الفصل الثاني

إخلال الإدارة بإلتزام الوقاية من الأضرار البيئية

بينا فيما سبق ان هنالك عدة إجراءات تنظم إلتزام الإدارة بحماية البيئة، وتبين لنا ان هذهِ الإجراءات قد تواجه أضراراً بيئية تتصف بالتأكيد والثبات والتي تمثل دور الإدارة بالوقاية من الأضرار البيئية بصورته التقليدية ، ومن جهة أخرى قد تواجه أضرار بيئية غير مؤكدة وهو ما يمثل دور الإدارة بالإحتياط من وقوع الأضرار البيئية أي مبدأ الوقاية بصورته المتطورة .

قد تخل الإدارة بتنفيذ إلتزامها بحماية البيئة وهذا الإخلال سوف يفسح المجال لتهديد سلامة البيئة ومن ثم وقوع الأضرار البيئية التي ما كانت لتقع لو ان الإدارة أدت الإلتزام بالشكل المطلوب الأمر الذي يؤدي إلى إثارة مسؤوليتها، فالإجراءات التي بإمكان الإدارة أن تتخذها بهذا الصدد ليست إمتيازاً ممنوحاً لها إنما ترتبط بها حقوق وحريات الأفراد التي حرصت المواثيق الدولية والتشريعات الداخلية على حمايتها.

إن أي إلتزام يفرض على عاتق الإدارة يجعلها مسؤولة عن الإخلال بتنفيذه وتحقيق الغرض المقصود منه متى تمكنت من ذلك ، ويحصل هذا الإخلال بحالات مختلفة ويترتب عليه جزاء تقتضيه القواعد العامة في المسؤولية الإدارية، فضلاً عما قضت بهِ التشريعات المنظمة لإلتزام الإدارة بالوقاية من الأضرار البيئية من أحكام عقابية ، ولغرض توضيح ذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول في المبحث الأول(حالات إخلال الإدارة بإلتزام الوقاية من الأضرار البيئية)، ونخصص المبحث الثاني لبيان(الأثر المترتب على إخلال الإدارة بإلتزام الوقاية من الأضرار البيئية).

المبحث الأول

حالات إخلال الإدارة بإلتزام الوقاية من الأضرار البيئية

متى ما بادرت الإدارة بإتخاذ الإجراءات التي يتطلبها الإلتزام بالوقاية من الأضرار البيئية إنتفت مسؤوليتها عن وقوع أية أضرار بيئية، ولكن يحصل أن تخل الإدارة بتنفيذ إلتزمها بالوقاية من الأضرار البيئية حيث لا تؤديه بالشكل المطلوب منها أن تؤديه، وقد يقع هذا الإخلال في الأحوال التي يكون فيها محل الإلتزام مواجهة أضرار بيئية مؤكدة، وقد يقع الإخلال عندما يكون محل الإلتزام مواجهة أضرار بيئية غير مؤكدة مما يعرض سلامة البيئة للمخاطر ويهدد بوقوع الأضرار البيئية.

إن إخلال الإدارة بإلتزام الوقاية من الأضرار البيئية لا يتحقق بحالة واحدة إنما يكون بحالات مختلفة بإختلاف الإلتزامات المفروضة على الإدارة بهذا المجال ،كل ذلك يقتضي أن نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نبين في المطلب الأول (إخلال الإدارة بإلتزام الوقاية تجاه الأضرار المؤكدة)، ونوضح في المطلب الثاني (إخلال الإدارة بإلتزام الحيطة تجاه الأضرار غير المؤكدة).

المطلب الأول

إخلال الإدارة بإلتزام الوقاية تجاه الأضرار المؤكدة

يقع إخلال الإدارة بالوقاية من الأضرار البيئية بصور مختلفة فقد تمتنع عن أداء الإلتزام الوقائي أو أن تؤديه بشكل سيء لا يحقق الغرض المقصود ، فضلاً عن الأحوال التي تخطأ أو تتأخر بأدائه، ولذلك قسمنا هذا المطلب إلى فرعين نبين في الفرع الأول(الإمتناع أو التأخر في أداء الإلتزام الوقائي)، أما الفرع الثاني فسنتناول فيه(خطأ أو سوء أداء الإدارة للإلتزام الوقائي).

الفرع الأول : الإمتناع أو التأخر في أداء الإلتزام الوقائي

قد يحصل إخلال الإدارة بإلتزام الوقاية من الأضرار البيئية بالإمتناع عن إتخاذ الإجراءات الوقائية التي ينبغي عليها أن تتخذها، وقد يكون متمثلاً بالتأخر في إتخاذها ، وهو ما سنبينه كالآتي:

أولاً: إمتناع الإدارة عن أداء الإلتزام الوقائي

إنشاء المرفق العام يعني الإقرار بأن حاجة جماعية ملحة قد بلغت من الأهمية يقتضي تدخلها لكي توفرها باستخدام وسائل القانون العام ، ولذلك فإن المرفق العام يمثل أهمية كبيرة للجماعة يصعب الإستغناء عنه، فمادام المرفق العام قائماً فالإعتراف بحيوية وضرورة ما يؤديه من خدمات قائم دون حاجة إلى نص في قانون أو دستور[1].

وعليه من واجب السلطات العامة أن تضمن استمرار أداء خدماتها؛ لأن جمهور المواطنين يعتمدون عليها في إشباع حاجاتهم وعلى أساسها يرتبوا أوضاع معيشتهم بحيث ان أي تعطيل أو توقف أو تلكوء في سيرها سيؤدي إلى أن يعرض مصالحهم للخطر، فإذا كان من الممكن توقف المشروعات الخاصة عن ممارسة نشاطاتها فأنه لا يمكن تصور النتائج التي يمكن أن تترتب على

(١) د. سامي جمال الدين ، اصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص٥٤٣ .

توقف المرافق العامة[١]، وينبع هذا المبدأ من طبيعة المرفق العام ذاته إذ أن الحاجة الجماعية التي ينشأ المرفق العام لإشباعها بشكل كافٍ لا تُعد مشبعة إذا تم ذلك الإشباع بشكل وقتي أو متقطع أو بلا إنتظام لذلك لابد أن يكون أداء الخدمة التي أنشئ المرفق العام لأجل إشباعها دائماً ومنتظماً[٢]، وفي هذا السياق قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن((من المهم في سبيل وضع نهاية لصعوبات مؤقته البحث عن حل يأخذ بالحسبان المصلحة العامة التي تتطلب إستمرار الخدمة...))، كذلك ما قضت بهِ محكمة القضاء الإداري في مصر بأن((المرافق العامة هي مؤسسات تنشئها الدولة أو تشرف على إدارتها بانتظام وإستمرار لتزويد الجمهور بالحاجات ذات النفع العام التي يتطلبها))[٣] .

أحياناً تمتنع الإدارة عن القيام بدورها فلا تتخذ الإجراءات الوقائية التي ينبغي عليها أن تتخذها مما يؤدي هذا الإمتناع إلى حصول التلوث البيئي ومن ثم وقوع الأضرار البيئية ، ومثل هذا الإمتناع يجعلها تتحمل المسؤولية على أساس الخطأ المرفقي[٤] وبهذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن((لا يلزم في الخطأ الذي تلزم جهة الإدارة بالتعويض عنه أن يتمثل في قرار أو تصرف إيجابي إنما يمكن أن يتمثل الخطأ في مسلك سلبي))[٥].

(١) مجيد مجهول درويش الزريجاوي ، ضمانات سير المرفق العام – دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون / جامعة بابل ، ٢٠٠٤ ، ص ١١ .

(٢) د. عبد الله طلبة وآخرون، المدخل إلى القانون الإداري ، مطبعة الروضة ، بدون مكان نشر، ٢٠٠٥، ص٨٢.

(٣) مجيد مجهول درويش الزريجاوي ، المصدر السابق ، ص ١٢.

(٤) يعرف الخطأ المرفقي بأنه الخطأ الذي ينسب إلى المرفق العام بحيث يُعد هذا المرفق انه مصدر الضرر أي لم يؤدِ الخدمة العامة المطلوبة منه وفقاً لقواعد تسييره أو ان العاملين فيه لم يراعوا حدود اختصاصهم أو القواعد التي تتعلق بنشاط المرفق ، كما عرف أيضاً بأنه الخطأ المنسوب إلى جهة الإدارة والذي يتعين على الغير إثبات توافره وتقديم الدليل على قيامه لإمكان مساءلة الإدارة عنه وجعلها تتحمل عبء التعويض عن الأضرار التي ترتبت عليه للمزيد ينظر(د. فوزت فرحات ، القانون الإداري العام ، الطبعة الأولى ، بدون ناشر ، بدون مكان نشر ، ٢٠٠٤ ، ص٢٩٤) ، و(بلال أمين زين الدين ، المسؤولية الإدارية التعاقدية والغير تعاقدية دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠١١ ، ص٣١٩) ، وكذلك (د. سمير دنون ، الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانونين المدني والإداري – دراسة مقارنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠٠٩، ص ٢٣٣) .

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية طعن رقم ٢٥٥٠ في ١٩٨٩/٤/٢٩(د. حامد الشريف، مجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا منذ نشأتها وحتى الآن ، الجزء الخامس ، المكتبة العالمية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص ٧٣٦).

ويمكن القول بأن إخلال الإدارة في هذهِ الحالة لا يقوم على أساس فعل إيجابي صادر من الإدارة إنما على أساس موقف سلبي يتمثل في امتناع جهة الإدارة عن القيام بتصرف معين وينطبق ذلك على السلطة التقديرية للإدارة كما ينطبق على السلطة المقيدة [١] .

وبما إن إلتزام الإدارة بالوقاية من الأضرار البيئية لا ينحصر في نطاق العمل القانوني وحده ولا في نطاق العمل المادي إنما يشمل كل منهما ، فمن الممكن أن يتحقق الإمتناع عن القيام بعمل قانوني من جهة كما يمكن أن يكون إمتناعاً عن القيام بعمل مادي من جهة أخرى ، وهو ما سنبينه كالآتي :

١- الإمتناع عن القيام بعمل قانوني

تنفذ الإدارة إلتزامها المتمثل بالوقاية من الأضرار البيئية من خلال عدة إجراءات وضعتها التشريعات البيئية لمواجهة الأخطار التي تهدد سلامة البيئة التي من بينها القيام بعمل قانوني[٢] تسعى من خلاله إلى محاولة منع حصول التلوث البيئي ومنع وقوع الأضرار البيئية، ويحصل ان تمتنع الإدارة عن إتخاذ قرار إداري يرتبط بالإجراءات الوقائية في مجال حماية البيئة كأن تمتنع عن إصدار لوائح(أنظمة) الضبط الإداري مثل إمتناعها عن إصدار قرار يقضي بمنع إستعمال بعض أنواع المبيدات الحشرية لتأثيرها على الصحة والبيئة كمبيد (D.D.T) [٣]،أو أن تمتنع عن إصدار قرار بحظر إستيراد ما يثبت خطره على الصحة العامة من أصناف الأغذية أو العناصر الداخلة في

(١) السلطة التقديرية تتمثل بتمتع الإدارة بقسط من الحرية في مباشرة اختصاصاتها القانونية بحيث تكون لها الصلاحية في أن تتخذ أو لا تتخذ التصرف أو إتخاذه بشكل معين أو في إختيار الوقت الذي تراه ملائماً وتحديد محله وغايته شريطة أن تتوخى تحقيق الصالح العام، أما في مجال السلطة المقيدة فدور الإدارة يقتصر في هذهِ الحالة على مجرد تنفيذ القانون بطريقة آلية كأن يفرض القانون على الإدارة إتخاذ قرار معين إذا ما توافرت شروطه للمزيد ينظر (د. أحمد محمود جمعة ، منازعات التعويض في مجال القانون العام ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥، ص١٩) ، و(د. فهد عبد الكريم أبو العثم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٩٨)، وكذلك(مايا محمد نزار ابودان ، مصدر سابق ، ص ٥٤) .

(٢) العمل القانوني : عمل إرادي تقوم بهِ الإدارة بقصد إحداث آثار قانونية معينة كإنشاء مراكز قانونية جديدة أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة (د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة ، العاتك ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ١٤٦) .

(٣) د. عارف صالح مخلف ، مصدر سابق ، ص ٣٥٣ .

تحضيرها أو المضافة إليها[١] ،أو انها تمتنع عن مواجهة كارثة صحية غذائية لبعض المواد الغذائية وعدم إتخاذ الإجراءات التي تحول دون حدوثها ولم تمنع دخولها إلى البلاد[٢] .

وقد تمتنع عن إصدار قرارات الضبط الفردية ذات الصلة بحماية البيئة على الرغم من وجود الأسباب القانونية والواقعية اللازمة لإصدارها كأن تمتنع الإدارة المعنية عن إصدار قرار يقضي بعزل أو رقابة شخص قادم من الخارج لغرض الإجراءات الصحية الوقائية التي تهدف الى منع إنتقال العدوى، وقد تمتنع عن إصدار قرار بمنع أحد الباعة المتجولين بيع المشروبات والمواد الغذائية التي تشكل خطراً على الصحة لعدم صلاحيتها للإستهلاك[٣].

٢- الإمتناع عن القيام بعمل مادي

قد يحصل الإمتناع بشأن عمل مادي[٤] يدخل ضمن نطاق إلتزام الإدارة بالوقاية من الأضرار البيئية كما لو إمتنعت الإدارة عن القيام بوضع علامات تحذيرية للأماكن ذات مناسيب ضوضاء عالية لغرض استخدام معدات الوقاية عند دخولها ، أو أن تمتنع الجهة الإدارية المعية عن القيام بدورها بحجر المنطقة الزراعية التي حصل فيها التلوث وعدم إتخاذ الإجراءات اللازمة لتلافي إنتشار التلوث ووقاية المزروعات من العوامل الممرضة ، وقد تمتنع الجهة الإدارية التي تمارس نشاط ينتج عنه نفايات صحية خطرة عن القيام بجمع نفايات المواد المشعة في الحافظات

(١) د. صبري جلبي أحمد عبد العال ، الحماية الإدارية للصحة العامة – دراسة تأصيلية مقارنة بالشريعة الإسلامية ، الطبعة الاولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، ٢٠١١ ، ص٢١٠.

(٢) د. محمد محمد عبده إمام ، الحق في سلامة الغذاء من التلوث في تشريعات البيئة – دراسة مقارنة في القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٣٠ .

(٣) د. صبري جلبي أحمد عبد العال ، المصدر السابق ، ص ٢٤٤ .

(٤) العمل المادي : العمل الذي لا تقصد الإدارة العامة من ورائه القيام بترتيب آثار قانونية حتى وإن رتب آثاراً قانونية غير مباشرة ، وهو بذلك يختلف عن العمل القانوني حيث لا تتجه الإدارة بموجبه إلى إحداث آثار قانونية ، كالأعمال المادية تلك التي تقوم بها الإدارة تنفيذاً لقاعدة قانونية أو لقرار إداري في نطاق إدارتها للمصالح الحكومية والمرافق العامة كالأعمال الفنية والتصميمات والرسوم الفنية لمشروعات الأشغال العامة وكذلك الإجراءات التنفيذية التي تقتصر على مهمة تنفيذ أحكام القوانين والقرارات اللائحية والفردية ووضعها موضع التطبيق، وقد تكون هذهِ الأعمال غير إرادية تحصل نتيجة لخطأ أو إهمال(د. حمدي القبيلات ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص ١٧)، و(د. رأفت فوده ، عناصر وجود القرار الإداري – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص٤٣٣)، وكذلك(د. محمد فؤاد عبد الباسط ، الأعمال الإدارية القانونية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٢، ص ١٤٢) .

المخصصة لها ، كما قد لا تبادر بإتخاذ إجراءات التطهير والسلامة للمكان الذي حصل فيه تسرب للنفايات الصحية الخطرة مما يعرض البيئه للخطر.

فضلاً عن الأمثلة المتقدم ذكرها فإن إمتناع الجهة الإدارية المعنية عن إتخاذ القرارات الإدارية تنفيذاً للقانون انما يعد خطأً مثيراً لمسؤوليتها الإدارية عن الأضرار التي تقع جراء هذا الإمتناع [١] ، فقد تمتنع الإدارة عن إصدار القرارات التنفيذية اللازمة لحماية البيئة [٢] ، فتثار مسؤوليتها التقصيرية بسبب فعل الإمتناع الذي يمثل إحدى صور الخطأ المرفقي كما لو إمتنعت الإدارة عن إصدار تعليمات تنفيذاً لقانون صدر بحماية مادة غذائية معينة من التلوث [٣].

ونلاحظ أحياناً ان المشرع عندما ينص على ان القانون يحتاج إلى بعض الإجراءات التفصيلية التي تضعها الجهات الإدارية وفق الأنظمة والتعليمات فإنه لا ينص على ذلك الإلتزام بصيغة واحدة حيث قد يجعل إصدارها أمراً واجباً وضرورياً ولو لم يشر إلى ذلك بشكل صريح انما يستشف من مضمون النص، وقد يترك المجال للجهة الإدارية في ان تصدرها وفق تقديرها للحاجة لإصدارها [٤].

---

(١) د. عارف صالح مخلف ، مصدر سابق ، ص٣٥٣.

(٢) من حيث الأصل تمتلك السلطة التنفيذية سلطة تقديرية بشأن إصدار القرارات التنفيذية المتعلقة بالقوانين ويمكن نفاذ القانون فور صدور نظامه التنفيذي إلا إذا نص القانون على مدة معينة لإصدار هذا النظام التنفيذي فهنا لا تمتلك السلطة التنفيذية سلطة تقديرية في هذا المجال حيث يجب إصداره في المدة المحددة ، أو إذا تعذر تنفيذ القانون دون إصدار نظامه التنفيذي، كذلك عندما يدعو المشرع الإدارة صراحةً لإصدار القرارات التنفيذية للقانون تاركاً لها الخيار في ذلك لا يعني انها تتمادى في إصدار اللائحة من عدمه حيث ان طبيعة الوظيفة التنفيذية للإدارة تتركز أصلاً في مهمة تنفيذ القوانين الأمر الذي يوجب عليها أن تتدخل تلقائياً لإصدار القرارات التنفيذية اللازمة لهذا الغرض بصرف النظر عن اسلوب دعوة المشرع ، فلا بد من بيان التفاصيل اللازمة لتنفيذ قانون ما حتى يوضع هذا القانون موضع التنفيذ الفعلي فقد يكون هذا التنفيذ متعذراً أو ربما خاطئاً ، فمثلاً قد ينص القانون بصفة عامة على عدم جواز فتح محل عام إلا بعد الحصول على ترخيص ولكن يترك للإدارة أمر التفاصيل المتعلقة بإجراءات تقديم طلب الرخصة والبيانات التي يجب أن يتضمنها وكيفية فحصه والمراحل التي يمر بها حتى يبت فيه (د. عصام الدبس ، مصدر سابق ، ص ٣٣) ، و(د. وسام صبار العاني ، الإختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية ، الطبعة الأولى، مطبعة الميناء ، بغداد ، ٢٠٠٣، ص ٧٥) ، وكذلك(د. محمد فؤاد عبد الباسط ، مصدر سابق ، ص١٢١).

(٣) د. محمد محمد عبده إمام ، مصدر سابق ، ص ٢٣٠ .

(٤) فمثلاً نلاحظ ان المشرع المصري قد حدد في بعض النصوص القانونية ضرورة إصدار ما يعرف باللوائح التنفيذية حيث جاء في المادة (٢٥) من قانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل بأن (يحظر تداول المواد و النفايات الخطرة بغير ترخيص من الجهة الإدارية المختصة و تبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون إجراءات و شروط منح الترخيص و الجهة المختصة بإصداره....)، وكذلك قانون الزراعة رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٦ المعدل في المادة(١٣١)

ويبغي الإشارة إلى انه في حالة إمتناع الإدارة عن تنفيذ القوانين يقتضي أن تكون صلاحية الإدارة في تطبيق النص القانوني صلاحية مقيدة وليست تقديرية؛ لأن الصلاحية التقديرية تخول صاحب الإختصاص مكنة ممارسة أو عدم ممارسة الصلاحية القانونية المنوطة بها ، وإختيار الوقت الملائم لممارستها إلا إذا انطوى عدم ممارستها على إنحراف في إستخدامها [١] .

مما سبق نصل إلى نتيجة مفادها ان إصدار التعليمات أمر لازم وضروري لغرض تحقيق الحماية الفعالة للبيئة ولو لم ينص المشرع صراحة على ان الجهة الإدارية ملزمة بإصدارها إنما دلالة النص تقضي بذلك ، حيث ان اخراج مثل هذهِ النصوص من النطاق النظري إلى التطبيق العملي يتطلب أن تبادر الجهات المعنية ببيان ضوابط وأحكام تفصيلية للعموميات التي وردت بموجبها، فإصدار التعليمات في مثل هذهِ الأحوال يعد ضرورياً لحماية البيئة والحيلولة دون وقوع الأضرار البيئية بحيث لا يمكن أن نتصور تطبيق النص القانوني دون أن يتبعه إصدار تعليمات تبين التفاصيل الضرورية للأحكام العامة التي جاء بها النص .

وفي هذا السياق ندعو المشرع العراقي في الأحوال التي يكون فيها تنفيذ القانون متوقفاً على صدور التعليمات أن يضع سقفاً زمنياً محدداً يترك للجهات المعنية لأجل إصدارها؛ وذلك لأجل تلافي حصول أي تأخر في إصدار التعليمات التنفيذية، وهو أفضل من ترك مسألة إصدارها غير محكومة بوقت محدد فقد تصدر التعليمات بعد مرور وقت طويل من صدور القانون، وقد تكون

=منه حيث نصت على ان(يصدر وزير الزراعة القرارات التنفيذية لأحكام هذا الفصل وعلى الأخص في المسائل التالية: أ/ تعيين الأمراض المعدية والوبائية التي تنطبق عليها أحكام هذا الفصل وطرق الوقاية منها ووسائل علاجها والإحتياطات التي تتخذ لمنع إنتشارها...) .

ونجد تطبيقاً لذلك في العراق أيضاً مثلاً ما جاءت بهِ المادة (١٨) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ بنصها على أن(يمنع ما يأتي: ...رابعاً/ الإبادة أو الإضرار بالنباتات النادرة والطبية والعطرية والبرية وتتم عملية إستخدامها للأغراض العلمية والطبية والصناعية والإتجار بها أو ببذورها وفق تعليمات تصدرها الجهات المعنية)، وكذلك ما ذهب إليه قانون الحفاظ على الثروة الهيدروكربونية رقم ٨٤ لسنة ١٩٨٥بموجب المادة (٦) منه بنصها على ان(تحدد بتعليمات : ...رابعاً/ الضوابط والأساليب المتعلقة بخزن ونقل المواد المشعة ضمن منطقة عمليات الجهة العاملة وإستعمالات هذهِ المواد لعمليات الحفر أو الإنتاج أو أية عمليات اخرى تتعلق بالصناعة النفطية).

(١) د. علي خطار شطناوي ، مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠٠٨ ، ص١٩٨.

بعض التصرفات أو الأنشطة قد تمت ممارستها دون ضابط معين يضمن سلامة البيئة لعدم وجود التعليمات التي تحدد آلية ممارستهما ويكون الضرر البيئي قد وقع [١].

من كل ما تقدم يمكن القول ان الإمتناع كصورة من صور إخلال الإدارة بالتزام الوقاية من الأضرار البيئية لا يتحقق بحالة واحدة إنما يختلف بإختلاف صور الإلتزام الواقع على عاتق الإدارة بهذا المجال فقد يقع في مجال عمل مادي كما قد يقع في مجال عمل قانوني، وتبين لنا ان الإمتناع عن القيام بعمل قانوني لا يتحقق في مجال الأنشطة التي تمارس من قبل الإدارة ذاتها إنما يتحقق متى ما كانت الإدارة تمارس دوراً وقائياً ازاء الأنشطة التي يمارسها الأفراد أو الأشخاص المعنوية، أما الإمتناع عن القيام بعمل مادي فمن الممكن أن يقع في حال كون الإدارة كجهة مختصة بمراقبة الإنشطة التي تمارس من قبل الأفراد أو الأشخاص المعنوية كما يمكن أن يتحقق عندما يكون النشاط قد تمت ممارسته من قبلها .

ثانياً: تأخر الإدارة في أداء الإلتزام الوقائي

كل مرفق من المرافق العامة ينبغي عليه القيام بأداء الأعمال المنوطة به على وجه السرعة في حدود الظروف والملابسات الواقعية التي تحيط بهِ أثناء أدائه لتلك الأعمال ، وفي حالة التأخر في أداء ما هو مطلوب منه فأن من شأن ذلك أن يثير مسؤوليته التقصيرية ويلزمه بالتعويض إذا سبب هذا التأخر ضرراً للغير[٢] .

إذا لم تكن الإدارة ملزمة بأن تقوم بالعمل خلال مدة محددة فهنا يجب عليها أن تقوم بهِ في الوقت المناسب خلال مدة معقولة، فمتى ما تأخرت أكثر من المعقول وسبب هذا التأخر ضرراً للغير فأنه يثير مسؤوليتها بالتعويض عن الأضرار التي تحصل[٣]، إذ انه حتى في الأحوال التي لم يحدد

(١) وهذا ما طبقه المشرع المصري بموجب بعض القوانين كقانون إقامة وإدارة الآلات الحرارية والمراجل البخارية رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٧ في المادة (١١) منه التي نصت على أن (تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون بقرار من وزير الدولة للحكم والتنظيمات الشعبية خلال ثلاثة أشهر على الأكثر بالإتفاق مع الوزراء المختصين)، وقانون حماية المستهلك رقم ٦٧ لسنة ٢٠٠٦ في المادة (٣) منه بنصها على ان(تصدر اللائحة التنفيذية للقانون بقرار من الوزير المختص بشؤون التجارة والصناعة وذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون) .

(٢) د. عبد العزيز خليفة ، ركن الخطأ في المنازعات الإدارية ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص١٦٣.

(٣) د. جابر نصار جاد ، مصدر سابق ، ٣٠٨ .

فيها القانون موعداً لأداء العمل المطلوب منها فأن ذلك لا يعني أن سلطتها في هذا الشأن مطلقة انما عليها أن تتخذ الإجراءات المطلوبة منها في ميعاد مناسب وفقاً للظروف المحيطة بها[١] .

ولكي يمكن القول بأن الإدارة قد تأخرت في أداء الإلتزام ينبغي أن يكون القضاء عالماً بالظروف التي يعمل فيها المرفق؛ لكي لا يتم إلغاء السلطة التقديرية المخولة للإدارة بنصوص القانون، فمهمة القاضي في هذا الصدد انما يجب أن تقيم توازناً بين حماية مصالح الأفراد وحقوقهم مما يستدعي قيام المرفق بالخدمة في الوقت المناسب وبين ضرورة إحترام السلطة التقديرية للإدارة والتي تعني إختيار الإدارة للوقت المناسب للتدخل لإتخاذ إجراء معين ، وهذا التوازن هو الذي يمنع الإدارة من التعسف في استخدام السلطة المقررة لها بموجب القانون[٢].

والتأخر كصورة من صور إخلال الإدارة في أداء الإلتزام الوقائي أما ان يقع في مجال العمل القانوني أو في مجال العمل المادي .

١- التأخر في مجال العمل القانوني

قد يتحقق الإخلال بالإلتزام الوقائي من قبل الإدارة الملزمة بأدائه بالتأخر في القيام بعمل قانوني يتطلبه هذا الإلتزام ، فمما لا شك فيهِ ان مبادرة الإدارة بالقيام بالعمل القانوني المطلوب منها أن تؤديه في الوقت المحدد أو الوقت المناسب لإتخاذه سوف ينفي عنها المسؤولية التي قد تترتب على التأخر في القيام بذلك إذ ان التأخر قد يؤدي إلى تحقق الضرر البيئي بدلاً من الوقاية منه.

إن التأخر الذي يحصل من قبل الإدارة بشأن العمل القانوني في مجال الإلتزام الوقائي يقع بصور مختلفة بإختلاف صور الإلتزام المفروض عليها، أو بمعنى آخر بإختلاف المخاطر التي تتعرض لها سلامة البيئة وما تتطلبه من السرعة في إتخاذ الإجراء الوقائي اللازم في وقته المناسب .

قد يترك القانون للإدارة حرية تقدير الظروف وتكييف الوقائع المعروضة أمامها ولا يلزمها بإصدار قرار محدد وبمضمون معين خلال مدة معينة، ففي هذه الحالة تتمتع بسلطة تقديرية في إتخاذ أو عدم إتخاذ القرار إلا ان ذلك لا يعني تفردها بشكل مطلق باتخاذ القرار وأن لا رقيب عليها؛ حيث أن

(١) د. حمدي أبو النور السيد عويس ، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية ، الطبعة الاولى ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١١ ، ص ١١٥ .

(٢) د. جابر نصار جاد ، مصدر سابق ، ص ٣٠٩ .

السلطة المطلقة لا تولد إلا تعسفاً [١] وفي هذا السياق قضى مجلس الدولة المصري بأن((الإدارة بما لديها من سلطة تقدير مناسبات القرار الإداري تترخص في تعيين الوقت الملائم لإصداره بشرط ألا يكون القانون قد عين لها ميعاداً يحتم إصدار القرار فيه، وإلا كان إصداره بعد الميعاد المعني مخالفاً للقانون))[٢]، كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن ((إذا لم يفرض المشرع على الإدارة أن تتدخل بقرار خلال فترة معينة فإنها تكون حرة في إختيار وقت تدخلها...))[٣].

ومن الأمثلة التي تتأخر فيها الإدارة عن أداء الإلتزام الوقائي قد يتبين ان هنالك بعض المواد لا تصلح للإستهلاك البشري لكونها تشكل ضرراً على الصحة ولم تبادر الجهة المعنية بإتخاذ قرار يمنع الباعة المتجولين بيعها سواء أكان ذلك المنع مؤقتاً أو دائما إنما إتخذت القرار في وقت لاحق على ذلك، كما يمكن أن يقع التأخر بعدم إتخاذ الجهة المعنية قراراً تمنع بموجبه دخول الأفراد لمنطقة معينه لثبوت إنتشار وباء خطير فيها والذي بدوره يعرض الإنسان للمخاطر ويهدد حياته وبادرت إلى إتخاذ قرار المنع بعد أن تم دخول المنطقة وإصابة بعض الأشخاص بضرر[٤]، وهنا تعد الإدارة مخلة بأداء الإلتزام عندما يكون القانون قد حدد لها مدة زمنية محدد لإتخاذ الإجراء الوقائي بموجب العمل القانوني، كذلك الحال إذا لم تكن مقيدة بمدة زمنية محددة وذلك عند تأخرها عن المدة الزمنية المعقولة على الرغم من تمكنها من ذلك .

٢- التأخر في مجال العمل المادي

قد يحصل التأخر في مجال الأعمال المادية التي ينبغي على الإدارة القيام بها في ظل إلتزامها بالوقاية من الأضرار البيئية فمثلاً قد تتأخر الإدارة في القيام بعملية خزن النفايات الخطرة في مكان آمن غير معرض لمياه الأمطار أو لتغيرات درجات الحرارة أو الرطوبة ، أو ان الجهة التي تسبب الضوضاء تتأخر في إجراء المعالجات اللازمة للضوضاء بما يتناسب مع المحددات الوطنية لمناسيب الضوضاء ، كما قد تتأخر الجهة المعنية في جمع المواد الضارة بالصحة الناجمة عن

(١) رشيد لبعل ، الرقابة القضائية على نشاط المرافق العامة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية/ قسم الحقوق/جامعة محمد خضير بسكرة ،٢٠١٤، ص٤٥، منشورة على الموقع الالكتروني : dspace.univ-biskra.dz>mlulihandle.com.

تمت زيارة الموقع في ٢٠١٧/٧/١٣ .

(٢) صفاء شكر محمود ، الإنحراف بالسلطة التقديرية- إساءة إستعمالها – دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٧، ص٢٢٤.

(٣)حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية طعن رقم ٨٩٩ في ١٩٨٥/١١/١٦ د. حامد الشريف ، مصدر سابق ، ص ١٤٨.

(٤) د. صبري جلبي أحمد عبد العال ، مصدر سابق ، ص٢١٠.

مختلف أنواع الأنشطة ونقلها إلى أماكنها المخصصة مما يسبب هذا التأخر حصول التلوث البيئي للأماكن التي تتواجد فيها.

لقد عد مجلس الدولة الفرنسي مسألة تأخر الإدارة في أداء مهمتها الوقائية بأنها صورة من صور الخطأ في تنظيم المرفق ، كما وصفها بالخلل الخطير في الجهاز الإداري والسبب الواضح لقيام المسؤولية [١]، وقد أقر في أحكامه مسؤولية الإدارة عند حصول التأخر من جانبها بأداء إلتزاماتها إذ أقر مسؤولية الإدارة بسبب التأخر الذي حصل بشأن وضع التعليمات ذات الصلة بالبيئة موضع التنفيذ مما تسبب في حصول التلوث البيئي[٢]وفي هذا السياق قضى بمسؤولية جهة الإدارة عن التلوث بالطحالب الخضراء بسبب تأخرها في وضع التعليمات الأوربية والوطنية موضع التنفيذ مما تسبب في تلوث المياه أدى إلى ظهور ما يعرف بالبقعة الخضراء[٣]، فضلاً عن ذلك في مجال التلوث بمادة الاسبست ، فان الإدارة قد اعتبرت مسؤولة لعدم قيامها بإصدار التعليمات الخاصة بالحماية في الوقت المناسب بالنظر لخصوصية الاخطار المترتبة عليه[٤].

ومما سبق نصل إلى نتيجة مفادها ان التأخر في مجال العمل القانوني يتحقق فقط في حال كون الإدارة المخلة هي الجهة المعنية بحماية البيئة من مخاطر الأنشطة التي تتم ممارستها من قبل الأفراد أو الأشخاص المعنوية الأخرى غير الإدارة المعنية ، أما التأخر في مجال العمل المادي فمن الممكن أن يتحقق عندما تكون الإدارة هي الجهة المعنية بحماية البيئة هذا من جهة ، ومن جهة أخرى ممكن أن يتحقق عندما تكون الإدارة هي ذاتها الجهة التي تمارس النشاط المضر بالبيئة.

تأسيساً على ما تقدم ينبغي على الإدارة أن تتخذ الإجراءات الوقائية بوقتها المناسب وليس بعد فوات الأوان، فقد يكون الضرر البيئي قد وقع بحيث لا يجدي معه قيامها بتلك الإجراءات الوقائية، وعليه فإن مطالبة الإدارة بأن تقوم بأداء الإلتزام المفروض عليها في وقت محدد أو مدة معقولة ومنعها من أن التأخر في ذلك أمر يعد في غاية الأهمية؛ لكون التلوث البيئي من الأمور

(1)Frédérique Brocal Von Plauen, La responsabilité de l'Etat et le risque alimentaire et sanitaire, AJDA, 2005, p. 522.

(2) J C Helin,L'expertise scientifique, le dote et l'action publique Quelques enseignements de la présidence du Comité scientifique des algues vertes en Bretagne, In Pour un droit économique de, p. 239-248 .

(3) Michel Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz, 7'Edition, Paris, 2016 . p1156.

(4) CE, 3 mars 2004, N 241153, M-F. Delhoste, Les risques liés à l'amiante: une gestion étatique défaillante, RDP, 2004, p. 1431.

التي تتطلب السرعة في إتخاذ الإجراء، فالتأخر أحياناً قد يؤدي إلى إتساع نطاق التلوث وتفاقم الأضرار البيئية وهذا ما يجعل الأمور أصعب مما هي عليه لو أن الإدارة بادرت بأداء الإلتزام في وقته المناسب .

فضلاً عما تقدم قد لا تمتنع الإدارة عن أداء الإلتزام الوقائي ولا تتأخر في أدائه إنما تخطأ في أدائه أو تؤديه بشكل سيء، وهذا ما سنبينه في الفرع الثاني .

الفرع الثاني : خطأ أو سوء أداء الإدارة للإلتزام الوقائي

قد تخطأ الإدارة وهي بصدد إتخاذ إجراءات الوقاية من الأضرار البيئية، كما قد تؤدي الإلتزام المفروض عليها بشكل سيء مما يؤدي ذلك إلى وقوع الأضرار البيئية، وهو ما سنوضحه وفق الآتي :

أولاً: خطأ الإدارة في أداء الإلتزام الوقائي

خطأ الإدارة أثناء قيامها بإتخاذ الإجراءات الوقائية قد يؤدي إلى وقوع الأضرار البيئية بدلاً من الوقاية منها ، وهو اما ان يقع في مجال الأعمال القانونية، كما قد يقع في مجال الأعمال المادية التي تقوم بها في هذا المجال .

١- الخطأ في العمل القانوني

أحياناً تخطأ الإدارة عند قيامها بعمل قانوني تنفيذاً لإلتزامها بالوقاية من الأضرار البيئية كأن تصدر قرار إداري غير صحيح ، ويحصل أن يؤدي ذلك الخطأ إلى وقوع الضرر البيئي .

ان القرار الذي تتخذه الإدارة يفترض انه قد صدر صحيحاً ومشروعاً طبقاً للقواعد القانونية، وهذهِ القرينة من الممكن إثبات عكسها ويقع على المدعي عبء إثبات عدم المشروعية [١]، أي يلزم بإثبات الخطأ من جانب الإدارة فإذا تقاعس أو عجز عن الإثبات فإنه سوف يخسر دعواه[٢].

(١) د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، الطبعة الثانية ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق ، ٢٠١٣ ، ص ١٨٤ .

(٢) د. مصطفى عبد العزيز الطراونة ، القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون به – دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١، ص١٢٩.

وعليه إذا صدر قرار من الجهة الإدارية المعنية بشأن البيئة يعد مثل هذا القرار قراراً صحيحاً ، وفي حال إدعاء شخص ما ان القرار الذي إتخذته الإدارة غير صحيح ويطالب الإدارة بالتعويض لا يقبل إدعاؤه مالم يثبت حصول الخطأ من جانب الإدارة ، ولكن كيف يحصل مثل هذا الخطأ؟

للإجابة عن التساؤل المتقدم يمكن القول بأنه كقاعدة عامة ان القرار الإداري يعد غير مشروع إذا إعتراه أحد عيوب عدم المشروعية الخارجية وهي (عيب عدم الاختصاص ، عيب الشكل)، أو أحد عيوب عدم المشروعية الداخلية وهي (عيب السبب ، عيب المحل ،عيب الإنحراف في إستعمال السلطة) [١] .

أ- الخطأ في مجال المشروعية الخارجية للقرار الإداري

الخطأ في مجال المشروعية الخارجية للقرار الإداري يتحقق في إطار ركني الإختصاص والشكل ، فيحصل أن يكون القرار الإداري الذي تصدره الإدارة بصدد حماية البيئة معيباً نتيجة لخطأها في ممارسة الإختصاص[٢].

كما هو معلوم ان القرار الإداري لكي يكون صحيحاً ينبغي أن يصدر من الجهة المختصة بإصداره وإلا أصبح معيباً بعيب عدم الإختصاص ، وكثيراً ما نلاحظ ان المشرع يحرص على توزيع المهام المتعلقة بحماية البيئة بين الجهات الإدارية كل حسب اختصاصها، ونرى ان هذا الإتجاه يعد إتجاهاً سليماً ينسجم مع الأهمية التي تتمتع بها قرارات الإدارة في مجال حماية البيئة؛ حيث سوف

(١) ينظر في ذلك د. جابر نصار جاد ، مصدر سابق ، ص ٣١٣ ، و د. طارق فتح الله خضر ، مصدر سابق ، ص ١٣٠.

لقد حدد المشرع العراقي أسباب إلغاء القرار الإداري وذلك بموجب المادة(٧/ف٥) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩المعدل إذ نصت على ان (يعد من أسباب الطعن في الأوامر والقرارات بوجه خاص ما يأتي : ١- أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة للقانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية ٢- أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافاً لقواعد الإختصاص أو معيباً في شكله أو في الإجراءات أو في محله أو سببه ٣- أن يتضمن الأمر أو القرار خطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية أو في تفسيرها أو فيه إساءة أو تعسف في إستعمال السلطة أو الإنحراف عنها)، كما ان المشرع المصري حددها بموجب نص المادة(١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل بنصها على ان (...ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الإختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة إستعمال السلطة...).

(٢) الإختصاص يعني الصلاحية القانونية الممنوحة لموظف أو جهة إدارية ما للقيام بعمل معين(د. شريف يوسف خاطر ، القرار الإداري – دراسة مقارنة ، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩، ص٥٠).

تصبح كل جهه إدارية على معرفة تامة بشأن نطاق إختصاصها في إصدار القرار بحيث تتقيد في حدوده ودون أن تتعدى على إختصاصات الجهات الأخرى وهذا ما يجعل عملها منتظماً، كما ان بعض القرارات تتطلب نوع من التخصص بحيث لا يمكن لغير الجهة التي حددها المشرع أن تتخذها لكونها على دراية كافية بتفاصيل نشاط معين وخطورته دون غيره من الأنشطة.

إن عيب عدم الإختصاص قد يحصل بشكل إيجابي بإتخاذ القرار إعتداءً على إختصاص جهة إدارية أخرى[١]، كما يمكن أن يحصل بشكل سلبي إذا ما إمتنعت الجهة الإدارية عن إتخاذ قرار إداري معين لإعتقادها بأنه لا يدخل في إختصاصها في حين انها تكون مختصة بإصداره[٢]، وعليه فإن القرار الذي تتخذه الإدارة في مجال حماية البيئة قد يكون معيباً لصدوره من جهة إدارية غير مختصة بإصداره مما يجعله معرضاً للطعن بالإلغاء، وقد يترتب عليه بالإضافة إلى ذلك إلتزام الإدارة بتعويض المتضرر عن الضرر الذي لحقه بسبب القرار المعيب[٣].

---

(١) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخران ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥، ص٤٢٥.

(٢) د. عبد العزيز خليفة ، قضاء الإلغاء / أسس إلغاء القرار الإداري ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ص.١٨.

(٣) وبهذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الذي أصدره في ١٩٤٢/٥/٢٩ بتعويض الأشخاص المتضررين من قرار عمدة بشأن تكليف أحد المهندسين بتهيئة خطة لتجميل المدينة لكون القرار قد صدر بغير تفويض من المجلس البلدي، (أورده أحمد عبد العزيز سعيد الشيباني ، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية ، اطروحة مقدمة إلى كلية القانون/ جامعة بغداد ، ٢٠٠٥، ص١١٦).
وفي السياق نفسه قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن((...عيب عدم الإختصاص الذي قد يشوب القرار الإداري فيؤدي إلى عدم مشروعيته لا يصلح وبالضرورة أساساً للتعويض مالم يكن عيباً مؤثراً في موضوع القرار...)) (حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٣١٨٨ بتاريخ ١٩٨٨/٦/١١ أورده د. جابر نصار جاد ، مصدر سابق ، ص٣١٩) .
أما في العراق لم نعثر على قرارات في هذا السياق بشأن حماية البيئة فنذكر مثلاً كمثال عام لإلغاء القرار المعيب بعيب الإختصاص القرار الذي صدر من الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي إذ جاء فيهِ ((... ثبت لدى المحكمة أن المدعى عليه إضافة لوظيفته ((المميز)) لم يملك الصلاحية القانونية في حجز المدعي المميز... وبالتالي يكون القرار المطعون فيه مشوباً بعيب عدم الإختصاص مما يتعين إلغاؤه هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن قرار الحجز المطعون فيه قد سبب أضراراً مادية ومعنوية مما يترتب عليه الحكم بالتعويض عن ذلك...)) ينظر في ذلك قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم الإضبارة ((٢٤)) إداري – تمييز في ٢٠٠٢/٦/١٠ ، غير منشور، أورده إسماعيل صعصاع غيدان البديري ، مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي في القانون العراقي – دراسة مقارنة ، اطروحة مقدمة إلى كلية القانون/ جامعة بغداد ، ٢٠٠٣، ص١٥٧.

فضلاً عن خطأ الإدارة في ركن الإختصاص فقد يقع الخطأ في مجال ركن الشكل والإجراءات[١].

من حيث الأصل لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر بشكل معين ولكن هذا الأصل لا يمنع المشرع من إقتضاء أشكال معينة للقرار الإداري أو إجراءات محددة تسبق صدوره[٢]،إذ يمكن للمشرع أن يحكم ببطلان القرار الإداري إذا شدد على إجراء معين وأظهره في شكل قاعدة آمره وألزم جهة الإدارة بهِ، والقاضي الإداري بوصفه مطبقاً للنص هو من يستنتج هذهِ الشدة وصولاً إلى جوهرية الإجراء من عدمه[٣] .

وتطبيقاً لذلك فإن الإدارة عندما تتخذ قرار ما له صلة بالبيئة لا تكون من حيث الأصل ملزمة بإتباع شكليات أو إجراءات معينة ، ولكن أحياناً تكون ملزمة بذلك بحيث ان أي مخالفة لتلك الشكليات أو الإجراءات سوف تجعل القرار معيباً [٤] كما لو أصدرت الإدارة القرار دون أن تقوم

---

(١) يرتبط الشكل بالمظهر الخارجي للقرار ويمثل الصورة الخارجية التي تحتم القوانين والأنظمة أن يفرغ فيها، أما الإجراءات فتتمثل بالخطوات أو المراحل التي يمر بها القرار الإداري منذ لحظة التفكير في إصداره حتى إظهاره في الصورة النهائية وهي ليست واحدة في كافة القرارات الإدارية بل أنها تختلف من قرار لآخر بحسب طبيعته (د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري – دراسة مقارنة ، الطبعة الرابعة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، ٢٠١١، ص٢٩٦)، و(د. حمدي القبيلات ، مصدر سابق ، ص ٥٦).

ان الأشكال والإجراءات التي يتخذ في ظلها القرار الإداري اما ان تكون أشكال وإجراءات جوهرية أو أن تكون أشكال وإجراءات ثانوية وتتمثل الأشكال والإجراءات الجوهرية بتلك التي تؤثر على مشروعية القرار الإداري بحيث لا يمكن إتخاذ القرار من دون مراعاتها فقد ينص القانون على ضرورة إتباع شكل معين، كما يكون الشكل جوهرياً بطبيعته متى ما كان مؤثراً بحيث لو إتبعته الإدارة لترتب على ذلك صدور القرار الإداري على نحو مختلف أي ان من شأن الإجراء أو الشكل التأثير على مسلك جهة الإدارة في إتخاذ القرار ومضمونه، وكذلك إذا كان الإجراء أو الشكل مقرراً كضمانة للأفراد المخاطبين بهِ للمزيد ينظر (د .عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص١٠٤)، و(د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة ، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ص ٢٢٨) ، وكذلك(رشيد لبعل ، مصدر سابق ،ص٤٦).

(٢) د. نبيلة عبد الحليم كامل ، دعوى الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص٣٣٦.

(٣) د. عمار بوضياف ، الوسيط في قضاء الإلغاء – دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، ٢٠١١ ، ص٥٦.

(٤) وبهذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الذي أصدره في٢٥ ديسمبر سنة ١٩٣٧ بالتعويض ومسؤولية البلدية عن قرار العمدة الذي لم يتبع فيه الاجراءات والشكليات التي تتطلبها اللوائح والتي نتج عنها الضرر مباشرة ، كما قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الذي أصدرته في ٣/٢٢/ ١٩٧٥بأن((عيب عدم الإختصاص أو الشكل الذي يشوب القرار الإداري فيؤدي إلى إلغائه لا يصلح حتماً

بإستشارة الجهات المعنية، أو أن تقوم بمنح ترخيص لممارسة نشاط محدد يضر بالبيئة وفق نموذج غير مطابق لما هو محدد بموجب القوانين أو الأنظمة أو التعليمات ذات الصلة بالبيئة وإلى غير ذلك من صور الخطأ .

وندعو المشرع العراقي ألا يترك مجالاً للإدارة بشأن إتباع أو عدم إتباع إجراءات أو شكليات معينة عند إتخاذ القرار المرتبط بحماية البيئة أي يجعل الشكليات والإجراءات بهذا الخصوص جوهرية؛ إذ ان ذلك يعد أمراً بالغ الأهمية فالإلتزام بتلك الشكليات وتقييد إتخاذ القرار بإجراءات محددة ما هو إلا ضمانه قانونية بحد ذاتها تؤكد على أهمية القرارات المتخذة ، كما انه يفسح المجال لأن تتخذ الإدارة القرار بتروٍ وما أحوج البيئة إلى الدقة والتروي في إتخاذ القرارات فقرار خاطئ قد يؤدي إلى حدوث تأثيرات سلبية للبيئة والصحة العامة خصوصاً في الأحوال التي لا يمكن في ظلها تلافي حصول الضرر أو إعادة الحال إلى ما كانت عليه .

وينبغي الإشارة إلى ان تأييدنا لمسألة تقييد الإدارة في الشكل والإجراء الذي يتخذ في ظله القرار المتعلق بحماية البيئة لا نعني بهِ التقييد المطلق وفي جميع الأحوال إنما نعني بذلك التقييد المعقول بالصورة التي لا تغل يد الإدارة في أداء المهام الملقاة على عاتقها، وأن يترك لها المجال في الأحوال التي لا تتطلب فيها القرارات التباطوء في إصدارها فالقرارات التي تواجه من خلالها الإدارة الحالات الطارئة والتي من شأنها أن تمنع حصول كارثة بيئية وتحول دون تحقق الضرر البيئي من الأولى أن تكون إجراءات إتخاذها أيسر من تلك المتعلقة بمنح تراخيص متعلقة بممارسة أنشطة تمس بسلامة البيئة .

ب- الخطأ في مجال المشروعية الداخلية للقرار الإداري

قد تخطأ الإدارة في مجال المشروعية الداخلية للقرار الإداري نذكر مثلاً ركن السبب وركن المحل.

=وبالضرورة أساساً للتعويض مالم يكن مؤثراً في موضوع القرار....)) أورده أحمد عبد العزيز سعيد الشيباني ، مصدر سابق ، ص١١٦.

أما في العراق نذكر مثلاً حكم محكمة قضاء الموظفين الذي قضى بأن (... وحيث لا تستطيع السلطة المركزية في محافظة العمارة أن تجعل نفسها محل السلطات المركزية فيما جعله القانون... فان فعلت فقرارها باطل لصدوره معيباً بعيب عدم الإختصاص الموضوعي...) (حكم محكمة قضاء الموظفين دعوى ٨٩/انضباط /٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/٤/٢٢، أورده د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد ، مصدر سابق ، ص١٨٨).

قد يكون خطأ الإدارة مرتبطاً بركن السبب[١]، فالقرار الذي تتخذه الإدارة يتطلب تحقق الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون مبررة لصدوره وإلا كان غير مشروعاً [٢].

أحياناً يشترط النص التشريعي تحقق حالة واقعية أو قانونية معينة يمكن بتوافرها إتخاذ الإدارة لقرار ما فمثلاً حددت تعليمات إدارة نفايات الجهات الصحية في العراق رقم (١) لسنة ٢٠١٥[٣] متطلبات الترخيص لإنشاء نظام وحدات معالجة النفايات الصحية الخطرة وذلك بعد أن تقوم الجهة التي ترغب بإنشائها بتقديم معلومات تتعلق بخارطة توضح الموقع الجغرافي لأنظمة وحدة المعالجة، ومعلومات عن جيولوجية الموقع وخطة طوارئ تشمل قائمة بمعدات الطوارئ ، وكذلك الإجراءات الخاصة بالفحص الذاتي وصيانة المرافق والمعدات المستخدمة في معالجة النفايات إلى غيرها من المعلومات الأخرى[٤] ، نلاحظ في هذا المثال ان هنالك نوعاً من التقييد على سلطة الإدارة بمنح الترخيص؛ نظراً لكون متطلبات الترخيص محدده مسبقاً بتوافرها ينبغي على الإدارة أن تمنح الترخيص، وإذا لم تتوفر تلك المتطلبات لا يمكنها منحه وإلا تتحمل المسؤولية عن الضرر البيئي الذي سوف يقع بسبب الترخيص غير المستوفي للمتطلبات اللازمة لمنحه.

(١) يتمثل السبب بالحالة القانونية أو الواقعية التي تبرر إصدار القرار الإداري وتؤدي بهِ إلى تحقيق غرضه، ويشترط فيه أن يكون مشروعاً وهو يكون كذلك– في حالة السلطة المقيدة– إذا إلتزمت الإدارة عندما تتخذ قراراً ما بما اعتبره المشرع سنداً قانونياً لهذا القرار أو عندما تتحقق في هذا السند الشرائط والصفات الواجب توافرها فيه قانوناً، أما في مجال السلطة التقديرية فإن السبب يكون مشروعاً إذا كان صحيحاً ومبرراً للقرار المستند إليه، وأن يستمر وجوده حتى الوقت الذي صدر فيهِ القرار حيث إن العبرة في مشروعية السبب هي بالوقت الذي صدر فيه القرار الإداري ، كما ينبغي أن يكون محدداً بوقائع ظاهرة غير مجهولة أو غامضة يستطيع صاحب الشأن في ظلها من أن يحدد موقفه منه ويتمكن القاضي من إعمال رقابته عليه للمزيد ينظر (د. رفعت عيد سعيد ، دراسة تحليلية لبعض جوانب القرارات الناشئة عن سكوت الإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ١٧٦) ، و(د. رمضان محمد بطيخ ، قضاء الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ١٩٨)، وكذلك(د. نبيلة عبد الحليم كامل ، مصدر سابق ، ص ٣٩٦).

(٢) د. شريف يوسف خاطر ، مصدر سابق، ص٧٢ .

(٣) منشورة بالوقائع العراقية عدد ٤٣٧٥ في ٢٠١٥/٨/١٠.

(٤) ينظر المادة (٩) من تعليمات إدارة نفايات الجهات الصحية العراقية رقم (١) لسنة ٢٠١٥.

و يمكن القول بأن متى ما صدر القرار الإداري في مجال البيئة بناءً على وقائع غير صحيحة أو وقائع لم تكن موجودة أصلاً عد قراراً معيباً قابلاً للطعن بهِ بالإلغاء، كما قد يترتب عليه الحكم على الإدارة بتعويض المتضرر عن الأضرار التي لحقته بسبب القرار المعيب[١].

أما الخطأ في محل القرار الإداري[٢] فقد يكون محل القرار الإداري معيباً لمخالفته للقانون، وهذهِ المخالفة أما أن تكون مخالفة مباشرة بالخروج عن النص التشريعي كأن تمنح الترخيص لممارسة نشاط وفق إجراءات محددة بينما يتضح ان القانون الجديد قد حدد ضوابط تختلف عما هي عليه في القانون السابق الذي تم إلغاؤه[٣] .

وقد تكون مخالفة القانون غير مباشرة تتحقق عند الخطأ في تفسير القانون أو الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع ، كما لو تم منح ترخيص بإنشاء وحدة طمر النفايات في أماكن تكون على مقربة من المناطق السكنية مما يعرضها لمخاطر التلوث، وذلك نتيجة لخطأ الجهة مانحة الترخيص في تفسير النص القانوني الذي يحدد موقع وأبعاد إقامة تلك المحطات ، أو انها تُخضع

(١) وبهذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء إحدى قرارات الضبط الإداري بعدما تبين عدم صحة الوقائع المادية التي استندت إليها سلطة الضبط الإداري عند إصدارها للقرار (حكم مجلس الدولة الفرنسي لسنة ١٩٥٩ أورده حبيب إبراهيم حمادة الدليمي ، مصدر سابق ، ص١٥٠).

أما في مصر فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن ((كل قرار إداري يجب أن يقوم على سبب صحيح ، ولا يكون ثمة سبب للقرار إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ إصداره))(حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ٣٣/٢٧٧ في ١٩٩٩/٤/٤ أورده د. شريف يوسف خاطر ، مصدر سابق ، ص ٧٢).

وبهذا الصدد قضت الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي بأن((....وحيث ان القرار محل الطعن لم يستند على أسباب تبرر هذا التعديل مما يجعله لا سند له من القانون ويستوجب الإلغاء....)) ينظر(قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة العراقي رقم١٦٥/ إنضباط/ تمييز ٢٠١١ بتاريخ ٢٠١١/٥/١٢ مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لسنة ٢٠١١، مطبعة الوقف الحديثة ، العراق، ص٣٧٨) .

(٢) محل القرار هو الوضع القانوني أو التعديل الذي يطرأ على الأوضاع القانونية القائمة وبمعنى آخر هو الأثر الذي ينتج عنه حالاً ومباشرةً ، ويشترط فيه أن يكون ممكناً من الناحيتين القانونية والواقعية، ويتمثل في القرار التنظيمي بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام أما في القرار الفردي فيتمثل في أنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني ذاتي للمزيد ينظر (د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخران ، مصدر سابق ، ص ٤٣٧) ، و(د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٥٣٦)، وكذلك(علي سعد عمران ، القضاء الإداري العراقي والمقارن ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١١، ص٢١٩).

(٣) د. رمضان محمد بطيخ ، مصدر سابق ، ص ١٨٤.

ممارسة بعض الأنشطة أو الأعمال الماسة بالبيئة لإسلوب الإلزام بينما يكون القانون قد منع ممارستها بشكل مطلق وبدون أي إستثناء[١].

وعليه فإن القرار الذي تصدره الإدارة وهي بصدد تنفيذ الإلتزام الوقائي مخالفةً فيه للقانون أياً كانت المخالفة مباشرة أو غير مباشرة يجعل من هذا القرار قراراً معيباً قابلاً للطعن بالإلغاء، وقد يترتب عليه إلتزامها بتعويض المتضرر عن الأضرار الناتجة عن صدور القرار المعيب [٢].

ونرى ان عدم التمييز بين المخالفة المباشرة والمخالفة غير المباشرة للقانون في مجال القرارات التي تتخذها الإدارة بشان حماية البيئة يعطي للنصوص التشريعية قدراً من الأهمية ويحول دون إمكانية الجهات التنفيذية من مخالفتها بأي صورة كانت؛ لكون النصوص التشريعية ذات الصلة بحماية البيئة تحتاج إلى التطبيق السليم، فالخطأ في تطبيقها قد يؤدي إلى آثار سلبية على سلامة البيئة والصحة العامة ما كانت لتقع لو ان تلك النصوص قد طبقت بالشكل المطلوب وبما يحقق الغرض منها ، وبالإضافة إلى ذلك إن عدم الغاء القرارات المعيبة بعيب مخالفة القانون أياً كانت صورة تلك المخالفة قد يفسح المجال إلى كثرة حالات مخالفة النصوص التشريعية الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى صعوبة تطبيقها بشكل سليم .

٢- الخطأ في العمل المادي

من الممكن أن يقع الخطأ في مجال الأعمال المادية عندما تبادر الإدارة بالقيام بعمل مادي يدخل ضمن نطاق إلتزامها بالوقاية من الأضرار البيئية بحيث تتحقق نتائج بعيدة كل البعد عن

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة ، مصدر سابق، ص ١٥٣ وما بعدها.

(٢) قضى مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية الإدارة بسبب منحها ترخيص وفق دراسة لا تحتوي على المعلومات الكافية حول بيان الآثار التي تنتج عن مستثمرة فلاحية على البيئة (د.إسماعيل نجم الدين زنكنة ، القانون الإداري البيئي – دراسة تحليلية مقارنة ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ،٢٠١٢ ، ص٤٥٧) .
وفي هذا السياق قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن((...وبذلك يكون القرار المطعون فيهِ قد صدر بالمخالفة لأحكام القانون مما تعين القضاء بإلغاؤه وعدم الإعتداد بهِ ....)) (حكم المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ١٩١٦٥ بتاريخ ٢٠٠٩/٦/٢١ أورده د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة ، مصدر سابق ، ٢٥٧).
أما في العراق فقد عدت محكمة القضاء الإداري عزل المحافظ من منصبه دون التصويت عليه بأغلبية الثلثين خلافاً للقانون ، من قبيل حالات المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية(حكم محكمة القضاء الإداري في ٢٠٠٧/٩/٣٠ أورده د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد ، مصدر سابق ، ص ١٩٤).

الغاية التي كانت تهدف إلى تحقيقها من وراء ذلك العمل، بمعنى انه بدلاً من أن تقوم الإدارة بمنع وقوع الضرر أو تقليل مخاطره فانه يقع بسبب هذا الخطأ.

ومن الممكن أن يقع الخطأ في العمل المادي عندما تكون الإدارة هي الجهة التي تمارس النشاط ذو الصلة بالبيئة ، وفي هذا السياق نذكر مثلاً عندما تقوم الجهات الصحية بالتخلص من مياه الصرف الصحي الناتجة عن المؤسسة الصحية تخطأ في عملية التصريف بحيث تصرفها بشكل عشوائي في البيئة مما يؤدي إلى حصول التلوث البيئي.

ومن جهة أخرى قد يقع الخطأ في مجال العمل المادي عندما يكون النشاط المضر بالبيئة قد تمت ممارسته من قبل شخص طبيعي أو شخص معنوي آخر وتخطأ الجهة الإدارية المعنية بحماية البيئة من تأثيرات هذهِ الأنشطة، كما لو حصل خطؤها عند قيامها برش أو استخدام مبيدات الآفات الزراعية ،أو المركبات الكيمياوية لأغراض الزراعة أو الصحة العامة بما يسبب للإنسان وعناصر البيئة تأثيرات ضارة .

مما تقدم تبين لنا أن الخطأ من الممكن أن يكون إحدى صور إخلال الإدارة بإلتزام الوقاية من الأضرار البيئية، وقد يتحقق هذا الخطأ في مجال العمل القانوني الذي تقوم بهِ الإدارة كإجراء من إجراءات الوقاية ، كما قد يتحقق أيضاً في مجال العمل المادي الذي تقوم بهِ الإدارة بهذا الشأن، وقد استنتجنا بأن الخطأ في مجال العمل المادي يمكن أن يقع من قبل الإدارة كجهة رقابية على الأنشطة المؤثرة على البيئة، وكذلك قد يقع من قبل الجهة الإدارية عند ممارستها لنشاط ما له تأثير ضار على البيئة ، أما الخطأ في مجال العمل القانوني فيقع في حال كون الإدارة تمارس الدور الوقائي تجاه الأنشطة التي تمارس من قبل فرد أو شخص معنوي وليس تجاه أنشطتها.

ثانياً : سوء أداء الإدارة للإلتزام الوقائي

قد يتحقق إخلال الإدارة بإلتزام الوقاية من الأضرار البيئية من خلال عدم مراعاة مبدأ((النوعية أو الجودة))عند أداءها لهذا الإلتزام[١] ، وتتمثل هذهِ الصورة من صور الإخلال بأن

(١) ان مفهوم النوعية(الجودة) لم يعرف تعريف موحد وواضح إذ انه غير محدد ويتصف بالعمومية ويختلف حسب طبيعة النشاط الذي يختص بهِ المرفق ، ولكن هذا لا يعني انه لم يعرف بشكل مطلق فيعرفه البعض بأنه مطابقة المواصفات المطلوبة في الخدمة لما هو مقدم فعلاً ، فهو يتمثل بدرجة التميز والتفوق أي تقديم الخدمات بمستوى أفضل ويهدف إلى تخفيض التكاليف وعمل الأشياء بالطريقة الصحيحة من أول مرة للمزيد ينظر (د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، نوعية الخدمة أو جودة خدمة المرفق العام المبدأ الرابع (الجديد) من المبادئ التي تحكم المرافق العامة ، مجلة كلية الحقوق/ جامعة النهرين ، مجلد ١٧، عدد ٣، ٢٠١٥ ، ص ٣٧) و (حليمة عيادي، مدخل

المرفق يقوم بعمل إيجابي أي يقدم الخدمة المنوطة بهِ ولكنه يؤديها بشكل سيء[١]،حيث ان مبدأ ((النوعية أو الخدمة الجيدة أو الجودة)) يقتضي الأخذ بالمعنى المادي للمرفق العام الذي يركز على الخدمة المقدمة ويُعرِف المرفق العام بأنه نشاط أو خدمة عامة ، أما المرفق العام بالمعنى العضوي فهو المنظمة التي تقدم الخدمة وقد تتوفر فيهِ معايير الجودة ولكن هذا لا ينفع المنتفع الذي يتلقى خدمة رديئة[٢]، تأسيساً على ذلك فإن هذهِ الصورة من صور الإخلال تتطلب أن يكون هنالك فعل إيجابي من قبل الإدارة ولذلك فليس من المتصور أن تتحقق هذهِ الصورة بإتخاذ الإدارة موقفاً سلبياً بالإمتناع.

ومما ينبغي الإشارة إليه بهذا الشأن انه ليس هنالك معايير يمكن من خلالها قياس جودة الخدمات التي تقدم من قبل المرفق العام فلا يمكن ذكر معايير ثابتة لقياس جودة الخدمات وتعميمها على جميع المرافق والمؤسسات الخدمية؛ لكون كل مؤسسة خدمية تقوم بتطوير المقاييس المناسبة لقياس الجودة في ضوء ظروف بيئية وثقافية وتنظيمية تعمل خلالها [٣] .

جدير بالذكر ان هنالك بعض العوامل التي من شأنها تحسين مستوى خدمات المرافق العامة وتحقيق المعايير المطلوبة في الخدمة الجيدة والنوعية كالكفاءة من خلال إمتلاك مقدم الخدمة المهارات والمعارف المطلوبة لأداء الخدمة [٤]، والتركيز على أهمية إختيار العاملين في المرافق العامة وذلك بالإعتماد على المعايير العلمية ذات الدقة من إختصاص وكفاءة، وتوفير المتطلبات

=إدارة الجودة لتقييم خدمات المرافق العامة – دراسة حالة شركة إتصالات الجزائر – ورقلة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية/ قسم علوم السياسة /جامعة قصدي مرباح ورقلة ، ٢٠١٣، ص١٣، ص٢٣ منشورة على الموقع الالكتروني : https://bu.univ-ouargla.dz>Halima-Aiadi . تمت زيارة الموقع في ٢٠١٧/١١/١٨).

وقد عرفه (Crosby) بأنه المطابقة للمتطلبات أو المواصفات ، بينما عرفه (Juran) على انه الملائمة للإستخدام، وبذلك فإن جودة الخدمة تتمثل بدرجة الرضا التي تحققها الخدمة للأفراد من خلال تلبية حاجاتهم ورغباتهم وتوقعاتهم، أو انها درجة التوافق بين توقعات الأفراد وإدراكهم للخدمة فهي ملائمة الخدمة للإحتياجات المطلوبة أو تفوقها عند الاستخدام من قبل الفرد(زهرة عبد محمد الشمري ، مستويات إدارة الجودة في المنظمات الخدمية– دراسة حالة في مستشفى دار التمريض الخاص– دائرة مدينة الطب ، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية ، مجلد ١٨ ، عدد ٣، ٢٠١٠، ص٤).

(١) د. علي خطار شطناوي ، مصدر سابق ، ص ١٩٢ .

(٢) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، نوعية الخدمة أو جودة خدمة المرفق العام المبدأ الرابع(الجديد) من المبادئ التي تحكم المرافق العامة ، المصدر السابق ، ص٣٨٢.

(٣) حليمة عيادي ، مصدر سابق ، ص٣٨.

(٤) زهرة عبد محمد الشمري ، مصدر سابق ، ص٥.

المادية والفنية والتقنيات الحديثة في تسيير المرفق العام ومثال ذلك تهيئة التخصيصات المالية الضرورية للإرتقاء بمستوى الخدمة وتوفير المعدات والمستلزمات التقنية والفنية الحديثة لغرض تقديم خدمة جيدة لجمهور المواطنين[١]، وهذا ينسجم مع مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتبديل الذي يقضي بأن المرافق العامة يجب أن تخضع للتغيير والتبديل في أي وقت لكي تتناسب مع الظروف المستجدة التي تحدث أثناء قيام هذهِ المرافق بأداء خدماتها ، وتتيح للإدارة العمل على تطوير هذهِ المرافق لتعمل بإسلوب أفضل لتحقيق أهدافها والإبتعاد عن الجمود الذي يؤثر على مستوى ونتيجة أداء الخدمات العامة[٢] .

فإذا كانت المصلحة العامة تتطور بتطور الزمن لابد للمرفق أن يستجيب لتلك المتغيرات لكي يتمكن من تقديم الخدمات التي من أجلها وُجِد وأُنشِئ المرفق العام ، وينشأ عن ذلك إختيار طريقة إدارة المرفق إستجابة للتطورات الإقتصادية والتقنية لاسيما في عصر التكنولوجيا ، ومن ثم فإن هذا المبدأ يقتضي أن يواكب المرفق العام هذهِ التطورات[٣] .

يتضح مما تقدم ان مبدأ جودة أو نوعية الخدمة يرتبط إرتباطاً وثيقاً بمبدأ قابلية المرفق العام للتغير والتبديل ، فمن خلال تطوير وتغيير المرفق إستجابةً لمتطلبات الحياة المتطورة سيكون بإمكان المرفق أن يصل إلى تقديم مستوى جيد من الخدمات بما يحقق الأغراض التي أنشئ لأجلها، فالتغيير والتبديل يشكل ركيزة أساسية تمكن المرفق من الوصول إلى تقديم خدمة جيدة.

ومما ينبغي أن نشير إليه بهذا الخصوص أن هنالك الكثير من النصوص التشريعية ذات الصلة بحماية البيئة قد تضمنت الإشارة إلى ضرورة إتباع الأجهزة الإدارية تقنيات متطورة في مجال عملها وكذلك تنمية مهارات العاملين فيها ، وهو ما يدل على الدعوة إلى ضرورة سعي الإدارة لأداء عملها بشكل جيد من خلال تطوير عملها والعاملين لديها بما ينسجم مع تطور الحاجات العامة التي تظهر مع تطور الحياة حيث سبق وان بينا ان من العوامل التي تؤدي بالمرفق العام ان يقدم الخدمة بشكل جيد هو توفير متطلبات تقنية تفي بالغرض والإهتمام بإختيار العاملين.

---

(١) د. ماهر صالح علاوي ، نوعية الخدمة أو جودة خدمة المرفق العام المبدأ الرابع (الجديد) من المبادئ التي تحكم المرافق العامة ، مصدر سابق ، ص ٣٨٤ وما بعدها .

(٢) د. عصام الدبس ، مصدر سابق ، ص ١٤٧.

(٣) د. محمد جمال الذنيبات ، مصدر سابق ، ص ١٥٧.

ففي مصر نذكر مثلاً المادة (١٨) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ التي نصت على أن (لكل مواطن الحق في الصحة والرعاية الصحية المتكاملة وفقاً لمعايير الجودة وتكفل الدولة الحفاظ على مرافق الخدمات الصحية...).

أما فيما يتعلق باللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم (٣٣٨) لسنة ١٩٩٥ المعدلة فقد إشترطت عدة شروط لمنح الترخيص بتداول المواد والنفايات الخطرة منها توافر الكوادر المدربة المسؤولة عن تداول المواد والنفايات الخطرة، وقد أجازت للجهة المانحة للترخيص إلغاءَهُ أو إيقاف النشاط بقرار مسبب إذا ظهرت تكنولوجيا متطورة يمكن تطبيقها بتعديلات يسيرة ويؤدي استخدامها إلى تحسن كبير في حالة البيئة والصحة [١] .

وقد فرضت اللائحة نفسها على الجهات التي تمارس أنشطة تنتج نفايات خطرة عدة إلتزامات من ضمنها أن تكون محارق النفايات مجهزة بالوسائل التقنية الكافية لمنع تطاير الرماد أو إنبعاثات الغازات إلا في الحدود المسموح بها، وأن تتخذ كافة الإجراءات التي تكفل الحد أو الإقلال من تولد النفايات الخطرة من خلال تطوير التكنولوجيا الحديثة وتعميم إستخدامها ، وكذلك العمل على خفض تولد النفايات الخطرة كماً ونوعاً وذلك بتطوير التكنولوجيا المستخدمة وإتباع التكنولوجيا النظيفة[٢] .

أما عندنا في العراق نجد مثلاً ان قانون وزارة الموارد المائية رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٨ قد أشار إلى ان الوزارة تسعى إلى تحقيق أهدافها من خلال عدة وسائل يدخل ضمنها إدخال التقنيات الحديثة ونظم المعلومات الجغرافية لتطوير أساليب العمل في الوزارة، وتدريب الملاكات الفنية والإدارية بما يحقق إدارة وإستغلال المياه بالطرق العلمية المتطورة[٣].

كما ان النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة العراقية رقم (١) لسنة ٢٠١١ قد أشار إلى ان قسم التخطيط والمتابعة التابع لوزارة البيئة يعمل على توفير المعلومات والبيانات البيئية لتطوير العمل ونشر الثقافة البيئية باستخدام التقنيات الحديثة والأساليب المستخدمة عالمياً وتطوير استخدام تكنولوجيا المعلومات في عمل دوائر وأقسام الوزارة [٤].

وفي السياق نفسه ألزمت تعليمات إدارة نفايات الجهات الصحية في العراق رقم (١) لسنة ٢٠١٥ الجهات التي تنتج نفايات صحية خطرة بأن تستخدم الأجهزة المتطورة وتختار البدائل والمواد

(١) ينظر المادة (٢٦) من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٩٥ المعدلة.
(٢) ينظر المادة(٢٨/أولاً، رابعاً) من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٩٥ المعدلة.
(٣) ينظر المادة (٣/سابعاً) من قانون وزارة الموارد المائية العراقي رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٨.
(٤) ينظر المادة(٥/أولاً- ج ، س) من النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة العراقي رقم ١ لسنة ٢٠١١.

الأولية الأقل ضرراً على الصحة العامة والبيئة [١]، كذلك ألزمت الجهات التي ترغب في إنشاء نظام وحدات معالجة النفايات الصحية الخطرة بأن تستخدم التقنيات الحديثة ذات الكفاءة العالية مع تنفيذ برنامج تدريبي للعاملين في هذا المجال [٢].

ومن جانبنا نرى أن كل ما تقدم ذكره يعد توجهاً صائباً حيث إن حث الأجهزة الإدارية على استخدام التقنيات المتطورة سوف يكون عاملاً محفزاً للوصول إلى تحقيق مستوى عالٍ من الجودة في الخدمة التي تقدمها، وندعو المشرع العراقي أن يتجه بذات الإتجاه الذي إتجهت إليه اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري بأن ينص على إمكانية الجهات المانحة للترخيص من أن توقف الترخيص في حال ظهور تكنولوجيا متطورة يمكن تطبيقها بشكل يسير يتناسب مع إمكانيات المرخص له؛ لأجل ضمان حماية البيئة دون الإعتماد على مبادرة المرخص له باستخدام تلك التكنولوجيا من ذاته حيث مثل هذهِ الخطوة تعد وسيلة فعالة ضامنة لسلامة البيئة.

وبصدد ما تم ذكره نشير إلى ان ديوان الرقابة المالية العراقي بين في إحدى تقاريره ان عدم الإستفادة من الخدمات التي تقدمها بعض الأجهزة المستخدمة في مختبرات مديريات البيئة في المحافظات إنما يعود لإختلاف أنواع الأجهزة التي تم إستخدامها في مختبرات البيئة لتنوع مصادر منشأها مما جعل هنالك صعوبة بشأن توفير الموارد الإحتياطية والمستلزمات الأخرى مما جعل بعضها يتوقف عن العمل الأمر الذي أثر على نوعية وكمية الفحوصات التي من الواجب إجراءها[٣].

وعلى أساس ما تقدم لا يكفي مجرد قيام الإدارة بعمل إيجابي في مجال حماية البيئة لأجل القول بأنها قد أدت إلتزامها بالوقاية من وقوع الأضرار البيئية حيث ان مبدأ نوعية أو جودة الخدمة التي يقدمها المرفق العام والذي ظهر كمبدأ مكمل للمبادئ الثلاث التي تحكم عمل المرافق العامة(دوام سير المرفق العام بإنتظام ، قابلية المرفق العام للتطور والتغيير ، المساواة بالإنتفاع من المرافق العامة)[٤] يتطلب من الجهات الإدارية نوع محدد من الجودة عند أداء الخدمة وليس فقط مجرد أداء الخدمة على أي صورة كانت فقد تقوم الجهات الإدارية ببعض الأعمال الإيجابية ومع ذلك لا تصل إلى تحقيق ما هو مطلوب منها ، فقد تقوم الإدارة بممارسة النشاط وتستخدم تقنيات معينة

(١) ينظر المادة(٢/أولاً) من تعليمات إدارة نفايات الجهات الصحية العراقية رقم ١ لسنة ٢٠١٥.

(٢) ينظر المادة(٩/أولاً- هـ) من تعليمات إدارة نفايات الجهات الصحية العراقية رقم ١ لسنة ٢٠١٥ .

(٣) تقرير ديوان الرقابة المالية العراقي بتاريخ ٢٠١٨/١١/٨ منشور على الموقع الالكتروني :

https://www.fsa.gov.iq/ar/reports .

(٤) ينظر تفصيل ذلك(د. عصام الدبس ، مصدر سابق ، ص ١٤٤ وما بعدها) ، و(د. محمد جمال الذنيبات مصدر سابق ، ص ١٥٢ وما بعدها) ، وكذلك (مجيد مجهول درويش الزريجاوي ، مصدر سابق ، ص١١).

لأجل الحفاظ على البيئة ومن ثم يتضح بأن هذهِ التقنيات تقليدية لا تفي بالغرض ولا يمكن معها ضمان سلامة البيئة هنا الإدارة وإن قامت بعمل إيجابي سعياً منها للحفاظ على البيئة وعدم الإضرار بها تنفيذاً للإلتزام بالوقاية من الأضرار البيئية، ولكن يمكن أن يعد أداؤها للإلتزام أداءً سيَئاً لم يصل للمستوى المطلوب منها أن تصل إليه بمعنى آخر يندرج تحت صورة الإخلال بالإلتزام الوقائي بسوء الأداء.

وكما يقع الإخلال من قبل الإدارة في مجال الإلتزام بالوقاية من الأضرار البيئية المؤكدة ممكن أن يقع في مجال الإلتزام بالحيطة بشأن الأضرار البيئية غير المؤكدة ، وهو ما سنتناوله في المطلب الثاني .

المطلب الثاني

إخلال الإدارة بإلتزام الحيطة تجاه الأضرار غير المؤكدة

إن ظهور مبدأ الحيطة كإلتزام جديد ظهر إلى جانب مبدأ الوقاية التقليدي وفرضه على الإدارة إلتزاماً بإتخاذ عدة إجراءات يمكن من خلالها مواجه مخاطر الأنشطة ذات الأضرار البيئية غير المؤكدة جعل بالإمكان القول ان إخلال الإدارة بإلتزام الحيطة لا يقع بصورة واحدة إنما بصور متعددة تختلف بإختلاف الإلتزامات التي يتطلبها تطبيق مبدأ الحيطة.

يتعين على السلطات العامة التي يخاطبها مبدأ الحيطة وهي تقوم بتطبيق هذا المبدأ أن يكون تصرفها منسجماً مع القانون بمعناه الواسع ، حيث ان الخروج على القواعد القانونية التي تحكم مبدأ الحيطة يعني خروج تصرف السلطات العامة عن مبدأ المشروعية، وهذا الخروج عن مبدأ المشروعية يأخذ صورة عمل إيجابي أو عمل سلبي[1]، ويمكن القول ان حالات إخلال الإدارة بإلتزام الحيطة تتمثل بالإمتناع أو التأخر في أدائه من جهة ، والخطأ أو سوء الأداء من جهة أخرى.

الفرع الأول: الإمتناع أو التأخر في أداء الإلتزام بالحيطة

على الرغم من ان الإدارة ملزمة بتطبيق مبدأ الحيطة في الأحوال التي تكون فيها البيئة مهددة بخطورة أنشطة ذات أضرار بيئية غير مؤكدة إلا انها قد تمتنع عن تنفيذ هذا الإلتزام ، كما قد تتأخر في تنفيذه مما يفوت الغرض المقصود منه .

(١) د. عبد الحفيظ علي الشيمي ، مبدأ الحيطة في المجال البيئي وأثره على بعض الحقوق والحريات ، مصدر سابق ، ص١٥٩.

أولاً : إمتناع الإدارة عن أداء الإلتزام بالحيطة

تتنوع صور الإمتناع كإحدى حالات إخلال الإدارة بإلتزام الحيطة بتنوع الإلتزامات التي تكون ملزمة بها في هذا المجال ، وفي هذا السياق قد تمتنع الجهة الإدارية المعنية عن إتخاذ قرار لازم يدخل ضمن نطاق الإلتزام بالحيطة كإمتناعها عن إتخاذ قرار يمنع إستيراد منتج أُثير الشك حول أضراره على صحة الإنسان أو الحيوان أو النبات[١]، أو أن تمتنع عن إعلام المعنيين بالأضرار غير المؤكدة التي تمخضت عن الدراسات التنبؤية للمشروعات، وبهذا فهي تعمد إلى نهج التصرف الإرادي الإنفرادي في إدارة شؤون البيئة مما يحول دون إمكانية المشاركة والإستشارة والتشاور مع مختلف المراكز العلمية والمجتمع المدني والمؤسسات الإقتصادية[٢] .

كما يحصل الإخلال من خلال عدم قيام الجهة المعنية بفرض إتباع إجراءات إحتياطية لممارسة نشاط ما أُثير الشك حول الأضرار التي من الممكن أن يسببها مما يؤدي إلى تسبب مثل هذا النشاط بوقوع الأضرار البيئية التي ما كانت لتقع لو إتخذت بشأنه إجراءات الحيطة.

إن مبدأ الحيطة لم يظهر وفق مكتسبات علمية وإنما بالعكس ظهر بهدف محاولة سد الفراغ لغياب الأمان العلمي، وهو دائماً في تطور مستمر حيث من الممكن أن يتغير محتواه بتغير المعطيات العلمية، ولذلك يمكن القول أن وجوده وقتي ومهدد بالزوال فعند ظهور اليقين المطلق فأنه سينوب عن عدم اليقين وهنا ينبغي الرجوع إلى تطبيق المبدأ التقليدي المتمثل بالوقاية ، فالتردد يعد بمثابة الخاصية الأساسية التي تميز مبدأ الحيطة عن مبدأ الوقاية إذ ان اليقين على وجود آثار ضارة لمشروع ما يمكن أن يؤدي إلى تبني الإجراءات الوقائية الرامية إلى الحد وحتى إلى تفادي الآثار الضارة للبيئة في هذهِ الفرضية؛ لكون الخطر معروفاً ويمكن إستدراكه ، بينما مبدأ الحيطة يصبح موجهاً لإدارة الخطر المجهول أو المعروف نسبياً فيفترض فيه إتخاذ تدابير الحماية حتى قبل التحقق الفعلي من وجود الخطر، وكلما كانت المعطيات العلمية غير ثابتة كلما كان الحذر كبيراً[٣].

وعليه بما ان الإجراءات الإحتياطية التي تفرض على ممارسة بعض الأنشطة ذات الأضرار غير المؤكدة تتسم بكونها مؤقتة ترتبط بتغير المعرفة العلمية بشأن الضرر فإن الجهات المعنية ينبغي

---

(١) د. محمد صافي يوسف ، مصدر سابق ، ص ١٠٧.

(٢) شتوي حكيم ، مصدر سابق ، ص ٩٩ .

(٣) فريدة تكارلي ، مبدأ الحيطة في القانون الدولي للبيئة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق /جامعة الجزائر ،٢٠٠٥، ص٣٧ ، منشورة على الموقع الالكتروني: www.ccdz.cerist.dz>admin>notic . وتمت زيارة الموقع في ٢٠١٨/١/٢٥.

عليها أن تجري تغييراً لها، فقد يتطلب الأمر أن يشدد الإجراء كما لو كان النشاط خاضعاً لنظام الترخيص أو الإلزام وظهرت حقائق علمية تثبت خطورة النشاط بحيث لا يمكن ممارسته بشكل مطلق حتى وإن اتخذت بعض الإجراءات الإحتياطية أي يتطلب الأمر منع ممارسة النشاط منعاً مطلقاً، فعدم تغيير الإجراء بما يناسب المعرفة العلمية المتوفرة يعد إخلالاً بالإلتزام بتطبيق مبدأ الحيطة إذ ان تغير الظروف يتطلب إجراء تغيير مواز في الإجراءات المتخذة لغرض الإحتياط من وقوع الأضرار البيئية بالتحول من الإجراءات المبسطة إلى إجراءات أخرى أكثر شدة [١].

وبهذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية نقل الدم الملوث بأنه ((يوجد خطر بالتلوث وانه كان يتعين على الإدارة أن تمنع إستلام هذهِ المنتجات من هذا الدم ، حيث انها لم تعبر عن إرادتها ،أو لأنها لم تتخذ التصرف الملائم وذلك في ظل وجود خطر لم يؤكد علمياً ، أي بمناسبة وجود خطر إحتمالي)) وهو ما يعد تطبيقاً للمسؤولية على أساس الخطأ ويتمثل هذا الخطأ بالإخلال بإلتزام الحيطة [٢] .

فضلاً عما تقدم قد يكون الإمتناع عن تنفيذ الإلتزام بالحيطة متحققاً عندما تكون الإدارة هي الجهة التي تمارس النشاط ذو الأضرار البيئية غير المؤكدة بحيث لم تتبع أي إجراء إحتياطي يحمي البيئة من الضرر الخطير ذو الصفة غير المؤكدة .

إن تقدير سلوك السلطات العامة في تقييم الخطر وتحديد الإجراءات المناسبة لحماية البيئة لا يمكن أن يكون إلا في اليوم الذي تدخلت فيه الإدارة أو الذي إمتنعت فيه عن التدخل دون الأخذ بعين الإعتبار المعرفة المكتسبة اللاحقة للعمل المطعون فيهِ ، والذي إفتراضاً لا يمكن أن تكون فيه للإدارة المعرفة اللازمة، فالقاضي يضع نفسه في اليوم الذي تصرفت فيه الإدارة أو الذي كان ينبغي عليها أن تتصرف فيه لتقييم ما إذا كانت قد ارتكبت خطأ أو لا في محاولة لمنع الإعتماد على جميع المعارف المكتسبة منذ ذلك التاريخ ، وبهذا الصدد صدر حكم من المحكمة الإدارية لمدينة ستراسبورغ الفرنسية في ٢٢ شباط سنة٢٠٠٢ ألغت من خلاله الأوامر الصادرة من المحافظ لتنفيذ مصادرة مستودعات من أجل تخزين الطحين الحيواني بالإنتظار لإجراء عملية الحرق؛ لأن هذا التخزين هو إجراء يمكن أن يشتمل في حدود المعرفة العلمية الحالية لمخاطر جسيمة على البيئة، وبذلك فإن الأوامر تكون قد تجاهلت مبدأ الحيطة[٣] .

---

(١) د. محمد صافي يوسف ، مصدر سابق ، ص ١٠٩.

(٢) د. عبد الحفيظ علي الشيمي ، مبدأ الحيطة في المجال البيئي وأثره على بعض الحقوق والحريات ، مصدر سابق ، ص ١٥٣.

(3)Marguerite Canedo ‘ Op.cit , p. 1061.

ثانياً : تأخر الإدارة في أداء الإلتزام بالحيطة

من الممكن أن يكون إخلال الإدارة بإلتزام الحيطة بشأن الأضرار غير المؤكدة بصورة التأخر في إتخاذ إجراءات الحيطة سواء أكان محل الإلتزام القيام بعمل قانوني كأن تتخذ قرار بمنع ممارسة نشاط ذو أضرار غير مؤكدة ولكن في الوقت الذي كان فيه النشاط قد تمت ممارسته ، أو أن يحصل التأخر بشأن القيام بعمل مادي كما لو ان الإدارة تتأخر بإزالة آثار المخالفة التي تحصل لأحكام التشريعات ذات الصلة بحماية البيئة عند إمتناع المخالف عن القيام بذلك، كما تتحقق أيضاً عند ممارسة الإدارة لنشاط أثير الشك بشأن الأضرار التي ينطوي عليها وحصل تأخر من جانبها بشأن القيام بالأعمال المادية اللازمة لمنع تعرض الأشخاص لمخاطره تطبيقاً لمبدأ الحيطة.

الفرع الثاني : خطأ أو سوء أداء الإدارة للإلتزام بالحيطة

قد تخطأ الإدارة عند تنفيذ الإلتزام بالحيطة مما يعرض سلامة البيئة للخطر، كما ان سوء الأداء للإلتزام بالحيطة لا يقل خطورة عن ذلك.

أولاً : **خطأ الإدارة في أداء الإلتزام بالحيطة**

قد يحصل خطأ من جانب الإدارة في مجال تنفيذ الإلتزام بالحيطة تجاه الأنشطة التي تمارس من قبل الأفراد أو الأشخاص المعنوية، كما لو صدر قرار إداري خاطئ في مجال تطبيق مبدأ الحيطة، فكما هو معلوم أن قرار الإدارة بشكل عام يكون معيباً إذا صدر مخالفاً لقواعد المشروعية الخارجية المتمثلة بركني الإختصاص والشكل، أو انه قد خالف قواعد المشروعية الداخلية التي تتمثل بركن السبب وركن المحل وركن الغاية وسبق أن بينا ذلك بشكل مفصل ضمن حالات الإخلال بإلتزام الوقاية تجاه الأضرار المؤكدة [1].

الإدارة وهي بصدد إتخاذها لقراراتها تجاه الأضرار غير المؤكدة تتمتع بسلطة تقديرية شبه مطلقة في تقدير مدى خطورة الوقائع التي تستدعي تطبيق مبدأ الحيطة، خصوصاً وانها تواجه أهم شرط من شروط مبدأ الحيطة وهو حالة عدم اليقين العلمي أو عدم كفاية البيانات العلمية بشأن الخطر الذي يستدعي إتخاذ إجراءات الحيطة أو التخفيف من حدته[2]، لكن تمتع الإدارة بقدر من السلطة التقديرية في إتخاذ القرارات المتعلقة بمبدأ الحيطة لا يعني انها لا تخضع لرقابة القضاء

(١) ينظر ص ٨٩ وما بعدها من الرسالة .

(٢) عمارة نعيمة ، مبدأ الحيطة ومسؤولية المهنيين ، مصدر سابق ، ص ٢٨٨ .

الإداري حيث تكون رقابته على قرارات الإدارة رقابة خارجية ورقابة داخلية، ويمارس القضاء الإداري بصدد المشروعية الخارجية رقابة كاملة على هذهِ القرارات[١] .

أما من حيث المشروعية الداخلية المتعلقة بمضمون القرار الإداري أو موضوعه فإن القضاء الإداري لبعض الدول المقارنة يمارس رقابة مقيدة بهذا الشأن وذلك بإقتصارها على مدى وجود خطأ ظاهر في التقدير[٢]، بمعنى ان قرار الإدارة لا يبطل إلا إذا شابه عيب جسيم كغياب الوقائع أو المعطيات التي قام عليها القرار أو عدم وجود أعمال الخبرة الصحيحة إلى غير ذلك[٣].

تمثل نظرية الخطأ الظاهر أو الواضح في التقدير وسيلة القضاء في سبيل تحقيق التوازن بين الحرية والسلطة، حيث يكون بالإمكان إعادة صياغة مفهوم السلطة التقديرية في ذاتها لنهج سلطة واعية لا لأجل طمسها أو إجتثاثها ، إذ ان السلطة التقديرية قد ينتج عنها بعض المخاطر إذا ما إستخدمت بشكل غير صحيح وهو ما يدفع القضاء إلى مراقبتها ، ومما ينبغي الإشارة إليه هو ان الغاية من القرارات التي تتخذها الإدارة تهدف أولاً وأخيراً إلى تحقيق المصلحة العامة فالخطأ الواضح بشأنها يحول بالضرورة دون تحقيق ذلك الهدف[٤].

لقد إتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى العمل بنظرية الخطأ الظاهر في التقدير وهو ما نلاحظه في حكمه الذي أصدره في ٤/١٢ /٢٠١٣ بمناسبة الرقابة على مشروعية أحد الأعمال الذي يشتبه في أنه يسبب الضرر حيث أكد على أفضلية إقتصار الرقابة على الخطأ الظاهر في التقدير أو التقييم[٥].

---

(١) د. عبد الحفيظ علي الشيمي ، مبدأ الحيطة في المجال البيئي وأثره على بعض الحقوق والحريات ، مصدر سابق ، ص١٧١.

(٢) يعرف الخطأ الظاهر في التقدير بأنه أداة تحليل تسمح برقابة أكثر فعالية للتقديرات التي تقوم بها الإدارة في المسائل الفنية والدقيقة ، وانه يقع على وصف الوقائع ، وقد ابتكره القاضي الإداري لزيادة رقابته ولمراجعة الإدارة في تقديراتها التي كانت تتهرب من الرقابة القضائية (د. يعقوب يوسف الحمادي ، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بدون سنة نشر ، ص ٢٣٧).

(٣) د. عبد الحفيظ علي الشيمي ، مبدأ الحيطة في المجال البيئي وأثره على بعض الحقوق والحريات ، مصدر سابق ، ص١٧٢.

(٤) د. يعقوب يوسف الحمادي ،المصدر السابق ، ص ٢٣٧ وما بعدها .

(5)Marguerite Canedo, Des nouvelles du principe de precaution, RFDA , 2013, p.1061. ,

وفيما يتعلق بالقضاء الإداري المصري فإنه أقر نظرية الخطأ الظاهر في التقدير في العديد من الأحكام حيث جاء في حكم من أحكام محكمة القضاء الإداري بأن((...فإن في ذلك عدم ملائمة ظاهرة في القرار مما يجعله مشوباً بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة))[١]، ولم نجد من بينها ما يتعلق بمسألة الخطأ الظاهر في التقدير في مجال القرارات ذات الصلة بتطبيق مبدأ الحيطة في المجال البيئي .

ومن ناحية أخرى قد تقوم الإدارة المعنية بإتخاذ الإجراءات اللازمة لغرض مواجهة المخاطر الجسيمة التي يتعذر تدارك آثارها ولكن لا تحقق الموازنة المطلوب تحقيقها بهذا الشأن كأن تمنح ترخيص ببدء ممارسة نشاط معين أو استخدام منتج معين لحين إجراء البحث العلمي للمخاطر التي يمكن أن تترتب على هذا النشاط أو المنتج ، ولكن يتضح فيما بعد أنه كان من الأولى وتحقيقاً للصالح العام لا يُرَخَّصْ بإستخدامه لكون الأضرار التي يمكن أن يسببها تفوق بكثير منافعه[٢] .

قد تقوم السلطات العامة باللجوء إلى الخبرة عند اتخاذها للتدابير الاحتياطية بناءً على ما توصل إليه البحث العلمي من أجل تحقيق أعلى مستوى ممكن لحماية البيئة والصحة العامة ، وقد يكون اللجوء إلى الخبرة قبل إتخاذ القرار وهنا يكون مهماً؛ حيث أن القرار سَيُتَخذ بناءً على معرفة الأسباب، وقد يكون بعد إتخاذ القرار وهنا لا يخلو الأمر من الأهمية؛ حيث يكون رأي الخبير مبرراً لإتخاذ القرار، وينبغي الإشارة إلى ان الخبرة تساعد الجهات المعنية بأن تقيم وتحدد درجة خطورة وجسامة الأضرار غير المؤكدة [٣] .

والقاضي بدوره من خلال إعمال لمبدأ الموازنة هذا يقوم بوضع الآثار المترتبة على القرار المتخذ في ميزان العدالة فيوازن بين مزاياه وأضراره ، ولا يحكم بإلغاء القرار إلا إذا كانت الأضرار الناجمة عنه جسيمة وضخمة بالنسبة للمزايا والمنافع التي يحققها، ويراعي عند تقدير المزايا والمضار

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ١٩٥٣/١/١٨ أورده خليفي محمد ، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة – دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية / جامعة أبي بكر بلقايد ، ٢٠١٦، ص٢٦٨، منشورة على الموقع الإلكتروني: Dspace.univ-tlemcen.dz>DKlifi . تمت زيارة الموقع في ٢٠١٧/١٠/٢١.

(٢) د. عبد الحفيظ علي الشيمي ، مبدأ الحيطة في المجال البيئي وأثره على بعض الحقوق والحريات ، مصدر سابق ، ص ٥٥.

(٣) زيد المال صافية ، مصدر سابق ، ص٣٧٣.

كافة المعطيات والظروف المحيطة بالقرار والتي تختلف وتتنوع من حيث الوجود والأولوية بإختلاف القضايا المطروحة[١] .

وعليه فإن القاضي يعتمد بعض المعايير لإلغاء القرار أو الحكم بصحته والتي تدور حول الفوائد من جهة والأضرار من جهة أخرى، فلم يعد يكتفي بأن تمارس الإدارة إختصاصاتها في إطار السلطة التقديرية أن تقيم قراراتها على أسباب صحيحة من الناحية المادية والقانونية وأن تخلو من الإنحراف في إستعمال السلطة بل أصبح يتطلب طبقاً لهذهِ النظرية أن تحترم الإدارة قدراً من المنطق والصواب في إتخاذ القرار وهو ما يعبر عنه((بعقلنة الإختيارات التقديرية للإدارة)) ، ولا يعني ذلك مصادرة القاضي لحرية الإدارة في تقدير ملائمة تصرفاتها بل يترك لها هذا المجال شريطة عدم تجاوزها لحدود معينة [٢] .

وفي هذا السياق أصدر مجلس الدولة الفرنسي تقريراً تضمن الإشارة إلى ان مبدأ الحيطة يجب أن تكون له وظيفة إرشادية لتحقيق رقابة التناسب أو الملائمة التي تقوم على ان القاضي الإداري يتحقق من أن تصرف الإدارة يبتغي المصلحة العامة[٣] .

كما ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى ان العملية التي تتجاهل شروط أو متطلبات مبدأ الحيطة لا يمكن قانوناً أن تعلن بأنها ذات منفعة عامة ، وان إنتهاك هذا المبدأ قد يكون كافياً لنفي المنفعة العامة عن العملية المعنية ، وكافياً لتبرير إلغاء العمل الإداري الذي أسست عليه وذلك في إطار الرقابة الممارسة تحت عنوان نظرية الموازنة في ضوء نتيجة التقييم[٤] .

وفي حكم متعلق بمشروع تخطيط مرور خطوط الكهرباء رفضت محكمة مارسيليا الفرنسية إلغاء قرار تقرير المنفعة العامة على إعتبار ان تخطيط المشروع أمر يتعلق بالملائمة وبمطلق إختيار الإدارة ، وعند عرض القضية على مجلس الدولة الفرنسي وتطبيقاً لمبدأ الموازنة ذهب إلى ان إقامة خطوط الكهرباء وما تستلزمه من تثبيت أعمدة وتمديد الأسلاك الكهربائية تضر بمنافع الملاك المجاورين بما يصل لنتائج تقترب من نزع الملكية ، وإنتهى إلى ان التخطيط لا يكون مشروعاً إلا إذا كانت الأعباء التي يسببها لمنافع الأفراد غير مفرطة بالنسبة إلى المزايا التي يحققها المشروع[٥] .

(١) خليفي محمد ، مصدر سابق ، ص٣٠٩.

(٢) د. يعقوب يوسف الحمادي ، مصدر سابق ، ص ٢٤١.

(٣) تقرير مجلس الدولة الفرنسي لسنة ٢٠٠٠ أورده د. عبد الحفيظ علي الشيمي ، مبدأ الحيطة في المجال البيئي وأثره على بعض الحقوق والحريات ، مصدر سابق ، ص ١٧٢.

(4) Marguerite Canedo , op.cit p. 1061.

(٥) مايا محمد نزار أبودان ، مصدر سابق ، ص ١٧١ .

فإذا كان تنفيذ خط الضغط العالي سوف يسمح بالحد من الخطر الداهم الناتج من الإنقطاع المستمر وانهيار الجهد أو الضغط والحمولة الزائدة لشبكة نقل التيار الكهربائي فإن هذا الخط في نفس الوقت سيكون له أيضا تأثير على البيئة ومخاطر محتملة تؤثر على الصحة، وسيؤدي إلى بعض المساوئ أو المضايقات التي سيعاني منها الناس الذين يعيشون بالقرب من هذا الخط، والتكلفة الكبيرة بما في ذلك الإنفاق على التدابير التي تهدف إلى ضمان الإمتثال لمبدأ الحيطة، فضلاً عن ان الأعمال المنجزة سيكون لها تأثير مرئي على المناظر الطبيعية التي يمر بها وكذلك تأثيرات محتملة على النباتات والحيوانات[١] .

ويمكن القول انه ليس هنالك إختلاف على مستوى جوهر كل من نظرية الموازنة ونظرية الخطأ الظاهر في التقدير حيث كلاهما تنصبان على مراقبة السلطة التقديرية للإدارة وإجبارها على عدم المبالغة والإفراط في سوء تقديرها لمضمون القرار ، إلا ان هنالك إختلافاً بينهما على مستوى الشكل فبينما تنصب نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار أساساً على محل القرار المرتبط بالمنفعة العمومية ، يقوم الخطأ الظاهر على مسألة التكييف القانوني ومدى تناسبه مع محل القرار[٢].

ثانياً : سوء أداء الإدارة للإلتزام بالحيطة

قد يتحقق إخلال الإدارة بإلتزام الحيطة أيضاً بصورة سوء الأداء كما لو ان الإدارة لم تقم بإتباع الوسائل المتطورة بشأن تخفيف حدة التأثيرات السلبية لنشاط ما لم يؤكد ضرره بعد ، وهو ما يمكن تحققه في مجال الأنشطة التي تمارس من قبل الأفراد والأشخاص المعنوية ، كما انه يتحقق أيضاً في الأحوال التي تمارس فيها الإدارة الانشطة ذات الأضرار الجسيمة والغير ثابتة بالدليل العلمي .

من كل ما تقدم يمكن القول ان إلتزام الإدارة بإتخاذ إجراءات الحيطة إضافة لما يقع عليها من إلتزام بإتخاذ إجراءات الوقاية وسع بدوره من نطاق الخطأ الذي يشكل الإخلال بإلتزام قانوني مفروض على الإدارة؛ إذ ان الإلتزامات التي فرضها مبدأ الحيطة على الإدارة تقابلها إمكانية الإخلال بصور تتعدد بتعدد تلك الإلتزامات ، حيث تبين مما سبق ان الإدارة المعنية إذا لم تقم بمنع ممارسة الأنشطة ذات الأضرار الغير ثابتة من الوجهة العلمية تعد مخلة بإلتزامها بحماية البيئة على الرغم من ان أضرار النشاط غير مؤكدة ، أو انها تمنح الترخيص بممارسته بخلاف الضوابط المفروضة بشأن تلك الممارسة ، كذلك الحال إذا لم تقم بتغيير الإجراءات المتخذة لحماية البيئة تغيراً متناسباً مع

(1)Marguerite Canedo , op.cit , p. 1061.

(٢) خليفي محمد ، مصدر سابق ، ص ١٠ .

التغيرات التي طرأت على الحقائق العلمية بشأن الضرر وغيرها من صور الإخلال ذات الصلة بمبدأ الحيطة .

وبعد ان بينا حالات إخلال الإدارة بإلتزام الوقاية من الأضرار البيئية سواء أكان هذا الإلتزام إلتزاماً وقائياً بالمفهوم التقليدي الذي يطبق بصدد أضرار بيئية مؤكدة، أم إلتزاماً وقائياً بمفهومه الحديث المعروف بمبدأ الحيطة الذي يطبق بصدد أضرار بيئية غير مؤكدة ،لابد أن نبين الأثر الذي يترتب على هذا الإخلال وهو ما سيكون موضوع المبحث الثاني .

المبحث الثاني

الأثر المترتب على إخلال الإدارة بإلتزام الوقاية من الأضرار البيئية

يترتب على إخلال الإدارة بإلتزام الوقاية من الأضرار البيئية أن تثار مسؤوليتها عن هذا الإخلال، فقد تتحمل تبعة تعويض المتضرر عما لحقه من ضرر ، وذلك متى ما توافرت متطلباته المتمثلة بوقوع الخطأ من جانب الإدارة وأن يكون هنالك ضرر قد ترتب على هذا الخطأ وأن تتحقق العلاقة السببية التي تربط بين الخطأ والضرر.

ونظراً لكون الضرر البيئي قد يقع على حقوق ومصالح الإنسان المشروعة تارة، وقد يمس عناصر البيئة بصورة مباشرة دون أن يمس مصلحة خاصة لشخص ما بشكل مباشر فإن التعويض النقدي الذي تلزم بموجبه الجهة المسؤولة عن وقوع الضرر البيئي قد يكون مرتبطاً بالأضرار التي تصيب الإنسان وقد يرتبط بالأضرار التي تصيب عناصر البيئة بذاتها(الأضرار البيئية المحضة)[1].

من جانب آخر قد يكون أثر الإخلال متمثلاً بالتعويض العيني الذي يدور حول إلتزام الجهة الإدارية بوقف مسببات التلوث وإعادة الحال إلى ما كانت عليه.

فضلاً عما تقدم هنالك جزاءات فرضها المشرع على الجهات التي تمارس نشاط يضر بالبيئة ، والتي قد تكون قابلة لأن تسري على الإدارة عند ممارستها لمثل هذا النشاط، ولغرض تسليط

(١) الضرر البيئي المحض يتمثل بالضرر الذي يقع على عناصر البيئة مباشرةً بغض النظر عن تأثيره على شخص ما أو على ماله (أنور جمعة علي الطويل ، التعويض النقدي عن الأضرار البيئية المحضة- دراسة مقارنة ، ٢٠١٢، ص٦، بحث متاح على الموقع الالكتروني :
www. ccmanseuneg>megala>documents .
تمت زيارة الموقع في ٢٠١٧/١٢/١٧.

الضوء على ذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول(إلتزام الإدارة بالتعويض عن الأضرار البيئية)، ونبين في المطلب الثاني(الجزاءات المفروضة على الإدارة).

المطلب الأول

إلتزام الإدارة بالتعويض عن الأضرار البيئية

إخلال الإدارة بإلتزامها الوقائي ازاء الأضرار البيئية من شأنه أن يؤدي إلى حصول التلوث البيئي ووقوع الأضرار البيئية أياً كانت صورة ذلك الإخلال، الأمر الذي يؤدي إلى أن تتحمل الإدارة النتيجة التي تترتب على الإخلال بمثل هذا الإلتزام ،حيث قد يحكم عليها بتعويض المتضرر نقدياً عما لحقته من أضرار بيئية، وقد يقع عليها إلتزاماً بالتعويض العيني، وهو ما سنبينه من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول: التعويض النقدي

يتمثل التعويض النقدي بإلزام المسؤول عن حصول التلوث البيئي الذي تسبب في وقوع الضرر بدفع مبلغ نقدي للمتضرر بما يتناسب مع الضرر الذي لحقه[1]، ويعد الأصل في مجال المسؤولية التقصيرية الواردة بموجب القانون المدني[2] ، ولا يمكن إلزام الإدارة بهِ مالم تتوفر فيهِ متطلبات محددة ويكون محدداً بنطاق الأضرار المادية والمعنوية التي تلحق المتضرر، وقد يشمل الأضرار البيئية التي تلحق بالوسط البيئي بذاته دون المساس بشخص ما بشكل مباشر وسوف نبين ذلك على النحو الآتي :

---

(١) أحمد محمد قادر، المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية والتأمين عنها من المنظور القانوني – دراسة تحليلية مقارنة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية/ النجف الأشرف ، مجلد ٤، عدد ١٥ ، ٢٠١٥ ، ص٣٤٦.

(٢) نصت المادة(١٧١) من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨المعدل على ان (....٢– ويقدر التعويض بالنقد على انه يجوز للقاضي ، وتبعا للظروف وبناءً على طلب المضرور أن يأمر باعادة الحالة إلى ما كانت عليه...)، أما في العراق فقد نصت المادة (٢٠٩) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل على ان(....٢– ويقدر التعويض بالنقد على انه يجوز للمحكمة تبعاً للظروف وبناءً على طلب المتضرر أن تأمر بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه...).

أما في فرنسا فقد نصت المادة (١٣٨٢) من القانون المدني الفرنسي لسنة١٨٠٢المعدل على ان (كل عمل ينجم عنه ضرر للغير يجبر من حصل بخطئه على التعويض) وبهذا فهو لم يحدد أصل التعويض عيني ام نقدي(جورج ميدركز ، مصدر سابق).

أولاً : متطلبات التعويض النقدي

لا تلزم الإدارة بتعويض المتضرر عن الأضرار البيئية التي تلحقه مالم يحصل خطأ من جانبها وأن يتحقق الضرر البيئي وأن تربط بينهما علاقة سببية ، وهو ما سنوضحه كالآتي :

١- الخطأ الموجب لمسؤولية الإدارة عن الضرر البيئي

يعد الخطأ ركن أساس من أركان المسؤولية الإدارية وتنتفي مسؤولية الإدارة بإنتفائه، وبهذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن ((خلو الأوراق مما يفيد أن ثمة قراراً إدارياً إيجابياً صدر عن جهة الإدارة أو موقفاً أو إمتناعاً منها عن إتخاذ إجراء كان من الواجب عليها إتخاذه قانوناً فإن مؤدى ذلك ان ركن الخطأ اللازم لقيام المسؤولية الإدارية يكون منتفياً...))[١].

إن الخطأ الذي من خلاله تثار مسؤولية الإدارة عن الضرر البيئي أما أن يكون خطأ واجب الإثبات أو خطأ مفترض.

أ- الخطأ الواجب الإثبات

تتطلب مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ الواجب الإثبات توافر ثلاثة عناصر وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية التي تربط بينهما حيث يعتبر الخطأ عنصر أساس لإنعقاد المسؤولية بجانب العنصرين الآخرين الضرر والعلاقة السببية[٢]، ويتمثل الخطأ بالإخلال بإلتزام قانوني سابق سواء أكان هذا الإخلال عمدياً أو غير عمدي إيجابي أو سلبي بشأن عمل مادي أو تصرف قانوني، فهو الإخلال من جهة الإدارة بالإلتزامات التي يقررها القانون[٣].

يتحقق خطأ الإدارة في مجال الإلتزام بالوقاية من الأضرار البيئية عند الخروج عن القواعد القانونية التي وضعتها التشريعات البيئية، وعليه فإن مسؤولية الإدارة بالتعويض عن الأضرار البيئية تتطلب أن يكون هنالك خطأ ما قد حصل من جانبها بما يشكل إخلال بالتزامها بالوقاية من الأضرار

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، طعن رقم ١٥١٧ في ٢٠٠٠/٢/٦ أورده د. أحمد محمود جمعة ، مصدر سابق ، ص ٥٠.

(٢) عيسى مصطفى حمادين ، مصدر سابق ، ص ٨٦.

(٣) ينظر في ذلك (د. مصطفى عبد العزيز الطراونة ، مصدر سابق ، ص١٢٩) ، و (د. رياض عبد عيسى الزهيري ، دعوى مسؤولية الدولة عن أعمالها الضارة في القانون العراقي والمقارن ، الطبعة الأولى، بدون ناشر ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ٥٧)، وكذلك (د. محمد محمد عبده إمام ، مصدر سابق ، ص٢٢٧) .

البيئية سواء أكان بصورة عمل إيجابي أو عمل سلبي بالإمتناع وإلا فلا يمكن إلزامها بالتعويض إذا كانت قد أدت ذلك الإلتزام بالشكل المطلوب .

لقد أقر المشرع الفرنسي نظام المسؤولية القائمة على أساس الخطأ الواجب الإثبات في مجال التراخيص والقرارات المتعلقة بالمشاريع التي تمس بسلامة البيئة في نطاق مدونة قانون البيئة (code de l'environnement) رقم (٩١٤) لسنة ٢٠٠٠ [١] كما أقرها أيضاً بموجب القانون المدني[٢].

أما في مصر فمما يلاحظ على قانون البيئة رقم (٤) لسنة١٩٩٤ المعدل انه لم يحدد طبيعة المسؤولية الناشئة عن مخالفة الأحكام القانونية هل هي قائمة على أساس الخطأ الواجب الإثبات أم الخطأ المفترض، وقد أشار إلى ان التعويض يتعلق بالأضرار الناتجة عن حوادث التلوث التي تحصل بسبب مخالفة أحكام القوانين والإتفاقيات الدولية التي تكون جمهورية مصر طرفاً فيها[٣]، كما ان اللائحة التنفيذية لهذا القانون أيضاً أشارت إلى انه يشمل التعويض الأضرار المترتبة على تطبيق الأحكام الواردة في القانون المدني والأحكام الموضوعية للإتفاقيات الدولية[٤]،وهذا يمثل إشارة صريحة إلى الإحالة إلى تطبيق القواعد العامة الواردة في القانون المدني، ومن جانب آخر أقر المشرع المصري المسؤولية على أساس الخطأ الواجب الإثبات في القواعد العامة الواردة بموجب القانون المدني[٥].

وفيما يتعلق بموقف المشرع العراقي فإنه لم يقر نظام المسؤولية على أساس الخطأ الواجب الإثبات بموجب قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ انما أقره بموجب قواعد القانون المدني[٦].

---

(١) ينظر المادة(L.١٢٢-٢) والمادة(L.١٦٢-١) من مدونة قانون *البيئة* الفرنسي (code de l'environnement) رقم ٩١٤ لسنة ٢٠٠٠ منشور على الموقع الالكتروني : https://www.legifrance.gouv.fr.

(٢) ينظر المادة (١٣٨٢) من القانون المدني الفرنسي لسنة ١٨٠٢ المعدل(جورج ميدركز ، مصدر سابق).

(٣) ينظر المادة(١/ف٢٨) من قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل.

(٤) ينظر المادة (١/ف٣) من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم (٣٣٨) لسنة ١٩٩٥ المعدلة.

(٥) مثلاً نصت المادة (١٦٣) من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ المعدل على ان(كل خطأ سبب ضرر للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض) .

(٦) مثلاً نصت المادة (٢٠٤) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل على ان(كل تعد يصيب الغير بأي ضرر آخر غير ما ذكر في المواد السابقة يستوجب التعويض).

ولكن هل ان نظرية الخطأ الواجب الإثبات كافية كأساس يمكن الإعتماد عليه بشأن حماية البيئة وضمان حقوق المتضررين ؟

يمكن الإجابة عن هذا التساؤل بالقول بأن نظرية الخطأ الواجب الإثبات لا تحقق الحماية الكافية للبيئة ولا توفر الضمان اللازم لحقوق المتضررين؛ وذلك لكون تطبيقها يثير العديد من الصعوبات والتي تتمثل بصعوبة تحديد المسؤول عن الضرر وكذلك صعوبة إثبات الخطأ بالإضافة إلى صعوبة إثبات العلاقة السببية[١] .

ب-الخطأ المفترض

لأجل تخفيف عبء الإثبات الذي يقع على عاتق المتضرر، وللصعوبات التي قد يواجهها بهذا الخصوص والتي قد تؤدي الى ضياع حقه في التعويض ، قد يعفى في بعض الأحيان من إثبات الخطأ وذلك بأن تقوم قرينة قانونية تتمثل بالخطأ في الحراسة في مجال استخدام الأشياء الخطرة التي يتطلب إستخدامها عناية خاصة[٢]، التي يفترض بمقتضاها قيام ركن الخطأ بمجرد وقوع

الضرر، ولا يقع على المتضرر بعد ذلك سوى إثبات الضرر والعلاقة السببية بين الفعل والشيء[٣].

كما هو معلوم ان نشاط الشخص المعنوي قد يكون بشكل تصرفات قانونية أو أن يكون بشكل أعمال مادية فالأعمال المادية قد تقتضي استعمال أشياء تتطلب عناية خاصة للوقاية من

---

(١) للمزيد ينظر في ذلك (د. سعيد سعد عبد السلام ، مشكلة تعويض أضرار البيئة التكنولوجية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص ١٠٣ وما بعدها) ، و (عيسى مصطفى حمادين ، مصدر سابق ، ص ٩٦ وما بعدها) .

(٢) ان الأشياء التي تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها تتمثل بالأشياء التي يلازمها شيء من الخطر كبيراً كان أو صغيراً، ولا يمكن تحديد هذه الأشياء الخطرة تحديداً جامعاً مانعاً إذ ان للمخترعات والإكتشافات العلمية أثر كبير في تحديدها ومع هذا يمكن القول ان هذهِ الأشياء تتمثل بالمواد القابلة للإشتعال أو للإنفجار ، الأسلاك والمعدات الكهربائية ،المواد المشعة ، الطاقة المعبأة والمواد الغازية والمواد المتفجرة إلى غير ذلك ، وينبغي الإشارة =إلى انه ليس معنى ذلك أن الأضرار التي تنشأ عن الأشياء الأخرى غير الخطرة بطبيعتها تذهب هدراً ولا يستحق =المتضرر التعويض عنها وانما معنى ذلك ان المسؤولية الناجمة عن هذهِ الأضرار تخضع للقواعد العامة (شوان محي الدين ، المسؤولية عن حراسة الأشياء التي تتطلب عناية خاصة ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٢ ، ص٩٤) .

(٣) شوان محي الدين، المصدر نفسه ، ص ١٣٠.

ضررها[١]، وحيث لا يشترط أن يكون حارس الشيء الذي أحدث الضرر شخصاً طبيعياً فقد يكون شخصاً معنوياً وبذلك عند استخدام الشخص المعنوي لشيء وأحدث ضرراً فان ذلك غالباً ما يثير مسؤوليته عن الضرر الذي يحصل للغير طبقاً لقواعد المسؤولية عن الأشياء بصفته حارساً للشيء[٢]، وعلى أساس ذلك إذا مارست الإدارة نشاط تستخدم فيه أشياء تدخل ضمن نطاق الأشياء التي توصف بالخطورة فإن الضرر الذي يلحق البيئة سيكون مؤشراً على انها قد أخطأت في اتخاذ تدابير الوقاية؛ لكون الخطأ هنا محكوم بقواعد المسؤولية عن الأشياء الخطرة كأن تستخدم المواد المشعة أو القابلة للإشتعال أو الإنفجار ويحدث أن تسبب تلك المواد التي بحوزتها أضراراً بيئية مما تؤدي إلى إثارة مسؤوليتها عن الضرر الذي حصل بفعل تلك الأشياء.

وقد أقر المشرع الفرنسي المسؤولية على أساس الخطأ المفترض بموجب قانون الصحة العامة رقم (٢٠٠٠/٥٤٨) لسنة ٢٠٠٠ بشأن مسؤولية المؤسسات والمراكز الصحية عن العدوى التي تنتقل إلى المريض أثناء تواجده فيها والتي لا ترتفع إلا بإثبات السبب الأجنبي[٣]، كذلك أقر المشرع الفرنسي المسؤولية على أساس الخطأ المفترض بموجب القانون المدني لسنة ١٨٠٢ المعدل وذلك في مجال إستعمال الأشياء الخطرة[٤]، وبذلك يكون المشرع الفرنسي قد وسع من نطاق تطبيق نظام المسؤولية على أساس الخطأ المفترض حيث لم يقصره بالمجال الذي يتعلق باستخدام الأشياء الخطرة انما طبقه في مجال مسؤولية المرفق الصحي أيضاً .

أما المشرع المصري فهو أيضاً أقر المسؤولية على أساس الخطأ المفترض بموجب القانون المدني رقم(١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل في مجال استعمال الأشياء الخطرة [٥]، وبهذا الصدد قضت محكمة النقض المصرية بأن ((المسؤولية المقررة بالمادة ١٧٨ من القانون المدني تقوم على أساس خطأ مفترض وقوعه من حارس الشيء إفتراضاً لا يقبل إثبات العكس ولا تدرأ عنه بإثبات أنه لم

(١) د. أياد عبد الجبار ملوكي، المسؤولية عن الأشياء وتطبيقها على الأشخاص المعنوية بوجه خاص- دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩، ص٢٦٩ .

(٢) شوان محي الدين، المصدر السابق ، ص٦٩ .

(٣) ينظر المادة(١-L١١٤٢) من قانون الصحة العامة الفرنسي رقم (٢٠٠٠/٥٤٨) لسنة ٢٠٠٠ (جورج ميدركز ، مصدر سابق).

(٤) ينظر المادة (١/١٣٨٤) من القانون المدني الفرنسي لسنة ١٨٠٢المعدل (جورج ميدركز ، مصدر سابق).

(٥) نصت المادة(١٧٨) من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ المعدل على ان (كل من تولى حراسة اشياء تتطلب حراستها عناية خاصة او حراسة الات ميكانيكية يكون مسؤول عما تحدثه هذه الاشياء من ضرر ، مالم يثبت ان وقوع الضرر كان بسبب أجنبي لا يد له فيه ، هذا مع عدم الاخلال بما يرد في ذلك من أحكام خاصة).

يرتكب خطأ ما وأنه قام بما ينبغي من العناية والحيطة حتى لا يقع الضرر من الشيء الذي يتولى حراسته وانما ترتفع عنه إذا أثبت ان وقوع الضرر كان بسبب أجنبي لا يد له فيه...))[١]، كما ذهبت الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري إلى ان((الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي له مكنة السيطرة على شيء يلتزم بحراسته حتى لا يسبب ضرراً للغير ...))[٢].

وفيما يتعلق بموقف المشرع العراقي فإنه لم يقر نظام المسؤولية على أساس الخطأ الواجب الإثبات بموجب قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ فقد جعل المسؤولية الناشئة عن مخالفة الأحكام المتعلقة بحماية البيئة قائمة على أساس الخطأ المفترض[٣]، بمعنى انه بمجرد وقوع الأضرار البيئية يفترض قانوناً أن هنالك مخالفة للضوابط القانونية التي تحكم ممارسة النشاط دون حاجة لإلزام المتضرر بإثبات الخطأ من جانب المسؤول عن وقوع الضرر البيئي ، وبذلك يفترض تقصير الإدارة بشكل تلقائي دون الإنتظار لحين إثبات وقوع الخطأ من جانبها.

إن المشرع العراقي لم يحدد مدى إمكانية أو عدم إمكانية إثبات عكس الإفتراض الذي وضعه ، ونرى ان تحديد مدى إمكانية إثبات عكس هذا الإفتراض من عدمه يعد أمر في غاية الأهمية؛ إذ ان ذلك سوف يزيل الغموض الذي يعتري النص ويقطع الشك حول الخلاف الذي يمكن أن يثار حول تفسيره ، ويمكن القول بأن ليس في جميع الأحوال التي تقع فيها الأضرار البيئية تكون الإدارة مسؤولة عن ذلك فلابد معرفة مدى قيام الإدارة أو عدم قيامها بالإجراءات الوقائية التي يجب عليها أن تتخذها لأجل منع وقوع الضرر البيئي، إذ قد تبادر بإتخاذ الإجراءات الوقائية وتبذل كل ما بوسعها ومع ذلك يقع الضرر لسبب خارج عن إرادتها وهذا الأمر ثابت وفق القواعد العامة التي تحكم مسؤولية الإدارة عن خطأها المرفقي ، وعليه من الممكن أن تنتفي مسؤولية الإدارة رغم وقوع الضرر البيئي وذلك متى ما كانت قد أدت إلتزامها الوقائي دون أي إخلال .

---

(١) حكم محكمة النقض المصرية طعن رقم ٤٨٨ في ١٩٨١/١٢/١٦ أورده شوان محي الدين ، مصدر سابق ، ص ١٣٢.

(٢) قرار الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري ، فتوى رقم ١٦٣ بتاريخ ٤/٨/ ٢٠٠٠ د. حسن محمد هند ، الموسوعة القضائية في التعويض ، الجزء الثاني ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠٠٨ ، ص ٩٦٦.

(٣) نصت المادة (٣٢/ثالثاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩على ان(تعد مسؤولية مسبب الأضرار الناجمة عن مخالفة أحكام البندين(أولاً) و(ثانياً) من هذهِ المادة مفترضة) .

فضلاً عما تقدم فقد أقر المشرع العراقي نظام المسؤولية على أساس الخطأ المفترض في مجال حراسة الأشياء الخطرة ضمن نصوص القانون المدني رقم (٤٠) لسنة١٩٥١ المعدل[١]، وفي هذا السياق قضت محكمة التمييز العراقية بأنه ((إذا كان الثابت في وقائع الدعوى ان المواد المخزونة هي مواد كيمياوية سريعة الاشتعال فإنها تعتبر "أشياء" تتطلب عناية خاصة في طريقة حفظها وخزنها وإستعمالها للوقاية من ضررها فيكون من تحت تصرفه هذه المواد مسؤولاً عما تحدثه من ضرر للغير...))[٢].

إذا كانت نظرية الخطأ المفترض تصلح لقيام مسؤولية الإدارة في مجال استخدام الأشياء الخطرة فهي لا تشمل كل الأنشطة انما يقتصر نطاقها على الأحوال التي يحصل فيها الضرر البيئي بسبب الأشياء الخطرة فقط مما يجعلها قاصرة عن تغطية بقية أوجه مسؤولية الإدارة عن الأضرار البيئية ، لذلك تظهر الحاجة إلى وجود أساس آخر مكمل للمسؤولية الإدارية يوفر ضمانة أكثر لمصلحة المتضررين ويحقق حماية أوسع لعناصر البيئة ، خصوصاً عندما تمارس الإدارة أنشطة ذات خطورة كبيرة على البيئة وذلك بالإستغناء عن ركن الخطأ والبحث في مدى خطورة النشاط الذي تمارسه الإدارة وما يسببه من أضرار بيئية بغض النظر عن تقصيرها من عدمه .

وعليه فضلاً عن المسؤولية القائمة على أساس الخطأ الواجب الإثبات والخطأ المفترض قد تتحقق مسؤولية الإدارة رغم عدم توافر الخطأ وذلك في مجال نظام المسؤولية بدون خطأ التي لا تعتمد في وجودها على الخطأ ثابتاً كان أو مفترضاً إنما تتطلب توافر ركنين هما الضرر والعلاقة السببية بين الضرر والفعل[٣] ، وتطبق في حالات إستثنائية لكونها ليست الأصل العام للتعويض فهي مكملة للمسؤولية الإدارية القائمة على أساس الخطأ التي تمثل الأصل العام في التعويض[٤]،وقد أقر

---

(١) نصت المادة(٢٣١) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١المعدل على ان (كل من كان تحت تصرفه آلات ميكانيكية او اشياء اخرى تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها يكون مسؤولاً عما تحدثه من ضرر ما لم يثبت انه اتخذ الحيطة الكافية لمنع وقوع هذا الضرر، هذا مع عدم الاخلال بما يرد في ذلك من أحكام خاصة).

(٢) قرار محكمة التمييز العراقية رقم (٢١٠ /استئنافية /٨٥، ٨٦) في ٣١ /٣ /١٩٨٧ ، أورده أحمد محمود أحمد الربيعي، مسؤولية الإدارة دون خطأ– دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق / جامعة الموصل ،٢٠١٢ ، ص١١٦.

(٣) د. عباس علي محمد الحسيني ، مصدر سابق ، ص ٢٢.

(٤) على سبيل المثال ممارسة نشاط يتسم بالخطورة و كذلك في حالة مضار الجوار غير المألوفة للمزيد ينظر في ذلك(محمد أنور حمادة ، المسؤولية الإدارية والقضاء الكامل ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، بدون سنة نشر ، ص ٦١ وما بعدها) ، و(أحمد محمود أحمد الربيعي ، مصدر سابق ، ص ١٩١ وما بعدها)، و(أحمد عبد العزيز

المشرع الفرنسي هذهِ النظرية بموجب التشريعات ذات الصلة بالبيئة[١]،أما على صعيد المشرع المصري فلم يقرها بموجب تشريعات البيئة إنما أقرها بموجب تشريعات خاصة [٢].

أما في العراق فلم يقر المشرع المسؤولية بدون خطأ بموجب قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ ولا بموجب قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، إنما نجده أقر هذا النوع من المسؤولية في نطاق قانون الوقاية من الإشعاعات المؤينة رقم (٩٩) لسنة ١٩٨٠بشأن مسؤولية مالك مصدر الإشعاع حيث جعلها قائمة على وجود العلاقة السببية بين الضرر والمصدر المشع وذلك لكون المصادر المشعة هي خطر بذاتها[٣]، ونظراً لكون المسؤولية بدون خطأ تشكل إستثناء على الأساس الذي يعتمد عليه في تحديد المسؤولية الإدارية ولا تعد محوراً رئيسياً لدراستنا سوف نعرض عن الخوض في تفاصيلها أكثر من ذلك .

مما تقدم نصل إلى نتيجة مفادها ان المسؤولية على أساس الخطأ لها الدور الأساس في مجال المسؤولية الإدارية عن الأضرار البيئية، أما المسؤولية بدون خطأ فتعد بمثابة المكمل للمسؤولية على أساس الخطأ حيث تطبق في الأحوال التي تعجز فيها المسؤولية القائمة على أساس الخطأ من أن توفر الحماية الكافية لسلامة البيئة خصوصاً في الأحوال التي لا يتمكن فيها المتضرر من أن يثبت خطأ الإدارة والأنشطة التي تمارس تشكل خطورة بالغة على البيئة بحيث يتطلب الأمر البحث عن أساس آخر غير الخطأ يمكن من خلاله أن تُلزم الإدارة بتعويض المتضرر عن الأضرار

=سعيد الشيباني ، مصدر سابق ، ص ١٥١ وما بعدها) ، وكذلك(بوفلجة عبد الرحمن ، مصدر سابق ، ص٩٢ وما بعدها) .

(١) كما في القوانين الآتية :

– قانون تصنيف المنشآت الخطرة رقم (٦٦٣/٧٦) لسنة ١٩٧٦ المعدل (د. سعيد سعد عبد السلام ، مصدر سابق ، ص ١٢٣).

– مدونة قانون البيئة (code de l'environnement) رقم ٩١٤ لسنة ٢٠٠٠ المواد(٢-L.١٢٢) و(١-L.١٦٢) منشور على الموقع الالكتروني : https://www.legifrance.gouv.fr.

(٢) أقر المشرع المصري نظام المسؤولية بدون خطأ بقوانين خاصة منها:

– قانون خاص بإصابات العمل رقم (٦٤) لسنة ١٩٦٤ .

– قانون بشأن التعويض عن أمراض المهنة رقم (١٧) لسنة ١٩٥٠(ذكرها علي محسن طويب، مسؤولية المرفق الصحي العام عن الخطأ الطبي في العراق– دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا/ النجف الأشرف ، ٢٠١٦ ، ص ١١٥ وما بعدها) .

(٣) جاء في الأسباب الموجبة لقانون الوقاية من الإشعاعات المؤينة العراقي رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٠ أن(...وحيث ان المصادر المشعة هي خطر بذاتها ، لذا قررت مسؤولية مالك مصادر الإشعاع على أساس من مجرد وجود العلاقة السببية بين الضرر والمصدر المشع ...).

البيئية ، ومن هذا المنطلق ندعو المشرع العراقي إلى إقرار مسؤولية الإدارة بالتعويض عن الأضرار البيئية بدون خطأ في قوانين أخرى إضافة لما أقره في قانون الوقاية من الإشعاعات المؤينة المتقدم ذكره وذلك في الأحوال التي تكون فيها الأنشطة على درجة من الخطورة؛ لغرض توفير ضمانة أكثر للمتضرر وتحقيق الحماية الكافية للبيئة، لكون القواعد التقليدية للمسؤولية أصبحت غير ملائمة خصوصاً مع تنوع الأنشطة التي ظهرت مع تطور الحياة والتي تنطوي على الكثير من المخاطر التي تشكل تهديداً لسلامة البيئة والصحة العامة ، وبذلك يكون قد وضع الأساس المكمل للمسؤولية على أساس الخطأ .

٢- الضرر

يعد الضرر من أهم أركان المسؤولية الإدارية أو المسؤولية بصفة عامة حيث من أجله توضع قواعد المسؤولية التي تهدف إلى جبر ما لحق المتضرر من ضرر[١] ، فلا يرتب خطأ الإدارة حقاً لأحد مالم ينشأ عنه ضرر سواء أكان مادياً أم معنوياً[٢]، حيث لا مسؤولية بدون ضرر ولا ضرر بدون المساس بمصلحة مشروعة يحميها القانون[٣]، وبهذا الصدد قضت المحكمة الادارية العليا في مصر بأن((التعويض يدور وجوداً وعدماً مع الضرر ويقدر بمقداره))[٤]، وتأسيساً على ذلك لا يمكن أن تُلزم الإدارة بالتعويض مالم يكن هنالك ضرر بيئي قد حصل، وهنا نطرح تساؤلاً هل ان كل ضرر بيئي يقع يجعل الإدارة ملزمة بتعويض المتضرر ؟ وهل هنالك صعوبات تتمخض عن تطبيق القواعد العامة التي تحكم التعويض في مجال التعويض عن الأضرار البيئية خصوصاً عندما يكون الضرر البيئي من قبيل الأضرار البيئية غير المؤكدة ؟

تتمثل الإجابة بالقول بأن ليس كل ضرر بيئي يقع يجعل الإدارة ملزمة بتعويض المتضرر إنما هنالك شروط محددة متى ما توافرت أصبح بالإمكان الحكم على الإدارة بتعويض المتضرر، كما ان تطبيق القواعد العامة المتعلقة بالتعويض في مجال المسؤولية الإدارية عن الأضرار البيئية يثير عدة إشكاليات كل ذلك سوف نبينه من خلال إستعراض شروط الضرر كالآتي :

---

(١) د . محمد ماهر أبو العينين ، التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة بها في قضاء وإفتاء مجلس الدولة – دراسة تحليلية، الطبعة الأولى، بدون ناشر، بدون مكان نشر، ٢٠٠٦، ص ٣٨٠ .

(٢) د. محمد محمد عبده إمام ، مصدر سابق ، ص٢٣١.

(٣) د. سمير حامد الجمال ، مصدر سابق ، ص٢٩٩.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم ٢٨٠٣ في ١٩٩٢/٢/٨ د. حامد الشريف ، مصدر سابق ، ص ٧٠٤.

أ- أن يكون الضرر مباشراً

الضرر أما ان يكون مباشراً أو غير مباشر، ويراد بالضرر المباشر الأذى الذي يكون نتيجة طبيعية للفعل الضار وليس بإمكان المتضرر أن يتوقاه ببذل جهد معقول ، أما الضرر غير المباشر فلا يكون نتيجة طبيعية للفعل الضار الذي أحدث الضرر ومن ثم فالمدعى عليه ليس مسؤولاً عنه[١].

إن معيار التمييز بين الضرر المباشر والضرر غير المباشر يكمن في ان الأضرار المباشرة تكون نتيجة طبيعية للخطأ الذي أحدثها ولا يستطيع المتضرر توقيها ببذل جهد معقول[٢]، فلكي يكون بإمكان المتضرر الحصول على حقه بالتعويض ينبغي ان يثبت ان كل عنصر من عناصر الضرر الذي يطالب بالتعويض عنه هو نتيجة مباشرة للفعل الضار حيث ان الضرر المباشر وحده هو الذي يجوز التعويض عنه[٣]، فمثلاً إصابة شخص بضرر كهرومغناطيسي وكان بإمكان المتضرر أن يضع حداً لهذا الضرر بأن يبادر إلى إجراء العلاج لغرض وقف تأثيراته لكنه أهمل في ذلك وأدى هذا الإهمال إلى حصول تفاقم للضرر وزيادته، هنا تعد زيادة هذا الضرر ضرر غير مباشر ولا يدخل في تقدير التعويض؛ وذلك لكون المتضرر كان بإمكانه أن يتوقاه بالعلاج لكنه أهمل وهو بهذهِ الحالة مخطئٌ والمخطئ لا يستفيد من خطئه[٤]، وفي هذا السياق قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن((التعويض لا يكون إلا عن الأضرار المباشرة وهي ما كانت نتيجة طبيعية للخطأ الذي أحدثها...))[٥]، كما قضت محكمة القضاء الاداري المصرية بأن((يجب أن يكون الضرر نتيجة مباشرة للفعل نفسه...))[٦] .

---

(١) محمود فخر الدين عثمان ، إستقراء لمعالم الضرر البيئي – دراسة مقارنة معززة بالتطبيقات القضائية ، مجلة جامعة كركوك للدراسات الإنسانية ، مجلد ٣، عدد ١، ٢٠٠١، ص١٠ .

(٢) د. محمد ماهر أبو العينين ، مصدر سابق، ص٣٨٣ .

(٣) د. مصطفى صلاح الدين عبد السميع هلال ، مصدر سابق ، ص ٢٧٢.

وورد هذا الشرط بموجب المادة (٢٠٧) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل بنصها على ان(١- تقدر المحكمة التعويض في جميع الأحوال بقدر ما لحق المتضرر من ضرر وما فاته من كسب بشرط أن يكون هذا نتيجة طبيعية للعمل غير المشروع....).

(٤) د. محمود جريو، المسؤولية المدنية الناشئة عن أضرار التلوث الكهرومغناطيسي ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٠ ، ص ٣٩١ وما بعدها .

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ١/٢٤/ ١٩٧٠ أورده د. عبد العزيز خليفة ، ركن الخطأ في المنازعات الإدارية ، مصدر سابق ، ص٢١٣.

(٦) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ ١٥ /٦ /١٩٥٣ أورده د. جورجي شفيق ساري ، مصدر سابق ، ص٢٣٩.

ويكون في حكم الضرر البيئي المباشر الضرر الذي يتراخى ظهوره إلى وقت لاحق كالتلوث بفعل الغازات السامة التي لا تظهر آثارها البيئية بصورة فورية ولكن مع مرور الوقت تظهر تلك التأثيرات على صحة الانسان والكائنات الأخرى الزراعية والبحرية كالعقم والسرطان والتشوهات إلى غير ذلك[١]، وبهذا الصدد نلاحظ أحياناً ان المشرع يقر بإمكانية المتضرر المطالبة بالتعويض عما لحقه من ضرر بيئي وإن كان قد حصل بعد مدة طويلة من وقوع الفعل المسبب للتلوث ، ومثال على ذلك ما ذهب إليه المشرع العراقي بموجب قانون الوقاية من الإشعاعات المؤينة رقم (٩٩) لسنة ١٩٨٠حيث أخذ بنظر الإعتبار مسألة ضمان حق المتضرر في الأحوال التي قد تكون فيها الأضرار البيئية ذات طبيعة متراخية وليس آنية إذ نص على ان (يسقط حق المطالبة بالتعويض ، بعد مرور ١٠ سنوات من وقوع الحادثة)[٢]، ومن جانبنا نرى ان المشرع العراقي كان موفقاً بهذا النص؛ حيث ان تحديد مثل هذهِ المدة الزمنية يمثل إلتفاتة من جانبه لحقوق المتضرر وإدراكاً منه لمدى خطورة هذهِ الأضرار والطبيعة الخاصة للضرر البيئي بشكل عام، وهي مدة معقولة وكافية لأن تضمن حقوقه وتؤمن له الحصول على التعويض المناسب .

وتظهر صعوبة تحديد كون الضرر مباشراً أم غير مباشر عند الحديث عن الأضرار البيئية غير المؤكدة كالأضرار الناتجة عن الأشعة الكهرومغناطيسية كأشعة أبراج الهاتف المحمول فإنها تتصف بكونها أضرار متراكمة لا تظهر فوراً بل تحتاج إلى وقت من الزمن لظهور آثارها على صحة الإنسان، وبأنها متعاقبة أي تمتد من جيل لآخر لا أحد يعرف ماهي عواقبها الصحية على المدى المتوسط والمدى الطويل[٣]، فمثل هذه الأضرار من الصعب تحقق الصفة المباشرة فيها فكيف يمكن إلزام الإدارة بالتعويض عنها مع إنتفاء شرط من الشروط الواجب توافرها في الضرر وهي كونه ضرراً مباشراً، إذ ان القواعد العامة المستقرة بهذا الخصوص لا تسمح بالتعويض عن الضرر اذا لم يكن من المؤكد وقوعه حالاً أو مستقبلاً ولو بعد فترة من الزمن ، لكن مع ما تشهده البيئة اليوم من تحديات وما تخلفه الأنشطة الخطرة التي ظهرت مع تطور الحياة لا يمكن في ظلها الإعتماد على الشروط التقليدية للضرر الواجب التعويض بأن يثبت على وجه اليقين ان ممارسة نشاط ما سيرتب أضراراً بيئية ، فكثيرة هي الأنشطة التي تكون الأضرار التي تنطوي عليها غير مؤكدة ولم تثبت

(١) د. أحمد عبد التواب محمد بهجت ، مصدر سابق ، ص٥٤.

(٢) المادة (١٣/ثانياً) من قانون الوقاية من الإشعاعات المؤينة العراقي رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٠.

(٣) د. سنان الشطناوي و د. محمد العرمان ،الحماية القانونية من الأضرار الكهرومغناطيسية للهواتف النقالة – دراسة مقارنة بين التشريعين الإماراتي والفرنسي ، ص ١٢٦، بحث منشور على الموقع الإلكتروني :
https://www.researchgate.net publication.

تمت زيارة الموقع في ٢٠١٧/٩/٩ .

خطورتها فهل من المعقول الإنتظار لحين التثبت من ان وقوعها في المستقبل سيكون مؤكداً لأجل الحكم على الإدارة بالتعويض ؟

نرى ان التسليم للفكرة التقليدية المتقدم ذكرها سيؤدي إلى نتائج خطرة على سلامة البيئة فلابد من البحث عن حلول تفسح المجال للمتضرر بالحصول على حقوقه وإن كان الضرر لم يقع بعد وان وقوعه محتملاً ومعاملته معاملة الضرر المستقبلي المؤكد الوقوع ومن ثم عده ضرراً مباشراً ، ولكن نظراً لكون الأضرار غير المؤكدة هي ليست ثابتة بالدليل العلمي فهي أما ان تتحقق أو لا تتحقق يمكن أن يترك للقضاء السلطة التقديرية في وضع فارق نسبي بين مقدار التعويض عن الضرر البيئي المؤكد ومقدار التعويض عن الضرر البيئي غير المؤكد، أي عندما يحكم القاضي بالتعويض عن الضرر البيئي غير المؤكد يأخذ بنظر الإعتبار صفة عدم التأكيد .

إن القضاء الفرنسي يجيز الحكم بالتعويض عن الأضرار البيئية ولو لم تكن قد وقعت بعد ودون الإنتظار لوقت تحققها، حيث يكون أقل تشدداً مع المتضرر في حال كون الضرر غير مؤكد وذلك بالإعتماد على القرائن الخطرة ذات الدقة من دون حاجة إلى تقديم الدليل العلمي الذي لم يثبت له وجود بعد [1]، إذ ان عدم إحترام مبدأ الحيطة في الوقت الذي يكون فيه الخطر مشتبهاً أو مشكوكاً بهِ سيترجم بعد عدة سنوات في وقت لاحق من خلال أضرار خطرة أو لا يمكن تداركها على البيئة أو الصحة[2].

ب- أن يقع الضرر على حق مشروع

لكي يكون الضرر قابلاً للتعويض لابد أن يكون قد أصاب حقاً مكتسباً للمتضرر أو مصلحة مشروعة يحميها القانون ولا يسمح بالإعتداء عليها والإضرار بها ، إذ ان هذهِ الحقوق والمصالح المشروعة تتسم بكونها ميزة قانونية وقضائية في آنٍ واحد وهي مصاحبة للكيان البشري فحق الإنسان في الحياة يعد من أهم الحقوق قاطبة إلى جانب حقة بسلامة جسده بحصوله على بيئة سليمة غير ملوثة وعليه لا يجوز التعويض عن الضرر البيئي الذي يصيب مصلحة غير مشروعة، ومثال على ذلك الضرر البيئي الذي يصيب الشخص في مصلحة مالية مشروعة له أو في حق مكتسب، وذلك من خلال الإضرار بالمصادر الأولية للطبيعة من ماء وهواء وتربة، كما لو تم تلويث مياه بئر مملوكة لشخص آخر وتدمير أرضه الزراعية فإن الضرر الذي يقع بفعل ذلك يكون من قبيل

(1)C Cass Civ , 3e, 18 mai 2011, Bull. 2011, III, n° 80 .

(2)Marguerite Canedo op.cit , p. 1061.

الأضرار التي تستحق التعويض[١]، بينما لا يحكم بالتعويض عن الضرر الذي لحق بالجزء الذي لا يصلح للزراعة من الأرض بفعل الغبار المتصاعد من مصنع الإسمنت المجاور لها وذلك لكون الأرض بمجموعها ممنوع فيها البناء والسكن[٢].

ج- أن يكون الضرر قابلاً للتقدير النقدي

لكي يكون الضرر قابلاً للتعويض في مجال المسؤولية الإدارية لا بد أن يكون ممكن التقدير نقداً، فلا ينشأ للمتضرر حق بالتعويض إلا إذا كان الضرر قابلاً للتقويم بالنقود[٣].

قد يكون من السهل تقدير التعويض عن الأضرار الناتجة من جراء التلوث البيئي ومثال ذلك إلقاء شخص لبعض المبيدات السامة في جدول الماء الذي تشرب ماشية جاره منها فيتسبب في موتها، فهنا يمكن تقدير قيمة تلك الماشية، بعكس ما يمكن أن تثيره مسألة تقدير قيمة الضرر الذي أصاب المياه أو التربة من جراء ذلك[٤] .

إن التقدير النقدي للضرر إذا كان من حيث الأصل سهلاً بالنسبة للضرر المادي إلا ان الأمر تكتنفه صعوبة بالنسبة للضرر المعنوي؛ حيث ليس بالإمكان تقدير المساس بالمشاعر والأحاسيس بالمال ، ومن هنا درجت المحاكم في الكثير من أحكامها على الحكم بالتعويض عن الضرر المعنوي على سبيل المواساة ، إذ يعد مثل هذا التعويض تعويضاً رمزياً وليس مقابلاً للمساس بالمشاعر الإنسانية [٥].

د/ أن يكون الضرر مؤكداً

يشترط في الضرر كركن من أركان المسؤولية الإدارية أن يكون محققاً أي وقع بالفعل أو على وشك الوقوع بصورة مؤكدة [٦]، فمثلاً النفط المتسرب من سفينة قد يتسبب في القضاء على عدد

(١) محمود فخر الدين عثمان ، مصدر سابق، ص٩.

(٢) إبتهال زيد علي ، التعويض عن الضرر البيئي، مجلة مركز دراسات الكوفة ، مجلد ١ ، عدد ٣٤ ،٢٠١٤، ص٨٤.

(٣) د. محمد ماهر أبو العينين ، مصدر سابق ، ص٣٩٠.

(٤) يوسفي نور الدين ، التعويض عن الضرر البيئي ، مقال منشور على الموقع الالكتروني :
https://revues>univ-ouargla>dz>indeo>php
تمت زيارة الموقع في ٢٠١٧/١٢/١٤ .

(٥) د. عبد العزيز خليفة ، ركن الخطأ في المنازعات الادارية ، مصدر سابق ، ص١١٨ .

(٦) د. عبد العزيز خليفة ، ركن الخطأ في المنازعات الإدارية ، مصدر سابق ، ص٢١٤ .

من أصناف الأسماك المستغلة تجارياً وفي إلحاق أضرار بمراكب الصيد وأدواتها وباليخوت فهذهِ الأنواع من الأضرار الناجمة عن التلوث البحري بمختلف مصادره أضرار مؤكدة ومباشرة فهي لا تثير إشكالاً من حيث قابليتها للتعويض[١].

والجدير بالذكر ان التعويض لا يقتصر على الضرر الذي وقع بالفعل إذ هنالك ضرر مستقبلي لم يكن قد وقع بعد لكنه سوف يقع حتماً ، ووقوعه في فترة لاحقة مستقبلاً لا يتعارض مع كونه ضرراً محققاً حيث يشمله التعويض شموله الضرر الواقع في الحال ، فالضرر المستقبلي وإن لم يكن قد وقع إلا إنه حتماً سيقع في المستقبل وبذلك فإن مسألة كون الضرر مستقبلياً لا يتعارض مع كونه مؤكداً، ومقابل الضرر المؤكد الضرر غير المؤكد وهو ضرر لم يقع بعد وليس هنالك ما يثبت وقوعه في المستقبل فقد يقع وقد لا يقع ، والأصل في هذا النوع من الضرر انه لا يكون محلاً للتعويض فالدعوى المقامة بطلب التعويض عنه دعوى مبتسرة بمعنى انها سابقة لأوانها وينبغي رفضها[٢]، فالضرر غير المؤكد ليس نفسه الضرر المستقبلي المؤكد فهو ضرر في حكم الغياب وعدم الوجود لاحقاً أو هو ضرر إفتراضي، بينما الضرر المستقبلي يكون مرتبطاً بالسلوك الخاطئ فهو ضرر مؤكد وفعلي وإن تأخرت علاماته فترة من الزمن حيث يثبت كضرر يستحق التعويض كنوع من الضرر المباشر[٣] .

إن القواعد العامة التي تحكم التعويض تقضي بأنه لكي يكون الضرر قابلاً للتعويض لابد أن يكون ضرراً محققاً أو على وشك الوقوع أما الضرر الذي لم يؤكد وقوعه بعد في المستقبل فلا يصلح أساساً للمطالبة بالتعويض فهو ضرر إفتراضي ولا تبنى الأحكام على الإفتراض، وعليه وفقاً للقواعد التقليدية للمسؤولية الإدارية لا تتحقق مسؤولية الإدارة عن التلوث البيئي إلا إذا نشأ ضرر حال أو في المستقبل شريطة أن يكون وقوعه مؤكداً، وبهذا الصدد ذهبت محكمة النقض الفرنسية إلى ان((الضرر المستقبلي الذي ظهر للمحكمة كإمتداد محقق ومباشر للوضع الراهن يستوجب التعويض))[٤]، وكذلك قضت محكمة النقض المصرية بأن((...يجوز للمضرور أن يطالب بالتعويض عن ضرر المستقبل متى كان محقق الوقوع...))[٥] .

---

(١) د. محمد البزاز ، حماية البيئة البحرية ، دراسة في القانون الدولي ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص٣٧٤.

(٢) د. حسن علي الذنون ، المبسوط في المسؤولية المدنية ، شركة التايمز للطباعة والنشر المساهمة ، بغداد ، بدون سنة نشر ، ص١٦١.

(٣) د. أحمد عبد التواب محمد بهجت ، مصدر سابق ، ص٥٤.

(٤) عيسى مصطفى حمادين ، مصدر سابق ، ص ٩٢.

(٥) حكم محكمة النقض المصرية بتاريخ ١٩٧٧/٢/٨ أورده د. محمود جريو، مصدر سابق ، ص٣٩٣ .

ولكن في حال تطبيق الشرط الذي تقدم ذكره ازاء الضرر البيئي سيكون إلتزام الإدارة بالتعويض مقتصراً على الضرر البيئي المؤكد الذي وقع فعلاً كذلك الأضرار البيئية التي لم تقع بعد ولكن وقوعها في المستقبل أمراً مؤكداً ولاشك فيه أما الأضرار غير المؤكدة فلا يعوض عنها ، ولكن من جانبنا نرى ان التسليم لهذهِ القاعدة أمر غير ممكن؛ والسبب في ذلك هو ان الأضرار غير المؤكدة التي تهدد سلامة البيئة أصبحت اليوم في تزايد مستمر بفعل طبيعة الحياة المتطورة الأمر الذي جعل البيئة بحاجة إلى تفعيل الإجراءات الوقائية بمفهومها الحديث الذي يعرف بمبدأ الحيطة، ومن هذا المنطلق يتضح لنا ان القول بأن الضرر عندما يكون غير مؤكد لا يعوض عنه انما يعد بمثابة التضحية بسلامة البيئة والإستغناء عن حق الفرد في العيش في ظروف بيئية سليمة ، فمن الأولى أن يُفْسَحْ المجال للتعويض في الأحوال التي تكون فيها الأضرار البيئية إحتمالية وليست مؤكدة بدلاً عن رفض التعويض بدافع ان الضرر غير مؤكد وليس هنالك من يجزم بوقوعه، وذلك بالإعتماد على ما يتوفر من معرفة سواء كان مصدر تلك المعرفة متمثلاً بالبحوث أو الدراسات التطبيقية حول هذا الضرر مع الأخذ بنظر الإعتبار عند تقدير التعويض بأن الضرر الذي يراد التعويض عنه ضرراً غير مؤكد.

هـ – أن يكون الضرر خاصاً

معنى هذا الشرط أن يكون الضرر قد أصاب المدعي بالذات ويستوي في ذلك أن يكون الضرر قد انصب على شخص المدعي أو على ماله أو على مصلحة مشروعة يحميها القانون ولا يسمح بالإعتداء عليها أو الإضرار بها[١]، فالضرر الموجب لمسؤولية الإدارة لابد أن يكون شخصياً أي يصيب شخص بذاته أو أشخاص معينين بذواتهم أما إذا أصاب عدداً من الأشخاص غير قابل للتحديد فإنه يصبح ضرراً عاماً لا تقوم معه المسؤولية الإدارية[٢].

٣-علاقة السببية

لكي يكون بالإمكان إثارة مسؤولية الإدارة لابد من وجود علاقة سببية [٣] بين خطأ الإدارة والضرر الذي أصاب المتضرر هذا في مجال الصورة التقليدية لمسؤولية الإدارة التي نعني بها

(١) د. حسن علي الذنون ، مصدر سابق ، ص١٨٢.

(٢) د. عبد العزيز خليفة ، ركن الخطأ في المنازعات الإدارية ، مصدر سابق ، ص٢١٧.

(٣) العلاقة السببية تعني(علاقة مباشرة ما بين الخطأ الذي ارتكبه المسؤول والضرر الذي أصاب المتضرر) ، أو هي (العلاقة ما بين الفعل الضار (نشاط الإدارة أو قرارها) والضرر الحاصل وليس الخطأ والضرر)، كما يقصد بها أيضاً (العلاقة التي توجد بين الخطأ والضرر فإذا كان الضرر نتيجة الخطأ ترتب على ذلك المسؤولية التقصيرية ، أو هي الصلة التي تربط بين السبب والمسبب) ، كما تعني أيضاً (نسبة نتيجة ما إلى فعل ما وإلى فاعل معين)

المسؤولية القائمة على أساس الخطأ[١]،أما في مجال مسؤولية الإدارة من دون خطأ فهنا لابد من وجود علاقة سببية بين نشاط الإدارة والضرر الذي لحق المتضرر[٢]، وفي هذا السياق قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن((علاقة السببية ركن من أركان المسؤولية المدنية عن القرار الإداري الذي يدعي بمخالفته للقانون وإنتفاء هذا الركن تنتفي معه المسؤولية المدنية طبقاً للمادة ١٦٢ من القانون المدني))[٣]، كما قضت بأن((مسؤولية الإدارة عن قراراتها وأعمالها المادية انما تقوم على أركان ثلاثة هي الخطأ والضرر وعلاقة السببية...))[٤]، فلكي يمكن للشخص المتضرر مطالبة الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بهِ ينبغي أن يثبت توافر العلاقة السببية المباشرة والمؤكدة بين الأضرار البيئية والسلوك الخاطئ المتمثل بعدم مراعاة القوانين والأنظمة والتعليمات التي تنظم إلتزام الإدارة بالوقاية من الأضرار البيئية.

تأسيساً على ما تقدم لا يمكن الحديث عن مسؤولية الإدارة عن الأضرار البيئية مالم تكن هنالك علاقة سببية بين خطأ الإدارة _ أو نشاطها في حال كون المسؤولية بدون خطأ_ والضرر البيئي ويترتب على توافرها إلتزامها بتعويض المتضرر عما لحقه من ضرر بيئي وبتخلفها تنتفي تلك المسؤولية .

ان وقوع الفعل الخاطئ من قبل الإدارة لا يعني بالضرورة قيام مسؤولية الإدارة بل لابد من إتصال الفعل الخاطئ بالضرر صلة مباشرة، أي يكون الضرر نتيجة مباشرة للفعل الخاطئ ، ولكن مسألة إثبات العلاقة السببية تحتاج إلى العديد من العناصر التي يتعين مراعاتها بشكل دقيق إستجابة للطابع الخاص والحديث للضرر فقد أصبحت المفاهيم التقليدية لعلاقة السببية لا تنسجم مع طبيعة الأضرار البيئية في مجال مبدأ الحيطة إذ انها تتطلب معطيات خاصة[٥].

=للمزيد ينظر في ذلك (أحمد محمود أحمد الربيعي، مصدر سابق ، ص٨٠) ، و(د. سمير حامد الجمال ، مصدر سابق ، ٣٠٧).

(١) ينظر في ذلك (بلال أمين زين الدين ، مصدر سابق ، ص ٣٠٠) ، و(د. مصطفى عبد العزيز الطراونة ، مصدر سابق ، ص١٢٩).

(٢) ينظر في ذلك (جورج سعد ، مصدر سابق ، ص ٢٧٧) ، و (د. حمدي أبو النور السيد عويس ، مصدر سابق، ٨٣ وما بعدها) .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية طعن رقم ١٧٩٩ في ١٩٨٧/٢/٢٢ د. حامد الشريف ، مصدر سابق ، ص ٦٨٥.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية طعن رقم ٢٨٧ في ٢٠٠٠/١/٣٠ أورده د. أحمد محمود جمعة ، مصدر سابق ، ص ١٧٩.

(٥) شتوي حكيم ، مصدر سابق ، ص١١٠ .

ان إشتراط وجود العلاقة السببية سيؤدي إلى إثارة مشكلة تحديد الضرر ومما لاشك فيه أن من الصعب إثبات وجود العلاقة السببية بين الخطأ المرتكب من قبل الإدارة من خلال عدم إتخاذها الإجراءات الإحتياطية المناسبة والضرر المعني ، وقد يكون الإنطباع في بادئ الأمر بأن مبدأ الحيطة والضرر سوف لن يلتقيان أبداً ومن ثم فإن العلاقة السببية لا يمكن أن تقوم بينهما ، ولكن من الممكن القول بأن عدم إحترام مبدأ الحيطة في الوقت الذي يكون الخطر مشتبها بهِ أو مشكوكاً فيه سوف يظهر في وقت لاحق من خلال أضرار خطرة وربما في اليوم الذي سيقع فيه الضرر فانه سوف يتم محاولة نسبة ذلك إلى أحد الأخطار، ومع ذلك فإنه لا يمنع من أن يكون بالإمكان توقع حدوث الضرر إذا كان في الوقت الذي كان فيه الخطر محتملاً قد تم إتخاذ الإجراءات الإحتياطية المناسبة التي قد تصل في بعض الحالات القصوى إلى نبذ النشاط المحفوف بالمخاطر أو إلغائه ، فعلاقة السببية في الواقع حتى لو كانت تبدو غير محددة فإنها يحتمل أن تظهر بمرور الفترات الزمنية(١).

ويمكن اللجوء إلى إفتراض العلاقة السببية إذ ان غياب اليقين العلمي قاد القاضي الإداري إلى أن يكون أقل تشدداً مع الضحية بحيث قبل أن يكون إثبات تلك العلاقة ناتجاً عن قرائن خطرة ودقيقة وموثوق بها ومتسقة، ومن دون حاجة إلى تقديم الدليل العلمي الذي لا وجود له لحد الآن(٢) .

وعليه من الممكن التخلي عن شرط إثبات العلاقة السببية بشكلها المطلق والتوجه نحو الإعتماد على الإثبات القائم على الإحتمال والظن، وهذا المبدأ أقره المشرع الفرنسي من خلال نصوص القانون كما في القانون الصادر في ٣٠ اكتوبر١٩٦٨ المتعلق بظهور الأمراض الناتجة عن السكن والإقامة بجوار محطة نووية وكذلك في حالة الإصابة بمرض فقدان المناعة، والإفتراض بأن الإصابة ناتجة عن نقل الدم على إعتبار ان عملية نقل الدم لميكروب فقد المناعة متعرضة أكثر من غيرها لحمل الميكروب والإصابة بهِ (٣).

في فرضية التكريس الجديد لنظام المسؤولية والمستند على مبدأ الحيطة يمكن للقاضي الإداري أن يقوم بنقل أو تحويل أحد الحلول التي تم إقرارها أو وضعها مؤخراً بما يحقق مصلحة الضحية حيث أن مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في ٢١ نوفمبر سنة ٢٠١٢ في قضية

(1) Marguerite Canedo ‘op.cit , p. 1061.

(2) C Cass Civ ,3e, 18mai 2011, lll, n°80.

(٣) د. فواز صالح وزوزان إبراهيم محمد ، العلاقة السببية وصعوبة إثباتها في الأضرار البيئية ، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية ، مجلد ٣٦ ، عدد ٦ ،٢٠١٤، ص١٣٤.

مدينة باريس قد بين أن وجود العلاقة السببية يجب أن يتم تقديره بالنظر إلى آخر ما توصلت إليه المعرفة العلمية [١] .

فضلاً عما تقدم فإن القضاء الفرنسي أخذ يتجه نحو إقرار المسؤولية عن الأضرار البيئية وإن كانت غير مؤكدة ، وبذلك فهو لم يتقيد بنطاق الأضرار البيئية المؤكدة التي تشترطها المبادئ العامة في التعويض إذ ان القاضي يمارس رقابته على الإجراءات الواجبة الإتباع في مجال مبدأ الحيطة على الرغم من انها أضرار غير ثابتة على وجه اليقين ، فهو لم يفرق في مجال حماية البيئة بين الأضرار المؤكدة والأضرار غير المؤكدة انما خرج عن إطار الشروط التقليدية للأضرار التي تثير المسؤولية الإدارية والإعتماد على القدر المعلوم من المعرفة العلمية[٢]، ففي قرار محكمة درجة أولى في مدينة تولوز الصادر في ١٩٩١/١١/١٥ لم يستند فيه القاضي على التأكيد المطلق بوجود العلاقة السببية بين الفعل أو الخطأ والضرر إنما اعتمد على وجود إحتمالية كافية أو شبه حقيقية أي اكتفى بوجود إحتمالية العلاقة السببية بين الخطأ والضرر[٣].

ومما ينبغي الإشارة إليه في هذا الشأن هو ان العلاقة السببية بين عمل الإدارة غير المشروع والضرر قد تنقطع[٤] بحيث لا يجوز ترتيب أي مسؤولية على عاتقها ، وذلك إذا ما كان وقوع الضرر مرجعه سبب أجنبي عن الإدارة سواء تعلق بخطأ المتضرر نفسه أو خطأ الغير أو القوة القاهرة أو الحادث الفجائي [٥].

(1) CE, 21 November 2012, Ville de Paris, AJDA, 2013 p.185.

(2)François Ewald, op.cit , p.1548.

(٣) د. فواز صالح وزوزان ابراهيم محمد ، المصدر السابق ، ص١٣٥ .

(٤) لقد حُددت أسباب إنتفاء العلاقة السببية بموجب المواد (١١٤٧ـ ١١٤٨) من القانون المدني الفرنسي لسنة ١٨٠٢ المعدل ، والمادة(١٦٥) من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ المعدل، والمادة (٢١١) من قانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٥) للمزيد ينظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية ، شركة ناس للطباعة ، مصر ، بدون سنة نشر ، ص٢٢٦.

ينصرف مفهوم الغير إلى كل شخص غير المتضرر وغير المدعى عليه وغير الأشخاص الذين يسأل عنهم المدعى عليه بوصفه متبوعاً أو مكلفاً بالرقابة ، ويتمثل خطأ الغير بكل فعل يرتكبه شخص طبيعي أو معنوي أجنبي عن المدعى عليه يستغرق فعل المدعى عليه والذي يبدو ظاهرياً وكأنه السبب المباشر إلى إصابة المتضرر، أما خطأ المتضرر كل فعل أو ترك غير مشروع يرتكبه المتضرر ويستغرق فعل المدعى عليه كلاً أو جزءاً بحيث يؤدي إلى قطع العلاقة السببية بين بين فعل المدعى عليه والضرر الذي لحق المصاب، للمزيد ينظر(د. حسن حنتوش رشيد الحسناوي ، دعوى التعويض عن الضرر البيئي ، مجلة جامعة أهل البيت ، مجلد١ ، عدد ١٣، ٢٠١٢ ، ص٦٩) ، و(إسماعيل صعصاع غيدان البديري ، مصدر سابق ، ص ١٧٦).

خلاصة القول ان العلاقة السببية ركن من أركان مسؤولية الإدارة عن الأضرار البيئية متى ما توافرت يكون بالإمكان إلزام الإدارة بتعويض المتضرر، فلا تنتفي أو تخفف تلك المسؤولية إلا بتوافر السبب الأجنبي متمثلاً بخطأ المتضرر ، خطأ الغير، القوة القاهرة والحادث الفجائي، فمتى ما إنتفت العلاقة السببية بين نشاط الإدارة المشروع أو فعلها الخاطئ والضرر البيئي الذي وقع إنتفت مسؤوليتها، أما في حالة تحقق علاقة السببية هذهِ أو توفر الإحتمالية الكافية بشأن وجودها وتحقق جميع متطلبات التعويض الأخرى فليس هنالك ما يمنع من إلزامها بتعويض المتضرر عما لحقه من ضرر مادياً كان أم معنوياً.

ثانياً : نطاق التعويض النقدي

إن التعويض عن الأضرار البيئية أما أن يكون تعويضاً عن الضرر البيئي الذي يصيب مصلحة خاصة للإنسان وبشكل مباشر ، أو تعويضاً عن الأضرار التي تصيب البيئة (الأضرار البيئية المحضة)، وهذا ما سنوضحه على النحو الآتي :

١- التعويض عن الأضرار البيئية التي تصيب الإنسان

قد يؤدي التلوث البيئي إلى إلحاق أضرار بيئية مادية بشخص ما أو أن يسبب له أضراراً معنوية .

أ- **التعويض عن الضرر البيئي المادي**

يتمثل الضرر المادي بالضرر الذي يصيب الإنسان في جسده أو ماله ، فالأذى الذي يصيب الإنسان قد يقع على جسده كما لو أصيب بأنواع مختلفة من الأمراض نتيجةً لتعرضه المستمر للمواد المشعة المتسربة من معمل أو مستشفى تتعامل مع المواد المشعة أو السامة أو مطمر للنفايات أو لإستنشاقه الغازات السامة[١]، وفي هذا السياق قضى مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض عن الأضرار الجسدية التي أصابت الشخص المتبرع بالدم لإصابته بتسمم غذائي لوجبة غذاء قدمت

=أما القوة القاهرة فتتمثل بالحدث غير القابل للإرتقاب وغير قابل للمقاومة وخارج عن الإرادة، وفيما يتعلق بالحادث الفجائي فهو حدث غير متوقع ولا يقاوم ويدخل ضمن نشاط الإدارة ، للمزيد ينظر(جورج سعد ، مصدر سابق ، ص٣٧٨) ، و(د. فوزت فرحات ، مصدر سابق ، ص٢٨٣)، وكذلك(د. رياض عبد عيسى الزهيري، مصدر سابق ، ص١٢٣ وما بعدها).

(١) د. حسن حنتوش رشيد الحسناوي ، مصدر سابق ، ص٧٩.

لـه فـي المرفـق الصـحي بعـد سـحب الـدم منـه[١]، كمـا ذهبـت محكمـة التمييـز العراقيـة إلـى الحكـم بالتعويض للأشخاص الذين تضرروا صحياً من تلوث الهواء بفعل قيام صاحب معمل مجاور للدور بإستعمال إطارات السيارات في مولدة الطاقة الحرارية، والتي نتج عن إشتعالها أدخنة وأتربة وهواء ملوث مضر بالصحة العامة [٢].

أما الوجه الثاني للضرر المادي فيتمثل بالضرر الذي يمس الحقوق أو المصالح المالية للإنسان مما ينعكس على ذمته أو موارده أو يلقي عليه تكاليف وذلك من جراء الفعل الذي سبب له الضرر[٣]، كأن يحصل نقص في قيمة الشيء الإقتصادية دون أن يصيبه تلف مادي كما في العقارات التي تعتمد قيمتها إلى حد كبير على موقعها، فقد يؤدي إستغلال مصنع وتشغيله في بعض الظروف إلى إنقاص قيمة العقارات المجاورة أو تشغيل معمل تصدر من المكائن المنصوبة فيهِ أصوات مزعجة وضوضاء شديد يصم الآذان، فمثل هذهِ الأمور من شأنها أن تؤدي إلى إنخفاض قيمة العقارات السكنية المجاورة حيث يفضل الناس أن تكون في مناطق هادئة غير مقلقة للراحة وبعيدة عن مصادر تلوث البيئة [٤].

ب- التعويض عن الضرر البيئي المعنوي

قد يؤدي التلوث البيئي إلى تحقق الضرر المعنوي[٥]، وبما إن من مقتضيات التعويض أن يكون شاملاً فلا بد أن يغطي كل الأضرار التي لحقت بالمتضرر أياً كان نوعها مادية أو معنوية [٦].

---

(١) أورده علي محسن طويب ، مصدر سابق ، ص ١٢٤ .

(٢) أورده أحمد محمد قادر ، مصدر سابق ، ص ٣٥٢ .

(٣) د. عامر طراف وحياة حسنين ، المسؤولية الدولية والمدنية في قضايا البيئة والتنمية المستدامة ، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠١٢ ، ص٢٢٨.

(٤) د. عصمت عبد المجيد بكر، مصادر الإلتزام في القانون المدني– دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٧، ص٢٩٦.

(٥) الضرر المعنوي هو كل ضرر يؤذي الإنسان في شرفه وإعتباره وعاطفته وإحساسه ولا يزول بالتعويض المادي لكونه ليس بخسارة في مال المتضرر ، ينظر في ذلك(د. حمدي أبو النور السيد عويس ، مصدر سابق ، ص ١٧٦).
كما عرفته محكمة التمييز العراقية بأنه ((...الضرر الذي يصيب المضرور في شعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه أو أي معنى من المعاني التي يحرص الناس عليها...))(إسماعيل صعصاع غيدان البديري ، مصدر سابق ، ص١٣).
وقد عرفته المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه ((... الضرر الذي لا يمس المال ولكنه يصيب مصلحة غير مالية للفرد بأن يصيبه في شعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه ...))(حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية طعن رقم ١٩٤٤ بتاريخ ١٩٨٦/٢/٢ د. حامد الشريف ، مصدر سابق ، ص٧٠٢).

(٦) د. محمد رضا النمر، مسؤولية الدولة عن التعويض عن أخطاء القضاء – دراسة مقارنة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، بدون سنة نشر ، ص ٣٧٤.

إن الضرر المعنوي لا يمس الذمة المالية للمتضرر إنما يكون مرتبطاً بإحساسه وعاطفته كالألم الذي يعقب تشوه الوجه أو الأعضاء أو الجسد بشكل عام[١]، أو في حالة استخدام المبيدات الكيميائية التي يمكن أن تؤدي إلى الإصابة بأمراض سرطانية عند زيادة تركيزها أو عند التعرض لها لفترة زمنية طويلة وينتج عن هذهِ الإصابة المزمنة ألماً يشعر بهِ المصاب ، كما يعد من الأضرار المعنوية شعور الأم بالآلام والمعاناة بسبب رؤية وليدها مصاباً بتشوهات جلدية ناشئة عن تعرضها للإشعاعات أثناء فترة الحمل، والأب الذي يعاني من ألم جراء إصابة أبنته بعاهة في عينيها مثلاً وإلى غير ذلك[٢].

٢- التعويض عن الأضرار البيئية المحضة

إذا كان بالإمكان التعويض عن الضرر البيئي الذي يصيب الإنسان فهل يمكن التعويض عن الأضرار التي تصيب البيئة (الأضرار البيئية المحضة) ؟ وكيف يتم تقدير التعويض عن مثل هذهِ الأضرار؟ هذا ما سنحاول الإجابة عنه من خلال الفقرتين الآتيتين:

أ- مدى إمكانية التعويض عن الأضرار البيئية المحضة

مما لاشك فيه انه ليس هنالك مشكلة بالنسبة إلى التعدي على موارد البيئة ذات الصفة الخاصة التي يكون لشخص ما حق الملكية عليها أو حق إنتفاع كالأرض الزراعية والطيور ومياه القنوات والآبار الخاصة وغيرها، فإذا لحقها تلوث بسبب نشاط ما يكون لصاحبها صفة في رفع الدعوى وتحريك المسؤولية تجاه الفاعل[٣] ، بينما تكون هنالك صعوبة عند الحديث عن التعويض

=لقد أجاز المشرع المصري التعويض عن الضرر المعنوي بموجب المادة (٢٢٢) من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ المعدل بنصه على ان(١- يشمل التعويض الضرر الأدبي أيضاً ...)، ولم يخرج المشرع العراقي عن هذا التوجه حيث نصت المادة (٢٠٥) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل على ان(١- يتناول حق التعويض الضرر الأدبي ...).

اما في فرنسا أجاز المشرع الفرنسي التعويض عن الضرر بشكل عام وذلك إعتماداً على نص المادة (١٣٨٢) من القانون المدني لسنة ١٨٠٢ المعدل التي جاء فيها وجوب التعويض عن كل فعل سبب ضرراً للغير ولم يحدد مدى إمكانية الحكم بالتعويض عن الضرر المعنوي (جورج ميدركز ، مصدر سابق) .

(١) زياد خالد يوسف المفرجي، المسؤولية الإدارية عن الأعمال الطبية- دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون/ جامعة بغداد ،٢٠٠٧ ، ص٨٠ .

(٢) د. عباس علي محمد الحسيني ، مصدر سابق ، ص ٣٥.

(٣) د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص ٩٩.

عن الأضرار البيئية التي تصيب المحيط البيئي ذاته كالماء والهواء والأرض والنباتات وبغض النظر عن مدى وجود مصلحة خاصة للإنسان[١] .

إن معظم الفقه يقر بإمكانية التعويض عن الأضرار البيئية المحضة فإذا لم يتم التعويض عنها قد يؤدي ذلك إلى تدهور بيئي كبير ويشجع الملوثين على التمادي في ممارسة أنشطتهم الملوثة دون رادع ، كما إن الخصوصية التي تتمتع بها هذهِ الأضرار تجعلها غير قابلة لأن تقاس بالأضرار التقليدية التي يكون محلها الإعتداء على أشياء مملوكة ملكية خاصة، فعدم التعويض عن مثل هذهِ الأضرار يشكل تهديداً خطيراً للبيئة وينذر بإختفاء تدريجي لعناصر البيئة التي أصابها التلوث وكل ذلك من شأنه أن يضيء الضوء الأحمر لتنبيه الجهات المسؤولة والقضاء إلى وجوب التدخل لحماية الطبيعة[٢]، فضلاً عن ذلك فإن الأضرار البيئية لا تحدث إلا من خلال الإعتداء على البيئة أولاً إذ ان النشاط الضار يفسد أو يتلف أولاً عناصر البيئة ثم ينعكس بعد ذلك على الإنسان وممتلكاته، فالأدخنة المنبعثة من المصانع أو تفريغ المواد والنفايات السامة يلوث ويفسد الهواء أو الماء وهذا هو الإضرار بالبيئة ومن ثم ينعكس ذلك على الإنسان والكائنات التي تستنشق الهواء أو تتناول الماء ومن ثم يحدث الضرر البيئي[٣] .

ومن جانبنا نؤيد إتجاه الفقه بشأن الإقرار بإمكانية التعويض عن الأضرار البيئية المحضة لكون ذلك الأمر سيسهم في توفير نطاق أوسع من الحماية لحق الفرد في البيئة السليمة إذ يكون الوسط البيئي محمياً من أي تصرف من شأنه أن يعود على الإنسان وحقوقه ومصالحة الخاصة بالأذى بأي شكل مباشراً كان أم غير مباشر.

وإذا تم التسليم للإعتبارات المتقدمة فمن له حق المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي يصيب البيئة الطبيعية ذاتها دون ان يؤدي إلى الإضرار بشخص ما ؟ فعلى سبيل المثال ان تلوث الهواء في كهف فيه مجموعة من الطيور النادرة غير الموجودة في أماكن أخرى قد يؤدي إلى إنقراضها مما يشكل ضرراً بيئياً كبيراً لإفتقار الإرث الجيني لهذا النوع من الكائنات الحية إلا ان ذلك لا يعاني منه شخص معين[٤].

(١) أحمد محمد قادر ، مصدر سابق ، ص٣٥٦ .
(٢) رحموني محمد ، مصدر سابق ، ص٨٠ .
(٣) د. أحمد عبد الكريم سلامة ، مصدر سابق ، ص٤٠٧.
(٤) د. حسن حنتوش رشيد الحسناوي ، مصدر سابق ، ص ٨٩.

يمكن الإجابة بالقول بأن فكرة ملكية الموارد الطبيعية وإن كانت لا يختص بها أحد فهي بهذا المعنى تسمو على الملكيات الخاصة ولا يعني القول بذلك انها متروكة بل هي ملك للبشرية جمعاء وتُعد تراثاً للإنسانية وتقع ضمن ما استخلف الله تعالى الإنسان عليه من أرض وبحار ومياه وهواء ولذلك فواجب المحافظة عليها ربما يكون أكثر أهمية من واجب المحافظة على الملكيات الخاصة[١]، ففي اليوم الذي يريد المشرع تعويض الأضرار التي تلحق بالبيئة لن يعجز الضرر الذي يصيب البيئة أن يجد آلية يستطيع بها تعويض هذا الضرر بعد ان يعترف القانون للبيئة بقيمتها كمال مشترك من حق جميع الكائنات الحية الإنتفاع بهِ أو الحصول على ما يعوضها عنه عند فقدانه بفعل الغير أو بسببه [٢]، ومن هذا المنطلق تظهر هنالك ملامح لقبول الفكرة المرتبطة بالتعويض عن مثل هذهِ الأضرار في مجال القوانين التي تمنح جمعيات الدفاع عن البيئة حق اللجوء إلى القضاء للدفاع عن المصالح البيئية المشتركة سواء بطلب إلغاء القرارات الإدارية التي يؤدي تطبيقها إلى الإضرار بالبيئة أو لوقف أنشطة المشروعات الصناعية أو الزراعية أو التجارية التي تحدث تدهوراً بيئياً[٣].

ونشير بهذا الصدد إلى ان المشرع الفرنسي قد منح بعض الجمعيات المتخصصة بحماية البيئة الحق بالإبلاغ عن مخالفة التشريعات ذات الصلة بالبيئة وكذلك تحريك الدعوى المدنية في مجال التلوث البيئي[٤]، أما في مصر فقد أجاز المشرع بموجب قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤المعدل للمواطنين والجمعيات المعنية الإبلاغ عن وقوع أي مخالفة لأحكام هذا القانون[٥]، كما ان لائحته التنفيذية رقم(٣٣٨) لسنة ١٩٩٥ المعدلة أجازت لكل مواطن أو جمعية معنية بحماية

---

(١) أنور جمعة علي الطويل ، مصدر سابق ، ص ١٧.

(٢) عيسى مصطفى حمادين ، مصدر سابق ، ص ٢١٩ .

(٣) د. أحمد عبد الكريم سلامة ، مصدر سابق ، ص٤٠٧ .

(٤) وذلك بموجب قانون Barnier الفرنسي رقم (٩٥ – ١٠١) لسنة ١٩٩٥ وقانون تصنيف المنشآت الخطرة الفرنسي رقم(٦٣٣/٧٦) لسنة ١٩٧٦ للمزيد ينظر(د. فؤاد أمين السيد محمد ، الحماية الجنائية للإنسان من أخطار التلوث بالإشعاع النووي– دراسة تشريعية مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ٦١٧).
كذلك بموجب مدونة قانون البيئة(code de l'environnement) رقم ٩١٤ لسنة ٢٠٠٠ أيضاً يحق لجمعيات حماية البيئة وكذلك أي شخص معني بشكل مباشر أو الذي يحتمل انه يتأثر بالضرر أو الخطر الوشيك من الضرر أن يبلغوا السلطات الإدارية المختصة أو الطلب منها وضع أو العمل على وضع تدابير الوقاية أو التعويض وان يكون الطلب مصحوباً بالمعلومات والبيانات ذات الصلة(ينظر المادة(٣-١٦٢.L) من مدونة قانون البيئة الفرنسي (code de l'environnement) رقم ٩١٤ لسنة ٢٠٠٠منشور على الموقع الالكتروني :
https://www.legifrance.gouv.fr.

(٥) نصت المادة (١٠٣) من قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل على أن (لكل مواطن أو جمعية معنية بحماية البيئة الحق في التبليغ عن أية مخالفة لأحكام هذا القانون) .

البيئة اللجوء إلى الأجهزة الإدارية والقضائية المختصة لغرض تنفيذ الأحكام القانونية الواردة في قانون البيئة وما ورد في هذه اللائحة [١] .

أما في العراق فقد منح المشرع العراقي المراقب البيئي بموجب قانون حماية وتحسين البيئة رقم(٢٧) لسنة ٢٠٠٩ سلطة الرقابة على النشاطات التي تؤثر على سلامة البيئة ، وله سلطة تنظيم محاضر الكشف ورفعها إلى الجهات المعنية لغرض إتخاذ الإجراءات اللازمة في شأنها[٢].

ونرى انه من الصواب أن يمنح المشرع العراقي الجمعيات أو المنظمات المعنية بحماية البيئة[٣] وكذلك المراقب البيئي الحق في المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي يلحق بالوسط البيئي الطبيعي ولو لم تكن لهم مصلحة، وذلك بتضمين قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ نصاً يسمح للجهات المذكورة أن تتولى تلك المهمة .

وأخيراً فيما يتعلق بعدم معرفة مصير التعويضات ففي حالة كون رفع الدعوى قد تم من قبل جمعية متخصصة بحماية البيئة حينها تكون تلك المبالغ تحت مراقبة الدولة، وهي التي تحدد مجالات إنفاقها لغرض تأهيل الموارد الطبيعية ، وإما أن تحصلها الدولة نفسها من خلال أجهزتها المتخصصة لمعالجة الأضرار التي تم التعويض عنها[٤] .

ولما كانت دعوى المطالبة بالتعويض تتطلب وجود مدع ومدعى عليه فإننا لا نكون أمام دعوى قضائية في الأحوال التي تكون فيها عناصر البيئة هي المضرورة حيث لا يوجد من يمثلها بل يمكن القول بأننا بصدد إجراء واجب الإتباع وذلك لإصلاح الضرر الذي أصاب البيئة الطبيعية[٥].

ب- طرق تقدير التعويض عن الأضرار البيئية المحضة

(١) ينظر المادة (٦٥) من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٩٥ المعدلة.
(٢) ينظر المادة(٢٤/ثانياً- ثالثاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.
(٣) تأسست في العراق منظمات وجمعيات مختصة بالبيئة منها منظمة طبيعة العراق وجمعية حماية البيئة العراقية وغيرها للمزيد ينظر في ذلك (سليم مطر ، موسوعة البيئة العراقية ، الطبعة الأولى ، بدون ناشر ، بدون مكان نشر ، ٢٠١٠ ، ص ١٩٠ وما بعدها) .
(٤) د. طارق كاظم عجيل ، معايير تقدير التعويض النقدي عن الأضرار البيئية ، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة / النجف الأشرف ، عدد ٣٦ ،٢٠١٥ ، ص ١٠٢.
(٥) د. حسن حنتوش رشيد الحسناوي ، مصدر سابق ، ص ٨٩.

هنالك عدة طرق وضعت بشأن تقدير التعويض عن الأضرار البيئية التي تصيب البيئة (الأضرار البيئية المحضة) الطريقة الأولى تتمثل بطريقة التقدير الموحد ، أما الثانية فهي طريقة التقدير الجزافي ويمكن أن نبينهما وفق الآتي :

الطريقة الأولى: التقدير الموحد

تقوم هذهِ الطريقة على أساس تكاليف إحلال الثروة الطبيعية التي تلوثت أو تلفت ، ويقصد بتكاليف الإحلال القيمة النقدية اللازمة لإعادة العنصر الطبيعي إلى ما كان عليه قبل حصول الضرر البيئي[١]، كما لو ان هنالك غابة قد تعرضت لتلوث بيئي أدى إلى هلاك عدد كبير من الأشجار فيها، فيلزم تهيئة أرض الغابة لزراعة الأشجار التي تلفت وتقدير تكاليف العناية بها إلى أن تصل إلى الوضع الذي كانت عليه قبل الكارثة ، والمبالغ التي يتم صرفها من أجل هذا الفرض تسمى تكاليف الإحلال[٢]، وتتعدد الوسائل والمعايير التي تعتمد لغرض تقدير قيمة العنصر الطبيعي فيمكن وضع قيمة شبه فعلية وذلك من خلال القيمة السوقية لعناصر البيئة ، وهي اما ان تكون طريقة نقدية مباشرة وتتم بتقييم العنصر الطبيعي على أساس قيمة الإستعمال الفعلي له أو على أساس الإستعمال الذي يمكن أن يكون للعناصر الطبيعية في المستقبل[٣].

أما بالنسبة إلى طريقة القيمة غير السوقية فتعمد على أساس تقدير قيمة وجود الشيء في الطبيعة بالنسبة للمجتمع بغض النظر عن إستعماله أو إمكانية إستعماله ، ويقدر هذا التقييم ما يمكن أن يدفعه الأشخاص للحصول على الشيء وليس تقييمه على أساس إستعماله فعلياً أو مستقبلياً[٤].

كما قد يتم عن طريق حساب القيمة المكافئة للعنصر الطبيعي ، وبموجبها يتم حساب التأثيرات التي سيسببها فقد العنصر الطبيعي على التوازن البيئي وقيمة الخسارة التي قد تحصل نتيجة لهذا الفقد على المستوى الإقتصادي وكذلك على النظام البيئي فيما لو أردنا أن نستبدل هذا العنصر بآخر مكافئ له [٥]، وقد طبق القضاء الفرنسي هذهِ الطريقة من خلال حكمه بتحميل مقاول دفع فرنك واحد رمزي كغرامة بسبب تلويث المياه وألزمه بدفع التعويض المترتب على التلويث بمبلغ يقدر ب ٢٥٠٠٠فرنك فرنسي[٦] .

(١) إبتهال زيد علي ، مصدر سابق ، ص١٩٦.
(٢) رحموني محمد ، مصدر سابق ، ص٨١.
(٣) د. طارق كاظم عجيل ، مصدر سابق ، ص ٩٢ وما بعدها.
(٤) إبتهال زيد علي ، مصدر سابق ، ص ١٩٧.
(٥) د. طارق كاظم عجيل ، مصدر سابق ، ص٩٥.
(٦) يوسفي نور الدين ، مصدر سابق.

الطريقة الثانية: التقدير الجزافي

تتم هذهِ الطريقة بتحديد قيمة العناصر الطبيعية وفقاً لجداول قانونية تبين القيمة النقدية لكل عنصر أخذاً بالمعطيات العلمية وإنطلاقاً من حقائق علمية من وضع المتخصصون، ومثال هذهِ المعايير الحسابية للتعويض قيمة المتر المكعب في حساب التعويض النقدي لضرر التلوث كحساب المتر المكعب الملوث بزيت البترول بوحدة نقدية معينة[١] .

لقد إعتمد المشرع الفرنسي طريقة التقدير الجزافي كما في قانون حماية الغابات رقم (٨٧ – ٥٦٥) لسنة ١٩٨٧ المعدل حيث حدد غرامة مالية تفرض على كل من يعتدي على الغابات على أساس المتر المربع من الأرض الملوثة أو التي تم قطع أشجارها، وتطبيقاً لذلك كُلفت إحدى الشركات بتنقية الأرض من آثار حريق بالغابة على أساس عدد الهكتارات المحروقة ، وكذلك تم فرض غرامة على أساس أوراق الشجر التي تم نزعها بشكل غير مشروع[٢]، وقد ذهبت الكثير من الوحدات الإدارية الفرنسية الى وضع جداول تحدد فيها أثماناً لكل عنصر من عناصر الطبيعة يتم فرضها على من يحدث الضرر الناجم عن تدميرها، فمثلاً في مدينة مارسيليا تم وضع جدول يسمح بتقدير قيمة الأشجار التي تم تدميرها إعتماداً على عمر الشجرة وندرتها والمكان الذي توجد فيه، وبتطبيق هذا الجدول فإن إتلاف أي شجرة أياً كان سببه يلزم فاعله بأن يقوم بزرع عدد من الشجيرات يعادل الوحدات التي اتلفت بمعدل يصل إلى (٢٥٠) شجيرة مقابل كل شجرة مقطوعة [٣]، وفي هذا السياق نذكر مثلاً قضية تتعلق بتلوث أحد الأنهار تم حساب التعويض فيها على أساس طول المجرى المائي الذي أصابه التلوث بفرنك واحد غرامة عن كل متر طولي ونصف فرنك عن كل متر مربع في الإتجاه العرضي[٤].

ولكن إذا كان المشرع الفرنسي قد أقر بعض الطرق التي يمكن من خلالها تقدير التعويض عن الضرر البيئي الذي يمس عناصر البيئة(الضرر البيئي المحض) فهل هنالك توجه مماثل لذلك في كل من مصر والعراق ؟

يمكننا الإجابة بالقول بأنه في مصر يلاحظ ان قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل لم يحدد التعويض بنطاق الضرر البيئي الذي يلحق بشخص معين أو الذي يصيب البيئة بذاتها انما

(١) د. أحمد عبد التواب محمد بهجت ، مصدر سابق ، ص ١٦٦ .
(٢) د. طارق كاظم عجيل ، مصدر سابق ، ص١٠٠.
(٣) د. حسن حنتوش رشيد الحسناوي ، مصدر سابق ، ص ٨٨.
(٤) أنور جمعة علي الطويل ، مصدر سابق ، ص٤٢.

يستشف من نصوصه إمكانية التعويض عن كلا الضررين، فمثلاً نجده قد أشار إلى ان الضرر الذي يقع بسبب التلوث لا يقتصر على الضرر الذي يصيب الإنسان فقط من خلال تعريفه للتلوث بأنه(كل تغير في خواص البيئة يؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى الإضرار بصحة الإنسان والتأثير على ممارسته لحياته الطبيعية ، أو الإضرار بالموائل الطبيعية أو الكائنات الحية أو التنوع الحيوى" البيولوجى")[١].

ويمكن القول ان المشرع المصري إعتمد طريقة تكاليف الإحلال في مجال التعويض بشكل عام وهذا ما نلاحظه من خلال نصه على ان (...ويشمل التعويض جبر الأضرار التقليدية والبيئية وتكاليف إعادة الحال إلى ما كان عليه أو إعادة إصلاح البيئة)[٢].

وفيما يتعلق بموقف المشرع العراقي فهو مقاربٌ لموقف المشرع المصري فقد إتضح لنا بأن قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ أشار إلى الضرر البيئي بشكل عام دون أن يميز بين ما إذا كان هذا الضرر محدداً بشكل حصري بالضرر الذي يصيب مصلحة خاصة أم انه يشمل كذلك الضرر الذي يصيب الوسط البيئي، فنلاحظ مثلاً انه أشار إلى الضرر الذي يصيب البيئة وليس الإنسان فقط من خلال تعريفه لتلوث البيئة بأنه (وجود أي من الملوثات المؤثرة في البيئة ... تؤدي إلى الإضرار بالإنسان أو الكائنات الحية الأخرى أو المكونات اللاحياتية التي توجد فيها)[٣].

ومن جهة أخرى يمكن القول ان المشرع العراقي إعتمد طريقة التعويض التي تتمثل بإعادة الحال إلى ما كانت عليه وتحميل المسؤول تكاليف تلك الإعادة وذلك بموجب قانون حماية وتحسين البيئة المتقدم ذكره إذ نص على ان (أولاً- يعد مسؤولاً كل من سبب بفعله الشخصي أو إهماله أو تقصيره... ويلزم بالتعويض وإزالة الضرر خلال مدة مناسبة وإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل حدوث الضرر....ثانياً- في حالة إهماله أو تقصيره أو إمتناعه عن القيام بما هو منصوص عليهِ في البند (أولاً) من هذهِ المادة فللوزارة بعد إخطاره إتخاذ التدابير اللازمة والإجراءات الكفيلة بإزالة الضرر والعودة على المسبب بجميع ما تكبدته لهذا الغرض ...)[٤] .

(١) المادة (١/ف٧) من قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل .

(٢) المادة (١/ف ٢٨) من قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل.

(٣) المادة (٢/ثامناً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ .

(٤) المادة(٣٢) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ .

من كل ما تقدم نصل إلى نتيجة مفادها ان التلوث البيئي قد يمس عناصر البيئية بذاتها مما يؤدي إلى الأضرار البيئية المحضة وتبين لنا بأنه من الممكن التعويض عنها؛ لكونها ستؤثر بشكل غير مباشر على حق الإنسان في الظروف البيئية المناسبة للعيش وذلك من خلال معاملة عناصر البيئية على انها ملكاً مشتركاً للإنسان، وتبين لنا انه عندما يكون عنصر البيئة هو المتضرر من التلوث يمكن القول ان التعويض في مثل هذهِ الحالة ليس تعويضاً بالمعنى الوارد في مجال الأضرار البيئية التي تمس مصلحة فردية لشخص ما بقدر ما هو الإلتزام بدفع مبلغ يكفل إعادة تأهيل الأوساط البيئية ، أو يكون معادلاً للخسارة الإقتصادية التي يتسبب فيها مثل هذا الضرر، والذي تكون المطالبة بهِ من قبل جهات معنية بتتبع مدى الإلتزام بالأحكام القانونية التي جاءت بها التشريعات البيئية بهدف حماية المصلحة العامة للمجتمع أو من خلال منح الفرد حق الإبلاغ عن وقوع أية مخالفة تحصل لتلك الأحكام ، وأن تحدد عائدية تلك المبالغ للجهات المعنية بالحفاظ على سلامة البيئة لغرض إنفاقها في المجالات المخصصة لهذا الغرض.

وبعد أن بينا التعويض النقدي لابد أن نتناول النوع الثاني من التعويض وهو التعويض العيني هذا ما سيكون موضوع الفرع الثاني.

الفرع الثاني : التعويض العيني

قد تكون الإدارة ملزمة بإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل حصول الفعل المسبب للتلوث وقبل وقوع الضرر البيئي وهو ما يمثل التعويض العيني ، ويثير هذا النوع من التعويض مسألتين في غاية الأهمية تتمثل المسألة الأولى بضرورة بيان تعريف التعويض العيني، أما المسألة الثانية فتتطلب معرفة المعوقات التي قد تحول دون إمكانية الحكم بهِ أو تحققه وهو ما سنوضحه مفصلاً وفق الآتي:

أولاً: تعريف التعويض العيني

يقصد بالتعويض العيني تنفيذ الإلتزام عيناً وذلك بإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل وقوع الفعل الذي أدى إلى حصول الضرر(١)، فهو يهدف إلى محو الضرر البيئي تماماً وإعادة الحال إلى ما كانت عليه ومنع تفاقمه أو تكراره في المستقبل ويزيل الضرر البيئي تماماً(٢)، ويفضل هذا النوع من التعويض؛ لأنه يعيد الأمور إلى نصابها من جديد كما لو كان الفعل المنشئ للمسؤولية لم يقع

(١) د. سمير حامد الجمال ، مصدر سابق ، ص ٣١٧.

(٢) د. عامر طراف وحياة حسنين ، مصدر سابق ، ص ٢٧٩.

أصلاً[١] إذ يجعل المكان الذي أصابه التلوث بنفس الحالة التي كان عليها قبل حصول الفعل المنشئ للتلوث أو في حالة تكون أقرب لها بقدر الإمكان[٢]عن طريق إلزام المتسبب في إحداث تلويث البيئة بإزالة كافة الآثار الناجمة عن فعله متى أمكن ذلك وإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل حصول التلوث[٣]، ويمكن تحقيق ذلك من خلال الإستعانة بالإحصائيات والمعطيات التاريخية للمكان لغرض إجراء المقارنة ووضعها موضع التنفيذ، وهو أما ان يكون تعويضاً عينياً جزئياً متى ما اقتصر الأمر على إتخاذ بعض الإجراءات كتعلية المدخنة أو تغيير فوهتها لجهة أخرى ، أو قد يكون تعويضاً عينياً كلياً[٤] كهدم الأبنية المقامة على الأراضي الزراعية بالمخالفة لأحكام القوانين التي تحمي المساحات الخضراء من التوسعات العمرانية وكذلك إزالة القمامة أو المخلفات الصلبة الملقاة في غير الأماكن المخصصة لها سواء عن طريق من ألقاها أو على نفقته[٥].

لقد طبقت هذهِ الصورة من التعويض في فرنسا كما هو الحال في القانون رقم (٦٣٣/٧٥) لسنة ١٩٧٥ بشأن النفايات حيث ألزمت المادة(٤/٢٤) منه المخالف بإعادة الحال إلى ما كانت عليه في المواقع التي لحقتها أضرار بيئية من جراء النفايات غير المعالجة حسب المتطلبات والإشتراطات البيئية المقررة ، وكذلك الحال في المادة(٤/١٨) من قانون المنشآت المصنفة رقم (٦٦٣/٧٦) لسنة١٩٧٦ المعدل التي خولت القاضي أن يلزم المخالف بإعادة الحال إلى ما كانت عليه [٦]، وبهذا الشأن أمرت محكمة نانتير الفرنسية بإزالة هوائي الهاتف المحمول بمتابعة من النيابة لموضوع مبدأ التدابير الإحترازية والحيطة نظراً لكون هنالك مخاطر محتملة على صحة السكان ، وهو ما يعد من قبيل التدابير الإحترازية بشأن الأضرار الناتجة عن الأشعة الكهرومغناطيسية[٧].

كما طبق التعويض العيني في مصر فمثلاً نص قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤المعدل على ان(...وفي جميع الأحوال يلتزم المخالف بإزالة الأعمال المخالفة أو تصحيحها في الموعد الذي

(١) أحمد حميد عجم البدري ، الحماية الدولية للبيئة أثناء النزاعات المسلحة ، الطبعة الأولى ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٥، ص ١٨٢.

(٢) د. سمير حامد الجمال ، مصدر سابق ، ص ٣١٨.

(٣) د. حسام محمد سامي جابر ، مصدر سابق ، ص ٢٦٢.

(٤) إبتهال زيد علي ، مصدر سابق ، ص١٨٩.

(٥) إبتسام سعيد الملكاوي ، مصدر سابق ، ص ١١٣.

(٦) د. رائف محمد لبيب ، الحماية الإجرائية للبيئة من المراقبة إلى المحاكمة ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص٢٥٥.

(٧) د. سنان الشطناوي ود. محمد العرمان ، مصدر سابق ، ص ١٢٩ .

تحدده وزارة الأشغال العامة والموارد المائية، فإذا لم يقم بذلك في الموعد المحدد يكون لوزارة الأشغال العامة والموارد المائية إتخاذ إجراءات الإزالة أو التصحيح بالطريق الإداري على نفقة المخالف)[١].

وقد سلك المشرع العراقي ذات الإتجاه الذي سلكه كل من المشرع الفرنسي والمشرع المصري إذ نص قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على ان (يعد مسؤولاً كل من سبب بفعله الشخصي أو إهماله... ضرراً بالبيئة ويلزم بالتعويض وإزالة الضرر خلال مدة مناسبة وإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل حدوث الضرر وذلك بوسائله الخاصة...)[٢].

وقد صدرت في العراق بعض الأحكام المتعلقة بالأضرار غير المؤكدة الناشئة عن أبراج الهاتف المحمول نذكر مثلاً قرار محكمة بداءة الديوانية الذي قضى برفع البرج العائد إلى المدعى عليه مسببه حكمها على أساس الأضرار التي تصيب أصحاب العقارات المجاورة ، ولكون الضرر الذي يصيبهم يتمثل بالإشعاعات الكهرومغناطيسية التي تنتج من جراء تشغيل هذا البرج، وإستندت المحكمة في حكمها على رأي أهل الخبرة حيث تبين لهم وجود أشخاص لديهم حساسية مفرطة من الأشعة الكهرومغناطيسية والراديوية، علاوة على ما يمكن أن تسببه تلك الأشعة من أضرار على صحة الإنسان ومنها تأثيرها على الأجنة والأطفال كسرطان الدم والدماغ[٣] .

نلاحظ مما تقدم ان المحكمة أصدرت حكم برفع البرج على الرغم من ان الضرر غير مؤكد وهذا ما يدل على ان المحكمة قد إتجهت إلى الإعتراف بضرورة تطبيق مبدأ الحيطة في المجال البيئي ، وجدير بالذكر ان نصب وتشغيل البرج لا يخلو من فائدة تعود على صاحب البرج أو غيره ممن ينتفع بتشغيله إلا ان المحكمة قد راعت في حكمها مصالح أصحاب العقارات المجاورة، وهي بذلك تكون صائبة في حكمها؛ إذ ان البيئة اليوم بأمس الحاجة إلى تفعيل النصوص التشريعية ذات الصلة بحماية البيئة عبر القضاء الذي يلعب دوراً كبيراً في ضمان تطبيقها بشكل صحيح، فمجرد وجود النص التشريعي لا يكفي لأن يضمن حماية حقيقية للبيئة ما لم يطبق فعلاً في مجال الواقع العملي.

(١) المادة(٨٩) من قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل.

(٢) المادة(٣٢/ثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ .

(٣) حكم محكمة بداءة الديوانية العراقية في الدعوى القضائية المرقمة٥٦/ب/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٦/٣ أورده أسعد فاضل منديل الجياشي، مصدر سابق ، ص١٦٢.

ثانياً : معوقات الحكم بالتعويض العيني

ليس في كل الاحوال يكون الحكم بالتعويض العيني ممكناً فقد تعترضه بعض المعوقات وتتمثل بالآتي :

١- المصلحة العامة

يصطدم القضاء سواء أكان إدارياً أو مدنياً بفكرة المصلحة العامة التي تشكل عائقاً في سبيل الحكم بالتعويض العيني في مجال الأضرار البيئية، ففكرة المصلحة العامة لها شأن في توجه القاضي عند تحديده لطريقة التعويض، فقد تمنعه من أن يقضي بإزالة المبنى أو المنشأة العامة مصدر التلوث، أو إنهاء النشاط العام الملوث للبيئة لما له من أهمية إقتصادية وإجتماعية تلافياً للتسبب في حدوث إضطرابات اقتصادية وإجتماعية واقتصادية وإخلالاً بالمصلحة العامة [١] .

ويمكن القول ان القاضي عندما يبحث في إمكانية الحكم بالتعويض العيني فإنه مقيد بقيود محددة فمثلاً عندما يتعلق الأمر بالأضرار الناجمة عن الأشغال العامة يمكن ان ينطبق عليها مبدأ عدم قابلية المساس بها أو تعديلها حيث يحظر على القاضي أن يأمر بإيقاف الإنشاءات[٢] فمثلاً إذا كانت تصرفات جهة الإدارة تستهدف من حيث المبدأ تحقيق المصلحة العامة فإن في السماح للقاضي بأن يوجه أوامر إلى جهة الإدارة بهدف حماية مصلحة فردية أو تحقيق منفعة خاصة سوف يؤدي إلى هدم تصرفات الإدارة التي تقتضي المصلحة العامة الإبقاء عليها، كما لو قامت الإدارة بإنشاء محطة للسكك الحديد في إحدى الأماكن بهدف تحقيق المصلحة العامة فليس من المقبول أن يسمح للقاضي بإصدار أمر بإغلاق أو إزالة هذه المحطة بناء على ضرر المجاورين لها لما تسببه من تلوث ضوضائي حيث إن في ذلك هدراً للمصلحة العامة [٣] .

٢- عدم فاعلية نظام التمويل

إنَ أمر إعادة الحال إلى ما كانت عليه يرتبط بالقدرات الإقتصادية التي يملكها محدث الضرر، وهذا ما يفسح المجال إلى إيجاد بدائل مكملة لتمويل إعادة الحال إلى ما كانت عليه كما هو الحال بالنسبة للرسوم وكذلك التأمين ضد أخطار التلوث[٤]، ولما كانت نفقات إعادة الحال إلى ما

---

(١) رحموني محمد ، مصدر سابق ، ص ٧٦.

(2) CE; 20 janv 1971, Chauvin, Lebon T 203.

(٣) د. مصطفى صلاح الدين عبد السميع هلال ، مصدر سابق ، ص ٣٦٠.

(٤) رحموني محمد ، مصدر سابق ، ص٧٦ .

كانت عليه تقع عادةً على نفقة المتسبب في حصول الضرر في حدود قدراته الإقتصادية فإن ذلك قد يؤدي إلى إخراج حالات التدهور البيئي ذات الطابع الجسيم بسبب عدم إمكانية تحمل أعباء إعادة الحال إلى ما كانت عليه ، وهو ما يدفع إلى تطوير أساليب الإحتياط وإتقاء الأخطار عوض التركيز على الطابع التدخلي ليتحول الهدف من محاولة إعادة الحال إلى ما كانت عليه إلى إتخاذ التدابير الوقائية للإبقاء على الحال كما هو عليه[١].

٣- الإستحالة المادية

قد تقف طبيعة الوسط البيئي الملوث حائلاً دون إمكانية إعادته إلى ما كان عليه[٢]، فمن حيث الواقع ان الأضرار التي تلحق بالبيئة أو بالصحة من حيث النطاق المكاني والزماني كثيراً ما تتمتع بخاصية عدم القابلية لإعادة الحال إلى ما كانت عليه فمثلاً إعادة إدخال أنواع من الكائنات البيئية تم القضاء عليها لن يؤدي إلى إستعادة دورة حياة النظام البيئي الذي غالباً ما يكون قد تشكل من خلال مرور عقود زمنية[٣]، إذ قد تؤدي بعض الأضرار البيئية إلى زوال أو هدم مكون أو عنصر طبيعي بصورة نهائية لا يمكن معها إسترداده كالأضرار التي تؤدي إلى القضاء على آخر فصيلة حيوانية أو نباتية أو أن تؤدي إلى تغيير الخصائص الفيزيائية لوسط طبيعي بفعل إشعاعات أو تلوث بمواد خطرة أو سامة[٤].

وقد تظهر صعوبة الحكم بالتعويض العيني بشأن بعض الأضرار الجسدية فمثلاً من الإستحالة إخضاع الإصابة الجسدية المميتة لأحكام التعويض العيني ، كما يكون الأمر معقداً متى ما كان التعويض لقاء ضرر معنوي يتمثل بالشعور بالألم أو الحزن كأن يكون الضرر متولداً عن الشعور بالألم نتيجة لفقد شخص كان ضحية لتعرضه لمواد مشعة[٥].

ويكون الأمر أكثر تعقيداً عند الحديث عن الأضرار البيئية غير المؤكدة فمثلاً الأضرار التي قد تسببها الموجات الكهرومغناطيسية للأشعة غير المؤينة تتسم بجسامتها وعدم قابليتها للإزالة، أو ان إزالتها تكون مكلفة جداً كالأمراض السرطانية والتشوهات الولادية والعقم إلى غير ذلك ، فإذا ما حدثت تلك الأضرار فعلاً فكيف يمكن في ظلها إعادة الحال إلى ما كانت عليه؟ هنا من الصعب إن

(١) شتوي حكيم ، مصدر سابق ، ص٩٢ .

(٢) د. أحمد عبد التواب محمد بهجت ، مصدر سابق ، ص ١٥٨ .

(3)Bernard DROBENKO, Répertoire de la responsabilité de la puissance publique / Environnement , Dalloz, janvier 2016 .

(٤) شتوي حكيم ، مصدر سابق ، ص ٨٨ .

(٥) د. عباس علي محمد الحسيني ، مصدر سابق ، ص٤٥ .

لم يكن من المستحيل القول بإمكانية إعادة الحال إلى ما كانت عليه، وهذهِ هي العقبة التي قد تحول دون إمكانية الحكم بالتعويض العيني والإكتفاء بالتعويض النقدي لجسامة الضرر[١]، ويؤدي ذلك إلى القول بأن التعويض العيني غير متصور وجوده في مجال إصلاح الأضرار الكهرومغناطيسية الجسدية[٢] .

ويمكن أن تكون الإستحالة المادية شبه مطلقة أو مؤقتة عندما يتعذر تقنياً أو علمياً إعادة الحال إلى ما كانت عليه نتيجة لنقص الخبرات والتقنيات التي يمكن أن تتحقق بفعل التطور العلمي والتقني، أو ان تكون مسألة استرداد العناصر الطبيعية غير ممكنة في الوقت الحالي الا انه من الممكن إستردادها بفعل التطور في المستقبل، هذا وان العلم لايزال يعرف المزيد من التطور مما يُمَكِنْ إسترداد بعض العناصر الطبيعية[٣]، وبذلك فإن شرط إعادة الحال إلى ما كانت عليه في مجال البيئة يمثل جانباً محدداً تماماً وهو ما زال ذو خاصية نظرية ويؤدي في معظم الحالات إلى الغياب الفعلي للتعويض[٤].

لقد إستنتجنا مما سبق بأن بالإمكان إلزام الإدارة بالتعويض العيني عن الضرر البيئي بهدف إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل حصول التلوث البيئي ، وهذا النوع من التعويض يفضل على التعويض النقدي لكونه يهدف إلى محو الضرر البيئي كما لو ان التلوث لم يحصل، ولأهميته تضمنته العديد من التشريعات البيئية المنظمة لإلتزام الإدارة بالوقاية من الأضرار البيئية ، ومع ذلك ليس بالإمكان تحققه في كل الأحوال؛ إذ هنالك قيود قد تحول دون إمكانية الحكم بهِ حيث لابد من مراعاة مدى أهمية المصلحة العامة التي يحققها المشروع الذي سبب الأضرار البيئية، وكذلك ما يملكه المسؤول عن التلوث من الإمكانيات ، فضلاً عن ذلك فإن طبيعة الوسط البيئي ذاته قد لا تسمح بالحكم بالتعويض العيني .

بعد ان بينا فيما تقدم ما يمكن ان يفرض على الإدارة من تعويض نقدياً كان أو عينياً نتيجة لإخلالها بإلتزام الوقاية من الأضرار البيئية ، بقي علينا أن نبين الجزاءات التي تضمنتها التشريعات البيئية ومعرفة مدى إمكانية سريانها على الجهة الإدارية عند ممارستها لنشاط ما مضر بالبيئة، وهو ما سنتعرض له في المطلب الثاني .

---

(١) د. سنان الشطناوي ود. محمد العرمان ، مصدر سابق ، ص ١٢٥.

(٢) د. محمود جريو ، مصدر سابق ، ص٣٨٨.

(٣) شتوي حكيم ، مصدر سابق ، ص ٨٩.

(4)Bernard DROBENKO, op.cit .

المطلب الثاني

الجزاءات المفروضة على الإدارة

سنبين في هذا المطلب الجزاءات التي تضمنتها التشريعات البيئية المنظمة لإلتزام الإدارة بالوقاية من الأضرار البيئية بحق من يخالف نصوصها للتعرف على مدى إمكانية سريانها على الإدارة المسؤولة عن التلوث البيئي وما يخلفه من أضرار بيئية في الأحوال التي تتم فيها ممارسة النشاط ذو الصلة بالبيئة من قبلها، وتتمثل بالجزاءات الجنائية(الفرع الأول)، وكذلك الجزاءات الإدارية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : الجزاءات الجنائية

هنالك عدة جزاءات جنائية وضعتها التشريعات التي صدرت بشأن حماية البيئة والتي تفرض على من يخرق القواعد القانونية التي تضمنتها نصوصها متمثلة بالعقوبات السالبة للحرية وكذلك العقوبات المالية المقررة لذلك .

أولاً : العقوبات السالبة للحرية

لقد وضعت بعض التشريعات البيئية عقوبات سالبة للحرية ضمن أحكامها العقابية، وتنطوي هذهِ العقوبات على حرمان المحكوم عليه من أن يتمتع بحريته حيث تفرض عليه الإحتجاز في مكان معد لذلك من قبل الدولة وتشرف عليه وتتمثل بالحبس والسجن[1].

مما ينبغي الإشارة إليه في هذا السياق هو أن المشرع في بعض الأحيان يحدد وبشكل صريح نطاق سريان الأحكام التي تضمنها القانون بأنها قابلة لأن تسري على الأشخاص الطبيعية من جهة في حال ممارستها لنشاط ما يضر بالبيئة، ومن جهة أخرى تسري على الأشخاص المعنوية بشكل عام والتي تكون من ضمنها الجهة الإدارية عندما تمارس نشاط أو تقوم بتصرف ما يمس بسلامة البيئة ، وقد لا يحدد نطاق سريانه بشكل صريح إنما يأتي بمصطلحات ذات صيغ عامة قابلة لأن تطبق على الأشخاص الطبيعية والأشخاص المعنوية لكون المطلق يجري على إطلاقه،

(١) د. محمد عبد الرحيم المناغى ، الحماية الجنائية للإنسان في مجال الطاقة النووية السلمية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٥١٥.

بمعنى يمكن أن نستنتج من خلال نصوص القانون مدى قابليته أو عدم قابليته لأن يسري على الإدارة.

ونذكر في هذا السياق مثلاً أن المشرع الفرنسي بموجب مدونة قانون البيئة (code de l'environnement) رقم ٩١٤ لسنة ٢٠٠٠ بين من خلال إيضاحه لبعض المصطلحات الواردة فيه ان المقصود بصاحب المشروع هو صاحب طلب الحصول على ترخيص لمشروع خاص، أو السلطة العامة عندما تأخذ على عاتقها القيام بالمشروع[١]، ونستشف من ذلك أنه من الممكن أن تكون جهة إدارية ما قد قامت بعمل معين أو مارست نشاطاً ذا تأثير سلبي على البيئة ومن ثم سوف تخضع للأحكام الواردة بموجب هذا القانون .

هنالك عدة تطبيقات للعقوبات السالبة للحرية فمثلاً فرض المشرع الفرنسي بموجب مدونة قانون البيئة المتقدم ذكره عقوبة السجن لمدة سنتين على من يقوم بسكب المواد الملوثة في المياه بشكل مباشر أو غير مباشر مما يسبب الإضرار بالثروة السمكية أو الإضرار بتغذيتها وتكاثرها وقيمها الغذائية[٢] .

أما في مصر يلاحظ ان قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل جاء بأحكام عامة تهدف إلى حماية البيئة وحدد جزاءات معينة تفرض على من يخالفها، وهذهِ الأحكام العامة من الممكن أن تسري على الجهة الإدارية التي قد تمارس نشاط أو تصرف معين يضر بالبيئة لكونه لم يقصر سريانها على الاشخاص الطبيعية فقط إنما جاءت نصوصه مطلقة ، وقد حدد المشرع المصري بموجب هذا القانون العقوبات السالبة للحرية لمن يخالف الأحكام التي وضعت لحماية البيئة فمثلاً نص على ان (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر وبغرامة...أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من خالف أحكام المادتين(٧٣) و(٧٤) من هذا القانون...) [٣]، وشدد عقوبة الحبس في حالة العود حيث نص على ان (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة ... وفى حالة العود يضاعف الحدان الأدنى والأقصى للغرامة والحد الأقصى لعقوبة الحبس ..)[٤]، كما قرر عقوبة السجن في مجال الجرائم ذات الخطورة كتلك المتعلقة بالمواد والنفايات الخطرة والمواد المشعة وذلك بنصه على

---

(١) ينظر المادة(L.١٢٢-١) من مدونة قانون البيئة الفرنسي(code de l'environnement) رقم ٩١٤ لسنة ٢٠٠٠ منشور على الموقع الالكتروني : https://www.legifrance.gouv.fr .

(٢) المادة (L.٤٣١-٣) من مدونة قانون البيئة الفرنسي(code de l'environnement) رقم ٩١٤ لسنة ٢٠٠٠منشور على الموقع الالكتروني : https://www.legifrance.gouv.fr

(٣) المادة (٩٨) من قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل .

(٤) المادة (٨٤/ف٢) من قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل .

ان(يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن خمس سنوات ... كل من خالف أحكام المواد (٢٩) ، (٣٢) ، (٤٧) من هذا القانون..)[١] .

كما شدد المشرع المصري عقوبة السجن بموجب قانون البيئة المتقدم ذكره في الأحول التي يؤدي فيها الفعل إلى الإصابة بعاهة حيث نص على ان (يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات كل من ارتكب عمداً أحد الأفعال المخالفة لأحكام هذا القانون إذا نشأ عنه إصابة أحد الأشخاص بعاهة مستديمة يستحيل برؤها ، وتكون العقوبة السجن إذا نشأ عن المخالفة إصابة ثلاثة أشخاص فأكثر بهذه العاهة...)[٢] .

أما قانون تنظيم العمل بالإشعاعات المؤينة والوقاية من أخطارها المصري رقم(٥٩) لسنة لسنة١٩٦٠ فمما يلاحظ على نصوصه انها من الممكن أن تطبق على الأشخاص المعنوية التي تستخدم الإشعاعات المؤينة إذ نص على ان(على المؤسسات التي تستعمل الإشعاعات المؤينة وقت العمل بهذا القانون أن تقوم بتنفيذ إشتراطات الوقاية المنصوص عليها في اللائحة التنفيذية خلال ستة أشهر...)[٣]، كما ان لائحته التنفيذية رقم (٦٣٠) لسنة ١٩٦٢ أيضاً ذهبت بذات الإتجاه فمثلاً نصت على ان(على الأفراد والهيئات الحكومية والمؤسسات التي تستعمل الإشعاعات المؤينة وقت العمل بالقانون رقم (٥٩) لسنة ١٩٦٠ أن تقدم طلب الترخيص للمكان المقام بهِ مصدر الإشعاعات المؤينة خلال شهر على الأكثر من تاريخ تنفيذ هذهِ اللائحة)[٤]، فبما ان ضوابط الترخيص تطبق على الجهة الإدارية التي تستعمل الإشعاعات المؤينة من المنطقي انه في حال مخالفتها لضوابط الترخيص يطبق عليها الجزاء المقرر لذلك بموجب القانون .

وفي هذا السياق نلاحظ ان قانون تنظيم العمل بالإشعاعات المؤينة والوقاية من أخطارها الذي تقدم ذكره قد تضمن عقوبات سالبة للحرية تفرض على كل من يخالفه أحكامه حيث نص على ان (... يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي جنيه مصري كل من استعمل الإشعاعات المؤينة على وجه يخالف المواد٣،٢،١٦من هذا القانون....)[٥] .

(١) المادة(٨٨) من قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل .

(٢) المادة (٩٥) من قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل .

(٣) المادة (١٨) من قانون تنظيم العمل بالإشعاعات المؤينة والوقاية من أخطارها المصري رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٠.

(٤) المادة (٨) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم العمل بالإشعاعات المؤينة والوقاية من أخطارها المصرية رقم ٦٣٠ لسنة ١٩٦٢.

(٥) المادة (٢١) من قانون تنظيم العمل بالإشعاعات المؤينة والوقاية من أخطارها المصري رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٠.

وفيما يتعلق بقانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ فلم يحدد المشرع بشكل صريح نطاق سريانه، ولكن يتضح لنا من خلال بعض النصوص ان أحكامه لا يقتصر سريانها على الأشخاص الطبيعية إنما من الممكن أن تسري على الأشخاص المعنوية أيضاً، فمثلاً عندما يمنع ممارسة بعض الأنشطة الملوثة للبيئة مما لاشك فيه ان هذهِ الممارسة قد تصدر من شخص طبيعي وقد تصدر من جهة إدارية ، كما نجده أيضاً يطلق لفظ الجهات المعنية أو الجهة بشكل عام، وهو لفظ ذو معنى واسع ومطلق من الممكن أن يشمل الجهة الإدارية [١].

لقد فرض المشرع العراقي بموجب قانون حماية وتحسين البيئة المتقدم ذكره عقوبة الحبس لمن يخالف أحكامه والأنظمة والتعليمات والبيانات التي تصدر بموجبه حيث نص على ان(... يعاقب المخالف لأحكام هذا القانون...بالحبس لمدة لا تقل عن (٣) ثلاثة أشهر أو بغرامة...)[٢]، ويتضح لنا من هذا النص ان عقوبة الحبس قد قررت لأية مخالفة تحصل لأحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات والبيانات التي تصدر بموجبه، ولكن لا يمكن ان يتم فرض جزاء على جميع الأفعال التي تشكل مخالفة لأحكام هذا القانون دون التمييز بين درجة خطورتها فقد يكون الفعل قد سبب تلوثاً بيئياً أحدث أضرار بيئية خطرة، وعلى العكس من ذلك قد يكون الفعل غير متسم بالخطورة ويؤدي إلى أضرار بيئية ذات تأثيرات بسيطة فلابد أن يكون هنالك فرق في الجزاء لكل فعل منهما.

وجدير بالذكر ان المشرع العراقي قرر مضاعفة العقوبة وذلك في الأحوال التي يتكرر فيها إرتكاب المخالفة [٣]، ونرى انه إتجاه صائب؛ لكونه يدل على تقدير المشرع لخطورة تلك المخالفات التي تشكل تهديداً مستمراً لسلامة البيئة إذ لابد من وجود الجزاء المناسب لردع المخالف ومنعه من تكرار الفعل.

فضلاً عما تقدم فقد تضمن قانون الوقاية من الإشعاعات المؤينة العراقي رقم(٩٩) لسنة ١٩٨٠العقوبات السالبة للحرية ، وينبغي ان نشير في هذا السياق ان المشرع قد حدد نطاق سريان هذا القانون إذ جعل من نصوصه قابلة لأن تطبق على الجهات الإدارية التي تتعامل بالمواد المشعة، وهو ما نلاحظه من خلال نصه على ان(تسري أحكام هذا القانون على دوائر الدولة التي تتعامل

(١) ينظر مثلاً المواد(١٤– ٢١) وكذلك المواد (٣٣–٣٤) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.

(٢) المادة (٣٤/أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ .

(٣) ينظر المادة(٣٤/ثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ .

جميعاً بمصادر الإشعاع المؤين للأغراض السلمية...)[١] ، ونذكر في السياق نفسه انه نص على ان(...يعاقب كل من خالف أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجبه بالحبس مدة لا تزيد على سنة واحدة...)[٢].

ثانياً : العقوبات المالية

وتشمل الغرامة والمصادرة وهذا ما سنوضحه وفق الآتي :

١- الغرامة

الغرامة جزاء مالي يمس الذمة المالية لمزاول النشاط المضر بسلامة بعض عناصر البيئة أو جميعها، فهي عبارة عن مبلغ من المال يؤخذ ممن ارتكب الفعل المسبب للتلوث البيئي سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً[٣]، وقد تضمنت العديد من التشريعات ذات الصلة بحماية بالبيئة عقوبة الغرامة ضمن أحكامها العقابية كجزاء جنائي يفرض على من يخالف نصوصها، ففي فرنسا حدد قانون التخلص من النفايات رقم (٦٣٣/٧٥) لسنة ١٩٧٥المعدل مقدار الغرامة من ألفين إلى مئة وعشرين ألف فرنك كل من يرفض إمداد الجهات الإدارية المختصة بالمعلومات المطلوبة بشأن التخلص من النفايات، أو إمدادها بمعلومات غير صحيحة، أو في حالة عدم مراعاة التعليمات الخاصة بمقدار أو شروط الإجراءات الفنية للتخلص من النفايات[٤].

أما على صعيد المشرع المصري فقد ذهب بموجب قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤المعدل إلى فرض الغرامة بتحديد حدها الأدنى وحدها الأعلى تاركاً للقاضي سلطة التقدير بين الحدين، فمثلاً نص على ان(يعاقب من خالف أحكام المادة ٢٨ من هذا القانون بغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على خمسة آلاف جنيه ...)[٥]، ويلاحظ انه قرر مضاعفة الحدان الأدنى والأقصى للغرامة في بعض حالات العود [٦].

(١) المادة (٢) من قانون الوقاية من الإشعاعات المؤينة العراقي رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٠.
(٢) المادة (٢٠) من قانون الوقاية من الإشعاعات المؤينة العراقي رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٠.
(٣) رنا ياسين حسين العابدي ، مصدر سابق ، ص ١٩١ .
(٤) د. عادل ماهر الألفي ، مصدر سابق ، ص ٤٨٥ ، ص٤٩٨ .
(٥) المادة (٨٤) من قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل .
(٦) ينظر المادة (٨٤/ف٢) من قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل.

وقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم (٣٣٨) لسنة ١٩٩٥ المعدلة على ان (يكون لمأموري الضبط القضائي المنصوص عليهم في المادة ٧٨ من قانون البيئة المشار إليه ، عند وقوع مخالفة لا تزيد عقوبتها عن الغرامة...تحصيل مبالغ فورية بصفة مؤقتة تحت حساب تنفيذ عقوبة الغرامة والتعويض التي يقضى بها في الحدود المنصوص عليها في الباب الرابع من قانون البيئة ، على ألا تقل عن الحد الأدنى المقرر للمخالفة)[١].

ولم يختلف موقف المشرع العراقي عن موقف المشرع الفرنسي والمشرع المصري فهو أيضاً قرر عقوبة الغرامة كجزاء من الجزاءات التي تفرض على مخالفة أحكام قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩حيث نص على ان(أولاً:....يعاقب المخالف لإحكام هذا القانون...أو بغرامة لا تقل عن (١٠٠٠٠٠٠) مليون دينار ولا تزيد عن (٢٠٠٠٠٠٠٠) عشرين مليون دينار أو بكلتا العقوبتين....)[٢]، ويتضح من هذا النص ان المشرع العراقي إتجه إلى فرض الغرامة المحددة على إعتبار انه حدد الحد الأقصى والحد الأدنى لمقدارها وترك للقاضي سلطة تقديرية بتقديرها بين هذين الحدين .

جدير بالذكر ان المشرع العراقي قرر مضاعفة العقوبة في كل مرة تتكرر فيها المخالفة[٣] كما فعل المشرع المصري، وهو إتجاه صائب؛ لكون مضاعفة العقوبة إنما تدل على التأكيد على ان تكرار المخالفة أمر لا يخلو من الخطورة والتهديد المستمر لسلامة البيئة كما تعد بمثابة المبرر لتشديد العقوبة المفروضة، وبذلك يكون قد وضع الردع المناسب ازاء مثل هذهِ المخالفات المتكررة .

ومن جانب آخر نجد تطبيقاً للغرامة كجزاء يفرض على كل من يخالف الأحكام القانونية التي وضعها المشرع في مجال حماية البيئة ضمن نصوص قانون السيطرة على الضوضاء رقم(٤١) لسنة ٢٠١٥ حيث نص على ان (...يعاقب بغرامة لا تقل عن (٥٠٠٠٠) خمسين ألف دينار ولا تزيد على (١٠٠٠٠٠٠) مليون دينار ، كل من خالف أحكام هذا القانون..)[٤]، وقد لاحظنا ان المشرع العراقي حدد نطاق سريان هذا القانون إذ نص على ان(يسري هذا القانون على نشاطات القطاع العام والخاص والتعاوني)[٥].

---

(١) المادة (٦١) من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٩٥ المعدلة .

(٢) المادة(٣٤/أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.

(٣) ينظر المادة (٣٤/ ثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ .

(٤) المادة (٨) من قانون السيطرة على الضوضاء العراقي رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥ .

(٥) المادة (٢) من قانون السيطرة على الضوضاء العراقي رقم ٤١ لسنة ٢٠١٥.

٣- المصادرة

المصادرة عقوبة مالية تتمثل بنزع ملكية المال عن صاحبه بشكل جبري وبغير مقابل وإضافته إلى الدولة [١].

وبالرجوع إلى نصوص التشريعات البيئية نجد انها قد تضمنت في أحكامها العقابية الإشارة إلى المصادرة كصورة من صور الجزاءات التي تفرض عند مخالفة الأحكام التي وضعت لأجل حماية البيئة، ففيما يتعلق بالمشرع الفرنسي فقد أجاز بموجب مدونة قانون البيئة (code de l'environnement) رقم (٩١٤) لسنة ٢٠٠٠ للمحكمة أن تأمر بمصادرة المعدات التي يحظر استخدامها بموجب المادة (L.٤٢-٢٠) سواء أكانت تعود للشخص المخالف أم لا تعود له [٢] .

وبذات الإتجاه إتجه المشرع المصري بموجب قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل فمثلاً نلاحظ انه نص على ان (يعاقب كل من يخالف حكم المادة ٤٢ (فقرة أولى) من هذا القانون بغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه، ولا تزيد على ألفي جنيه مع الحكم بمصادرة الأجهزة والمعدات...)[٣].

أما بالنسبة لموقف المشرع العراقي نلاحظ ان قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ لم ينص على المصادرة ضمن الجزاءات التي حددها لمن يخالف أحكامه واكتفى بالنص على الإلزام بإعادة المواد والنفايات الخطرة أو الإشعاعية إلى منشئها أو التخلص منها بطريقة آمنة[٤]، ونرى انه كان من الأفضل ان ينص المشرع العراقي على جزاء المصادرة في مجال حماية البيئة خصوصاً في مجال الأشياء أو المواد الخطرة على البيئة؛ لكون المصادرة تعد وسيلة فعالة لحماية البيئة فهي لا تقل أهمية عن بقية الجزاءات الأخرى إذ تمكن الجهات المعنية من السيطرة على مصدر التلوث مما يجعلها تحول بينه وبين وقوع الأضرار البيئية .

ومما يجدر الإشارة إليه في سياق كل ما تقدم ذكره انه إذا كنا قد توصلنا إلى ان التشريعات البيئية أقرت صراحة أو ضمنا بأن أحكامها تسري على كل من الأشخاص الطبيعية والأشخاص

---

(١) د. حسام محمد سامي جابر ، مصدر سابق ، ص٢٧٧.

(٢) المادة (L.٤٠-٢٩) من مدونة قانون البيئة الفرنسي (code de l'environnement) رقم ٩١٤ لسنة ٢٠٠٠ منشور على الموقع الالكتروني : https://www.legifrance.gouv.fr.

(٣) المادة (٨٤/ف١) من قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل .

(٤) ينظر المادة (٣٣/ أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ .

المعنوية إلا ان الأمر الذي يعوق تطبيق الجزاءات الورادة فيها–التي تم ذكرها فيما سبق– على الجهة الإدارية عند مخالفتها للأحكام التي تضمنتها هو ان قانون العقوبات يستثني الأشخاص المعنوية العامة من نطاق المسؤولية الجزائية وفي هذا السياق نصت المادة (٢/١٢١) من قانون العقوبات الفرنسي لسنة ١٩٩٢ المعدل على ان (الأشخاص المعنوية، فيما عدا الدولة مسؤولة جزائياً...)[١]، وبذات الإتجاه إتجه المشرع العراقي إذ نصت المادة (٨٠) من قانون العقوبات العراقي رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل على ان (الأشخاص المعنوية فيما عدا مصالح الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية مسؤولة جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها أو مديروها أو وكلائها لحسابها أو بإسمها ولا يجوز الحكم عليها بغير الغرامة والمصادرة والتدابير الإحترازية المقررة للجريمة قانوناً ، فإذا كان القانون يقرر للجريمة عقوبة أصلية غير الغرامة أبدلت بالغرامة ولا يمنع ذلك من معاقبة مرتكب الجريمة شخصياً بالعقوبات المقررة للجريمة في القانون).

ويتضح من هذهِ النصوص ان العقوبات ممكن ان تفرض على الأشخاص الطبيعية عن مخالفة أحكام التشريعات البيئية.

ونرى انه كان الأجدر بالمشرع العراقي أن يجيز إستبدال العقوبات السالبة للحرية بالغرامة أو المصادرة بدلاً من منع فرض أي عقوبة بشكل مطلق؛ حفاظاً على سلامة البيئة وضماناً لحق المتضرر من التلوث البيئي وذلك في الأحوال التي تكون فيها الإدارة هي الجهة المخلة بالأحكام القانونية التي وضعتها التشريعات البيئية .

أما في مصر فلم يتضمن قانون العقوبات رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ المعدل نصاً يبين مدى إمكانية أو عدم إمكانية مسائلة الشخص المعنوي جزائياً.

---

(١) ذكره كحلولة مريم ، أحكام المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية/ قسم الحقوق/ جامعة دكتور طاهر مولاي– سعيدة ، ٢٠١٧ ص١٨، منشورة على الموقع الالكتروني : https://pmb.univ-saida.dz. dou-num
تمت زيارة الموقع في ٢٠١٨/٣/١٢.

الفرع الثاني : الجزاءات الإدارية

تقوم الجهات الإدارية المختصة بفرض بعض الجزاءات ازاء كل من يخالف أحكام النصوص القانونية التي وضعت في مجال حماية البيئة ، وهي أما ان تكون جزاءات مالية أو جزاءات غير مالية ، كل ذلك سنوضحه وفق الآتي :

أولاً : الجزاءات الإدارية المالية

وهي الجزاءات التي تفرض من قبل الجهات الإدارية المختصة على من يخالف أحكام القانون ويسبب تلوث بيئي وتصيب ذمته المالية بشكل مباشر، وتعد الغرامة أهم صورة من صورها ، وتتمثل الغرامة الإدارية بقيام السلطات الإدارية المختصة بناءً على نص القانون بفرض مبالغ مالية على ملوث البيئة، وتعد أكثر الجزاءات إستخداماً للحد من الأنشطة الملوثة للبيئة ، وعادة ما يجري النص على تحديد حدها الأدنى وحدها الأقصى ويترك للهيئات الإدارية السلطة التقديرية في إختيار الحد المناسب من بين الحدين المقررين [١] .

وهنالك عدة تطبيقات للغرامة الإدارية كجزاء يفرض على كل من يخالف أحكام التشريعات البيئية ففي فرنسا أجاز المشرع بموجب مدونة قانون البيئة (code de l'environnement) رقم (٩١٤) لسنة ٢٠٠٠ لجهة الإدارة فرض غرامة مالية على المنشأة المصنفة الضارة بالبيئة التي تخالف الإشتراطات والمعايير الواجب إتباعها بشأن البيئة[٢] .

وفيما يتعلق بقانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل فلم يتضمن في نصوصه الإشارة إلى الغرامة الإدارية كجزاء من بين الجزاءات التي تفرض على من يخالف أحكامه .

أما في العراق فقد نص قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على الغرامة كجزاء إداري يفرض في حال محالفة أحكامه إذ نجده قد نص على ان(للوزير أو من يخوله ممن لا تقل وظيفته عن مدير عام فرض غرامة لا تقل عن(١٠٠٠٠٠٠) مليون دينار ولا تزيد على(١٠٠٠٠٠٠٠) عشرة مليون دينار تكرر شهرياً حتى إزالة المخالفة...)[٣] .

---

(١) د. سه نكه رداود محمد ، مصدر سابق ، ص ٢٥٠.

(٢) المادة (L.٥١٤) من مدونة قانون البيئة الفرنسي(code de l'environnement) رقم ٩١٤ لسنة ٢٠٠٠ ذكره د. عيد محمد مناحى العازمي ، مصدر سابق ، ص ٥٧٩.

(٣) المادة(٣٣/ثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩.

يتضح من النص المتقدم ان المشرع العراقي أدرك أهمية مسألة إزالة المخالفة لأجل إستعادة الوسط البيئي إلى ما كان عليه ومحاولة منع وقوع الاضرار البيئية التي من الممكن أن تقع في حال إستمرار المخالفة ، وحسناً فعل المشرع العراقي عندما أجاز تكرار فرض الغرامة في كل شهر لحين إزالة المخالفة؛ لكون مسألة تكرار فرضها قد يدفع الجهة المخالفة ألا تتباطئ في إزالتها تجنباً للإستمرار بدفع مبلغ الغرامة في كل شهر، وبذلك يكون قد وضع وسيلة فعالة في مجال ردع المخالف ومحاولة إبقاء الحال على ما هو عليه .

وفي هذا السياق نلاحظ ان مجلس الدولة العراقي أقر سريان إحدى الجزاءات التي تضمنها هذا القانون على الأشخاص المعنوية العامة والتي تتمثل بالغرامة، وهو ما نستشفه من قراره الذي أصدره سنة ٢٠١٥ بمناسبة طلب أمانة بغداد الرأي إلى المجلس إستناداً إلى أحكام الفقرة(رابعاً) من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة١٩٧٩المعدل في شأن مدى سريان حكم المادة (٣٣/ثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على الوزارات ودوائر الدولة ، وقد إنتهى المجلس في قراره إلى أن (... تسرى أحكام البند (ثانياً) من المادة (٣٣) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على الوزارات ودوائر الدولة)[١] .

ثانياً : الجزاءات الإدارية غير المالية

الجزاءات الإدارية غير المالية تتمثل بتوجيه الإنذار إبتداءً ، وفي حالة إستمرار المخالفة يتم وقف ممارسة النشاط وقد يتم إلغاء الترخيص .

١ – الإنذار

قد يتخذ الجزاء الإداري صورة الإنذار الذي يوجه إلى كل من يخالف قوانين حماية البيئة، ويكون بتوجيه كتاب تحريري متضمناً بيان مدى الخطورة التي تنطوي عليها المخالفة وجسامة الجزاء الذي من الممكن أن يقع إذا إستمرت المخالفة كوقف ممارسة النشاط أو إلغاء الترخيص[٢].

(١) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٢٠١٥/٧٥ الصادر بتاريخ ٢٠/٨/ ٢٠١٥ بمناسبة طلب أمانة بغداد بكتابها المرقم ب (م/٢/٨٠٤٨) في ١٦/ ١١/ ٢٠١٤ منشور على الموقع الالكتروني :

https://www.moj.moj.iq.view.

تمت زيارة الموقع في ٢٠١٨/١/١٦ .

(٢) د. سه نكة رداود محمد ، مصدر سابق ، ص ٢٥٢.

لقد إشترطت العديد من التشريعات البيئية أن يكون هنالك إنذاراً مسبقاً يوجه لمن يخالف نصوصها قبل ان يتم فرض أي جزاء من الجزاءات المقررة لذلك، كما هو الحال بالنسبة لمدونة قانون البيئة الفرنسي(code de l'environnement) رقم (٩١٤) لسنة ٢٠٠٠حيث لا يتم وقف ممارسة النشاط المخالف للضوابط القانونية مالم يسبق ذلك إنذاراً بإزالة المخالفة خلال مدة محددة[١].

ونجد تطبيقاً آخر للإنذار المسبق في مصر وذلك بموجب قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل إذ نص على ان (....يقوم الجهاز بإخطار الجهة الإدارية المختصة بتكليف صاحب المنشأة بتصحيح المخالفة على وجه السرعة، فإذا لم يقم بذلك خلال ٦٠ يوما من تاريخ تكليفه يكون للجهاز بعد إخطار الجهة الإدارية المختصة اتخاذ أي من الإجراءات الآتية :١- منح مهلة إضافية محددة للمنشأة لتصحيح المخالفات وإلا حق للجهاز أن يقوم بذلك ...) [٢] .

كما نص قانون حماية نهر النيل والمجاري المائية من التلوث رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٢ المعدل على ان (... فإذا تبين ان المخلفات السائلة التي تصرف في مجاري المياه مخالفة للمعايير والمواصفات المنصوص عليها بالترخيص ولا تمثل خطورة فورية وجب على صاحب الشأن خلال مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ اخطاره بذلك ان يتخذ وسيلة لعلاج المخلفات لتصبح مطابقة للمواصفات والمعايير المحددة ، وان يتم فعلاً خلال هذهِ المهلة إجراء المعالجة واختبارها) [٣] .

أما في العراق فقد جاء موقف المشرع العراقي مماثلاً لموقف كل من المشرع الفرنسي والمشرع المصري من حيث إشتراطه للإنذار قبل فرض الجزاءات المقررة لمن يخالف أحكام التشريعات البيئية حيث نص قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على ان (للوزير أو من يخوله إنذار أي منشأة أو أي معمل أو أي جهة أو مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال (١٠) عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار ...)[٤] .

٢- وقف ممارسة النشاط

قد تستدعي الظروف أحياناً وقف ممارسة بعض الأنشطة مؤقتاً إلى حين الإنتهاء من إتخاذ التدابير والإحتياطات الضرورية التي تتطلبها تلك الممارسة حتى يتم تفادي وقوع أضرار بيئية

(١) د. رائف محمد لبيب ، مصدر سابق ، ص ٢٥٩.

(٢) المادة (٢٢/ف١) من قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل .

(٣) المادة (٣) من قانون حماية نهر النيل والمجاري المائية من التلوث المصري رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٢ المعدل.

(٤) المادة (٣٣/ أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ .

مستقبلية أو لتفادي كارثة بيئية وشيكة الوقوع لو إستمرت هذهِ الأنشطة الملوثة في عملها[١]، وبذلك سوف يتم وقف الضرر ويمنع إستمراره في المستقبل، وهو بمثابة الطريقة التي تحد من آثار التلوث البيئي في المستقبل فإذا لم يتم وقف ممارسة النشاط فإن الضرر سيتواصل ويمتد ويمكن أن يلحق ضرراً أكبر[٢]، فهو إجراء وتدبير من تدابير الأمن والوقاية يهدف إلى وضع نهاية للحالة الخطرة لنشاط المنشأة [٣]، ويُعد جزاءً مؤقتاً لحين القضاء على أسباب إلحاق الضرر بالبيئة او إصلاح آثارها على أقل تقدير، كما انه جزاء فعال؛ لكونه يضع حداً للأنشطة الخطرة على البيئة أو صحة وسلامة الإنسان بصورة مباشرة وسريعة مما يساعد كثيراً في عدم تكرار الأفعال المخلة بالبيئة مستقبلاً[٤].

وينبغي الإشارة إلى ان وقف ممارسة النشاط يعد وسيلة وقائية بالنسبة للمستقبل فقط بشأن المصالح المضرورة وليس محواً للضرر الذي يسببه النشاط، فإذا كان الضرر قد وقع بالفعل فوقف النشاط المتسبب فيه لا يعوضه ولكنه يمكن أن يمنع وقوع أضرار بيئية جديدة في المستقبل، كأن يتم إغلاق المنشأة الصناعية مصدر التلوث مؤقتاً إلى حين تنفيذ الأعمال الضرورية لوقف أو منع تكرار الضرر البيئي أو نهائياً عندما لا يكون هذا الوقف أو المنع ممكناً[٥] .

وعادة ما يتم وقف ممارسة النشاط نتيجة لعدم إمتثال صاحب النشاط للتوجيهات الموجهة إليه عن طريق الإنذار، وهنالك الكثير من التطبيقات التشريعية لهذا النوع من الجزاء ففي فرنسا نص قانون رقم (١٢٧٨) لسنة ١٩٦٣ بشأن المنشآت النووية على ان(وزير التنمية الصناعية والعلمية بناءً على إقتراح من وزير الصحة العامة أو الوزير الذي تتبعه المؤسسة يتولى في حالة الضرورة كل الإجراءات التنفيذية الواجبة نحو إيقاف أي متاعب وتحقيق الأمان اللازم وله أن يوقف تشغيل أية منشأة عند الحاجة)[٦]، كذلك الحال بالنسبة لمدونة قانون البيئة(code de l'environnement) رقم (٩١٤) لسنة ٢٠٠٠ حيث للمحافظ أن يوقف النشاط المخالف للنصوص القانونية كما في حال تشغيله من المشغل دون ترخيص لازم وذلك بعد أن يتم إخطاره بضرورة تصحيح أوضاعه القانونية

(١) بوفلجة عبد الرحمن ، مصدر سابق ، ص١٧٤ .

(٢) رحموني محمد ، مصدر سابق ، ص ٦٦ .

(٣) د. عبد القادر الحسيني إبراهيم محفوظ ، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي في المجال الطبي – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص٢٥٠.

(٤) د. عيد محمد مناحى العازمي ، مصدر سابق ، ص ٥٩٠.

(٥) رحموني محمد ، مصدر سابق ، ص ٦٦.

(٦) المادة (١٣) من قانون رقم (١٢٧٨) لسنة ١٩٦٣ بشأن المنشآت النووية الفرنسي ذكره د. عادل ماهر الألفي ، مصدر سابق ، ص ٥٤٦ .

خلال مدة محددة[١] ، كما ان قانون السلامة والشفافية النووية رقم (٦٨٦) لسنة ٢٠٠٦ أشار إلى انه عند الضرورة بالإمكان الأمر بوقف تشغيل كل أو جزء من المرفق أو سير العملية[٢]، وبهذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن((قرار المحافظ بإغلاق المنشأة المصنفة التي ترفض توفيق أوضاعها القانونية بالإبلاغ أو الترخيص يعد إجراءاً ضرورياً))[٣].

أما في مصر فإن موقف المشرع المصري بموجب قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل لم يختلف عن موقف المشرع الفرنسي حيث انه نص على جزاء الوقف لمواجهة الأنشطة الملوثة للبيئة فمثلاً نص على أن (...يكون للجهاز بعد إخطار الجهة الإدارية المختصة إتخاذ أي من الإجراءات الآتية : ...٢- وقف النشاط المخالف لحين إزالة آثار المخالفة ودون المساس بأجور العاملين فيه وفى حالة الخطر البيئي الجسيم يتعين وقف مصادره في الحال وبكافة الوسائل والإجراءات اللازمة)[٤]، كما نصت اللائحة التنفيذية لهذا القانون على أنه (...يقوم الجهاز بإخطار الجهة الإدارية المختصة لتكليف صاحب المنشأة بخطاب مسجل بعلم الوصول بتصحيح تلك المخالفات على وجه السرعة وبحسب ما تقتضيه اصول الصناعة، فإذا لم يقم بذلك خلال ستين يوما يكون للرئيس التنفيذي بالتنسيق مع الجهة الإدارية المختصة اتخاذ الإجراءات التالية : ...٢- وقف النشاط المخالف لحين تصحيح المخالفات ...)[٥].

وفيما يتعلق بموقف المشرع العراقي فنجده لم يخرج عن توجه كل من المشرع الفرنسي والمشرع المصري بهذا الخصوص حيث جعل من وقف ممارسة النشاط إحدى صور الجزاءات التي يمكن ان يواجه بها اي نشاط يمس بسلامة البيئة فقد نصت المادة(٣٣) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩على ان (أولاً- للوزير أو من يخوله إنذار أية منشأة أو معمل أو أي جهة أو مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال(١٠) عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار، وفي حالة عدم الإمتثال فللوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت مدة لا تزيد على (٣٠) ثلاثين يوماً قابلة للتمديد حتى إزالة المخالفة ...) .

---

(١) ذكره د. رائف محمد لبيب ، مصدر سابق ، ص ٢٥٩.

(٢) ينظر المادة(٤١) من قانون السلامة والشفافية النووية الفرنسي رقم ٦٨٦ لسنة ٢٠٠٦، منشور على الموقع: الالكتروني: https://www.legifrance.gouv.fr .

(٣) د. عيد محمد مناحى العازمي ، مصدر سابق ، ص ٥٩٥.

(٤) المادة (٢٢/ف١) من قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل .

(٥) ينظر المادة (١٨) من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم (٣٣٨) لسنة ١٩٩٥ المعدلة .

ونلاحظ من النص المتقدم ان المشرع العراقي جعل وقف ممارسة النشاط من صلاحيات الهيئات المركزية دون أن يكون للهيئات المختصة بحماية البيئة في المحافظة مثل هذهِ الصلاحية ، كما ان المادة(٢) من تعليمات تشكيلات ومهام مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة رقم (١) لسنة ٢٠١٢[١] نصت على ان (أولاً/ يمارس مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة المهام الآتية : ....د- التوصية بفرض العقوبات المنصوص عليها في قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩عن النشاطات المخالفة لأحكامه) .

ونرى ان النصين المقدمين لم يمنحا مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة الصلاحية الكافية لمواجهة الحالات التي تحتاج إلى إتخاذ إجراءات تكفل منع وقوع الضرر البيئي أو منع تفاقم آثاره في حال وقوعه كأن يكون ذلك بوقف ممارسة النشاط ، إلغاء الترخيص أو الحق في الإحتفاظ بالأشياء الخطرة التي سببت حصول التلوث البيئي ولو بشكل مؤقت إلى غير ذلك من الصلاحيات اللازمة ، ويتضح لنا ان دور مجلس حماية وتحسين البيئة أشبه بالحق بالإبلاغ عن وقوع المخالفات التي تحصل في مجال ممارسة الانشطة التي تمس بسلامة البيئة، ويمكن القول ان حصر صلاحية فرض الجزاءات المتعلقة بمخالفة أحكام التشريعات البيئية بيد السلطات المركزية فقط أمر يجعل البيئة مهددة بوقوع الكثير من حالات التلوث البيئي وما ينتج عنه من أضرار بيئية.

ومن جانب آخر ان مسألة التوصية بفرض الجزاءات قد تحتاج إلى الاجراءات التي تستغرق مدة من الزمن قد تطول وقد يصدر قرار وقف ممارسة النشاط أو الغلق بعد ان يكون الضرر البيئي قد وقع أو تفاقم، وعليه نرى ان جعل صلاحية السلطات المختصة بحماية البيئة في المحافظة متمثلة بتوصية السلطات المركزية بفرض الجزاء إتجاه غير موفق، ونقترح أن يعدل النص الذي ورد بموجب قانون حماية وتحسين البيئة، وكذلك النص الذي ورد بموجب تعليمات مجلس حماية وتحسين البيئة المتقدم ذكرهما بإضافة فقرة تمنح المجلس صلاحية إتخاذ الإجراءات الردعية اللازمة لمنع وقوع الضرر البيئي .

٣- إلغاء الترخيص

لما كانت الرخصة هي ذلك المستند القانوني الذي يصدر من الجهة الإدارية المختصة المحددة بموجب القانون، فإنه يكون عليها التحقق من توافر الإشتراطات والمواصفات كافة قبل منحها، كما عليها أن تقوم بإتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان إستمرار توافر تلك الإشتراطات ،

(١) منشورة بالوقائع العراقية عدد ٤٢٣٢ في ٢٠١٢/٣/١٢ .

فسيكون من الطبيعي أن تمنح صلاحية منع مزاولة النشاط بصفة دائمة أو مؤقتة وذلك بإلغاء الترخيص[١].

وعليه يمكن أن يلغى ترخيص المشروع وذلك في الأحوال التي يصبح فيها إستمراره يشكل خطراً داهماً على الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة أو البيئة بالشكل الذي يتعذر تداركه، أو عندما يصبح المشروع غير مستوفي للإشتراطات الأساسية التي يجب توافرها فيه[٢] .

في مصر أقر المشرع جزاء إلغاء الترخيص كما في قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل فمثلاً نص على ان (... يكون لوزارة الأشغال العامة و الموارد المائية إتخاذ إجراءات الإزالة أو التصحيح بالطريق الإداري على نفقة المخالف ، وذلك دون إخلال بحق الوزارة في إلغاء الترخيص)[٣].

كما ان قانون تنظيم العمل بالإشعاعات المؤينة والوقاية من أخطارها رقم (٥٩) لسنة ١٩٦٠ أيضاً تضمن جزاء إلغاء الترخيص في الأحوال التي يتم فيها عدم مراعاة الشروط الوقائية في مجال استخدام تلك الإشعاعات، إذ نص على ان (... إذا ثبت من التفتيش ان الشروط الوقائية من خطر الإشعاعات المؤينة غير متوافرة وجب على المرخص له إستيفائها خلال ستين يوماً من تاريخ إخطاره بخطاب مسجل وإذا لم يستوفها تلغى الرخصة...)[٤] .

وفي العراق لاحظنا ان قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ لم يتضمن في نصوصه جزاء إلغاء الترخيص ضمن الجزاءات التي وضعت لمن يخالف أحكام هذا القانون ، وبما أن مثل هذا الجزاء لا يخلو من أهمية شأنه شأن بقية الجزاءات الأخرى فهو ضروري في مجال حماية البيئة حيث يكون رادعاً يقف أمام مخالفة أحكام القانون التي وضعت لأجل سلامة البيئة والحيلولة دون وقوع الأضرار البيئية، وعليه نرى ان الأمر يحتاج إلى إعادة النظر من قبل المشرع بهذا الشأن من خلال تعديل نص المادة (٣٣) من القانون المذكور، وذلك بتضمينه جزاء إلغاء الترخيص وذلك على غرار ما إتجه إليه المشرع المصري .

لكن نجد تطبيق للجزاء المتمثل بإلغاء الترخيص ضمن نصوص تشريعات أخرى كما في نظام الحفاظ على الموارد المائية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ المعدل حيث منحت دائرة حماية وتحسين

(١) د. محمد عبد الرحيم المناغى ، مصدر سابق ، ص ٥٨٢ .

(٢) د. سه نكه رداود محمد ، مصدر سابق ، ص٢٥٥.

(٣) المادة (٨٩) من قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ المعدل .

(٤) المادة (٨) من قانون تنظيم العمل بالإشعاعات المؤينة والوقاية من أخطارها المصري رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٠.

البيئة سلطة إلغاء الترخيص ، متى ما تبين لها ان تصريف المخلفات في المياه يؤثر على سلامة البيئة أو الصحة العامة ، أو إذا استخدم الترخيص لغير الغرض الذي منح لأجله [١] .

ومما ينبغي الإشارة إليه أن جزاء إلغاء الترخيص الوارد بموجب النظام المتقدم ذكره يمكن أن يسري على الجهات الإدارية عند ممارستها لنشاط أو قيامها بتصرف معين يخضع للأحكام التي جاء بها النظام المذكور؛ لكونه حدد نطاق سريانه بنصه على ان(تسري أحكام هذا النظام على كل منشأ عام أو خاص...وكذلك أي نشاط صناعي أو زراعي أو خدمي في القطاع العام ...)[٢].

من كل ما تقدم إتضح لنا من خلال تحليلنا للنصوص التشريعية ذات الصلة بالموضوع والتحقق من نطاق سريانها أن التشريعات البيئية وكذلك التشريعات ذات الصلة بحماية البيئة تضمنت جزاءات متعددة وضعت لمن يخالف الأحكام القانونية التي تضمنتها ، وتتعدد تلك الجزاءات بتعدد صور تلك المخالفة ، وتبين لنا بأنه بالإمكان فرض بعض هذهِ الجزاءات على الجهة الإدارية التي تمارس نشاط مضر بالبيئة مخالفةً فيهِ للأحكام التي وضعت لأجل حماية البيئة كما لو ان شخصاً طبيعياً إرتكب تلك المخالفة، بينما البعض الآخر منها غير قابل لأن يفرض على الجهة الإدارية لعدم تناسبه وطبيعتها التي تتطلب جزاء ينسجم معها لكونه قد يكون منسجما مع طبيعة الشخص الطبيعي فقط لا المعنوي.

(١) ينظر المادة(٨/ د) من نظام الحفاظ على الموارد المائية العراقي رقم ٢ لسنة ٢٠٠١ المعدل .

(٢) المادة (٢) من نظام الحفاظ على الموارد المائية العراقي رقم ٢ لسنة ٢٠٠١ المعدل .