الجزاءات غير الجنائية المقررة لمكافحة جرائم تلويث البيئة

أ. باديس الشريف (باحث دكتوراه)
جامعة أم البواقي

الملخص:

تقتضي الطبيعة القانونية الخاصة لجرائم تلويث البيئة من المشرع إخضاعها لنظام جزائي غير جنائي يتناسب مع هذا النوع من الجرائم ويتلائم مع المصالح المقرر حمايتها، وهذا لتعزيز الجانب الردعي في مجال الحماية التشريعية والتنظيمية لعناصر البيئة الطبيعية والوضعية من جهة، وتفعيل الدور الوقائي ضد أفعال التلوث البيئي من جهة ثانية، وهي الجزاءات التي تسهم في تحقيق الحماية المرجوة بتطبيقها على المتسببين في الإضرار بالبيئة من الأشخاص الطبيعية والمعنوية، وتعد الجزاءات المدنية الناجمة عن المسؤولية المدنية الموضوعية والجزاءات الإدارية الناشئة عن قرارات الضبط الإداري أهم الجزاءات غير الجنائية الفعالة في مجال الحماية الجنائية للبيئة.

الكلمات المفتاحية: البيئة – الجرائم – الجزاءات – التلوث – المكافحة.

Résumé

La nature juridique spéciale des infractions de la pollution de l'environnement, nécessite sa soumission à un système de sanction non pénal en conformité avec ce genre d'infractions et s'aligne sur les intérêts à protéger, ceci pour renforcer l'aspect dissuasif dans le domaine de la protection juridique et organique des éléments naturels de l'Environnement d'une part et actionner le rôle préventif anti polluant de l'environnement d'autre part. C'est des sanctions qui contribuent à la réalisation de la protection attendue pour son application sur les auteurs d'atteintes à l'Environnement parmi les personnes physiques et les personnes morales. Les sanctions civiles découlant de la responsabilité civile et les sanctions administratives résultant des décisions d'inscription administrative, sont considérées comme les plus importantes sanctions non pénales efficaces dans le domaine de la protection pénale de l'environnement.

Mot clefs: Environnement - infractions – Sanctions – Pollution – Lutte.

مقدمة:

إن الجزاء بمفهومة الواسع يشمل معنيين، فهو ينطوي على معنى أول مفاده المكافأة التي يقررها المشرع لمن يعمل على عدم مخالفة أوامره، وقد يقصد به العقوبة المفروضة من قبل المشرع على كل مخالف للالتزامات التشريعية والتنظيمية داخل الدولة، وهو المعنى المقصود في مجال هذه الدراسة.

ولما كانت الجرائم بمختلف أنواعها تعد من قبيل الأفعال غير المشروعة بحكم تعارضها مع المصالح الفردية والجماعية المحمية بمقتضى القانون، فإن توقيع الجزاءات الجنائية المقررة بصددها تمثل معيار أساسي لتمييزها عن غيرها من الأفعال الأخرى غير المشروعة، وحيث أن ضمان احترام نصوص القانون من قبل الأفراد والجماعات لا يمكن الوصول إليه في الكثير من الحالات عن طريق الجزاءات الجنائية لوحدها، فإن الحاجة تمس وجوب تدعيم هذا النوع من الجزاءات بجزاءات وتدابير من طبيعة قانونية مغايرة أو ما يعرف بالجزاءات غير الجنائية.

ذلك أن الجزاءات الجنائية والمتمثلة أساسا في العقوبات والتدابير الاحترازية، وأيضا الجزاءات غير الجنائية تمثل ردة فعل اجتماعية في مواجهة من تقررت في حقه المسؤولية القانونية، جزائية كانت أو غير جزائية عن ارتكاب فعل إيجابي أو سلبي ينتج عنه إضرار بعناصر البيئة، على اعتبار أن ارتكاب ذلك الفعل ينطوي على تهديد الأمن والاستقرار ويشكل مساسا بمصالح جوهرية محمية من قبل المشرع.

فالسياسة الجنائية الحديثة تعترف بأهمية الجزاءات الجنائية في مجال التصدي للإجرام البيئي، وفي نفس الوقت هناك قواعد عامه يلزم بموجبها كل متسبب في إحداث ضرر للغير نتج عن تعد أو تقصير منه بجبر هذا الضرر، وهذا يعني أن الجزاءات المدنية بوصفها أحد أهم الجزاءات غير الجنائية تتمثل في جبر الضرر الناتج عن الجريمة، وبطبيعة الحال فإن تلك القواعد قابلة للتطبيق على مقترفي جرائم تلويث البيئة.

هذا وتعترف السياسة الجنائية الحديثة كذلك بأن التهديد بالجزاء الجنائي وإصلاح الضرر عن طريق التعويض غير كاف، مما فرض الحاجة إلى وجود جزاء من نوع أخر يتمثل فيما تقرره الإدارة من تبعات وقيود يتحملها مرتكب النشاط الضار، ونظرا لما تتمتع به جرائم تلويث البيئة من طبيعة قانونية خاصة تميزها عن سائر الجرائم، وانطلاقا من أهمية الجزاءات غير الجنائية المدنية منها والإدارية المطبقة على هذا النوع من الجرائم، كان من اللازم الإجابة على التساؤل التالي:

أين تكمن الأسس والوسائل القانونية للجزاءات غير الجنائية المقررة لمكافحة جرائم تلويث البيئة في التشريع الجزائري، وفيما تتمثل هذه الجزاءات؟

وللإجابة على هذا التساؤل قسمنا هذه الدراسة إلى مبحثين نتطرق في المبحث الأول إلى الجزاءات المدنية عن جرائم تلويث البيئة، وخصصنا المبحث الثاني لدراسة الجزاءات الإدارية عن جرائم تلويث البيئة وذلك على النحو الأتي:

المبحث الأول: الجزاءات المدنية عن جرائم تلويث البيئة

قد تنطوي الجريمة البيئية كغيرها من الجرائم على معنى الضرر الذي يطال الفرد أو الجماعة بحيث يتولد عنه حق للمتضرر في جبره، وتكون وسيلة الحصول على هذا الحق الدعوى المدنية الناشئة عن الجريمة أو ما يعرف بالدعوى

المدنية بالتبعية والتي تبحث في تحديد المسؤولية المدنية عن الضرر البيئي كأساس لتطبيق الجزاءات المدنية الناتجة عن الجريمة البيئية (المطلب الأول)، وتوقيع تلك الجزاءات تبعا لطبيعة الضرر (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأساس القانوني لتطبيق الجزاءات المدنية عن جرائم تلويث البيئة

لما كان من شأن وقوع جرائم تلويث البيئة أن يتولد عنها ضرر محقق أو محتمل الوقوع فحينئذ يحق لمن أصيب بضرر ناشئ عن تلك الجرائم أن يدعى بالحق المدني ضد المتهم أو المسؤول مدنيا عن الضرر وبذلك وجب على القاضي المختص أن يبحث عن العلاقة بين المسؤولية المدنية والضرر البيئي الناتج عن الأفعال المجرمة (الفرع الأول)، ومجال تطبيق أحكام المسؤولية الموضوعية عن الأضرار البيئية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: علاقة المسؤولية المدنية بالضرر البيئي

بعد تعاظم المخاطر التي تهدد البيئة الإنسانية والأضرار التي قد تلحق بها، ظهرت العديد من النظريات بشأن دراسة مدى ارتباط تلك المخاطر والأضرار بقواعد المسؤولية المدنية الناتجة عن العمل الضار، وإمكانية إسناد المسؤولية عن العمل البيئي الضار لتلك النظريات، وتتمثل هذه النظريات والتي تطبق عليها قواعد القانون المدني في النظرية الشخصية ونظرية المخاطر ونظرية الضمان، إضافة إلى بعض النظريات الأخرى، وهي النظريات التي سنستعرض أحكامها وحدود تطبيق تلك الأحكام على المخاطر والأضرار البيئية وموقف المشرع الجزائري من تلك النظريات في الآتي:

أولا: النظرية الشخصية.

وتعرف كذلك هذه النظرية بالنظرية الخطئية لأن وجود الخطأ هو مناط وجود المسؤولية وأساسها، ولأن المسؤولية المدنية تهدف إلى متابعة ومعاقبة مرتكب الخطأ، مما يضفي عليه التزامه بالتعويض بوصفه جزاء للمسؤولية، وله صبغة العقوبة على الرغم من انفصال المسؤولية المدنية عن المسؤولية الجزائية، فإن عبء إثبات الخطأ يقع على عاتق المتضرر.[1]

وقد تعرضت النظرية الشخصية للكثير من النقد بسبب عدم تناسبها مع التطورات المجتمعية المعاصرة، ومع التطور الصناعي والتكنولوجي الكبير وما يترتب عنه من أضرار بيئية جسيمة تحتاج لأحكام وقواعد قانونية خاصة ومتطورة، بالإضافة إلى أن حماية المصالح والحقوق العامة من الأضرار تحتاج إلى إعادة النظر بحكم أن هناك الكثير من الأضرار لا تنتج عن خطأ ومثالها المسؤوليات النابعة من علاقة الشخص بغيره.[2]

وقد أخذ المشرع الجزائري بالنظرية الخطئية، فالمسؤولية المدنية التقصيرية عن الإضرار البيئية كغيرها من الأضرار الأخرى تقوم على ثلاثة أركان وفقا لنص المادة 124 من القانون المدني الجزائري، ذلك أن التلوث هو كل ما ينجم عن الشخص الطبيعي أو المعنوي من سلوك يؤدي إلى إلحاق الضرر بعنصر من عناصر البيئة سواء بطريق مباشر أو غير مباشر، وقد يلحق الضرر بالبيئة في الحال أو في المستقبل إذا أدى إلى الإخلال بتوازن البيئة.

ومن خلال هذا التعريف يمكن أن نستخلص أركان المسؤولية المدنية عن الضرر البيئي والمتمثلة في إدخال مواد ملوثة إلى عناصر البيئة المختلفة يتسبب فيه شخص قانوني طبيعي أو معنوي وهو ما يعرف بركن الخطأ، وأن يترتب

عن ذلك ضرر محقق أو محتمل أي ركن الضرر، وأن يكون هناك علاقة سببية بين فعل التلوث والضرر الناتج عنه وهو الركن الثالث والذي يعرف بالعلاقة السببية بين الخطأ والضرر.

ثانيا: نظرية المخاطر.

الفقيهان الفرنسيان سالي وجوسران هما أول من ناديا بهذه النظرية والتي تعرف كذلك بنظرية تحمل التبعة، وهي نظرية لا تعنى بفكرة الخطأ، أي أنها لا تتطلب توفر الخطأ في جانب الشخص، فهي لا تنظر لذات الشخص وإنما تنظر إلى ذمته المالية.[3]

والمعنى أن العلاقة مناط المسؤولية المدنية هي علاقة بين ذمتين ماليتين وليس بين شخصين، فالشخص يسأل عن الضرر الذي يحدث بفعل الأشياء التي في حراسته وهنا يمكن القول أن الخطأ كقرينة لا تقبل الإثبات لأن المسؤولية مفترضة، وتقوم هذه النظرية على فكرة الغنم بالغرم أي كل من ينتفع بشيء عليه أن يتحمل مضاره، فالغير ومن باب العدالة لا يمكنه تحمل الأضرار النابعة عن شيء لا ينتفع به.

وقد تلقت هذه النظرية الكثير من النقد لأن المسؤولية تبعا لها هي مسؤولية استثنائية ولا تقوم إلا بالنص عليه قانونا، ومن ثم فإنها لا تطبق إلى في حالة وجود نص، كما أن هذه النظرية مبنية على وقوع الضرر، وبالتالي فإن تحمل المسؤولية يكون على أساس الخطأ المفترض من جانب الأخرين، إضافة إلى أن تحمل تبعة الأخطار البيئية والأضرار الناتجة عنها وفقا لهذه النظرية محصور في الجهة الصادر عنها السلوك سواء كان شخص طبيعي أو اعتباري ومن ثم فالعاملين لدى الشخص الاعتباري لا يتحملون شيء من المسؤولية.[4]

ثالثا: نظرية الضمان.

الفقيه الفرنسي ستارك هو أول من نادى بهذه النظرية، وهي نظرية قائمة على فكرة التكافل الاجتماعي، فالمجتمع ملزم بأن يضمن لأفراده سلامتهم الشخصية وسلامة أموالهم، وأي ضرر قد يلحق بالشخص ويصيب سلامته الجسدية وسلامة أمواله يجب أن يعوض عنه.

فكل شخص طبقا لهذه النظرية له الحق في الاستقرار والضمان، وملزم في نفس الوقت بالتقيد بالأنظمة في تصرفاته بما لا يمس حقوق الآخرين، وبالتالي فإن كل متسبب في الضرر يلزم بضمان هذا الضرر وتعويض المضرور عن الضرر اللاحق به.[5]

وذلك دون أي تدخل للقواعد الأخلاقية في تقدير سلوك المتسبب في الضرر، بمعنى أن الضرر سواء كان ناتج عن عمد أو إهمال، وبالتالي ستحل فكرة الضمان محل المسؤولية الشخصية الناتجة عن الفعل الشخصي، فهذه النظرية تفاضل بين حقين متنازع عليهما، الأول هو حق الشخص في التصرف بحرية وأن يأتي ما يشاء من أفعال، والثاني حق المضرور في الاستقرار وتوفير الحماية من الاعتداء على حياته وسلامته الجسدية وسلامة أمواله، ومن ثم يحق للمضرور مطالبة المسؤول بالتعويض.[6]

وقد انتقدت هذه النظرية باعتبارها نظرية وصفية أكثر من كونها نظرية صالحة لتقديم الأساس القانوني للمسؤولية المدنية، كما أنها تتشابه كثيرا مع نظرية تحمل المخاطر لأن كلتا النظريتين تغطي مسؤولية التابع عن الضرر البيئي

الذي ارتكبه وترجع عليه بالمسؤولية بعد أن يفي المضرور التعويض. فالنظرتين تتجهان بالمسؤولية اتجاها موضوعيا ينطلق من نقطة الضرر كأساس لتعويض المضرور بصرف النظر عن سلوك محدث الضرر.[7]

رابعا: بعض النظريات الأخرى.

ذهب الفقه إلى وضع بعض النظريات الأخرى لحماية البيئة نذكر منها نظرية مضار الجوار غير المألوفة والمتعلقة بالالتزام القانوني بالجوار وتطبيق هذه النظرية على المجال البيئي الهدف منه حماية للبيئة من خلال التوسع في مفهوم الجوار حتى يكون بالإمكان إعمال قواعد المسؤولية انطلاقا من ربطها بفكرة الملكية والأضرار غير المألوفة التي يمكن أن تلحق الجار مثل الأدخنة والضوضاء والروائح وغيرها من أنواع التلوث البيئي، وبذلك تتحقق مسؤولية المالك ويتحمل التعويض عن تلك الأضرار.[8]

وقد اتجه بعض الفقه نحو ترتيب المسؤولية المدنية على أساس التعسف في استعمال الحق وهي فكرة مفادها أن الشخص يستعمل حقه بشكل مخالف للحدود الواجب عليه التقيد بها فيضر بالآخرين.

وهناك نظرية أخرى في هذا المجال تعرف بنظرية الغلو في استعمال الحق، ومفادها أن المالك لا يغلوا في استعمال حقه إلى الحد الذي يضر بملك الغير، وتقوم هذه النظرية على التزام الشخص بتعويض جاره عن الأضرار غير المألوفة التي تلحق به والتي لا يعلم لها مبرر لغير وجود علاقة الجوار.[9]

إن ما يمكن أن نتوصل إليه بعد استعراضنا لكل ما جاءت به النظريات السابقة بشأن تحديد طبيعة العلاقة بين المسؤولية المدنية والضرر البيئي، أنه وفي حال ثبوت الخطأ فلا مجال للبحث عن الأساس القانوني للضرر البيئي في النظريات الأخرى، ويكفي تطبيق المسؤولية المدنية التقليدية، وفي حال عدم ثبوت الخطأ يتعين في هذه الحالة البحث عن أفضل السبل لتعويض المضرور.

الفرع الثاني: المسؤولية الموضوعية عن الضرر البيئي

توصلنا فيما سبق إلى أن المسؤولية المدنية عن الضرر البيئي تقتضي طبقا لقواعد المسؤولية التقليدية إثبات الخطأ إلا أن المشرع الجزائري كغيره في التشريعات المقارنة، قد افترض الخطأ في بعض الحالات ومثال ذلك المسؤولية عن الأشياء، والمسؤولية عن عمل الغير.

فالمسؤولية الموضوعية عن المخاطر والأضرار البيئية تجد مجالا واسعا لتطبيقها عند الفقهاء انطلاقا من سؤال مفاده عندما يقع الضرر بلا خطأ من قبل شخص ما فمن الذي يتحمل جبر الضرر؟ وكانت محاولات كثيرة للإجابة عن هذا السؤال تجسدت في جملة البحوث المتعلقة بالمسائل الخاصة بالطبيعة القانونية للعمل كثير الأخطار وكبير المنفعة والذي يسهل التأمين في شأنه، فإذا اجتمعت هذه المحاور الأساسية في ذلك العمل كان لنظرية المسؤولية الموضوعية مجال للتطبيق خال من أي صعوبات، ويمكن لنا في هذه الدراسة أن نستعرض أهم حالات تطبيق المسؤولية الموضوعية عن الخطر والضرر البيئي والمتمثلة في المسؤولية عن الأشياء ومسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه مع تحديد موقف المشرع الجزائري منها في الآتي:

أولا: المسؤولية المدنية الناشئة عن حراسة الأشياء

تعني المسؤولية المدنية الناشئة عن حارس الأشياء والتي وضعها الفقهاء لتغطية الأضرار الناتجة عن فعل الأشياء التي تحتاج حراستها وحفظها عناية خاصة، فقد تولى الفقهاء هذه النظرية بالكثير من الدراسات للبحث في مدى قابليتها للتطبيق على الأخطار والأضرار البيئية بحكم أن هناك بعض العناصر البيئية الفيزيائية والكيمائية التي تتطلب عناية خاصة في حراستها، فالأشياء التي تحمل بعض المخاطر أو التي قد تتسبب في تلويث عناصر البيئة المختلفة من ماء وهواء وتربة، يكون المسؤول عنها ملزم بتعويض المضرور عن الأضرار التي تلحق به.[10]

والمسؤولية عن الأشياء يشترط لقيامها تدخل الشيء في إحداث الضرر، فإن لم يكن للشيء أي دور في حصوله فإن حارسه لا يمكن أن يتحمل المسؤولية، وضرورة تدخل الشيء في حدوث الضرر لا يتطلب وجود اتصال أو احتكاك مادي بين الشيء والشخص المضرور أو المال الذي أصابه التلف، ولا يعتبر الشيء قد أحدث الضرر إلا إذا كان له دور إيجابي في حدوثه، أي أن يكون هو السبب المنتج للضرر.

وإذا توافرت شروط هذه المسؤولية والمتمثلة في الحراسة والتي تعني السيطرة الفعلية على الشيء قصدا واستقلالا وسواء كانت هذه الحراسة مستندة على حق مشروع أم لم تستند، ووجود الشيء والذي يدخل في نطاقه الأشياء المادية غير الحية لاتصالها أكثر بحالات الأضرار البيئية وما دامت حراستها تقتضي عناية خاصة، فإن الخطأ يفترض في جانب الحارس ذلك أن التزامه بالسيطرة على الشيء هو التزام بتحقيق نتيجة لا التزام ببذل عناية، ومن ثم لا مجال لنفي هذا الخطأ بإثبات عكسه.[11]

ولا يبقى في نطاق هذه المسؤولية للحارس أي فرصة لرفع المسؤولية إلا أن ينفي وجود العلاقة السببية بين فعل الشيء والضرر البيئي، ومعنى ذلك أن الحارس كي يدفع عن نفسه المسؤولية عليه أن يثبت أن الضرر الحاصل لم يكن بفعل الشيء وإنما بسبب أجنبي كالقوة القاهرة أو الحادث المفاجئ أو خطأ الغير.

أما عن المشرع الجزائري واستنادا إلى نص المادة 138 من القانون المدني فقد ركز على السلطات المخولة للحارس وهي الاستعمال والتسيير والمراقبة والجمع بين السلطات الثلاث كشرط أساسي لقيام المسؤولية عن فعل الأشياء تحت الحراسة.[12]

ثانيا: مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه

هذه النظرية تقوم على افتراض مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، ومفادها وجود علاقة تبعية بين شخصين بمقتضاها يكون لأحدهما وهو المتبوع سلطة تخوله الرقابة والتوجيه على الأخر وهو التابع، وترتب هذه النظرية مسؤولية الشخص عن عمل شخص آخر، ويقع على المسؤول عن عمل الغير التزام بتعويض المضرورين عن الأضرار الناتجة عن عمل التابعين له.

وإذا كانت التشريعات الحديثة قد أخذت بهذه النظرية في مجالات متعددة فإن التساؤل يثار بشأن مدى إمكانية تطبيقها في مجالات الحماية من التلوث البيئي، وللإجابة على هذا التساؤل فقد توصل بعض الفقه إلى أن مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه في هذه الحالة يجب تطبيقها على الأخطار التكنولوجية المستحدثة نتيجة التطور التكنولوجي في مختلف المجالات.

غير أن الأخطار البيئية التكنولوجية منها وغير التكنولوجية والتي تتسبب في تلوث البيئة أضرارها تعتبر أكبر رغم مراعاة المعايير والمقاييس التي تقتضيها تشريعات حماية البيئة، وآثارها قد تمتد إلى أجيال قادمة[13]، ولذلك يجب أن يتحمل المتبوع تبعة نشاطاته مهما كانت طبيعتها، وحتى ولو كان تابعه هو الذي تسبب في ذلك.

وتقوم هذه المسؤولية على شرطان يتمثل الشرط الأول في وجود علاقة التبعية بين المتبوع وتابعه والتي تعني تلك الرابطة بين الشخص المسؤول ومرتكب الفعل الضار ويجب أن تكون هذه العلاقة واضحة وتتجلى من خلال السلطة الفعلية الثابتة من جانب المتبوع على عمل تابعه، ولا يشترط أن تكون سلطة شرعية لأن العلاقة هنا تدخل في نطاق العمل.

أما الشرط الثاني فيتمثل في سلطة الرقابة والتوجيه وبه تتوافر علاقة التبعية والتي تخول للمتبوع أن يصدر أوامره إلى تابعه يلتزم الأخير بتنفيذ تلك الأوامر، والعبرة في ذلك بوجود سلطة فعلية سواء كان مصدرها العقد أم أن وجدوها كان بصفة عرضية، فمسؤولية متولي الرقابة كمثال على ذلك تقوم على أساس خطأ مفترض وهو عدم قيامه بالرقابة الواجبة على تابعه وعدم توجيهه.[14]

وقد أخذ المشرع الجزائري بهذه النظرية في نص المادة 136 من القانون المدني والتي تنص على: "يكون المتبوع مسؤولا عن الضرر الذي يحدثه تابعه بفعله الضار متى كان واقعا منه في حالة تأدية وظيفته أو بسببها أو بمناسبتها. وتتحقق علاقة التبعية ولو لم يكن المتبوع حرا في اختيار تابعه متى كان هذا الأخير يعمل لحساب المتبوع."

والمادة 137 التي تنص على: "للمتبوع حق الرجوع على تابعه في حالة ارتكابه خطئا جسيما."

المطلب الثاني: أنواع الجزاءات المدنية عن جرائم تلويث البيئة

تهدف جل نظريات المسؤولية المدنية ومختلف التشريعات الداخلية إلى إعادة إصلاح وترميم المراكز القانونية التي أصابها الضرر، ويكون ذلك إما بشكل مباشر عن طريق دعوى المسؤولية المدنية التي يلجأ إليها الشخص لوقف أي تعرض على حق من حقوقه الشخصية، أو عن طريق الدعوى المدنية بالتبعية في حال المتابعات الجزائية عن الجرائم البيئية، فأحكام المسؤولية المدنية تستطيع أن تحقق الردع لأي شخص يقدم على الإضرار بأي عنصر عن عناصر البيئة الطبيعية والوضعية، ويكون ذلك عن طريق الجزاءات غير الجنائية ذات الطبيعة المدنية والمتمثلة أساسا في التعويض (الفرع الأول)، وإعادة الحال إلى ما كان عليه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التعويض

يقصد بالتعويض كجزاء غير جنائي عن الأضرار الناتجة عن جريمة بيئية، الجزاء المدني التنفيذي بإلزام المسؤول عن الجريمة بأن يؤدي مبلغا من المال جبرا للأضرار التي لحقت بالمجني عليه، ويستوي في ذلك أن تكون الأضرار مادية أو معنوية، ولقد أقرت أغلب التشريعات الداخلية هذا الجزاء، وأوجبت إلزام المتسبب في تلويث البيئة الطبيعية والوضعية بأن يؤدي للمتضرر مبالغ مالية تعويضا عما لحق به من أضرار ناتجة عن سلوكه المجرم والمعاقب عليه بنص القانون.[15]

وينشأ الحق في التعويض منذ وقوع الفعل الضار وتحقق الضرر البيئي، ويكون الحكم الصادر بالتعويض كاشفا لهذا الحق، أما تقدير قيمة التعويض فيكون بوقت الحكم لا بوقت وقوع الضرر لأن ذلك يعتبر نتيجة منطقية لمبدأ

الجبر الكامل للضرر وهو تاريخ الحكم النهائي، ويجوز للقاضي أن يأخذ بعين الاعتبار الأضرار المستقبلية بشرط أن يكون وقوعها في المستقبل محققا.

ومقياس التعويض هو الضرر المباشر الذي يصيب البيئة لأن التعويض مناطه إصلاح الضرر وإعادة التوازن في العلاقات الاجتماعية، فالمقصود بالتعويض عن الضرر البيئي التعويض عن كل الأضرار الناجمة عن حوادث التلوث المترتب عن مخالفة أحكام القوانين الداخلية، وكذلك الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الدولة.[16]

وإذا تسبب شخص في تلوث البيئة فإنه يسأل بصفته الشخصية عن الأضرار التي سببها للبيئة، وكلما تعددت الأخطاء التي ارتكبها فإنه يسأل عنها جميعا، وفي حال تعدد المتسببين في الضرر البيئي، فقد تبنى المشرع فكرة التضامن بين المسؤولين عن التعويض، وذلك بنص المادة 126 من القانون المدني الجزائري على: " إذا تعدد المسؤولون عن فعل ضار، كانوا متضامنين في التزامهم بتعويض الضرر، وتكون المسؤولية فيما بينهم بالتساوي، إلا إذا عين القاضي نصيب كل منهم في الالتزام بالتعويض."

وللقاضي سلطة واسعة في تقدير التعويض ويشمل التعويض نوعين من الضرر، الضرر المادي والمقصود به في حالة الضرر البيئي الإخلال بمصلحة للمتضرر ذات قيمة مالية، وضرر معنوي والذي يتمثل في الألم النفسي الذي يشعر به المتضرر وما قد ينشأ عنه من إصابات جسمانية أو معنوية أخرى.

وعملية تقدير التعويض في الضرر البيئي صعبة ومعقدة خاصة أن التلوث الذي يحدث على الثروة الطبيعية يصعب تقديره ومن هنا وضع البعض وسائل مقترحة للمساعدة على تقييم الأضرار البيئية نذكر منها التقدير الموحد للضرر البيئي والقائم على أساس تكاليف الإصلاح للموارد الطبيعية الملوثة أو التالفة، ووسيلة التقدير الجزافي للضرر البيئي والقائم على أساس إعداد جداول قانونية وفقا لمعطيات علمية يحددها متخصصون في المجال البيئي.[17]

وإن كانت أغلب التشريعات قد نصت على مسؤولية الملوث عن تعويض الضرر البيئي الناجم عن فعل التلويث المنسوب إليه، وعلى حق المتضرر في الحصول على التعويض المناسب عن ذلك ضمن القوانين التي تنص على القواعد العامة للمسؤولية المدنية أو في القانون المدني، فإن بعض هذه التشريعات تحرص على تنظيم المسؤولية المدنية للملوث بأحكام خاصة يتم النص عليها عادة في القوانين والتنظيمات المعنية بحماية البيئة.

ويكفينا في هذا المجال أن نستعرض اتجاه المشرع الجزائري فقد اكتفى بالقواعد العامة الواردة بالقانون المدني، فقد نصت المادة 131 من نفس القانون على: " يقدر القاضي التعويض عن الضرر الذي لحق بالمصاب طبقا لأحام المادتين 181 و182 مكرر مع مراعاة الظروف الملابسة..."

الفرع الثاني: إعادة الحال إلى ما كان عليه

إعادة الحال إلى ما كان عليه كجزاء غير جنائي مقرر لمكافحة جرائم تلويث البيئة يقصد به إلزام المحكوم عليه بحكم جزائي بإزالة أثار جريمة التلويث متى كان ذلك ممكنا، وإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل وقوع الجريمة، وقد حرصت أغلب التشريعات الداخلية البيئية على اعتماد نصوص خاصة تلزم الملوث بإزالة آثار التلوث على نفقته الخاصة وإعادة الحال إلى ما كان عليه في أجل تحدده الجهات المختصة.[18]

وقد عرفت اتفاقية لوجانو[19]، إعادة الحال إلى ما كان عليه بأنه كل وسيلة معقولة يكون الغرض منها إعادة تهيئة أو إصلاح المكونات البيئية المضرورة وكذلك الوسائل التي يكون قصدها إنشاء حالة من التعادل إذا كان معقولا وممكنا بالنسبة للعناصر المكونة للبيئة.

وهناك من الفقهاء من يرى بأن إعادة الحال إلى ما كان عليه يمثل النوع الثاني من أنواع التعويض الناجم من الضرر البيئي، فالتعويض كجزاء مدني وفقا لهذا الرأي يقسم إلى نوعان تعويض مالي سبق التطرق إلى الجوانب المتعلقة به، وتعويض عيني ويكون بوقف النشاط غير المشروع الذي أقامه المتسبب في الضرر البيئي وإعادة الحال إلى ما كان عليه، وإذا كان الأول من سهل حدوثه، فإن الثاني يصعب تحقيقه في الكثير من الحالات، كما أن تحقيقه قد يتسبب في خسارة كبيرة للمتسبب في الضرر البيئي.[20]

ويصعب في جرائم تلويث البيئة إعادة الحال إلى ما كان عليه بسبب الوقت الطويل والعناية اللازمة في مثل هذه الحالات وخاصة في حالة المخاطر والأضرار البيئية الجسيمة والتي تحتاج لعشرات السنين لإعادة الوضع البيئي إلى حالته الأولى، ومن هنا يجب على الجهات القضائية المختصة أن تلجأ إلى الخبرات الفنية والمتخصصين لتحديد قيمة الأضرار، وتحديد قيمة التعويض اللازم لجبر تلك الأضرار إذا لم يكن في الإمكان إعادة الحال إلى ما كان عليه ولو بصفة مؤقتة.

وعلى الرغم من تلك الصعوبات فإن البعض ينادي بضرورة تبني التشريعات الداخلية لتعديلات تجعل التعويض العيني في مجال المخاطر والإضرار البيئية، أو إعادة الحال إلى ما كان عليه كجزاء يوقع على المتسبب فيها في المرتبة الأولى، وأن لا يرجع القاضي إلى التعويض المالي إلا بعد استنفاذ الوسائل المتاحة لإلزام المتسبب بالتعويض العيني أولا.[21]

ومما تجدر إليه الإشارة إليه أن المشرع قد ألزم المتسبب في الضرر البيئي شخصيا بإعادة الحال إلى ما كان عليه، وقد أولى الجهات المتخصصة والمعنية بالضرر البيئي القيام بذلك في حال تقاعس المتسبب في الضرر عن تنفيذ الجزاء، مع الرجوع عليه بنفقات إصلاح وإزالة آثار الضرر.[22]

وقد أجاز المشرع الجزائري للقاضي في نص المادة 02/132 من القانون المدني تبعا للظروف وبناءا على طلب المتضرر أن يأمر بإعادة الحال إلى ما كان عليه.

وكرسه ضمن القوانين الخاصة بحماية البيئة كعقوبة جنائية خاصة، ومثال ذلك ما ورد بنص المواد 03/100 و03/102 و105 من القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والتي تجيز للقاضي الأمر بإرجاع الأماكن إلى حالتها الأصلية في الحالات المذكورة بنصوص تلك المواد ونذكر منها ما يتعلق باستغلال منشأة دون الحصول على الترخيص المنصوص عليه في 19 من ذات القانون.[23]

المبحث الثاني: الجزاءات الإدارية عن جرائم تلويث البيئة

يتأثر النظام الإداري في جميع الدول بالمشكلات البيئية، إذ يقع على عاتق الإدارة العبء الأول والأهم في مجال تنفيذ القوانين البيئية واتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على البيئة، ذلك أن القانون الإداري بما يتضمنه من سلطات وامتيازات وقواعد آمرة هدفها تحقيق الصالح والنفع العام، يعد أكثر فروع القانون اتصالا بمكافحة تلوث البيئة

ويعتبر الضبط الإداري على وجه الخصوص بسلطاته المتعددة من أهم وسائل ذلك الفرع ومن فروع القانون في هذا الشأن (المطلب الأول)، كما أن الجزاءات الإدارية المطبقة على جرائم تلويث البيئة تعد من أهم الجزاءات غير الجنائية المطبقة في مجال مكافحة هذا النوع من الجرائم (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الضبط الإداري أداة الإدارة لحماية البيئة

هناك علاقة وثيقة بين الضبط الإداري وحماية البيئة من التلوث، لذا فإن الضبط الإداري البيئي يتسم بنظام قانوني خاص يميزه عن كافة الأنشطة الإدارية الأخرى، كونه نظام وقائي أو مانع من الإخلال أو الاستمرار في الإخلال بعناصر البيئة الطبيعية والوضعية ويتضح ذلك من خلال مفهوم الضبط الإداري البيئي كأداة لتوقيع الجزاءات غير الجنائية المقررة لحماية البيئة (الفرع الأول)، واللوائح والقرارات الفردية بوصفها أهم وسائل الضبط الإداري البيئي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم الضبط الإداري البيئي

تتجلى أهمية الضبط الإداري البيئي انطلاقا من الدور المنوط بالإدارة البيئية لمسايرة متطلبات التنمية المستدامة، وحتى تتضح تلك الأهمية سنحاول دراسة المقصود بالضبط الإداري البيئي، ودراسة أهم الأهداف المرجوة من وراء ممارسة الإدارة لسلطات الضبط الإداري في مجال المحافظة على البيئة من التلوث وفق الآتي:

أولا: تعريف الضبط الإداري البيئي

الضبط الإداري واجب من واجبات الإدارة، ويتمثل في تنظيم الإدارة للحريات الفردية، بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع، وهو ما يجسد في واقع الأمر حماية حقوق ومصالح الأفراد والجماعات، ومن هذه المصالح حماية البيئة من كافة أنواع التلوث.[24]

وعلى ذلك يمكننا أن نعرف الضبط الإداري البيئي على أنه مجموعة الإجراءات والقيود التي تفرضها الإدارة على الأفراد من أجل المحافظة على البيئة، أو هو مجموعة التدابير الوقائية التي تقوم بها الجهات الإدارية المختصة لمنع الإضرار بالبيئة وحمايتها من جميع أشكال التلوث والتدهور، وذلك من خلال الإجراءات الاحترازية أو الردعية ومن ثم تحقيق الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة للمجتمع.[25]

فهناك علاقة واضحة بين الضبط الإداري وحماية البيئة، لذا فإن الضبط الإداري البيئي يتسم بنظام قانوني خاص يميزه عن كافة الأنشطة الإدارية الأخرى[26]، وهو ما جعل بعض الفقه يفرق بين الضبط الإداري البيئي وغيره من الأنشطة الإدارية ويميز بينهما من حيث التسمية فجعل الضبط الإداري في المجال البيئي بمسمى الضبط البيئي، وأبقى مسمى الضبط الإداري على بقية الأنشطة الإدارية، والسبب راجع وفقهم إلى التمايز بينهما من حيث الأنواع والخصائص والأهداف التي يرمي إلى تحقيقها كل منهما والسلطات الممنوحة للإدارة في كل مجال، غير أن هذا الرأي لا يمكن الأخذ به، لأن التمييز بين الضبط الإداري البيئي وغيره من أنشطة الإدارة مناطه التقسيم التقليدي المعمول به والذي يقسم الضبط الإداري إلى ضبط إداري عام وضبط إداري خاص.[27]

فالضبط الإداري البيئي من قبيل الضبط الإداري الخاص والذي يتشكل من مجموعة الاختصاصات التي تمنح للسلطات الإدارية المختصة تمارسها في مجالات محددة أو مخصصة، والهدف منها هو الحفاظ على النظام العام، فقد

يتعلق الضبط الإداري البيئي إما بنشاط معين كالضبط الإداري في مجال الصيد البحري، أو بفئة من الأشخاص مثل الضبط المتعلق بالأجانب السياح، وقد يتعلق بمكان معين مثل الضبط الإداري الذي يحدد شروط استعمال واستغلال الشواطئ.

والضبط الإداري البيئي له عدة خصائص يشترك فيها مع غيرها سلطات الضبط الإداري الأخرى نذكر منها ما يتعلق بالصفة الوقائية والتي تعمل من خلالها سلطات الضبط الإداري البيئي على اتخاذ قرارات وقائية بغرض منع وقوع أضرار بيئية وهي آليات قبلية تتوخى وقوع الخطر والضرر في المستقبل، ومن خصائص الضبط الإداري البيئي كذلك صفة الانفرادية والتي يقصد بها أن الضبط الإداري يأخذ صفة القرار الانفرادي في شكل أوامر تصدر عن سلطات الضبط الإداري البيئي منفردة ومثالها القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية موضوع توقيع الجزاءات الإدارية على المتسببين في الأضرار البيئية.[28]

ثانيا: أهداف الضبط الإداري البيئي

تتمثل الأهداف التي يجب أن تتولاها سلطات الضبط الإداري البيئي، في ذات الأهداف العامة التي تتوخاها الإدارة من ممارسة سلطات الضبط الإداري والمتمثلة في المحافظة على النظام العام وذلك بمنع الإخلال به أو الحد من الاستمرار في مثل هذا الإخلال ومن ثم إذا استهدفت سلطات الضبط الإداري غرض أخر غير المحافظة على النظام العام اتسم تصرفها بالانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها حتى ولو كان هذا الغرض من أغراض المصلحة العامة وله ارتباط وثيق بحماية البيئة.

ومن الصعوبات التي تعتري مفهوم الضبط الإداري صعوبة وضع تعريف قانوني محدد لفكرة النظام العام كهدف أساسي للضبط الإداري بصفة عامة والضبط الإداري البيئي بصفة خاصة، لذلك تكتفي التشريعات المختلفة بالإشارة إليه كهدف للضبط الإداري دون تحديد لمضمونه أو محتواه.

وأيا كان محتواه فإن للنظام العام مفهوم محدد لدى الفقهاء فهو يشتمل على ثلاثة عناصر أساسية تتمثل في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وهي العناصر التي يهدف الضبط الإداري إلى المحافظة عليها، ولأن الضبط الإداري البيئي جزء لا يتجزأ من الضبط الإداري بصفة عامة فسنقوم باستعراض تلك العناصر بصفة عامة على النحو التالي:

أ-الأمن العام:

ويقصد به كل ما يهدف إلى حماية الأرواح والأموال، أو بمعنى أخر اطمئنان الفرد على نفسه وولده وعرضه وماله من خطر الحوادث – الكوارث والاعتداءات- فالأمن العام بالنسبة للضبط الإداري البيئي يكون بحماية الأفراد من أخطار الطبيعة كالفيضانات والبراكين والزلازل والحرائق، أو ما يقوم به الإنسان من مشاريع ونشاطات كالمصبات والنفايات ورمي المخلفات في كل الأماكن وهو ما يطلق عليه بالأمن العام البيئي، الذي يحافظ على المجتمع وتطوره.

ولهذا يجب على سلطات الضبط الإداري البيئي اتخاذ كل ما يلزم لتحقيق هذه الحماية وذلك بتنظيم المرور على الطريق العام مثلا ومنع حدوث الكوارث سواء أكانت من صنع الطبيعة أو من صنع الإنسان كإقامة مشاريع ذات أثر سلبي على البيئة وحياة الأفراد.[29]

ب–الصحة العامة:

ويقصد بها كافة الإجراءات التي من شأنها أن تحفظ صحة الفرد والجماعة، من خطر الأمراض أو الأوبئة المختلفة وتتجلى أهمية هذا العنصر في وقتنا الحاضر بعد ازدياد عدد السكان زيادة هائلة تعقدت معها الحياة الحديثة.

فالصحة العامة يتسع فيها مجال الضبط الإداري البيئي من خلال ما يقع على عاتق الإدارة من وجوب اتخاذ إجراءات لمراقبة المواد الغذائية ونظافة الشوارع والأماكن العامة وميادين العمل ومراقبة نظافة المياه الصالحة للشرب، والوقاية من الأمراض والأوبئة التي يمكن أن تنال من الإنسان، وبصفة عامة اتخاذ سائر الإجراءات الوقائية لمنع تلوث البيئة خاصة ما يتعلق منها بمشرب الأفراد ومأكلهم ومسكنهم، ومن هنا يتضح أن الضبط الإداري في هذا المجال لا تكون له فاعلية إلا إذا كان ضبطا إداريا خاصا في مجال المحافظة على البيئة.[30]

ج–السكينة العامة:

ويقصد بها كل ما من شأنه أن يمس راحة المواطنين، أي المحافظة على السكون والهدوء في الطرق والأماكن العامة أو المناطق السكنية، ونظرا لما لهذا العنصر من أهمية خاصة فإن الإدارة ملزمة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لمحاربة الضوضاء المقلقة للراحة.[31]

فقد خصصت أغلب التشريعات الداخلية مجالات واسعة للضبط الإداري البيئي الخاص بمقتضيات الحماية من الأضرار السمعية التي تهدف إلى الوقاية من انبعاث وانتشار الأصوات أو الذبذبات التي قد تشكل أخطارا تضر بصحة الأشخاص وتسبب لهم اضطرابا مفرطا أو من شأنها أن تضر بالبيئة.

هذا وقد أدى تطور الظروف الاجتماعية وازدياد تدخل الدولة في مختلف مجالات الحياة إلى تغير في مفهوم النظام العام والذي كان يهدف طبقا للمدلول التقليدي إلى المحافظة على الأمن والصحة والسكينة العامة، فقد ظهرت عناصر جديدة في إطار فكرة النظام العام البيئي تسمح بتحقيق أهداف الضبط الإداري البيئي ونذكر منها الحفاظ على النظام الجمالي والرونقي للمدينة والذي يقصد به المظهر الفني والجمالي للمدينة، ويعتبر من الأهداف الحديثة للضبط الإداري، وهو يتصل أكثر بالضبط الإداري البيئي، ويتجلى فيما تتخذه سلطة الضبط الإداري البيئي من إجراءات بقصد المحافظة والتنظيم والتنسيق في المدن أو في الأحياء أو في الشوارع.[32]

الفرع: الثاني: وسائل الضبط الإداري البيئي

تملك سلطات الضبط الإداري في سبيل القيام بواجبها في المحافظة على الموارد البيئية الطبيعية والبيئة الوضعية من الاستنزاف والتلوث بوصفها أهم المشكلات التي تعتري البيئة، ومن ثم المحافظة على النظام العام، أن تلجأ إلى عدة وسائل تتمثل أساسا في لوائح الضبط الإداري، والقرارات الفردية، وهي الوسائل التي سنتطرق إليها واستعراض بعضا من جوانبها النظرية والعملية في الآتي:

أولا: لوائح الضبط الإداري

نشير في البداية إلى أن لوائح الضبط الإداري تتشابه مع القانون في كونها تتضمن قواعد عامة ومجردة، غير أنها تختلف عن القانون من ناحية أن مصدرها سلطات الضبط الإداري في حين أن القانون مصدره التشريع، كما أن لوائح الضبط الإداري لها هدف محدد يتمثل في الحفاظ على النظام العام بمدلوله الفقهي السابق، وهدف القانون أشمل وأوسع من ذلك.

ولوائح الضبط الإداري البيئي كغيرها من لوائح الضبط الإداري الأخرى تعرف على أنها تلك اللوائح التي تصدر من السلطة التنفيذية في شكل قواعد عامة موضوعية مجردة، وتنظم أمورا لم يسبق للمشرع تنظيمها، وتتضمن فرض بعض القيود على حريات الأفراد من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع بعناصره المعروفة.

أو أنها مجموعة القرارات الإدارية العامة التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة بسلطة الضبط الإداري بقصد المحافظة على النظام بطريقة وقائية وسابقة، عن طريق دفع وإبعاد كافة المخاطر التي تهدد الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة بأسلوب وقائي.[33]

وبناء على ما سبق، فإنه يمكن القول بأن لوائح الضبط الإداري البيئي هي عمل قانوني في شكل مراسيم أو قرارات عامة تتضمن قواعد عامة ومجردة وملزمة صادرة عن سلطة الإدارة البيئية المختصة تقوم خلالها بتقييد الحريات العامة من أجل المحافظة على البيئة وصيانتها وبالتالي الحفاظ على النظام العام، وعلى هذا الأساس فإن لوائح الضبط الإداري البيئي هي بمثابة تنظيم تختص سلطات الضبط المعنية بإصداره وفقا لأحكام الدستور والقانون بهدف حماية البيئة من التلوث.

فالصفة التنظيمية للوائح الضبط الإداري تجعلها تتمتع بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من اللوائح الإدارية الأخرى، فلوائح الضبط الإداري بصفة عامة ولوائح الضبط الإداري البيئي تتضمن قواعد عامة ومجردة وغير شخصية، أي لا يقتصر تطبيقها على عدد محدد من الأفراد، وإنما تطبق على جميع من وجه إليهم خطابها، كما أنها تمتاز بخاصية الثبات النسبي فهي لا تنتهي بمجرد تطبيقها على حالة معينة، وإن كانت تطبق على الحالات المستجدة، كما أنها لا تنتهي بمجرد استنفاذ غرضها، وكأصل عام لا بد أن تكون اللائحة صادرة عن سلطة إدارية مختصة بمعناها العضوي، والسلطة الإدارية من الناحية العضوية هي السلطة التنفيذية، وإذا كانت اللائحة من عمل السلطة التنفيذية فإنه يخرج من نطاق اللوائح الإدارية أعمال السلطة التشريعية والقضائية.[34]

ثانيا: القرارات الفردية

إذا كانت لوائح الضبط الإداري تتضمن قواعد عامة ومجردة أي لا تخاطب فردا أو جماعة محددة من الأفراد، فإنه على العكس من ذلك فيما يتعلق بالقرارات الفردية، حيث تصدر من سلطات الضبط الإداري للتطبيق على فرد معين أو على أفراد معينين بذواتهم.

والقرارات الإدارية الفردية تتضمن أوامر أو نواه أو تراخيص بقصد تنظيم أو تقييد حقوق الأفراد وحرياتهم للمحافظة على النظام العام، وكمثال عن القرارات الفردية الصادرة في مجال مكافحة تلويث البيئة الأمر الصادر لشخص معين بهدم منزل آيل للسقوط، أو الأمر بإزالة أكوام الأسمدة أو النفايات المكدسة في أحد الأماكن

العامة، والنهي عن بيع سلع غذائية محددة ثبت فساد المتداول منها بالأسواق، ومنها كذلك الترخيص بشغل بعض أجزاء من الأرصفة في عرض بضائع بعض التجار، أو لاستعمال المقاهي.[35]

والقرارات الإدارية الفردية المتعلقة بحماية البيئة من التلوث تختلف عن غيرها من القرارات الإدارية الأخرى الصادرة عن سلطات الضبط الإداري من حيث أهدافها فقط، فهي تخضع للقواعد العامة التي تحكم وتنظم القرارات الإدارية، وعليه يجب أن تصدر تلك القرارات الفردية غير مخالفة لأحكام القوانين والتنظيمات واللوائح وإلا كانت غير مشروعة.

غير أن سلطات الضبط الإداري البيئي تملك سلطة اتخاذ القرارات الفردية بشكل مستقل بشرط غياب نص تشريعي أو تنظيمي يتناول المواضيع التي تصدر فيها القرارات الإدارية الفردية بشكل مستقل، وأن يكون الغرض منها تحقيق أحد مدلولات النظام العام.[36]

المطلب الثاني: أنواع الجزاءات الإدارية عن جرائم تلويث البيئة

قد لا يكفي التهديد بتوقيع الجزاء الجنائي عند وقوع الجريمة البيئية، أو إصلاح الضرر بمقتضى ما يحكم به من تعويض أو إلزام المتسبب في الضرر البيئي بإعادة الحال إلى ما كان عليه، فتستلزم الحاجة إلى توقيع جزاءات إدارية تتمثل فيما تقرره الإدارة من تبعات وقيود يتحملها مرتكب الفعل أو النشاط الضار، فالسلطة الإدارية في العديد من التشريعات تختص بتقرير جزاءات إدارية، عن طريق اتخاذ إجراءات محددة تهدف إلى تحقيق الردع الإداري لبعض الأفعال المخالفة للقوانين والتنظيمات المعنية بحماية البيئة، وعلى ذلك فإن أهم الجزاءات الإدارية المقررة لمكافحة جرائم تلويث البيئة تتمثل في (الغرامات الإدارية)، والقرارات الإدارية المتعلقة بضبط أنشطة المنشآت (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الغرامة الإدارية

الغرامة الإدارية جزاء غير جنائي مالي وهي عبارة عن مبلغ من المال تفرضه الجهة الإدارية المختصة لصالح الخزينة العمومية على المتسبب في الضرر البيئي ومخالفة القواعد القانونية الإدارية الخاصة بالمحافظة على البيئة، بدلا من الملاحقة الجزائية عن الفعل.

والغرامة الإدارية بوصفها جزاء إداري تعد من أكثر الجزاءات الإدارية استخداما في مجال مكافحة تلويث البيئة، لما تمتاز به من سهولة في توقيعها وسرعة تحصيلها، ولها صور عديدة، فقد تتخذ صورة مبلغ مالي يلزم المخالف على دفعه تفرضه الإدارة، وقد تكون في صورة مصالحة بين المتسبب بفعله أو نشاطه في إلحاق الضرر بعنصر من عناصر البيئة وجهة الإدارة، وقد تتخذ صورة رسم ثابت محدد على كل سلوك خاطئ مضر بالبيئة، كما أنها قد تأخذ شكل ومضمون الغرامة دون تسميتها بذلك ومثالها الزيادات التي قد تفرض على الضرائب والرسوم في قانون المالية.[37]

وقد يحدد المشرع قيمة الغرامة الإدارية البيئية، كما في حالة الغرامة النسبية، أو يترك للجهة الإدارية المختصة السلطة التقديرية في تحديد قيمتها، أو يتولى تحديد قيمتها بحصرها بين حدين أدنى وأقصى، هذا وقد حرصت أغلب التشريعات في هذا مجال تمكين جهة الإدارة من سلطة توقيع الغرامات الإدارية على مرتكبي جرائم تلويث

البيئة على إخضاع هذا النوع من الجزاءات للمبادئ العامة في القانون الجنائي، ومنها مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، ومبدأ شخصية المسؤولية.

ولا جدال في انتشار نظام الغرامات الإدارية في مختلف الأنظمة القانونية والتوسع في النص عليها كجزاءات تخص مجال مكافحة تلويث البيئة، لما تتسم به من السهولة في إقرارها والمرونة في تطبيقها، مع إمكانية إتباع إجراءات الإكراه البدني لضمان تنفيذها بأمر من الجهة القضائية المختصة بعد ثبوت مماطلة الملزم بالدفع رغم قدرته على ذلك، وإن كان هناك اختلاف بين تلك الأنظمة والتشريعات في إقرار نظام الغرامات الإدارية وهو الاختلاف الذي يظهر من خلال تحديد التوسع في دائرة الأفعال والنشاطات المضرة بالبيئة والتي تستوجب توقيع الغرامات الإدارية.[38]

والجدير بالذكر أن أغلب التشريعات قد أخذت بهذا الاتجاه تطبيقا لمبدأ الملوث الدافع، ولقد نص عليه المشرع الجزائري في نص المادة 06/03 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وعرفه بأنه: " المبدأ الذي يتحمل بمقتضاه كل شخص يتسبب نشاطه أو يمكن أن يتسبب في إلحاق الضرر بالبيئة، نفقات كل تدابير الوقاية من التلوث والتقليص منه وإعادة الأماكن وبيئتها إلى حالتها الأصلية."[39]

الفرع الثاني: القرارات الإدارية المتعلقة بضبط أنشطة المنشآت

إضافة إلى سلطة إصدار قرارات الغرامة الإدارية كجزاء مالي يوقع ضد المتسبب في تلويث البيئة، تملك سلطات الضبط الإداري البيئي صلاحية إصدار قرارات بغلق ووقف نشاط المنشأة، وقرارات بوقف أو إلغاء أو سحب الترخيص وفق شروط وإجراءات تشريعية وتنظيمية، أولية ووقائية تتوخى الخطر البيئي وبعدية تهدف إلى إزالة الأضرار الناجمة عن التلوث وتضمن عدم التعسف في حق من صدرت في مواجهته تلك القرارات والتي سنأتي على توضيحها في الآتي:

أولا: قرارات الغلق الإداري

الغلق الإداري أو وقف العمل بالمنشأة هو جزاء إداري يتمثل في المنع المؤقت للمنشأة من مزاولة نشاطها في المكان الذي ارتكبت فيه أو بسببه جريمة بيئية متعلقة بنشاطها، وقد حرصت التشريعات الداخلية في قوانينها وتنظيماتها المتعلقة بحماية البيئة من التلوث على منح السلطات الإدارية الصلاحيات الضرورية لتوقيع هذا النوع من الجزاءات غير الجنائية في بعض الحالات نظرا لما تتسم به تلك الجزاءات من فعالية في الحد والتقليل من المخاطر والأضرار البيئية، والتي لها تأثير مباشر على صحة وسلامة الإنسان والناجمة عن مختلف الأنشطة الاقتصادية، إضافة إلى منع تلك الجزاءات لتكرار هذا النوع من الأنشطة في المستقبل.[40]

ويشترط في أغلب التشريعات لتوقيع جزاء وقف العمل بالمنشأة الاقتصادية توافر خطورة ناجمة عن إنتاج أو استخدام مواد لها نشاط مضر بالبيئة على أن تنتهي المدة المحددة للوقف باتخاذ الإجراءات اللازمة حتى تزول الخطورة الصادرة عن تلك الأنشطة، كما يوجب الغلق الإداري طبقا لتلك التشريعات للمحلات إذا ما انطوت إدارتها على خطر داهم يهدد الصحة العامة والأمن العام.

ولا شك أن ارتكاب الأفعال الناجمة عن الأنشطة المضرة بالبيئة قد تنطوي على آثار سلبية غاية في الضرر والخطورة على الصحة العامة وعلى أمن المجتمع، وهو ما أدى بتلك التشريعات إلى منح سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتوقيع الجزاء بالغلق الإداري أو وقف العمل بالمنشأة المزاولة للنشاط المخالف إلى جهاز إداري يعنى بشؤون البيئة وبالاتفاق مع الجهات الإدارية المختصة.

والجزاء الإداري بالغلق أو وقف العمل بالمنشأة الاقتصادية قد تسبقه مجموعة من الإجراءات الوقائية الأخرى التي تتخذها الجهات المذكورة آنفا لمنع ارتكاب المخالفات البيئية وتأمين حماية المجتمع من أفعال تعد انتهاكا لأحد أو كل عناصر البيئة كالتنبيه والإنذار.

ولعل هذه الإجراءات تجد سندها في أن جهة الإدارة هي الأقدر من غيرها على سرعة التصرف باتخاذ الإجراءات وإصدار القرارات الإدارية عندما تلح الضرورة إلى وجوب التدخل الوقائي للمحافظة على سلامة المجتمع في كل وقت من مشكلات التلوث البيئي وهو الأمر الذي يعجز عنه في بعض الأحيان السلطتين التشريعية والقضائية في ظل إجراءاتها الطويلة والمعقدة.[41]

ويبقى أن نشير إلى أن التشريعات الجنائية في غالبية الدول تتضمن النص على غلق المنشأة كجزاء جنائي يهدف إلى حرمان المنشأة من مزاولة نشاطها المرخص في المكان الذي ارتكبت فيه الجريمة البيئية أو بسبب جريمة بيئية متعلقة بهذا النشاط، غير أن التشريعات الجنائية اختلفت في تحديد طبيعة الغلق ضمن أحكامها من حيث اعتباره عقوبة أصلية أو عقوبة تبعية أو تدبير احترازي.[42]

وعن تطبيقات الغلق الإداري أو وقف العمل بالمنشأة أو وقف النشاط في التشريع والتنظيم الجزائري، نجد ما نص عليه المشرع الجزائري في مجال المنشأة المصنفة، فقد نصت المادة 25 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على: " عندما تنجم استغلا منشأة غير واردة في قائمة المنشأة المصنفة، أخطار أو أضرار تمس بالمصالح المذكورة في المادة 18 أعلاه، وبناء على تقرير من مصالح البيئة يعذر الوالي المستغل ويحدد له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة.

إذا لم يمتثل المستغل في الأجل المحدد، يوقف سير المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة، مع اتخاذ التدابير المؤقتة بما فيها التي تضمن دفع مستحقات المستخدمين مهما كان نوعها."

ثانيا: القرارات الإدارية المتعلقة بنظام التراخيص

يقصد بهذا الجزاء الإداري حرمان المخالف لأحكام القوانين والتنظيمات المعنية بحماية البيئة في حال إتيانه لسلوك من شأنه إحداث تلويث البيئة والمساس بخواصها الطبيعية وغير الطبيعية، عن طريق إصدار قرارات إدارية من شأنها مراجعة التراخيص الممنوحة لمزاولة أنشطة مختلفة.

فقد خولت العديد من التشريعات الخاصة بحماية البيئة من التلوث الجهات الإدارية المعنية بتلك الحماية إلى جانب سلطة الغلق الإداري ووقف العمل بالمنشأة، سلطة وقف أو إلغاء أو سحب التراخيص اللازمة لمباشرة أنشطة معينة، إذا ما ثبت لديها بأن المرخص لهم قد خالفوا الضوابط والشروط الخاصة بممارسة تلك الأنشطة.

وفي جميع الأحوال يلتزم المخالف في البداية بإزالة الأعمال المخالفة والمضرة بالبيئة أو تصويبها في الموعد الذي تحدده الجهات الإدارية المختصة، وإذا لم يقم بذلك، تتخذ بشأنه إجراءات الإزالة والتصويب بالطريق عن طريق الوسائل الإدارية المتاحة على نفقة المخالف وذلك دون الإخلال بحق الجهات الإدارية في إلغاء الترخيص.

وترتيبا على ما سبق فقد اعتبرت بعض التشريعات إجراء سحب أو إلغاء الترخيص عقوبة تبعية أو تكميلية جوازية في حالة مخالفة القوانين والتنظيمات البيئية، والتسبب في تلويث البيئة، وتهدف التشريعات من إقرار هذا الجزاء حرمان المتسبب في الضرر البيئي من مزاولة نشاطه بغية الحد أو التقليل من المخاطر والأضرار البيئية.

ويعد سحب الترخيص من الجزاءات الإدارية الأخطر التي خولها المشرع للإدارة والأكثر تطبيقا في مجال مكافحة الجريمة البيئية، ويقصد به إنهاء أو إعدام الآثار القانونية لقرارات منح التراخيص بأثر رجعي واعتبارها كأنها لم توجد إطلاقا.[43]

ومن تطبيقات سحب الترخيص في التشريع الجزائري نذكر منها ما يتعلق بالمنشآت المصنفة فقد نصت المادة 23 من المرسوم 06-198 المتضمن التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة على: "يقرر السحب في حالة عدم مطابقة المؤسسة للتنظيم المعمول به، وللأحكام التقنية الخاصة المنصوص عليها في رخصة الاستغلال الممنوحة، وتسحب الرخصة في هذه الحالة بعد 06 أشهر إذا لم يقم المعني بتنفيذ التدابير المطلوبة لتصحيح وضعية المنشأة."

وفي الأخير نذكر بأن أهمية الأخذ بنظام الجزاءات الإدارية في مجال الحماية الجنائية للبيئة تتجلى في عدة مسائل نذكر منها ما يتعلق بتخفيف الضغط على السلطة القضائية عن طريق الإقلال من الدعاوى المعروضة عليها، وكذلك ما يتعلق بفعالية هذا النوع من الجزاءات في تحقيق الردع اللازم للأشخاص الاعتبارية التي تتسبب بانتهاكاتها للقوانين والتنظيمات والالتزامات البيئية في أضرار جسيمة بعناصر البيئة المختلفة، وخاصة في التشريعات التي لا تقر بمبدأ المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتبارية.

خاتمـــة:

تناولت هذه الدراسة الأحكام العامة التي تبنتها أغلب التشريعات الوطنية والمتعلقة بالجزاءات غير الجنائية المقررة لمكافحة جرائم تلويث البيئة، مدنية كانت أم إدارية، انطلاقا من البحث في الأساس القانوني لتطبيق الجزاءات المدنية والذي يتجلى من خلال دراسة طبيعة العلاقة بين المسؤولية المدنية والضرر البيئي باستعراض أهم النظريات المتعلقة بالبحث في أساس المسؤولية المدنية عن الضرر البيئي، والتوسع في دراسة المسؤولية الموضوعية كأساس لتوقيع الجزاء المدني عن الضرر البيئي، وصولا إلى البحث في أنواع الجزاءات المدنية المقررة للجرائم البيئية والمتمثلة في التعويض المالي عن الضرر وإعادة الحال إلى ما كان عليه، مع التطرق لموقف المشرع الجزائري من الخلاف الفقهي بشأن وضع أساس للمسؤولية المدنية عن الضرر البيئي وموقفه من إقرار الجزاءات المدنية.

هذا وقد تناولت الدراسة كذلك الجزاءات الإدارية بوصفها جزاءات غير جنائية تقرر لمكافحة جرائم تلويث البيئة، تهدف إلى منع وقوع النشاطات التي تشكل خطر أو قد تلوث البيئة، وهذا باستعراض مفهوم الضبط الإداري البيئي كأداة من لحماية البيئة من التلوث، والذي يتضح انطلاقا من تعريفه وتبيان أهدافه من جهة، وإبراز أهم وسائل الضبط الإداري البيئي والمتمثلة في لوائح الضبط الإداري والقرارات الفردية، انتهاء إلى دراسة أهم الجزاءات الإدارية المقررة لمكافحة الجريمة البيئية وهي الغرامة الإدارية، وكذلك القرارات الإدارية المتعلقة بنظام التراخيص.

وأخيرا نود أن نؤكد على أن تحقيق الأهداف المرجوة من إقرار الجزاءات غير الجنائية لحماية البيئة مرتبط بمدى تفعيلها في الواقع عن طريق التطبيق القضائي والإداري السليم للنصوص القانونية والتنظيمية، ذلك أن المشرع يقرر تلك الجزاءات ويبقى على القضاة والمكلفين بالضبط الإداري البيئي تنفيذها على النحو الصحيح، وعلى أساس ذلك يمكن تقييم نتائج الحماية المرجوة، هذا وأن تلك الجزاءات لا يمكن بحال أن تحقق الردع المطلوب بمعزل عن الجزاءات الجنائية.

الهوامش:

[1]- خالد مصطفى فهمي، الجوانب القانونية لحماية البيئة من التلوث –في ضوء التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية- دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011، ص 183.

[2]- المرجع نفسه، ص 184.

[3]- فتحي عبد الرحيم عبد الله، دراسات في المسؤولية التقصيرية- نحو مسؤولية موضوعية-، منشأة المعارف، 2005، ص 22.

[4]- خالد مصطفى فهمي، المرجع السابق، 186.

[5]- فتحي عبد الرحيم عبد الله، المرجع السابق، ص 26.

[6]-المرجع نفسه، ص 26

[7]- خالد مصطفى فهمي، المرجع السابق، ص 186.

[8]- أشرف هلال، الموسوعة الجنائية البيئية- من الناحتين الموضوعية والإجرائية- ، نادي القضاة، ص 80.

[9]- خالد مصطفى فهمي، المرجع السابق، ص 194.

[10]- راجع: حميدة جميلة، النظام القانوني للضرر البيئي وآليات تعويضه، دار الخلدونية، الجزائر، د ط، 2011، ص 162.

[11]- بوفلجة عبد الرحمان، المسوؤلية المدنية عن الأضرار البيئية ودور التأمين، رسالة دكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015، ص 89.

[12]- المرجع نفسه، ص 88.

[13]- حميدة جميلة، المرجع السابق، ص 173.

[3]- خالد مصطفى فهمي، المرجع السابق، ص 213، 219.

[15]- نوار دهام مطر الزبيدي، الحماية الجنائية للبيئة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2014، ص 570.

[16]- خالد مصطفى فهمي، المرجع السابق، ص 224.

[17]- وللتوسع أكثر بشأن طرق التقدير المالي للضرر البيئي أنظر: رحموني محمد، آليات تعويض الأضرار البيئية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص قانون البيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين- سطيف، 2016/2015، ص 81 -88.

[18]- عادل ماهر الألفي، الحماية الجنائية للبيئة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، د ط، 2011، ص 537.

[19]- وهي اتفاقية المجلس الأوروبي والمعروفة باتفاقية لوجانو المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية الناتجة عن ممارسة الأنشطة الخطرة والمؤرخة في 1993/03/08، والتي تعد بمثابة تشريع مشترك بين الدول الأوربية تهدف إلى وضع نظام قانوني مناسب للتعويض عن الأضرار البيئية.

[20]- بوفلجة عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 166.

[21]- خالد مصطفى فهمي، المرجع السابق، ص 225.

[22]- عادل ماهر الألفي، المرجع السابق، ص 542.

[23]- حميدة جميلة، المرجع السابق، ص 301.

[24]- – رمضان محمد بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، – مجلة بعنوان دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية-، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2010، ص 280.

[25]- محمد غربي، الضبط البيئي في الجزائر، مذكرة ماجستير تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2014/2013، ص 14.

[26]- رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 280.

[27]- محمد غربي، المرجع السابق، ص 14.

[28]- محمد غربي، المرجع السابق، ص 15-16.

[29]- ولأكثر إطلاع على جوانب علاقة البيئة بالأمن العام راجع: جلطي أعمر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015، ص62.

[30]– رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 286.

[31]– محمد غريبي، المرجع السابق، ص 17.

[32]– جلطي أعمر، المرجع السابق، ص 67.

[33]– يامة إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015/2014، ص 16.

[34]– يامة إبراهيم، المرجع السابق، ص 17-18.

[35]– رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 291.

[36]– المرجع نفسه، ص 292.

[37]– عادل ماهر الألفي، المرجع السابق، ص 545.

[38]– حسام محمد سامي جابر، الجريمة البيئية، – دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات– القاهرة، د ط، 2011، ص 264.

[39]– وتطبيقا لهذا المبدأ على أرض الواقع تبنى المشرع الجزائري في قوانين المالية الغرامات الإدارية، ومنها الرسم على التلويث والذي تبناه المشرع ابتداء من التسعينات أين وضع مجموعة من الرسوم كوسيلة مالية وعملية ذات غرض مزدوج وقائي وردعي، ونذكر منها الرسم على النشاطات الملوثة أو الخطيرة على البيئة، الرسم على تلوث المياه المستخدمة الصناعية، والرسم على التلوث الجوي.

[40]– عادل ماهر الألفي، المرجع السابق، ص 549.

[41]– نوار دهام مطر الزبيدي، المرجع السابق، ص 572.

[42]– حسام محمد سامي جابر، المرجع السابق، ص 280.

[43]– محمد غريبي، المرجع السابق، ص 103.