذهبي للطباعة، 2002، ص358.

(3) عيد محمد العازمي، نفس المرجع، ص459.

إن قرارات الضبط الإداري لا تختلف عن بقية القرارات الإدارية الأخرى في كونها تقيد بجميع القواعد القانونية التي تعلوها، سواء أكانت واردة في الدستور أم في التشريعات البرلمانية، أو في الأنظمة الإدارية[1]، وأكثر من ذلك حتى في حالة عدم وجود نص تشريعي تستند عليه فإنها تكون غير مشروعة متى ما خالفت المبادئ القانونية العامة[2].

ومن أمثلة القرارات الضبطية الفردية ذات الصلة بحماية البيئة أو إحدى عناصرها، قرار بهدم منزل آيل للسقوط، وقرار بإزالة أكوام الأسمدة البلدية أو النفايات المكدسة في أحد الأماكن العامة، وقرار بمنع بيع سلعة غذائية محددة ثبت فساد المتداول منها بالأسواق، والقرار بإجازة شغل بعض أجزاء من الأرصفة في عرض بضائع التجار أو قرار الامتناع عن إصدار ترخيص لمنشات معينة لكونها تلوث البيئة، أو قرار منع أحد الأشخاص من الصيد في المحميات الطبيعية أو قرار بمنع دخول سفينة معينة إلى المياه الإقليمية للدولة لكونها تحمل مواد ملوثة أو مشعة[3].

ثالثا: إستعمال القوة المادية أو (التنفيذ الجبري)

ويقصد من هذه الوسيلة من وسائل الضبط الإداري حق الإدارة في أن تنفذ قراراتها وأوامرها الضبطية على الأفراد بالقوة الجبرية دون الحاجة إلى إذن سابق من القضاء.

---

(1) هذا التقييد للقرارات الفردية إزاء الأنظمة الإدارية يستوجب أن يحترم حتى وإن كانت الهيئة التي أصدرت القرار الفردي تتخذ مقاماً أعلى في التسلسل الإداري من الهيئة التي أصدرت النظام الإداري، كأن يكون القرار الفردي صادرا من قبل الوزير متى منحه القانون هذا الحق، والقرار التنظيمي صادر من قبل البلدية متى ما كانت تمتلك حق إصدارها قانونا. عصام نعمة إسماعيل، مرجع سبق ذكره، ص57.

(2) تعرف المبادئ العامة للقانون بأنها " تلك القواعد التي استقرت في نفس الجماعة وروح المجتمع وضمير المشرع وقواعد القانون الطبيعي ومبادئ العدالة وإعلانات أ الحقوق ويستنبطها القاضي من النظام القانوني في الدولة ويقررها في أحكامه باعتبارها قواعد قانونية ملزمة، فهي لا تستند إلى نص قانوني مكتوب وتمثل مخالفتها إنتهاكا لمبدأ المشروعية ". ويمكن أن تتفرع تلك المبادئ من أربعة مبادى أساسية هي (مبدأ الحرية، مبدأ المساواة، مبدأ العدالة، مبدأ استقرار المعاملات والأوضاع القانونية). للمزيد ينظر: عدنان عمرو، **القضاء الإداري**، المشروعية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004، ص27 وما تليها.

(3) ماجد راغب الحلو، **قانون حماية البيئة**، المرجع السابق، ص124.

إن هذه الوسيلة تعد من أخطر الوسائل الممنوحة لسلطات الضبط الإداري لانطوائه على خطر كبير يهدد الحريات العامة، و بالتالي فإنه يقتضي عليها إذا ما أساءت الإدارة استعمال سلطتها في تنفيذ قراراتها ذاتيا. لهذا السبب يمكن الإعتبار أن سلطة الضبط للإدارة في مجال التنفيذ الجبري لقراراتها ليست مطلقة، بل مقيدة و لا يجوز إستخدامها إلا في حالات محددة على سبيل الحصر. و في غير تلك الحالات يكون التنفيذ الجبري إجراء غير مشروع و معيبا بعيب إساءة إستعمال السلطة، و بالتالي يكون موضعا لإلغائه متى طعن فيه أمام القضاء.

أما في مجال حماية البيئة يقصد من هذا الإجراء سلطة هيئات الضبط الإداري البيئي في استعمال القوة المادية في سبيل تنفيذ القرارات والأوامر الضبطية الفردية على الأشخاص الطبيعية أو المعنوية من هيئات ومنشأت ومشاريع دون اللجوء إلى القضاء لاستصدار حكم التنفيذ منه، وذلك لمنع تلوث البيئة وفرض احترام القوانين والأنظمة البيئية.

كما أنه بالنسبة إلى تطبيقات هذا الإجراء والتي تتعلق بحماية البيئة أو أحد عناصرها، نذكر منها[1]:

– إبعاد الأشخاص المصابين بأمراض معدية أو وبائية أو أمراض معدية تنتقل عن طريق الغذاء إذا امتنعوا عن تنفيذ أوامر جهة الإدارة في ذلك.

– إلزام كل جهة عامة أو خاصة أو شخص طبيعي أو معنوي استورد أو جلب نفايات خطرة بإعادة تصديرها على نفقته الخاصة.

– إخلاء أحد المصانع من العاملين فيه عند تجاوزه للمعايير البيئية المقررة وارتفاع نسب الملوثات داخل مكان العمل.

– حجز إحدى الآلات أو المكائن التي ينتج عن تشغليها مخالفة للنظم والإشتراطات البيئية والتي تترتب عنه تلويث للبيئة.

– الاستيلاء على المواد الغذائية الفاسدة المعدة للبيع لدي التجار ومصادرتها وإتلافها لمنع التلوث الغذائي.

---

(1) رائف محمد لبيب، **الحماية الإجرائية للبيئة**، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة المنوفية بمصر، 2008، ص57.

الفقرة الثانية: التقنيات القانونية للضبط الإداري البيئي

إن للهيئات الإدارية الضبطية المعنية والمهتمة بحماية البيئة تقنيات قانونية تمثل سبل فنية متعددة تستعملها بهدف الحفاظ على البيئة والحد من الآثار الضارة التي تمسها أو تمس أحد عناصرها. وتلك التقنيات وفقاً لما جاءت في التشريعات البيئة المقارنة هي " الحظر، الإلزام، الترخيص، الإبلاغ، الترغيب "، وسوف تكون الصور تلك محل دراستنا في هذه الفقرة.

أولاً: الحظر أو المنع

يقصد بالحظر بصفة عامة المنع الكامل أو الجزئي لنشاط معين من أنشطة الأفراد أو الجماعات الخاصة من جانب سلطة الضبط إستثناء بهدف حماية النظام العام[1].

إن القانون في حمايته للبيئة يلجأ إلى الحظر كتقنية قانونية من خلال منع الإتيان ببعض التصرفات التي تقدر خطورتها أو ضررها على البيئة، وقد يكون الحظر مطلقاً، أو قد يكون نسبياً[2].

كما أن الحظر المطلق يتمثل في منع القيام بأفعال معينة تكون ذات آثار سلبية وضارة على البيئة، وهذا المنع يكون منعاً باتاً تاماً لا استثناء فيه.

أما الحظر النسبي فيتمثل في منع بعض الأنشطة في وقت معين أو مكان معين لإضرارها بالنظام العام، أو يتجسد في منع القيام باعمال معينة، لأن مزاولتها يمكن أن تضر بالبيئة أو إحدى عناصرها، ومن ثم لا يمكن القيام بها إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من السلطات المختصة، وبموجب الشروط والضوابط التي تحددها القوانين والأنظمة المتعلقة بحماية البيئة[2].

وقد احتوت التشريعات البيئية على هذا النوع من التقنية بصدد حماية البيئة بصورة واضحة و منع التعديات التي تضر بها.

---

(1) عادل أبو الخير، **الضبط الإداري وحدوده**، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب القاهرة، 1995، ص228.

(2) ماجد راغب الحلو، **قانون حماية البيئة**، مرجع سبق ذكره، ص134.

(3) نفس المرجع، ص 134.

ثانيا: الإلزام أو الأمر

غالباً ما يلجأ القانون إلى هذه التقنية لحماية البيئة ويقصد بها إلزام الأفراد والجهات والمنشآت بالقيام بعمل إيجابي معين لمنع تلويث البيئة المختلفة، أو إلزام من تسبب بخطئه في تلويث البيئة بإزالة آثار التلوث إن أمكن. والإلزام عمل إيجابي يعادل حظر القيام بعمل سلبي، أي حظر الامتناع عن القيام ببعض الأعمال[1].

ثالثاً: الترخيص البيئي

الترخيص هو قرار صادر من الإدارة المختصة مضمونه يتمثل في السماح لأحد الأشخاص بمزاولة نشاط معين، ولا يمكن ممارسة النشاط من قبل الأشخاص قبل الحصول على الإذن الوارد في الترخيص، ويمنع الترخيص إذا توافرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون لمنحه[2].

تبرز الحكمة من فرض نظام الترخيص تكمن في تمكين سلطة الضبط الإداري من التدخل مسبقاً في الأنشطة الفردية لاتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الأخطار التي قد تحدث بسبب ممارسة النشاط بصورة غير آمنة، وبالتالي فإن الأثر الذي يترتب على الترخيص هو إزالة الموانع القانونية التي تحول دون ممارسة النشاط الذي يقدر المشرع خطورته على المجتمع وبالتالي يخضعه لنظام الترخيص أو الإذن المسبق[3].

و تختلف الجهات الإدارية المختصة في إصدار التراخيص بإختلاف النشاط المزمع ممارسته و نوعه و أهميته. فقد يصدر ترخيص من السلطة المركزية كما في حالة الترخيص بإقامة المشروعات ذات الخطورة العالية للبيئة كالمشروعات النووية. وقد يصدر من قبل الهيئات المحلية اللامركزية كالبلديات مثل الترخيص بجمع ونقل القمامة والتخلص من النفايات المنزلية أو بفتح المحلات المقلقة للراحة أو الضارة بالصحة العامة.

---

(1) ماجد راغب الحلو، **قانون حماية البيئة**، مرجع سبق ذكره، ص136.

(2) ماجد راغب الحلو، نفس المرجع، ص136؛ و نعيم مغبغب، **الجديد في الترخيص الصناعي والبيئي والمواصفات القياسية**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006، ص94.

(3) يكون الترخيص صحيحاً إذا توافرت فيه عدة شروط هي " أن يكون الإذن في الحالات التي ينظمها القانون، وأن تلتزم الإدارة بمنح الإذن متى توافرت شروطه التي حددها القانون، وأن تكون هناك ضرورة ملزمة لهذا الإذن أو الترخيص ". .. نواف كنعان، **دور الضبط الإداري في حماية البيئة**، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، ص94.

تعد تقنية الترخيص أقل شدة من تقنيتي الحظر والإلزام على الرغم من اعتبارها أحد الوسائل أو الأساليب الوقائية المانعة، وقد وضع الفقه والقضاء لها ضوابط نصرة للحرية وتهدف تلك الضوابط إلى التضييق من سلطة الإدارة المختصة بفرض الترخيص[1].

رابعاً: الإبلاغ (الإخطار)

يعد الإبلاغ وسيلة من وسائل تنظيم ممارسة الحريات الفردية بقصد الوقاية مما قد ينشأ عنها من ضرر بتمكين الإدارة في حالة عزمها على ممارسة نشاط معين من المعارضة فيه إذا لم تتوفر فيه الشروط التي أوجبها القانون سابقاً وبصفة موحدة لتصبح له شرعيته في المزاولة شريطة أن يكون له الشأن في تقييد ممارسة النشاط المفروض عليه بالقدر الذي يجعله متفقاً مع الصالح العام. ويعنى به في مجال حماية البيئة إلزام الأفراد وأصحاب المشروعات والمنشآت التي تمارس نشاطاً ذا تأثير بيئي بإخطار السلطة الإدارية مقدماً قبل بدء ممارسة النشاط لكي تكون هيئات الضبط على علم بالنشاط، الأمر الذي يمكنها من الاعتراض على ممارسة النشاط المحظور أو اتخاذ الاحتياطات الوقائية التي تمنع من أضراره المتوقعة بعناصر البيئة المختلفة [2].

---

(1) وتتمثل تلك الضوابط في الأغلب فيما يأتي :

أ- عدم إمكانية تطبيق الترخيص على الحريات التي يكفلها الدستور والقانون، في هذه الحالة لا يمكن للإدارة أن ترفض الترخيص لمزاولة تلك الحريات.

ب- يجوز فرض تقنية الترخيص بلائحة ضبط بالنسبة لممارسة النشاط الذي يتصل باستعمال المال العام استعمالاً خاصاً أو استعمالاً غير عادي وذلك بحكم إن الإدارة يجب أن تعمل على وقاية المال العام، والمحافظة على تخصيصه للمال العام فللسلطات الضبط الإداري الخاصة بحماية بيئة الطرق العامة، أن تفرض نظام الترخيص بالنسبة لوقوف المركبات على جانبي الطريق، أو تركيب اللافتات الإعلانية، أو الترخيص بالاستعمال التجاري لجانبي الطريق العام.

ج- يجب أن يكون الترخيص الصادر من سلطة الضبط وما تتخت من قرارات الرفض مراعية فيه المساواة بين الأفراد أو المجموعات المعنية به في الحالات التي يستدعي مسبقاً، سواء أكان ذلك صراحة بالقانون أو لأمر لا يتعلق بحرية عامة يكفلها القانون. للمزيد ينظر : محمد الحساوي القحطاني، **الضبط الإداري سلطاته و حدوده في دولة الإمارات المتحدة مقارنة مع مصر**،ط1 دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،2007 ص 224 و محمد العازمي، المرجع السابق، ص 473-475.

(2) موسى مصطفى شحادة، **الوقاية من المخاطر البيئية في دولة الإمارات العربية المتحدة**، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن كلية الحقوق – جامعة البحرين، المجلد الخامس، العدد الإضافي 11/ 2008، ص267.

لذلك تعد هذه التقنية أقل تقنيات الضبط الإداري تقييدا للحرية، وقد يرجع ذلك لاعتقاد المشرع بان التلوث في هذه الحالة سوف يكون أقل خطراً على البيئة، أو إن التلوث تحدث بسبب حالة قاهرة لا دخل للأفراد فيها.

وتطبيقاً لذلك فإن القانون قد يبيح للأفراد القيام بأعمال معينة، دون الحصول على تراخيص مسبقة، بالرغم من احتمال تلويثها للبيئة، ويشترط القانون بشأنها الإبلاغ عنها إما قبل القيام بها وهو الذي يسمى بالإخطار السابق، وإما بعد القيام بها بمدة معينة ويسمى بالإخطار اللاحق.

بيد إن اشتراط القانون للإخطار السابق أو الإخطار اللاحق يتوقف على مدى خطورة وحجم الأضرار البيئية التي يمكن أن تنجم عن ممارسة النشاط المراد تقديم الإخطار عنها. فكلما كانت الأضرار والمخاطر كبيرة كلما طلب القانون الإخطار السابق، والعكس قد يكون صحيحاً[1].

ومن أمثلة الإخطار السابق في مجال حماية البيئة[2]:

1- الإعلان عن موعد نقل المواد الخطرة والطرق التي تمر من خلالها من نقطة الانطلاق إلى نقطة الوصول.

2- الإبلاغ عن تصدير النفايات إلى الخارج أو استيرادها.

3- الإخطار عن أي تصريف يحدث بسبب قاهر إلى البيئة لمواد أو منتجات خطرة.

4- إبلاغ الجزارين جهة الإدارة التابعين لها بالحيوانات التي سيقومون بذبحها قبل الذبح، و ذلك لتتمكن الإدارة من القيام بتوقيع الكشف الطبي عليها.

ومن أمثلة الإخطار اللاحق في مجال حماية البيئة:

1- الإبلاغ عن فتح المحلات التي تمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً.

2- الإبلاغ عن ممارسة النشاط الزراعي، نظراً لما يتضمنه من إمكانية استخدام الأسمدة الكيماوية والمبيدات الحشرية بما لها من آثار على البيئة.

---

(1) عيد محمد العازمي، مرجع سابق، ص 485.

(2) المرجع نفسه، ص 485- 486.

3- الإبلاغ عن تفشي مرض أو وباء معين معد كما هي الحال بالنسية لمرض أنفلونزا الطيور حيث تطلب اللوائح والتشريعات الصادرة بشأنها ضرورة الإبلاغ عن أي حالة يتم اكتشافها بين الطيور والبشر.

خامسا: الترغيب

يقصد من الترغيب كإحدى تقنيات الضبط الإداري البيئي منح بعض المزايا المادية أو المعنوية لكل من يقوم بأعمال معينة يقدر القانون أهميتها. و من الأمثلة على ذلك منح حماية البيئة ودرء بعض أعمال التلوث المساعدات المادية أو الضمانات المالية أو الإعفاءات الضريبية أو التسهيلات القانونية للمشاريع الصناعية التي تعمل على إعادة استعمال النفايات أو إستخدام المنتجات البديلة كإستعمال المنتجات التي لا تحتوي على غازات ضارة بطبقة الأوزون بدلا من تلك التي تنبعث عنها أو تغير طرق الإنتاج و إستعمال الآلات و المعدات الحديثة التي تقل آثاره الضارة على البيئة أو التي تستخدم مصادر الطاقة النظيفة كالطاقة الشمسية و غيرها[3].

---

(1) إسماعيل نجم الدين زنكنه، **القانون الإداري البيئي**، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2012، ص336.

المبحث الثاني: مسؤولية سلطة القضاء الإداري لحماية البيئة على السلطة المركزية و اللامركزية

ستأحدث في المطلب الأول من هذا المبحث عن دور و سلطة القضاء الإداري في إتخاذ التدابير الإحترازية لحماية البيئة، و في المطلب الثاني سأعرض العقوبات التي تفرضها السطات الإدارية لردع المخالفات و حماية البيئة.

المطلب الأول: التدابير الإحترازية الوقائية

لقد خص المشرع اللبناني جرائم تلويث البيئة بعقوبات زجرية و تدابير وقائية، و لا سيما بحق الأشخاص المعنويين تبعا للنشاطات الإقتصادية أو التجارية التي تمارسها هذه الأشخاص و ينتج عنها الكثير من الملوثات التي يعتبرها القانون إعتداء على البيئة. لذلك أخذت التشريعات البيئية تحرص على تحقيق التوازن بين ضرورة الحفاظ على البيئة و منع الإعتداء عليها كحق يحميه القانون، و إلزام هذه التشريعات بنصوص خاصة تتلاءم و طبيعة هذه الأشخاص المعنوية لضمان خضوعها لأحكام قانون البيئة[1].

لذلك سأتناول في الفقرة الأولى الوقف المؤقت للنشاط ، و في الفقرة الثانية سأتحدث عن الغلق أو الإقفال كتدبير إداري إحترازي في حماية البيئة.

إن التدابير الإحترازية تمثل الإجراءات توقعها السلطة القضائية بمن يثبت لديها أن حالة الخطر متوفرة لدى كل شخص طبيعي أو معنوي يرتكب جريمة أو يخشى أن يعود إلى إرتكاب سلوكيات ينهى عنها القانون[2].

---

(1) الفقرة 8 من التوصية 2 من مؤتمر ريو دي جنيرو حول الجرائم ضد البيئة لعام 1994، و التي نصت على أنه: " يجب أن تتضمن القوانين الوطنية، طبقا لدساتيرها و مبادئها الأساسية، النص على جزاءات جنائية متنوعة، و تدابير وقائية تلائم الأشخاص المعنوية و الهيئات العامة".

(2) سمير عالية، **الوسيط في شرح قانون العقوبات**، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010، ص 233.

إذ قد يتعذر تطبيق العقوبة في بعض الحالات أو يكون تطبيق العقوبة في حالات أخرى غير ملائم أو كاف لتحقيق الغرض الأساسي وهو حماية البيئة، ومن هنا برز دور التدبير الإحترازي كنظام عقابي يحل محل العقوبة أو يسد عجزها. ومن أبرز التدابير الإحترازية:

الفقرة الأولى: الوقف المؤقت للنشاط

إحتاط المشرع اللبناني في قانون حماية البيئة[1] حيث نص على التدابير التدابير الإدارية الهادفة إلى حماية البيئة كما يلي: " إن تطبيق العقوبات الجزائية لا يحول دون صلاحية الإدارات والسلطات المختصة، بعد إنذار خطي تبلغه بالطريقة الإدارية إلى المخالف، بأن تتخذ بحقه التدابير الإدارية التالية:

– فرض شروط خاصة للسماح بمتابعة تنفيذ نشاط معين، فضلاً عن تدابير وقائية ومراقبة ذاتية وتدقيق بيئي، بصورة مستمرة، وتعليق الترخيص العائد لهذا النشاط الى حين التقيد بالتدابير المذكورة.

– منع نشاط معين بسبب أخطار جسيمة يسببها للبيئة، والغاء الترخيص العائد له وإقفال المؤسسة.

– أعمال الإصلاح كإزالة التلوث، وإعادة التشجير وصيانة الأماكن على نفقة المخالف.

– فرض الإلزامات والغرامات.

– كل تدبير آخر بهدف إلى الوقاية أو إلى الحد من كل ضرر يصيب البيئة ".

أيضاً نص المشرع اللبناني في المرسوم 8018/2002 على ما يلي: " إذا كان تشغيل وإستثمار مؤسسة صناعية مصنفة مجازاً بموجب ترخيص قانوني وهو يعرض الجوار أو الصحة العامة لمخاطر أو لمحاذير هامة، رغم التدابير المتخذة، يطلب وزير الصناعة من صاحب المؤسسة إتخاذ تدابير إضافية لتلافي المخاطر والمحاذير المذكورة، فإذا لم تنفذ التدابير الإضافية ضمن المهلة المحددة أو إذا كانت هذه التدابير غير كافية لتلافي المخاطر والمحاذير، يمكن إيقاف المصنع مؤقتاً عن العمل بإنتظار معالجة وضعه[2].

---

(1) المادة 57 من قانون حماية البيئة اللبناني.

(2) المادة 35 من المرسوم رقم 8018 الصادر تاريخ 12/6/2002، المتعلق بتحديد أصول وإجراءات وشروط الترخيص بإنشاء المؤسسات الصناعية وإستثمارها، الجريدة الرسمية، العدد 37، تاريخ 27/6/2002، ص 4681.

إذا تلجأ الإدارة لإتخاذ تدبير الوقف المؤقت في حالة وقوع ضرر بيني ناتج عن مزاولة المشروعات الصناعية، إذ أن قرار الوقف يصدر عن المحافظ، ويتضمن تعليق العمل أي المنع من الاستمرار في إستغلال المنشاة، وقد إعتبر مجلس شورى الدولة أن توقيف المؤسسات المصلة عن العمل عند عدم قيامها بتصحيح أوضاعها بناء على قرار المحافظ، يستلزم إجراءات مسبقة منها: إنذار صاحب العلاقة بوجوب تصحيح وضعه ضمن مهلة معينة، وإنقضاء المهلة الإدارية دون تصحيح الوضع، وتنظيم محضر بالمخالفة في حال استمرارها. وبالتالي رأى الاجتهاد أن هذه الاجراءات المسبقة هي من المعاملات الجوهرية التي تعرض القرار الإداري للطعن في حال صدوره دون مراعاتها[1].

ومن ناحية أخرى يحق للقاضي الناظر بالمنازعات البيئية، أن يأمر بوقف النشاط الضار أو ضبط المواد الجرمية وإقفال المؤسسة مؤقتاً عن العمل. وقد أصدر القضاء اللبناني قرار بالرجوع عن التدبير المؤقت الذي قضي بوقف الأعمال الجارية ضمن جبل النفايات وإقفال مطمر برج حمود لفترة مؤقتة، بعد ما تبين أن جزءاً من الأتربة الممزوجة بالنفايات تنتقل من الجبل وترمى في البحر.

وجاء في القرار : " إن كافة الأعمال التي تقام في المطمر هي تحت إشراف ومراقبة مستشار من مجلس الإنماء والإعمار، وأن الهدف من قرار وقف الأعمال في الجبل مؤقتاً هو الحرص على تجنب أي كارثة بيئية في البحر. وبما أنه جرى التأكد من مدى وجود براميل سامة أو مطمورة، تقرر الرجوع عن قرار وقف الأعمال في جبل النفايات"[2].

إذا الوقف المؤقت للنشاط يعتبر من أهم التدابير الإحترازية التي يتخذها القاضاء الإداري في مجال حماية البيئة من التعديات.

---

(1) مجلس شورى الدولة رقم 199، تاريخ 15/12/2003، الدولة اللبنانية ضد متى، مجلة القضاء الإداري، 2008، ص 374 و375.

(2) قاضي الأمور المستعملة في المتن، قرار رقم 1991 تاريخ 24/11/2016، كساندر، المجلد 11، 2016، ص 2130 و 2131.

الفقرة الثانية: الغلق / الإقفال

يعد جزاء الغلق أو الإقفال من التدابير الإدارية والجزائية في مجال جرائم تلويث البيئة ويقصد من الغلق كعقوبة أو جزاء جنائي هو منع الشخص المعنوي المخالف لأحكام التشريعات البيئية من ممارسة نشاطه المعتاد دون المساس بوجوده القانوني [1].أما الإغلاق كجزاء إداري أو تأديبي تأمر به وتنفذه السلطة لإدارية بسبب عدم وجود ترخيص بفتح أو إدارة المنشأة بقصد المحافظة على النظام العام[2].

ويعتبر جزاء غلق المؤسسة من أخطر العقوبات التي تمنع المنشأة من ممارسة نشاطها بصفة مؤقتة أو دائمة. وقد إعتمد المشرع اللبناني نظام غلق المنشأة من خلال نص المرسوم 8018/2002 الذي يتضمن: " إذا كان إستثمار مؤسسة صناعية غير مجاز بموجب ترخيص نظامي، يلحق أضراراً بالجوار أو بالصحة العامة، يحق لوزير الصناعة بعد أخذ رأي لجنة الترخيص المختصة، أن يطلب إلى صاحب المصنع تسوية أوضاع مؤسسته، ضمن مهلة ستة أشهر كي يحصل على الترخيص القانوني. وإذا إمتنع صاحب المصنع عن القيام بما طلب منه ضمن المهلة المذكورة، يتم إقفال المصنع، وذلك بعد إستطلاع رأي لجنة الترخيص والمجلس البلدي المختص[3]. وإذا قامت المؤسسة المعنية بتسوية وضعها لاحقاً، يسمح لها بإستعادة نشاطها بعد موافقة وزير الصناعة. ولكن لا يحق للمؤسسات الصناعية التي طالها تدبير الغلق أن تطالب بأي عطل وضرر من جراء التكاليف أو الخسائر التي تلحق بها من جراء تطبيق التدبير المذكور[4].

لذلك، يعتبر الغلق المؤقت للمنشأة جزاء إداري صارم ووسيلة إصلاح فعالة. نظراً لما تتكبده المنشأة من خسائر إقتصادية واجتماعية ضخمة، الأمر الذي يردع المخالفين خوفاً من التعرض للإقفال، و في نفس الوقت يعتبر هذا التدبير من التدابير الواقية للبيئة.

---

(1) سمير عالية، **الوسيط في شرح قانون العقوبات**، مرجع سبق ذكره، ص 245.

(2) علياء زكريا، جمال عبد القادر بارافي، **الوافي في شرح قانون حماية البيئة وتنميتها**، مكتبة الآفاق المشرقة ناشرون، طبعة محكمة علميا،2017 ص 450.

(3) المادة 34 من المرسوم 8081/2002.

(4) المادة 12 من المرسوم رقم 9765 الصادر تاريخ 11/3/2003، المتعلق بالرقابة والتدابير المتعلقة بالمؤسسات المصنفة، الجريدة الرسمية، العدد15، تاريخ2003/3/20، ص1518.

إذا بمقتضى هذه المواد، يمكن إنزال عقوبة الغلق على المنشأة المسؤولة عن إرتكاب جرم تلويث العناصر البيئية كعقوبة أصلية سواء كان ذلك بصورة دائمة أو مؤقتة، ويترتب على الإغلاق النهائي سحب الترخيص أما الإغلاق المؤقت فيلغي الترخيص طيلة مدة الإغلاق فقط[1].

بناء عليه، أثارت التدابير المتعلقة بالمؤسسات الملوثة جدلاً فقهياً بين مصطلح " الإيقاف " و " الغلق حول الطبيعة القانونية لكل منهما. فالبعض يرى أن الغلق ليست عقوبة، إنما مجرد تدبير إداري. بينما إعتبر البعض الآخر، أن الغلق في القانون العام يجمع بين العقوبة الجزائية ومعنى التدبير الإداري الوقائي. لذلك نجد القاضي ينطق تارة بتدبير الإقفال كعقوبة لأجل ردع الجانح، وتارة أخرى يعتمد على هذه التدابير الإحترازية ذات الهدف الوقائي كالمنع من ممارسة النشاط أو المصادرة وغلق المؤسسات.

لذلك يعد تدبير الغلق من الجزاءات المناسبة في قسوتها وشدة تأثيرها للنيل من الأشخاص المعنوية المخالفة، وخاصة في حالة التكرار وإرتكاب جريمة أخرى، حيث يعتبر تدبير الإغلاق بمثابة الإعدام بالنسبة للشخص المعنوي، لما يستتبع ذلك من خسارة مادية أكيدة تلحق بأصحاب المشروع والعاملين فيه. وللتدليل على الجزاءات الإدارية في مجال التلوث البيئي، نشير إلى قرار صادر عن محافظ جبل لبنان، قضى بإقفال مصنع " أدونيس لتعبئة المبيدات الزراعية " في منطقة نهر إبراهيم، حيث إستند في قراره، إلى كتاب وزارة البيئة الذي تشير فيه بأن المصنع مصدر تلوث لمياه النهر، مما أدى إلى نفوق السمك فيه[2].

في لبنان هناك غياب تام للمسؤولية المترتبة على صاحب المؤسسة في إزالة الضرر البيئي التي أحدثتها مؤسسته بعد إقفالها، إذ يعمد الصناعي إلى التوقف عن التصنيع والإنتقال إلى نشاط آخر أو إلى مكان آخر، ويعطى له الترخيص بالإستثمار دون إعادة التأهيل أو التشجير. بالرغم أن المرسوم رقم 8803/2002 فرض تصحيح الوضع في المقلع وإعادة التأهيل بعد إنتهاء العمل؛ إلا أن مختلف التدابير المشار إليها في النصوص القانونية لا تنفذ ضمن الوسائل المرسومة لها، ما يعطل تطبيقها، و بالتالي تبقى الإعتداءات مستمرة على البيئة في ظل هذا الواقع.

---

(1) عمر سالم، **المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية وفقاً لقانون العقوبات الفرنسي الجديد**، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1995، ص 72.

(2) المرجع كساندر، المجلد 9، 1996، ص 62.

المطلب الثاني: العقوبات الإدارية

تتعدد الجزاءات في التشريعات البيئية، و أبرزها الجزاءات الإدارية و التي تكون عبر إغلاق المنشأة المخالفة و سحب الترخيص أو عدم تجديده. و الجزاء الإداري البيئي هو بمثابة عقاب توقعه السلطة الإدارية بتفويض من المشرع على المخالفين لإلتزاماتهم البيئية الإيجابية أو السلبية[1]. و تأتي العقوبات الإدارية بقصد الإبطال أولا و سحب الترخيص ثانيا.

الفقرة الأولى: إبطال القرار الإداري المضر بالبيئة

إن القاضي الإداري في غياب الطرق القانونية الخاصة بالبيئة لديه بعض الوسائل لمعاقبة الإنتهاكات البيئية المباشرة وغير المباشرة: الإبطال، تصحيح الخطأ والعقاب الجنائي. إذ يستطيع القاضي الإداري أن يبطل القرار الإيجابي أو السلبي الذي تتخذه السلطات العامة، والذي لا يحترم القاعدة القانونية المتعلقة بحماية البيئة. يمكن أن تتمثل قرارات الإبطال القضائية الإدارية في الإنتهاكات التي تصدر من المنشآت المصنفة وهي المنشأت التي بطبيعة عملها تضر بالبيئة مثل محطات الوقود ومصانع توليد الكهرباء. ففي فرنسا ومنذ العام 1804 كانت الإدارة تطلب تقارير من المؤسسات الكيميائية لتعرف مدى الضرر الذي تسببه بعض المصانع، ومع ذلك بقيت إشكالية التوفيق بين الضرورات الصناعية وحماية البيئة من الأضرار. فإذا كان القاضي يستطيع إبطال ترخيص يخالف التشريع البيئي فإن أخذ بعض المعطيات بعين الإعتبار يمكن أن يؤدي به إلى إرجاء أو رفض إتخاذ قرار بالإبطال[2].

ولعل أبرز مثال مكب النفايات الذي يعمل في ظروف غير صحيحة وغير قانونية إزاء متطلبات البيئة: يمكن أن يقرر القاضي الإداري في هذه الحالات أن إستمرار هذا الوضع غير الشرعي أفضل رغم الإنتهاك لقواعد البيئة.، إذ أن الوقف الفوري والمفاجئ للعمل سوف تكون له مساوى خطيرة على مبدأ إستمرارية المرافق العامة و حماية الصحة العامة.

---

(1) ماجد راغب الحلو، **قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية**، مرجع سبق ذكره، ص143.

(2) جورج سعد، **القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية**، الجزء الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2012، ص 167.

بمقتضى المادة 62 من نظام مجلس شورى الدولة: " ينظر مجلس شورى الدولة في طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الإدارية سواء أكانت تتعلق بالأفراد أم بالأنظمة والصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية".

و في مجال حماية البيئة إن دور القاضي الإداري هو ضمان إحترام الشرعية، أي حماية الأفراد إزاء تجاوزات الإدارة وضمان إحترام القواعد العليا. يتحقق القاضي من أن لا عيوب تشوب الشرعية الخارجية (عدم صلاحية، عيوب شكلية، عيوب إجرائية). كما يتأكد من عدم وجود عيوب داخلية (خطأ قانوني، خطأ مادي، إنحراف السلطة أو الخطأ الساطع بالتقدير). وهنا صعوبة عمل القاضي الإداري تتأتى من أنه غالباً ما يجد نفسه أمام قواعد قانونية متناقضة وينبغي عليه الإختيار بينها. إضافة إلى أن القاضي الإداري ليس قاضي البيئة بل قاضي إداري ومهمته الأولى ليست حماية البيئة بقدر ما هي إيجاد حلول إستناداً إلى القانون التي تكون الإدارة طرفاً فيها. فالقاضي ليس عدو للبيئة، إنما المبادئ والنصوص التي تحكم هذه النزاعات هي غالباً ثمرة تسويات مصالح متناقضة.

و بكل الأحوال إن القاضي اللبناني و الفرنسي يعاني من شح في النصوص البيئية، فيصدر قرارات تعكس فوضى في النصوص أو الأصح تعكس تمزق المادة البيئية بين من ناحية أيديولوجيا المصلحة العامة والإكراهات الإقتصادية[1]. إضافة إلى ذلك فإن القاضي الإداري يفضل إعطاء الأولوية لنصوص قانونية خاصة ويستبعد تطبيق النصوص العامة المتعلقة بحماية البيئة والقائمة في قانون البيئة. ففي قرار صادر في 3/11/2003 طلبت الجهة المستدعية إبطال قرار إتخذه وزير الزراعة يحدد فيه الإجراءات التقنية المتعلقة بمرض يصيب الحيوانات البقرية، لكن مجلس الدولة رأى أن هناك نصاً خاصاً يسمح للوزير إتخاذ هذا القرار وهو نص المادة 224 من القانون الريفي الذي يتفوق على النص العام القائم في المادة 110 من قانون البيئة لأن المشرع قد لحظ نظام أولويات بين النصوص[2].

---

(1) ماجد راغب الحلو، **قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية**، مرجع سبق ذكره، ص 146.

(2) Thomas Suvillan, **Environmental law hand book**, (op.cit), p.53

في لبنان نلتمس – ولو بشكل غير مباشر – مساهمة القضاء اللبناني، في تكريس جانب المصلحة العامة في المسائل البيئية. ففي هذا المضمار، رد مجلس شورى الدولة اللبناني مراجعة تقضي بوقف تنفيذ المرسوم التنظيمي رقم 8803 لسنة 2002 الخاص بالمقالع والكسارات، وإعتبره ذو إتصال بحقل السلامة العامة والصحة العامة، وبأحكام ذات علاقة بتأثير مشاريع المقالع والكسارات والمرامل على البيئة والتوازنات الجيولوجية والمياه الجوفية وراحة الجوار وطريقة التخلص من النفايات[1]. والجدير ذكره، أن الإجتهاد الإداري الفرنسي واللبناني يتبع القاعدة الليبرالية: " الحرية هي القاعدة والتضييق هو الإستثناء[2]. لكن هذه القاعدة في المجال البيئي سوف تجد تطبيقاً خاصاً لها، ونعتقد أن القضاء الإداري لن يعملها إلا إنتقائياً حتى أننا ننزع إلى الإعتقاد أنه في المجال البيئي ربما يكون التضييق هو القاعدة والحرية هي الإستثناء. مما يفيد أن القضاء اللبناني لا يتوانى عن إبطال القرارات الإدارية التي تضر بالأفراد إذا ما إستمرت. أخيرا يمكن القول بأنه تتفوق على حماية البيئة إهتمامات أخرى ذات مصلحة عامة. وبذلك يهتم قاضي الإبطال بضرورات النشاط الإداري ولا يبطل منهجيا كل إنتهاك للبيئة بل يوازن مع مصالح أخرى. وهنا يجد القاضي نفسه أمام خيار صعب لأن أمامه مصلحتان عامتان: حماية البيئة والمصالح الإقتصادية والإجتماعية، بالتالي المسألة ليست أي مصلحة أقوى إنما هي مسألة أولوية.

الفقرة الثانية: سحب الترخيص

يجيز قانون حماية البيئة 444 للجهات الإدارية المختصة سلطات إلغاء أو سحب الترخيص اللازم لمباشرة أنشطة معينة و الطعن بها أمام القضاء الإداري، بالإضافة إلى صلاحية الرقابة و الإشراف. و يعتبر إلغاء الترخيص هو إنهاء الإذن أو عدم السماح بممارسة النشاط وهو من أكثر العقوبات الإدارية الغير مالية قسوة وشدة، والتي يمكن توقيعها لمواجهة الأضرار البيئية الخطرة والجسيمة، وذلك للتخلف أو عدم الإلتزام بشرط أساسي من الشروط القانونية لإعطاء الترخيص[3].

---

(1) واقع البيئة في المحاكم اللبنانية، ص 153.

(2) سليمان بن حمد بن سيف العلوي، **مفهوم حماية البيئة ودور القضاء الإداري**، أطروحة دكتوراه، المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق و العلوم السياسية و الإدارية و الإقتصادية، الجامعة اللبنانية، بيروت،2013 ص 178.

(3) عبد محمد العازمي، **الحماية الإدارية للبيئة**، دار النهضة القاهرة، 2009، ص 559.

إن القاضي الإداري الفرنسي[1] ، بخلاف القاضي اللبناني للأسف، يمتلك سلطة الإيعاز إلى الإدارة والسماح لها بتنفيذ إجراءات خاصة أو إعطاء أمر للسلطات الإدارية لأن القانون الفرنسي رقم 125 الصادر في 8 شباط 1995، يمنح القاضي الإداري سلطة اعطاء الأوامر في كل الميادين بحيث لا يمكنه فقط إلغاء العمل بل أيضا الحلول محل الإدارة واعطاء إذن كان مرفوضاً.

كما أنه يمكن للقاضي الإداري أن يمنح ترخيصا وأن يأمر بتعليق أشغال الإنشاءات المعنية، أو أن يأذن بمتابعة هذه الأشغال، مؤقتا بإنتظار صدور قرار المحافظ، أو أن يأمر بإصلاح الموقع ويستطيع أيضاً إحالة المستثمر على الإدارة التي ستحدد الشروط التي سيخضع لها الإستثمار في الحدود التي يثبتها الحكم الصادر. كذلك يمكن أن يفرض عقوبة بتعليق أو حتى بإيقاف الإستثمار، لكن بشرط أن تكون قواعد الإجراءات المفروضة على الإدارة قد تم إحترامها. إضافة إلى ذلك هناك عدد من التراخيص الإدارية المركزية أو اللامركزية التي لا تراعي حماية البيئة، و من الطبيعي أن صاحب النشاط التجاري سواء كان نشاطه إقتصاديا أو ترفيهيا أو سياحيا، أو أي نشاط له علاقة بالبيئة، يحتاج إلى ترخيص او تصريح من الإدارة المعنية و يمكن أن يحصل عليها من أكثر من جهة إدارية، و يحق للجهة الإدارية بالتالي الإعتراض على النشاط إذا تبين أنه يضر بالبيئة، و فرض الشروط و الإرشادات على صاحب هذا التصريح، و يحق لها أيضا مراقبة النشاط و إخضاعه للأنظمة و هذا غير موجود للأسف في نصوص قانون حماية البيئة اللبناني، و الذي من المفترض تعديله لمعالجة هذا القصور و الخلل. لذلك فإنه من واجب أي مؤسسة أو أي شخص يرى ضرر من هذه القرارات الإدارية أن يطعن أمام مجلس شورى الدولة أي القضاء الإداري. بناء على ذلك، إن سلطة الإدارة التقديرية في إعطاء التراخيص تكون ضعيفة و كذلك بالنسبة إلى سلطتها في الإلغاء تكون ضعيفة أيضاً، ويقوم القانون لها بتحديد حالات إلغاء الرخصة[2]، كما ويحدد لها القانون بالإضافة إلى ذلك شروط منحها.

---

(1) Michelle Prieur, **Droit de L'environnement**, (op.cit), p.123

(2) إن أهم أسباب إلغاء تراخيص المشروعات هي:

- إذا كان إستمرار تشغيل المشروع خطرا يهدد الأمن العام أو الصحة العامة.
- إذا أصبح المشروع غير مستوف للإشتراطات الأساسية الواجب توفرها من أجل حماية البينة.
- إذا صدر حكم نهائي بإغلاق المشروع أو بإزالته.

أما بالنسبة للمحلات الخطرة فإن إخضاعها للترخيص غايته الأصلية التثبت من أن الإنشاءات المنوي بناؤها وإستثمارها لا تخالف الأحكام القانونية وحقوق الغير ومواصفات السلامة العامة[1]. ولقد أجازت المادة 30 من المرسوم الإشتراعي الصادر في العام 1932 إلغاء الرخصة (وبالتالي سحبها خلال مهلة الشهرين) بإستثمار المؤسسة المصنفة، إذا كانت المحاذير والمخاطر الناشئة عنها لا يمكن تلافيها بالتدابير المقررة بالمواد 11 و 14 و 15 و 17 و 19 المتعلقة بالشروط الفنية التي تفرض لتداركها، و هذا الإلغاء يتم بمقتضى مرسوم بعد إستطلاع رأي اللجنة الصحية الدائمة. ولكن رقابة القضاء الإداري هنا قوية بحيث أن المرسوم في حال لم يوضح الشروط الفنية التي أدى عدم توفرها في المؤسسة، يحق له إتخاذ قرار بإلغاء الرخصة. وبالتالي:"لا يقفل محل مصنف إلا بعد إنذار صاحب الحق المكتسب بالإستثمار بوجوب تلافي المحاذير والتقيد بالشروط القانونية، يكون المرسوم المطعون فيه مخالفاً لأحكام المادة 30 من المرسوم الإشتراعي 21 وبالتالي مستوجبا الإبطال". كما يكون مستوجب الإبطال قرار محافظة البقاع القاضي بإلغاء رخصة إستثمار محطة محروقات في سعدنايل، لأنه لا يوجد نص صريحاً يعطي المحافظ صلاحية إلغاء الإستثمار، إذ أن إلغاء الإستثمار يتم بمرسوم بعد إستطلاع رأي اللجنة الصحية[2]. و لقد دعم الإجتهاد قرار إلغاء المؤسسات العاملة خلافا لمنطوق ترخيصها، واعتبارها تعمل دون ترخيص.

إذ رأى القضاء الإداري أن قرار المحافظ إقفال ملحمة معدة لبيع اللحوم (مؤسسة من الفئة الثالثة) هو في محله القانوني، لأن الخروج عن العمل المحدد هو خروج عن شروط الإنشاء، وبالتالي إعتبار النشاط المستجد غير مرخص؛ كأن يقوم صاحب ملحمة بإستعمالها كمسلخ مؤقت لذبح المواشي من أبقار وأغنام وسلخها لبيعها في ملحمته وفي ملحمة أخرى يستثمرها. ما يعني أن صاحب المؤسسة بإرتكابه أفعال الذبح والجز داخل الملحمة، يكون قد خالف الأحكام التي ترعى إستثمار الملحمة، وبالتالي حولها من مؤسسة مصنفة فئة ثالثة إلى مؤسسة مصنفة فئة ثانية دون ترخيص مسبق. مما يستوجب إيقافها عن العمل وإقفالها[3].

---

(1) مجلس شورى الدولة قرار رقم 17 تاريخ 17/10/1995، شركة يونيفرسال غاز ش.م.ل الدولة، مجلة القضاء الإداري، 1997، ص 19.

(2) مجلس شورى الدولة قرار رقم 259 تاريخ 6/2/1997، يوسف الشحيمي ورفاقه الدولة، مجلة القضاء الإداري، 1998، ص 279.

(3) مجلس شورى الدولة قرار رقم 437، تاريخ 14/4/1999، حلال ورزق/ الدولة.

وبما يتعلق بتراخيص إشغال الأملاك العامة النهرية، إعتبرها القضاء أنها تتدرج في عداد القرارات غير المنشئة للحقوق، وتفيد بوقتية الترخيص، وإمكانية الإدارة بإلغاء الترخيص دون التقيد بمهلة وبقطع النظر عن مسألة المشروعية والإكتفاء بالملاءمة وذلك تحت رقابة القضاء الإداري[1].

مما يقتضي القول بتغليب مبدأ المشروعية على مبدأ المساواة، بمعنى أن مبدأ المساواة يطبق على الأشخاص الذين هم بذات الوضع القانوني الصحيح ولا يمكن الأخذ به وتطبيقه على الحالات المخالفة للقانون .

نستنتج من ذلك، أن إلغاء المؤسسة المصنفة من التدابير الأخيرة التي لا يجوز للإدارة أن تلجأ إليها، إلا بعد أن تستنفد جميع الوسائل القانونية لدرء الأخطار. وبالتالي تكون الإدارة ملزمة بحكم الضرورة إتخاذ التدابير القاضية إما بالإقفال المؤقت بواسطة ختم المؤسسة المصنفة بالشمع الأحمر، أو بإلغاء رخصة المحل عند الاقتضاء بدون تعويض بمقتضى مرسوم بعد إستطلاع رأي اللجنة الصحية الدائمة[2]. لذلك يستبعد القضاء الإداري في العديد من أحكامه إلغاء الترخيص، لما يستتبع ذلك من إخلال في التوازن بين الأنظمة الثلاثة القضائية، الإقتصادية، والإجتماعية.

---

(1) مجلس شورى الدولة قرار رقم 241 تاريخ 13/12/2007، خليل وإلياس الحاج/ الدولة، مجلة القضاء الإداري، 2016، ص332.

(2) المادة 30 من المرسوم الإشتراعي رقم 21 الصادر تاريخ 22/7/1932، المتعلق بالمحلات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة، الجريدة الرسمية، العدد 3357، تاريخ 14/7/1932، ص 4.

خاتمة

لقد توصلنا في هذه الرسالة المتواضعة إلى عرض الدور الذي يلعبه القانون الإداري لحماية البيئة ، وذلك انطلاقاً من أحكام الدستور والقوانين المرعية الإجراء خاصة قانون حماية البيئة رقم 444/2002، و القانون الإداري المفتقر في لبنان إلى آليات فعالة تحمي البيئة من المخاطر و التعديات.

حاولنا في هذه الدراسة تسليط الضوء على الدور الأساسي الذي يلعبه القانون الإداري و خاصة القضاء الإداري عبر كافة اجهزته لحماية البيئة في لبنان، إضافة إلى عرضنا للنقاشات والخطابات و المؤتمرات الدولية والإقليمية والوطنية حول قضايا وشؤون البيئة، من أجل وضع وتحديث أدوات وآليات و مبادئ القانون الإداري لحماية البيئة و ذلك إنسجاما مع قواعد المسؤولية الدولية. لكن و مع الأسف فإن الواقع في لبنان يشهد عكس ذلك، حيث لا تزال هذه الجهود والمبادئ رهينة الإعتبارات والحسابات الضيقة على مختلف الأصعدة، والمشكلة تتمثل بإفتقاد لبنان لبرنامج عمل واضح ومتعدد الأطراف على المدى البعيد. و بعد أن تحدثنا عن التحديات القانونية التي تحمي البيئة و عرضنا مقاربة للقوانين اللبنانية التي تحمي البيئة، لاحظنا أن المشرع اللبناني قد كرس أهمية المحافظة على البيئة في قانون حماية البيئة رقم 444 عام 2002 الذي تكمن أهميته في اعتماد صفة المنفعة العامة لحماية البيئة، إلا أنه لم تصدر لحينه استكمال معظم المراسيم التطبيقية مما يحول دون تطبيقه. وعليه، هناك ضرورة بالغة الأهمية لإصدار كافة المراسيم التطبيقية لهذا القانون لحماية البيئة لأنها تشكل قواعد قانونية مستقلة ونظام قانوني بيني مستقل.

أما على الصعيد الإداري، فيبدو أنه من المفيد جدا تعزيز اللامركزية الإدارية التي تعمل على نمو الأقاليم وازدهارها. فمن الضروري إعادة النظر في علاقة السلطة المركزية بالإدارات المحلية حتى تتحرر هذه الأخيرة من بعض القيود التي تعيق تقدمها. وفي مجال التنمية البيئية المحلية، نجد أن القواعد القانونية لا تخاطب ولا تضبط سوى أعمال التلوث الناشئة عن تدخل الإنسان فقط، أي لا تخاطب سواء السلوك الإنساني الخارجي. لذلك يجب أن نقر في الأذهان أن التشريعات والقوانين المتعلقة بحماية البيئة التي تصدر في لبنان ، مهما كانت متكاملة، فلن يكون لها أي فاعلية أو أثر واضح إذا لم تطبق في العمل بصورة دقيقة وشاملة، أسوة بالدول المقارنة مع قوانينها المختلفة و لكن الهدف واحد هو حماية البيئة.

كما أنه و في إطار شرحنا للمسؤولية الدولية لحماية البيئة، استوقفتنا المواقف الأنانية والتباينات والإنقسامات الدولية بين مختلف الفعاليات العالمية فيما يخص قضايا حماية البيئة.

فهي ما زالت مستمرة بالرغم من توسع رقعة المخاطر والتهديدات البيئية التي تهدد الأمن البيئي على غرار التصحر والجفاف والفياضانات نتيجة تغيرات المناخ وارتفاع درجة حرارة الأرض التي نتج عنها من ذوبان للجليد القطبي.

إذا إن المخاطر التي تتعرض لها البيئة أصبحت تشكل تهديدات كبرى لكافة الدول في الوقت الحاضر، و في المستقبل فإن هذه الأخطار ستهدد البشرية واستمرارها و ذلك في ظل تصاعد الغازات الدفيئة والملوثة وانتشار إرهاب التلوث الكيميائي والجرثومي والإشعاعي وانتشار الأوبئة وتراجع الانتاج القومي العالمي في ظل تزايد السكان الذي ناهز 8 مليار نسمة، إضافة إلى إزدياد البطالة والفقر والجوع والمرض لذلك يجب الأخذ بعين الإعتبار و بشكل فوري و سريع الإقتراحات و الحلول التالية:

1_ تعيين مجلس وطني بيئي من ذوي الإهتمام و الإختصاص البيئي حصرا، يتمثل بالبلديات و المجتمع المدني و الجمعيات و الباحثين و الخبراء و القانونيين و المهندسين المختصين بالتصنيع البيئي، يرأسه وزير البيئة و يهتم بوضع سياسة عامة إستراتيجية، و تقديم الحلول و المعالجات و الرقابة بصلاحيات حصرية به.

2_ تجميع النفايات المبعثرة من كل المناطق السكنية، و المباشرة في إيجاد أماكن ساحلية بعيدة عن السكان و دفنها في مطامر ضمن الإطار التحويطي المأمون بيئيا لأنها تحتوي على تلوث جرثومي سام، و إن إنتقالها خلافا لإتفاقية بازل 1989 يعرض الطرفين المصدر و المستورد إلى التقاضي الدولي مستقبلا و البدء في معالجة النفايات الجديدة مع حوافز لتشجيع الفرز المنزلي. أما النفايات الطبية فيلزمها محارق خاصة بها، نظرا لخطورتها، و تخضع للمعايير الدولية المتبعة.

3_ تأمين أماكن دائمة بقوة القانون في جميع المحافظات اللبنانية لتأسيس منشآت (الفرز_ التدوير_ إعادة التدوير_ التسبيغ_ و تصنيع العوادم) بإدارة البلديات و رقابة المجلس الوطني البيئي.

4_ إشراك المهندسين البيئيين الصناعيين اللبنانيين و الإستعانة بالخبرات الخارجية في إدارة المنشآت، و تدريب العمال و الموظفين (في عملية التصنيع البيئي) و مراقبة التنفيذ من قبل المجلس الوطني البيئي بالتعاون مع إدارة البلديات.

5_ إنشاء كلية قانون بيئي و قضاء بيئي مستقل، يتألف من محاكم جزائية و جنائية و إدارية و نيابات عامة في المحافظات اللبنانية و ضابطة إدارية بيئية وضابطة عدلية بيئية و مختبرات بيئية جنائية و شرطة بيئية متخصصة لإعداد جيل جديد من القضاة و المحققين و المحامين البيئيين.

6_ الحاجة إلى آلية قانونية تطبيقا للقانون 2002/444 لحماية البيئة، بالإضافة إلى نظام إستصدار التشريعات البيئية الذي أنجزته وزارة البيئة نهاية عام 2003 فهي تشكل نظام قانوني بيئي شامل و أداة مساعدة في تفعيل القضاء البيئي.

7_ وضع نظام ضريبي بيئي و فرض الضرائب على الإنبعاثات و المخلفات الضارة بالبيئة و على السلع و الخدمات و المنتجات و إستخراجات الموارد الطبيعية التي تسبب التدهور البيئي و خاصة النشاطات البشرية التي تؤدي إلى تلوث الهواء و الماء و الغذاء و التربة و الأنهر و الشواطئ البحرية و تلحق الضرر بالبيئة و التي تشكل خطر على صحة الإنسان و النظام الإيكولوجي البيئي.

8_ ضرورة إنشاء المجلس الوطني البيئي إذ أنه بعد إنشاء هذا المجلس تتحقق الإنجازات الآتية:

أ_ تنتقل مسؤولية الحكومة من قضايا البيئة إلى المجلس الوطني البيئي و البلديات.

ب_ إستيعاب عدد كبير من العمال و الموظفين في المنشآت المتخصصة في كل المحافظات.

ج_ تحسين الوضع الصحي من الأمراض البيئية و بالتالي تراجع كلفة الإستشفاء و تحسين السياحة البيئية.

د_ عائدات مالية من التصنيع البيئي عبر التجارة المستدامة مما يعزز موازنة وزارة البيئة و البلديات مستقبلا.

هـ_ يهتم المجلس الوطني البيئي برئاسة الوزير بالعلاقات الخارجية الدولية سعيا للمساعدات المالية من صناديق التغيرات المناخية المخصصة من المؤتمرات الدولية و المنظمات الدولية و الإقليمية كهبات لمواكبة التطور التقني لحماية البيئة و الإنتقال إلى معالجة المياه الآسنة (الصرف الصحي) و تكريرها ليصب مياه نظيفة في الأنهر حفاظا على التنوع الإحيائي و نظافة الري للمزروعات و نظافة الشواطئ البحرية و معالجة النفايات الطبية و الصناعية و النفايات الزراعية و نفايات المسالخ و مزارع الطيور و الحد من إفراط المبيدات السامة فهي قضايا تنتظرنا لا تقل أهميتها عن أضرار النفايات المنزلية والصلبة[1].

(1) عامر طراف، مقال منشور في مجلة الحقوق و العلوم السياسية، العدد التاسع، تاريخ 2016/3، ص398_404.

لائحة المراجع

المراجع باللغة العربية

أولا: المؤلفات

1_إسماعيل (عصام)، **الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة**، دراسات قانونية، سلسلة القانون العام، العدد الثاني، الطبعة الأولى، آب، 2003.

2_أبو الخير (عادل)، **الضبط الإداري وحدوده**، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب القاهرة، 1995.

3_بسيوني (عبد الرؤوف)، **نظرية الضبط الإداري في الفكر النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الإسلامية**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2007.

4_جمال الدين (سامي)، **القضاء الإداري**، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003.

5_حنا (روبير)، **البيئة و تلوث الهواء**، دار نوفل، بيروت.

6_دباح (عيسى)، **موسوعة القانون الدولي، المجلد الرابع، القانون الدولي في مجال حماية البيئة**، دار الشروق للنشر و التوزيع، الطبعة العربية الأولى، الإصدار الأول، 2003.

7_رشيد (أحمد)، **علم البيئة**، معهد الإنماء العربي، بيروت 1981.

8_زنكنه (إسماعيل)، **القانون الإداري البيئي**، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2012.

9_زكريا (علياء)، و بارافي (جمال)، **الوافي في شرح قانون حماية البيئة وتنميتها**، مكتبة الآفاق المشرقة ناشرون، طبعة محكمة علميا،2017 .

10_سلامة (أحمد)، **قانون حماية البيئة**، دار النهضة العربية، القاهرة.

11_سعد (جورج)، **القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية**، الجزء الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2012.

12_سالم (عمر)، **المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية وفقاً لقانون العقوبات الفرنسي الجديد**، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1995.

13_شيحا (إبراهيم)، **القضاء الإداري** ، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2006.

14_شطناوي (علي)، **مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة**، نقلا عن كتاب، العمل البلدي في لبنان دراسة ميدانية و تقييم للتجربة، (عمل جماعي) صادر عن المركز اللبناني للدراسات 2002.

15_شلالا (نزيه) **تشريعات و قوانين و قرارات البيئة في لبنان**، المؤسسة الحديثة للكتاب، 2004.

16_صلاح الدين (عامر)، **مقدمات القانون الدولي للبيئة**، مجلة القانون و الإقتصاد، كلية الحقوق جامعة القاهرة،1983.

17_طراف (عامر)، **أخطار البيئة و النظام الدولي**، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع،1998.

18_ طراف (عامر)، **قضايا البيئة و التنمية المستدامة أزمة دولية متفاقمة**، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، مجد، بيروت، 2011.

19_ طراف (عامر)، **المسؤولية الدولية و المدنية في قضايا البيئة و التنمية المستدامة**، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، مجد، بيروت عام 2012.

20_ طراف (عامر)، **التلوث البيئي و العلاقات الدولية**، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر ،بيروت 2008.

21_ طراف (عامر)، **إرهاب االتلوث و النظام العالمي**، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع،2002.

22_عالية (سمير)، **الوسيط في شرح قانون العقوبات**، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010.

23_عطية (طارق) **الأمن البيئي و النظام القانوني لحماية البيئة**، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية 2009.

24_عوابدي (عمار)، **نظرية المسؤولية الإدارية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2007.

25_عمرو (عدنان)، **القضاء الإداري المشروعية**،الطبعة الثانية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004.

26_عبد العزيز (مخيمر)، **دور المنظمات الدولية في حماية البيئة**، دار النهضة العربية،1986.

27–عبد القوى (محمد)، **الحماية الجنائية للبيئة الهوائية**، دار النشر الذهبي للطباعة، 2002.

28_فهمي (خالد)، **الجوانب القانونية لحماية البيئة من التلوث في ضوء التشريعات الوطنية و الإتفاقيات الدولية، دراسة مقارنة**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى،2011.

29_فرحات (فوزت)، **القانون الإداري العام**، الجزء الأول، الطبعة الثالثة 2017.

30_فرحات (فوزت)، **القانون الإداري العام**، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة 2017.

31_ كنعان (نواف)، **اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.

32_كنعان (نواف)، **القانون الإداري**، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان 2006.

33_كنعان (نواف)، **دور الضبط الإداري في حماية البيئة**، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان2006.

34_الخير (خالد)، **المبادئ العامة في القضاء الإداري**، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى،2014.

35_الصالح (بدرية)، **مجال اللائحة في فرنسا**، الطبعة الأولى، مطبوعات جامعة الكويت، 1990.

36_الدحداح (خليل)، **التنظيم المدني و قانون البناء**، الطبعة الأولى، 2012.

37_الجمل (رنا)، **القانون البيئي، المحميات الطبيعية**، الطبعة الأولى، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب،2020.

38_الهبر (ريكاردوس)، **بيئة الإنسان**، اليونيسيف، بيروت، 1982

39_الهيتي (سهير)، **الآليات القانونية الدولية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية،2014.

40_السيد علي (سعيد)، **أسس و قواعد القانون الإداري**، 2007–2008.

41_الحجار (صلاح) و العزيزي (إيمان)، **تقييم الأثر البيئي أسس ودراسات**، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 2003.

42_العشاوي (صباح)، **المسؤولية الدولية عن حماية البيئة**، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الأولى 2010.

43_العازمي (عيد)، عيد محمد العازمي، **الحماية الإدارية للبيئة**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

44_الفيل (علي)، **قوانين حماية البيئة العربية**، دار المناهج للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، عمان 2011

45_الديوبي (عبدالله) و آخرون، **الإنسان و البيئة: دراسة إجتماعية تربوية**، (الأردن: دار المأمون للنشر و التوزيع، الطبعة الثالثة 2012).

46_الشيرازي (محمد)، **البيئة**، مؤسسة الوعي الإسلامي، بيروت، الطبعة الأولى، عام 2000.

47_الحلو (ماجد)، **قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.

48_الحساوي القحطاني (محمد)، **الضبط الإداري سلطاته و حدوده في دولة الإمارات المتحدة مقارنة مع مصر**،الطبعة الأولى دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،2007 .

49_ الشافعي (نوري)، **البيئة و تلوث الأنهار الدولية**، المؤسسة الحديثة للكتاب،2011.

50_الحكيم (كمال الدين) ، و محسن (امين) و حمدان (السيد)، **صحة البيئة في الدول النامية**، القاهرة 1975.

51_محمدين (سيد)، **حقوق الإنسان وإستراتيجيات حماية البيئة**، الطبعة الأولى، الوكالة العربية للصحافة و النشر و الإعلان، القاهرة، 2006.

52_مخلف (عارف)، **الإدارة البيئية** _ الحماية الإدارية للبيئة_ الطبعة العربية، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان،الأردن2009.

53_مغبغب (نعيم)، **الجديد في الترخيص الصناعي والبيئي والمواصفات القياسية**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006.

54_هلال (أشرف)، **جرائم البيئة بين النظرية و التطبيق**، تنفيذ مكتبة الآداب، الطبعة الأولى، القاهرة 2005.

ثانيا: الأبحاث و الدراسات و المقالات

1_أبي صعب، فارس، **العمل البلدي في لبنان**، دراسة ميدانية و تقييم للتجربة، الطبعة الأولى، المركز اللبناني للدراسات، سن الفيل 2002.

2_ بو عرم، خضر، **دور الإدارة المحلية في تحقيق الإنماء المتوازن في لبنان**، بحث في مادة البلديات الدورة التدريبية الخامسة في الدرجة العليا المؤهلة للترفيع لوظائف الفئة الثالثة، المعهد الوطني للإدارة بعبدا_ لبنان، 2018/2019، ص32.

3_طراف، عامر، مقال منشور في مجلة الحقوق و العلوم السياسية، العدد التاسع، تاريخ 2016/3.

4_ طراف، عامر، قضايا البيئة، كلية الحقوق و العلوم السياسية (الفرع الأول)، مكتبة الطلاب، مقرر 882، قانون عام مهني، عام 2016.

5_شحادة، موسى، بحث بعنوان **الوقاية من المخاطر البيئية في دولة الإمارات العربية المتحدة**، منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة البحرين، عدد إضافي، 2008.

6_عيسى، حسام، بحث بعنوان **دور القانون الإداري في مجال حماية البيئة** ، كلية الحقوق و العلوم السياسية في جامعة طانطا، 2018.

7_مجلس النواب اللبناني، لجنة حقوق الإنسان النيابية، الخطة الوطنية لحقوق الإنسان في لبنان، بيروت، 20 تشرين الثاني، 2008.

8_ مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خضر بسكرة، العدد 35/34، 2014.

8_البلديات و الإدارة المحلية، صادر عن cermoc الدراسات و الأبحاث عن الشرق الأوسط 1999.

9_ الخطة الوطنية لحقوق الإنسان، مسودة 2012/12/10 ،مراجعة ميريام يونس ونانسي نحولي، اشراف بول مرقص Justicia ،منشورات مجلس النواب، لجنة حقوق الإنسان النيابية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP.

ثالثا: المؤتمرات و الإتفاقيات الدولية

1_مفكرة القرن الحادي و العشرين، الأمم المتحدة، نيويورك، عام 1992 (مؤتمر ريو دي جينيرو).

2_مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية الذي عقد لأول مرة في مدينة ستوكهولم عام1972، و نتج عنه مجموعة من التوصيات الخاصة بالبيئة.

3_قمة الأرض المنعقدة بجوهانسبورغ عام 2002.

4_مؤتمر ستوكهولم، الأمم المتحدة نيويورك، مكتب الإعلام، بيروت 1972.

5_ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية الذي عقد لأول مرة في مدينة ستوكهولم عام1972، و نتج عنه مجموعة من التوصيات الخاصة بالبيئة.

6_إعلان ريو دي جانيرو بشأن البيئة و التنمية 1992، المبدأ الأول و الرابع.

7_ مؤتمر جوهنسبورغ، الذي إنعقد في جنوب أفريقيا في 2002/6/28، (إعلان الخطة) مكتب الإسكوا بيروت (رياض الصلح).

8_ واقع البيئة في المحاكم اللبنانية، المحكمة الإدارية الخاصة رقم 27، تاريخ 1973/3/1.

9_ مؤتمر ريو دي جنيرو حول الجرائم ضد البيئة لعام 1994.

10_ إتفاقية جنيف الخاصة بحماية الهواء من التلوث والضوضاء والإهتزازات سنة 1977.

11-الإتفاقية الدولية الخاصة بالمسؤولية الدولية عن الأضرار التي تسببها المركبات الفضائية أو الأجزاء المكونة لها بتاريخ 29 آذار 1972.

12_إتفاقية باريس للتغير المناخي في كانون الأول عام 2015 تحت إشراف منظّمة الأمم المتحدة.

13_قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن التعاون الدولي في ميدان البيئة،1980، الفقرة1 إلى 6.

رابعا: الأطروحات و الرسائل

1_أبا العلا، مانع، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون العام بعنوان **حماية البيئة في القانون الإداري**، كلية الحقوق، جامعة مؤتة، 2011.

2_بو علام، بو زيدي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام بعنوان **الآليات القانونية للوقاية من تلوث البيئة**، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، 2018.

3_ بن سيف العلوي، سليمان، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام بعنوان **مفهوم حماية البيئة ودور القضاء الإداري**، المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق و العلوم السياسية و الإدارية و الإقتصادية، الجامعة اللبنانية، بيروت،2013.

4_عبد المنعم، أحمد، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام بعنوان **الوسائل القانونية لحماية البيئة في الجزائر**، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2009.

5_فوزي، بن شعبان، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام بعنوان **حماية البيئة من التلوث بالنفايات الخطرة في ضوء أحكام إتفاقية بازل**، كلية الحقوق، الجزائر،2018.

6_لبيب، رائف، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماستر بعنوان **الحماية الإجرائية للبيئة**، كلية الحقوق جامعة المنوفية بمصر، 2008.

7_الهريش، فرج، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام بعنوان **جرائم تلويث البيئة**، المؤسسة الفنية للطباعة و النشر، القاهرة 1998.

8_الدوري، نعم، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام بعنوان **القرارات التنظيمية في مجال الضبط الإداري ورقابة القضاء عليها**، كلية الحقوق، جامعة الموصل، 2003.

9_ مبارك، علواني، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في قانون العلاقات الدولية، بعنوان **المسؤولية الدولية عن حماية البيئة**، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة، محمد خيضر، 2017.

10_يحيى، وناس، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام بعنوان **الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر**، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2007.

خامسا: التقارير

1_واقع البيئة في المحاكم اللبنانية –تقرير البناء و البيئة، 2004.

2_ تقرير الدورة الخامسة و العشرون لمجلس الإدارة المنتدى البيئي الوزاري العالمي البرنامج الرابع لوضع القانون البيئي و إستعراضه دوريا نيروبي 16-20 شباط 2009.

سادسا: الأحكام و القرارات القضائية

1_ قرار قاضي الأمور المستعملة في المتن، قرار رقم 1991 تاريخ 24/11/2016، كساندر، المجلد 11، 2016، ص 2130 و 2131.

2_ القاضي المنفرد في البترون قرارات رقم 106 و رقم 107 تاريخ 2006/3/15.

3_القاضي المنفرد في أميون، قرار رقم 285 تاريخ 2006/6/20.

4_القاضي المنفرد في تبنين قرار رقم 128 تاريخ2006/5/20.

5_ القاضي المنفرد في البترون قرارات رقم 106 و 107 و 109 و 110 و 113 تاريخ 2006/3/15.

6_ القاضي المنفرد في راشيا تاريخ 2003/10/22

7_القاضي المنفرد في جب جنين تاريخ 2005/1/31.

8_القاضي المنفرد في الدامور تاريخ 2004/7/13.

9_ القاضي المنفرد في شحيم تاريخ 2005/7/7.

10_القاضي المنفرد في طرابلس قرار رقم 713 تاريخ 2004/12/22.

11_ القاضي المنفرد في تبنين قرار رقم 128 تاريخ 2006/5/20.

12_ القاضي المنفرد في البترون قرارات رقم 106 و 107 و 109 و 110 و 113 تاريخ 2006/3/15.

13_القاضي المنفرد في راشيا تاريخ 2003/10/22.

14_القاضي المنفرد في جب جنين تاريخ 31/1/2005.

15_القاضي المنفرد في الدامور تاريخ 13/7/2004.

16_القاضي المنفرد في شحيم تاريخ 7/7/2005.

17_ قرار مجلس شورى الدولة رقم 199، تاريخ 15/12/2003، الدولة اللبنانية ضد متى، مجلة القضاء الإداري، 2008.

18_قرار مجلس شورى الدولة رقم 47، تاريخ 28 تشرين الأول، 1998، واقع البيئة في المحاكم اللبنانية، وزارة البيئة بالتعاون مع الأمم المتحدة.

19_ قرار مجلس شورى الدولة قرار رقم 17 تاريخ 17/10/1995، شركة يونيفرسال غاز ش.م.ل الدولة، مجلة القضاء الإداري، 1997.

20_ قرار مجلس شورى الدولة قرار رقم 259 تاريخ 6/2/1997، يوسف الشحيمي ورفاقه الدولة، مجلة القضاء الإداري، 1998.

21_ قرار مجلس شورى الدولة قرار رقم 437، تاريخ 14/4/1999، حلال ورزق/ الدولة.

22_ قرار مجلس شورى الدولة قرار رقم 241 تاريخ 13/12/2007، خليل وإلياس الحاج/ الدولة، مجلة القضاء الإداري، 2016.

23_ مجلس شورى الدولة رقم 47، تاريخ 28 تشرين الأول،1998، واقع البيئة في المحاكم اللبنانية، وزارة البيئة بالتعاون مع الأمم المتحدة.

24_ قرار المحكمة الإدارية الخاصة رقم 27، تاريخ 1973/3/1، واقع البيئة في المحاكم اللبنانية.

25_المرجع كساندر، المجلد 9، 1996.

26_قرار إستئناف جزائي تاريخ 1998/4/29، النشرة القضائية،1998، ص453.

سابعا: النصوص القانونية

1_قانون رقم 444، الصادر بتاريخ 2002/7/29، المتعلق بحماية البيئة، الجريدة الرسمية، العدد 44، تاريخ 2002/8/8.

2_قانون الموجبات و العقود اللبناني، الجريدة الرسمية، العدد 2642، تاريخ 1932/4/11.

3_قانون العقوبات اللبناني، الجريدة الرسمية، العدد4104، تاريخ 1943/10/27.

4_قانون 2005/690 المتعلق بتحديد مهام وزارة البيئة، الجريدة الرسمية، العدد37، تاريخ 2005/8/27.

5_قانون 2014/251 المتعلق بتخصيص محامين عامين متفرغين و قضاة تحقيق لشؤون البيئة، الجريدة الرسمية، العدد43، تاريخ 2016/9/1.

6_قانون 1993/216 المعدل بالقانون 1997/667 احداث وزارة البيئة، الجريدة الرسمية، العدد33، تاريخ1988/8/18.

7_ القانون رقم 118، تاريخ 1977/6/30، المتعلق بالبلديات، الجريدة الرسمية، عدد20، تاريخ 1977/7/7.

8_قانون حماية البيئة المصري رقم 9 لسنة 2009 بتعديل بعض أحكام قانون في شأن البيئة الصادر بالقانون رقم4، تاريخ 1994/2/4.

9_ القانون المنفذ بالمرسوم رقم 8735 تاريخ 1974/8/23، قانون المحافظة على النظافة العامة، الجريدة الرسمية، العدد72، تاريخ 1974/9/9.

10_القانون رقم 221، تاريخ 2000/5/9، المتعلق بتنظيم قطاع المياه، الجريدة الرسمية، عدد25، ص1949-1951، تاريخ 2000/6/8.

11_ المرسوم الإشتراعي لسلطنة عمان، رقم 10، الصادر بتاريخ 1982/3/3.

12_ المرسوم الإشتراعي رقم 21 الصادر تاريخ 22/7/1932، المتعلق بالمحلات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة، الجريدة الرسمية، العدد 3357، تاريخ 14/7/1932.

13_ المرسوم رقم 9765 الصادر تاريخ 11/3/2003، المتعلق بالرقابة والتدابير المتعلقة بالمؤسسات المصنفة، الجريدة الرسمية، العدد15، تاريخ2003/3/20، ص1518.

14_ المرسوم رقم 8018 الصادر تاريخ 12/6/2002، المتعلق بتحديد أصول وإجراءات وشروط الترخيص بإنشاء المؤسسات الصناعية وإستثمارها، الجريدة الرسمية، العدد 37، تاريخ 27/6/2002.

15_مشروع القانون المتعلق باللامركزية الإدارية و التنظيم الإداري و البلديات و المختارين و إعادة تنظيم وزارة الداخلية المحال إلى مجلس النواب بالمرسوم رقم 1066 تاريخ 6 آب 1999.

ثامنا: مواقع إلكترونية مفيدة

1_المعهد العربي للتخطيط – الكويت، المفاهيم والقضايا البيئية الأساسية عن الموقع الإلكتروني:

http://www.arab-api.org/cource تاريخ الزيارة 14/ 4/ 2020.

2_ رابط على موقع الإنترنتhttps://www.balagh.com/15055 تاريخ الزيارة 2021/2/10.

3_ رابط على موقع الإنترنت: https://mylegalpath.com تاريخ الزيارة:2022/6/12.

4_ رابط على موقع الإنترنت: https://legal-agenda.com تاريخ الزيارة 2022/4/5.

تاسعا:المراجع باللغة الأجنبية:

1_المراجع الفرنسية:

Ouvrages Généraux:

1-Charles Debbash: droit administrative edition.paris. 1969.

2_Michel Prieure, droit de l'environnement, Dalloz, Delta,paris 2001.

3_ Michel Despax, Droit de L'environnement, librairies technique, 1980.

4_ Francis Paul Benoit: la droit administrative francais dalloz.paris.1968.

5_ Jean Rivero: droit administrative. Dixieme edition.paris.1983.

Codes Et Lois:

1_ Articles 1 à 4 de la Charte de l'environnement.

2_Loi constitutionnelle n~2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

3_ La Constitution française promulguée en 1958.

2_المراجع الإنكليزية:

1_Thomas Suvillan, **Environmental law hand book**, government institutes fourenth edition, 1997.

فهرس المحتويات

الإهداء .....

الشكر و التقدير .....

ملخص التصميم .....

المقدمة.....1

القسم الأول: دور القانون الإداري في حماية البيئة.....5

الفصل الأول: مفهوم حماية البيئة و التحدي القانوني.....7

المبحث الأول: المدخل لمفهوم البيئة.....8

المطلب الأول: التعريف بالبيئة 8

الفقرة الأولى: تعريف البيئة لغة 8

الفقرة الثانية: تعريف البيئة إصطلاحا 9

الفقرة الثالثة: تعريف البيئة قانونا 11

المطلب الثاني: مفهوم البيئة الطبيعية 13

الفقرة الأولى: ماهية البيئة الطبيعية..... 13

الفقرة الثانية: عناصر البيئة الطبيعية.. 15

الفقرة الثالثة: العلاقة بين الإنسان و البيئة الطبيعية 19

المبحث الثاني: تحديات القوانين لحماية البيئة 24

المطلب الأول: المعوقات التي تعترض الإدارة المحلية في تنفيذ أعمالها 24

الفقرة الأولى: التحديات على المستوى المالي..... 24

الفقرة الثانية: التحديات على المستوى البيئي و الإجتماعي..... 26

الفقرة الثالثة: التحديات على المستوى القانوني..... 26

المطلب الثاني: الصعوبات التي تعترض حماية البيئة..... 28
الفقرة الأولى: العقبات القانونية 28
الفقرة الثانية: العقبات المؤسساتية 29
الفصل الثاني: المسؤولية الإدارية لحماية البيئة..... 30
المبحث الأول: أهمية القانون الإداري و تحديثه لحماية البيئة 31
المطلب الأول: خصوصية القانون الإداري..... 31
الفقرة الأولى: مميزات القانون الإداري 31
الفقرة الثانية: علاقة القانون الإداري بالبيئة 32
المطلب الثاني: ضرورة تحديث القانون الإداري لحماية البيئة..... 33
الفقرة الأولى: إستجابة القانون الإداري للتطور 33
الفقرة الثانية: حداثة القانون البيئي 34
المبحث الثاني: آليات القانون الإداري و تفعيلها لحماية البيئة..... 35
المطلب الأول: نشاط المرافق العامة البيئية 36
الفقرة الأولى: التخطيط البيئي المتعلق بالموارد الطبيعية 36
الفقرة الثانية: التخطيط البيئي المتعلق بالتنمية العمرانية و الأثرية 39
المطلب الثاني: دراسات تقدير الأثر البيئي 40
الفقرة الأولى: مفهوم و خصائص دراسة تقييم الأثر البيئي..... 41
الفقرة الثانية: فعالية تقييم الأثر البيئي في لبنان في ظل إنعدام الرقابة المؤخرة عليه..... 42
القسم الثاني: تحديث القانون الإداري إنسجاما مع المسؤولية الدولية لحماية البيئة 44
الفصل الأول: المسؤولية الدولية و أثرها على المسؤولية الوطنية 45
المبحث الأول: المسؤولية الدولية و معالجة قضايا البيئة..... 46

المطلب الأول: دور الأمم المتحدة في حماية البيئة 46
الفقرة الأولى: الأمم المتحدة و رعايتها للإعلانات الدولية لحماية البيئة 46
الفقرة الثانية: التدهور البيئي و إنعقاد مؤتمر قمة الأرض 49
المطلب الثاني: قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة لحماية البيئة 52
الفقرة الأولى: أهداف و غايات قرارات حماية البيئة 52
الفقرة الثانية: الإتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية البيئة من التلوث 53
المبحث الثاني: مقاربة بين القوانين اللبنانية لحماية البيئة 57
المطلب الأول: واقع التشريعات البيئية في لبنان 57
الفقرة الأولى: طبيعة التشريعات اللبنانية المتعلقة بحماية البيئة..... 58
الفقرة الثانية: الإهتمامات الحكومية لحماية البيئة 60
المطلب الثاني: العقوبات كوسائل رادعة في حماية البيئة..... 62
الفقرة الأولى: النصوص المتعلقة بالمساءلة و المحاسبة لمنتهكي البيئة 62
الفقرة الثانية: قوانين أخرى نصت على حماية البيئة 63
الفصل الثاني: التشريع و سلطة القضاء الإداري لحماية البيئة..... 67
المبحث الأول: دور الضابطة الإدارية في حماية البيئة 68
المطلب الأول: تفعيل الرقابة القضائية للمخالفات البيئية 68
الفقرة الأولى: الضبط الإداري لحماية البيئة 68
الفقرة الثانية: أهمية الضبط الإداري في حماية البيئة 71
المطلب الثاني: الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي 73
الفقرة الأولى: وسائل الضبط الإداري البيئي 73
الفقرة الثانية: التقنيات القانونية للضبط الإداري البيئي 77

المبحث الثاني: مسؤولية سلطة القضاء الإداري لحماية البيئة على السلطة المركزية و اللامركزية..... 82

المطلب الأول: التدابير الإحترازية الوقائية..... 82

الفقرة الأولى: الوقف المؤقت للنشاط..... 83

الفقرة الثانية: الغلق / الإقفال..... 85

المطلب الثاني: العقوبات الإدارية..... 87

الفقرة الأولى: إبطال القرار الإداري المضر بالبيئة..... 87

الفقرة الثانية: سحب الترخيص..... 89

خاتمة..... 93

لائحة المراجع..... 96

فهرس المحتويات..... 108