

مدى سلطة الإدارة في وقف الأنشطة الخطرة على البيئة

(دراسة تحليلية مقارنة)

إعداد

أ.د. محمد أحمد عبد النعيم

أستاذ القانون العام - كلية الحقوق

جامعة بور سعيد

والمعار بكلية الحقوق - جامعة البحرين



موجز عن البحث

البيئة هي المجال الذي يتضمن مجموع العوامل الطبيعية وتلك التي أوجدتها أنشطة الإنسان والتي تتجاور في توازن وتؤثر على الإنسان والكائنات الأخرى بطريق مباشر أو غير مباشر .

وقد أضحى حق الإنسان في بيئة سليمة من الحقوق الأساسية التي تابعت التشريعات الوطنية -فضلاً عن المعاهدات الدولية- في الحفاظ عليها.

وفي هذا السياق تسعى معظم الدول باختلاف توجهاتها وأنظمتها السياسية والقانونية إلى وضع التشريعات الناظمة لحماية البيئة من التلوث ،هذا فضلاً عن الانضمام إلى المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الرامية إلى حماية البيئة من جانب ، وإلى صياغة أطر قانونية متنوعة وتبنى استراتيجيات محددة نحو بلوغ بيئة خالية من التلوث من جانب آخر.

وقد أولت مملكة البحرين اهتماماً خاصة بالأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والبيئية

المتعلقة بالتنمية المستدامة ، وتجسد ذلك في الفقرة (ح) من المادة ٩ من دستور مملكة البحرين الذين يكفل حماية أكيدة للبيئة ويحقق التوازن بين متطلبات التنمية والنواحي الاجتماعية والاقتصادية، وكذلك في رؤية استراتيجية البحرين الاقتصادية ٢٠٣٠ وفي المخطط الهيكلي الاستراتيجي الوطني ٢٠٣٠.

وتتناول هذه الدراسة على مدار ثلاثة مباحث إجراء الوقف كأحد التدابير التي أقرتها بعض التشريعات ومن بينها التشريع البحريني من حيث التنظيم القانوني والطبيعة القانونية وموقف القضاء وآراء الفقه، ومن حيث تقييم هذا الإجراء بين أوجه القصور ومقترحات الاصلاح .

وقد ركزت الدراسة على إبراز جزاء وقف الأنشطة الخطرة المسببة للتلوث وفقا لضوابط معينة ، هذا فضلا عن إلقاء الضوء على أهم الضمانات للأفراد والمشروعات في مواجهة صلاحيات السلطة الإدارية وتمثل ذلك في تناول ضمانتي التظلم والطعن القضائي .

وفي هذا السياق انتهت الدراسة إلى بعض النتائج والتوصيات بما يكفل إبراز أوجه القصور في آليات الحد من التلوث البيئي من جانب، والسعي إلى تفعيل هذه الآليات دون إهدار لضمانات الأفراد من جانب آخر.

الكلمات المفتاحية: سلطة ، الإدارة ، الأنشطة الخطرة ، البيئة .

The Extent Of The Management's Authority To Stop Activities Hazardous To The Environment (Comparative Analytical Study)

Mohamed Ahmed Naim

Department of public Law - Faculty of Law port Said University, Egypt

Email: Mabdelmonem@uob.edu.bh.com

Abstract:

The environment is the field that includes the sum of natural factors and those created by human activities, which juxtapose in balance and affect humans and other organisms directly or indirectly.

The human right in a healthy environment has become one of the basic rights that national legislation - as well as international treaties - has continued to preserve.

In this context, most countries, with their different orientations and political and legal systems, seek to put in place legislation governing the protection of the environment from pollution, in addition to joining treaties, agreements and charters aimed at protecting the environment on the one hand, and to formulating various legal frameworks and adopting specific strategies towards achieving a pollution-free environment on the other hand.

The Kingdom of Bahrain has paid special attention to the social, economic and environmental dimensions related to sustainable development, and this is embodied in paragraph (h) of Article 9 of the Constitution of the Kingdom of Bahrain, which guarantees definite protection of the environment and achieves a balance between development requirements and social and economic aspects, as well as in the vision of Bahrain's Economic Strategy 2030 and in National Strategic Structure Plan 2030

Over the course of three sections, this study deals with the endowment procedure as one of the measures approved by some legislation, including the Bahraini legislation in terms of legal organization, legal nature, the position of the judiciary and the opinions of jurisprudence, and in terms of evaluating this procedure between the shortcomings and reform proposals.

The study focused on highlighting the penalty for stopping hazardous pollution-causing activities in accordance with certain controls, in addition to shedding light on the most important guarantees for individuals and projects in the face of the powers of the administrative authority.

In this context, the study concluded with some results and recommendations to ensure highlighting the deficiencies in the mechanisms of reducing environmental pollution on the one hand, and seeking to activate these mechanisms without wasting the guarantees of individuals on the other hand.

Keywords: Authority, Management, Hazardous Activities, Environment.

مقدمة

أولاً . موضوع البحث:

البيئة هي المجال الذي يتضمن مجموع العوامل الطبيعية وتلك التي أوجدتها أنشطة الإنسان والتي تتجاور في توازن وتؤثر على الإنسان والكائنات الأخرى بطريق مباشر أو غير مباشر .

وقد أضحى حق الإنسان في بيئة سليمة من الحقوق الأساسية التي تتابعت التشريعات الوطنية -فضلاً عن المعاهدات الدولية- في الحفاظ عليها.^(١)

وفي هذا السياق تسعى معظم الدول باختلاف توجهاتها وأنظمتها السياسية والقانونية إلى وضع التشريعات الناظمة لحماية البيئة من التلوث، هذا فضلاً عن الانضمام إلى المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الرامية إلى حماية البيئة من جانب، وإلى صياغة أطر قانونية متنوعة وتبني استراتيجيات محددة نحو بلوغ بيئة خالية من التلوث من جانب آخر.

وتعد حماية البيئة من العناصر الأساسية للنظام العام في الدولة لارتباطها بالصحة العامة، الأمر الذي يفرض على الجهات المعنية إلى اتخاذ بعض إجراءات الضبط الإداري كالترخيص وحظر النشاط للوقاية من الآثار السلبية للأنشطة الخطرة على البيئة، هذا دون استبعاد إمكانية اتخاذ إجراءات جزائية كوقف النشاط أو الخطر، أو غلق المنشأة للحد من أضرار التلوث البيئي .

(١) د جابر جاد نصار، مجلة اتحاد الجامعات العربية للدراسات والبحوث القانونية، كلية الحقوق، جامعة

القاهرة، العدد الحادي عشر، أبريل، ٢٠٠٠ .

وتحرص غالبية الأنظمة القانونية إلى بيان وتحديد ضوابط هذه الإجراءات وتلك التدابير بما يكفل مشروعيتها، ويدعم جهات الاختصاص دون إخلال بحقوق وحرريات الأفراد .

وتتناول هذه الدراسة إجراء الوقف كأحد التدابير التي أقرتها بعض التشريعات ومن بينها التشريع البحريني من حيث التنظيم القانوني والطبيعة القانونية وموقف القضاء وآراء الفقه، ومن حيث تقييم هذا الإجراء بين أوجه القصور ومقترحات الاصلاح .

ثانياً . أهمية موضوع البحث :

يُعد موضوع حماية البيئة ضد مخاطر التلوث من أهم الموضوعات التي فرضت نفسها بقوة على المجتمعين الدولي والوطني في الآونة الأخيرة وذلك بعد أن تجاوزت هذه المخاطر بدرجة أصبح معها العالم مهددا بالدمار، وأضحى السعي إلى بيئة آمنة مسعى بعيد المنال .

وتكمن أهمية موضوع البحث بأنه يتناول حماية البيئة من جانب قانوني أو بعبارة أدق من زاوية تحليل وتقييم الوقف كأحد الآليات القانونية للحد من الأنشطة الخطرة على البيئة وما ينجم عنها من تصاعد ظاهرة التلوث البيئي وانعكاساتها غير المحدودة على كافة مظاهر الحياة .

ثالثاً . مشكلة البحث:

يمثل التلوث البيئي إحدى المشكلات الهامة التي تواجهها الأنظمة القانونية المختلفة لما ينتج عنها من اثار سلبية على البيئة وكافة الكائنات الحية بوجه عام ، وتضمن معظم هذه الأنظمة تشريعاتها البيئية العديد من الآليات الإدارية لمواجهة هذه المشكلة الخطيرة .

وتبدو الإشكالية المحورية لهذا البحث في أمرين أساسيين يتمثل أولهما في رصد وتحليل هذه الآليات بوجه عام ووسيلة وقف النشاط للحد من مشكلة التلوث البيئي

بوجه خاص ، ويتمثل الآخر في مدى كفاية الضمانات القانونية المتاحة للأفراد إزاء احتمالية تجاوز الجهة الإدارية لسلطتها في اتخاذ قرار الوقف .
رابعاً . منهجية البحث :

سيتم تناول موضوع البحث وفقاً لأسلوب الدراسة التحليلية الانتقادية المقارنة للنصوص القانونية وأحكام القضاء واتجاهات الفقه ، وسنسلط الضوء بشكل خاص على التشريع البحريني مع المقارنة ببعض التشريعات الأخرى .
خامساً . أسئلة الدراسة :

يدور التساؤل الأساسى للدراسة حول تحديد ماهية طبيعة وقف الأنشطة الخطرة على البيئة ومدى فاعلية هذا الإجراء ، ويشير ذلك جملة من التساؤلات الفرعية فيما يلي :

- ١- ما المقصود بالبيئة من الزاويتين العلمية والقانونية ؟
 - ٢- ماهية التلوث البيئى والفرق بينه وبين التدهور البيئى ؟
 - ٣- ماهى الأجهزة المختصة بحماية البيئة وأهم اختصاصاتها ؟
 - ٤- ماهية الأساليب الإدارية الوقائية والجزائية لحماية البيئة وأساسها القانونى وما أوجه الشبه والاختلاف بينها ؟
 - ٥- ما المقصود بإجراء وقف الأنشطة أو المشروعات الخطرة على البيئة ، وماهى ضوابطه القانونية ؟
 - ٦- ماهى الطبيعة القانونية لإجراء الوقف ؟
 - ٧- ماهية الضمانات التشريعية والقضائية المتاحة فى مواجهة اجراء الوقف ومدى فعاليتها ؟
- سادساً . أهداف الدراسة :**

- ١- التوافق عل مفهوم محدد للبيئة كمحور للحماية القانونية .

- ٢- إبراز معنى التلوث البيئي كمجال للمواجهة القانونية .
- ٣- توضيح أهم اختصاصات أجهزة حماية البيئة .
- ٤- إلقاء الضوء على أهم الآليات الإدارية لحماية البيئة .
- ٥- تحليل اجراء وقف الأنشطة الخطرة على البيئة من حيث المفهوم والضوابط والآثار القانونية .
- ٦- إستجلاء أهم الضمانات القانونية في مواجهة إجراء الوقف .
- ٧- تقييم المعالجة القانونية لإجراء الوقف وطرح أهم أوجه القصور ومقترحات التطوير .

سابعاً . خطة البحث :

سنتناول هذا البحث في سياق الخطة التالية :

- ❖ مقدمة .
- ❖ المبحث الأول : ماهية البيئة وآليات حمايتها .
 - المطلب الأول : المفهوم القانوني للبيئة .
 - المطلب الثاني : الإجراءات الإدارية لحماية البيئة .
- ❖ المبحث الثاني : وقف الأنشطة الخطرة على البيئة .
 - المطلب الأول : ماهية وضوابط الوقف الإداري للأنشطة الخطرة .
 - المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للوقف الإداري وآثاره القانونية .
- ❖ المبحث الثالث : الضمانات القانونية في مواجهة قرار الوقف .
 - المطلب الأول : التظلم من قرار وقف النشاط .
 - المطلب الثاني : الطعن على قرار الوقف .

المبحث الأول ماهية البيئة وآليات حمايتها

تمهيد وتقسيم:

البيئة هي المجال الحيوي الطبيعي أو الإنشائي المحيط بالكائنات الحية وعلى رأسها الإنسان ، ويعد تحديد مفهوم البيئة وما يتصل به من مفاهيم أخرى كالتلوث والتدهور البيئي أمراً حتمياً ، وذلك باعتبارها أساساً لتحديد مجال وضوابط الحماية القانونية . كما يُعد إبراز ماهية هذه الحماية وأبعادها وتحديد آلياتها القانونية نقطة أساس بما يتيح الإلمام بها توطئة لتناول إجراء وقف الأنشطة الخطرة على البيئة كمحور جوهري لهذا البحث .

وفي هذا السياق سنقسم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين :

المطلب الأول : المفهوم القانوني للبيئة .

المطلب الثاني : الإجراءات الإدارية لحماية البيئة .

المطلب الأول المفهوم القانوني للبيئة

أولاً - تحديد المفهوم القانوني للبيئة :

البيئة في مفهومها العام هي ما يحيط بالفرد أو المجتمع ويؤثر فيهما ، كالبيئة الطبيعية والبيئة الاجتماعية والبيئة السياسية^(١)، وبعبارة أكثر تحديداً يمكن القول ان البيئة هي المحيط المادي الذي يعيش فيه الإنسان بما يشمل ماء ، هواء ، فضاء ، تربة ،

(١) د . محمود صالح العادلي، موسوعة حماية البيئة، الجزء الثالث، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، دون ذكر

تاريخ النشر، ص ١٢ .

كائنات حية ومنشآت أقامها الإنسان لإشباع حاجاته^(١).

وقد حرصت معظم التشريعات على تحديد البيئة كمفهوم محوري ، فالمشرع المصري في المادة ١ / ١ من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ عرف البيئة بأنها : " المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحيّة ، وما يحتويه من مواد، وما يُحيط به من هواء وماء ، وما يُقيمه الإنسان من منشآت " ، وعرفها قانون حماية البيئة الاردني رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠٦ في مادته الثانية ، بأنها " المحيط الذي يشمل الكائنات الحية وغير الحية وما يحتويه من مواد وما يحيط به من هواء وماء وتربة وتفاعلات اي منها وما يقيمه الإنسان من منشآت فيه " .

وحدد المشرع البحريني مفهوم البيئة في المادة الثانية من المرسوم بقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٦ بأنها " المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية ، من إنسان ، وحيوان ، ونبات ، وكل ما يحيط به من هواء وماء وتربة ، وما يحتويه من مواد صلبة أو سائلة ، أو غازية ، أو الأشكال المختلفة من الطاقة ، وأية منشآت ثابتة أو متحركة يقيمها أو يعمل فيها الإنسان " .

أما التشريع الفرنسي فقد حدد مفهوم مصطلح البيئه في القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٧٦ المتعلق بحماية الطبيعه والمعدل في ٣٠ مارس ٢٠١٧ ، فجاء في المادة الأولى منه بأن البيئه مجموعة من العناصر هي : الطبيعه ، الفصائل الحيوانيه والنباتيه، الهواء ، الأرض ، الثروه المنجميه والمظاهر الطبيعيه المختلفه^(٢).

(١) البيئه في اللغة مشتقة من الفعل باء أى رجع وانقطع، ويقال بواه منزلا اى انزله، والاسم البيئه اى مكان النزول والإقامة . القاموس المحيط، باب الهمزة، فصل الباء.

(2) www.legifrance.gouv.fr

وقد عرفها مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية في ستوكهولم سنة ١٩٧٢ على أنها "رصيد الموارد المادية والاجتماعية المتاحة في وقت ما، وفي مكان ما، لإشباع حاجات الإنسان وتطلُّعاته"^(١).

بينما عرف النظام العام للبيئة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية لعام ١٩٩٧ البيئة على أنها "كل ما يحيط بالإنسان من ماء وهواء ويابسة أو فضاء خارجي وكل ما تحويه هذه الاوساط من جماد ونبات وحيوان وأشكال مختلفة من الطاقة ونظم وعمليات طبيعية وأنشطة بشرية"^(٢).

وتتقارب التعريفات السابقة في مجملها من حيث اعتبار أن البيئة محل الحماية القانونية تتكون من عنصرين رئيسيين يتفاعلان معا ويؤثر كل منهما في الآخر، أولهما يشمل العناصر الطبيعية التي أوجدها الله تعالى ، وثانيهما العناصر الصناعية أي تلك التي صنعها الإنسان وأوجدها في البيئة ، وهى تشمل كل ما أوجده تدخل الإنسان وتعامله مع المكونات الطبيعية للبيئة كالمدن والمصانع والمعالم.

وفي ضوء ماتقدم يمكن تعريف البيئة بأنها المجال الذى يتضمن مجموع العوامل الطبيعية وتلك التي أوجدتها أنشطة الإنسان والتي تتجاور في توازن وتؤثر على الإنسان والكائنات الأخرى بطريق مباشر أو غير مباشر .

(١) راجع لمزيد من التفاصيل :

- غونتر هاندل ، إعلان مؤتمر الأمم المتحدة بشأن البيئة البشرية (إعلان استكهولم) ١٩٧٢ وإعلان ريو بشأن البيئة والتنمية ، ١٩٩٢، منشور على الرابط التالى :

legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche

(٢) المادة ١ / ١ من النظام العام للبيئة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٣ في ٤ / ٢ / ١٤٢١ هـ المبنى على قرار مجلس الوزراء رقم ٢٣ بتاريخ هـ ١٤٢١ / ١ / ٢٦ .

ثانياً - التلوث البيئي :

يهدد التلوث بكافة صورته البيئة بوجه عام ، الأمر الذي يسأهم بدرجة أو بأخرى في اثاره العديد من المخاطر البيئية، وقد برزت مشكلة التلوث وتعاضم خطرها مع تقدم الصناعة واستخدام الآلات الحديثة وأسلحة الحرب المدمرة على نطاق واسع ، وكانت الدول الصناعية الكبرى سباقة إلى اكتشاف المشكلة ومخاطرها والبحث عن الحلول المناسبة لمعالجتها ، كما كانت سباقة في إحداث التلوث والإخلال بالتوازن البيئي .

ويعرف التلوث اصطلاحاً بأنه كل تغيير ناتج عن تدخل الإنسان في أنظمة البيئة من ماء وهواء وتربه يؤدي إلى ضرراً للكائنات الحية بشكل مباشر أو غير مباشر^(١) .

وقد حددت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الاوربية مفهوم التلوث البيئي بأنه إدخال الإنسان بطريق مباشر أو غير مباشر لمواد أو طاقة في البيئة تترتب عليه آثاراً ضارة يمكن أن تعرض حياة الإنسان للخطر، او تمس الكائنات البيولوجية أو الأنظمة البيئية على نحو يؤدي إلى التأثير على أوجه الاستخدام المشروع للبيئة^(٢) .

فالتلوث إذن هو ما يؤثر في جميع العناصر البيئية بما فيها من نبات وحيوان وإنسان ، وكذلك كل ما يؤثر في تركيب العناصر الطبيعية غير الحية مثل الهواء والترربة والبحيرات والبحار وغيرها ، وبعبارة أكثر تحديداً يمكن القول ان التلوث البيئي هو الحالة

(١) د. محمد ابراهيم حسن، " البيئة والتلوث"، دراسة تحليلية لأنواع البيئات ومظاهر التلوث، ١٩٩٥ بدون ناشر، ص ٢٤٧.

(٢) راجع لمزيد من التفاصيل : د. محمد عبد الله النعمان ، الحماية الدولية للبيئة البحرية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٤.

أو الحدث الذي يؤدي إلى الإخلال بالتوازن البيئي والاضرار بالصحة العامة .

ويثار التساؤل حول الاتفاق أو الاختلاف بين التلوث البيئي والتدهور البيئي ؟

وفي هذا الصدد حدد المشرع البحريني مفهوم التلوث البيئي في المادة ٢ / ٤ من قانون البيئة بأن يتواجد في البيئة أي من المواد أو العوامل الملوثة بكميات أو صفات، لمدة زمنية قد تؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر، وحدها أو بالتفاعل مع غيرها ، إلى الإخلال بالتوازن البيئي ، والإضرار بالصحة العامة ، أو تؤثر بأية صفة على الإستمتاع بالحياة والاستفادة من الموارد والممتلكات .

بينما بين المشرع المصري في المادة ١ / ٨ من قانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ معنى التلوث البيئي بأنه : ما قد يؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى الإضرار بالكائنات الحية أو في خواص المنشآت أو يؤثر علي ممارسة الإنسان لحياته الطبيعية .

وقد احسن المشرع الكويتي في المادة الأولى من القانون رقم ٤٢ لسنة ٢٠١٤ المعدل بالقانون رقم ٩٩ لسنة ٢٠١٥ بوضع مفهوم اكثر تطورا للتلوث بأنه :

هي " كافة الأنشطة البشرية والطبيعية التي تسأهم في تواجد أي من المواد أو العوامل الملوثة في البيئة بكميات أو صفات لمدة زمنية قد تؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر (وحدها أو بتفاعل مع غيرها) إلى الإضرار بالصحة العامة أو القيام بأعمال وأنشطة قد تؤدي إلى تدهور النظام البيئي الطبيعي أو تعيق الاستمتاع بالحياة والاستفادة من الممتلكات الخاصة والعامة " .

أما التدهور البيئي فيقصد به وفقا للفقرة الخامسة من المادة الثانية من قانون البيئة البحريني بأنه التأثير على أحد مقومات البيئة الطبيعية ، مما يقلل من قيمتها التاريخية أو الحضارية أو الاقتصادية ، أو يؤدي إلى الإضرار بالكائنات الحية التي تعيش فيها

أو تعتمد عليها، أو يؤدي بصفة عاجلة أو آجلة إلى أي إضرار بالبيئة أو بإمكانيات الاستفادة منها أو يغير من طبيعتها.

بينما تبنى المشرع العماني مفهوماً واسعاً للتدهور البيئي، فقد نصت المادة الأولى من قانون حماية البيئة لسنة ٢٠٠١م بأنه التأثير على البيئة بما يقلل من قيمتها أو يغير من طبيعتها أو يستنزف مواردها الطبيعية فلم يشترط مدى أو درجة جسامته معينة لهذا التأثير.

فيما اعتبر المشرع الكويتي بحسب المادة الأولى سالفه البيان التلوث الجسيم مصدراً للتدهور البيئي إذا كان من شأنه الحيلولة دون الاستمتاع بالحياة أو الحد من الاستعمال المعتاد للأموال الخاصة، أو الممتلكات العامة كالطرق والمباني الحكومية والمنتزهات وغيرها...

وفي ضوء ما تقدم يمكن القول إن التلوث البيئي أوسع نطاقاً من التدهور البيئي باعتبار الأخير يرتبط بصفة خاصة بالعناصر الطبيعية للبيئة، وبعبارة أخرى فإن التدهور البيئي يمثل المظهر الأكثر خطورة من مظاهر التلوث البيئي.

ثالثاً - أجهزة حماية البيئة :

إن نجاح سياسة إدارة عقلانية للبيئة يتوقف أولاً على القدرات المؤسسية، ذلك أن النصوص القانونية وحدها غير كافية على تنظيم أي مجال من مجالات الحياة العامة للأفراد، ما لم يتم تعزيزها بأجهزة ذات فعالية تتحكم في القضايا البيئية عن طريق ما يمنحه لها المشرع من أساليب فاعلة في هذا الإطار.

وقد حرصت أغلب الدول المتحضرة على إقامة هيئات فنية متخصصة تقوم بدراسة كافة السبل الكفيلة بالحفاظ على سلامة البيئة ودفع التلوث عنها، وتتمتع هذه الهيئات في

معظم الدول ببعض صلاحيات السلطة العامة.

ويذكر من بين هذه الهيئات وكالة حماية البيئة بالولايات المتحدة الأمريكية ، وهيئة مكافحة التلوث بالنرويج ، وعلى المستوى العربي يضطلع بهذه المهمة هيئات اخرى مثل المجلس الأعلى للبيئة بمملكة البحرين وجهاز شؤون البيئة في مصر ، ومصلحة الارصاد وحماية البيئة بالسعودية ، ومجلس حماية البيئة بالكويت ، ووزارة تهيئة الاقليم والبيئة بالجزائر.^(١)

ويمكن تقسيم اجهزة حماية البيئة في مملكة البحرين إلى اجهزة على المستوى القومى والى اجهزة على المستوى المحلى ، ونعرض لكل منهما على مستوى المملكة مقارنة ببعض التنظيمات المقابلة في بعض التشريعات المقارنة ، وذلك في البندين التاليين:

١- تأسيس المجلس الأعلى للبيئة على المستوى القومى :

أناط المرسوم بقانون ٤٧ لسنة ٢٠١٢ المعدل للمرسوم بقانون (٢١) لسنة ١٩٩٦ والرسوم بقانون رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٢ ، بالمجلس الأعلى للبيئة مهمة حماية البيئة من مخاطر التلوث البيئى على المستوى القومى بعد ان كان الأمر منوطاً بجهاز البيئة التابع لوزارة الإسكان والبلديات ثم بالهيئة العامة لحماية الثروة البحرية والبيئية والحياة الفطرية.

وحسناً فعل المشرع البحريني بأن اناط بهذا المجلس ممارسة شؤون البيئة وبالتالى ممارسة جميع الاختصاصات والصلاحيات لرقابة البيئة بجهة واحدة مستقلة لمنع

(١) د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة ، جامعة الامارات ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٧ ، ص ٣٥.

التداخل مع الجهات المعنية الأخرى.

وفي هذا السياق يُعد المجلس الأعلى للبيئة "هيئة مستقلة ملحقة بمجلس الوزراء، ويصدر بتشكيله وتحديد مدة عضويته مرسوم"^(١).

ووفقاً للمادة الثانية من المرسوم بقانون الصادر بشأن المجلس الأعلى للبيئة يكون للمجلس جهاز تنفيذي يشكل برئاسة رئيس تنفيذي بدرجة وكيل وزارة يعين بمرسوم بناء على ترشيح رئيس المجلس، ويتولى تصريف شؤون المجلس الفنية والإدارية والمالية وفقاً للوائح المجلس، ويعاون الرئيس التنفيذي نائب له وعدد كافٍ من الموظفين تسرى عليهم أحكام قانون الخدمة المدنية وقانون تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي الحكومة.

وقد أسند المشرع بموجب المادة الأولى من المرسوم بقانون ٤٧ لسنة ٢٠١٢م سالف الإشارة إلى المجلس الأعلى للبيئة ممارسة اختصاصات جهاز البيئة والوزير المختص بشؤون البيئة المنصوص عليها في المرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٦م بشأن البيئة^(٢)، كما أسند إلى المجلس أيضاً اختصاصات الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية المنصوص عليها في المرسوم بقانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٥م بشأن حماية الحياة الفطرية. وبموجب هذا الاسناد التشريعي تتمثل أهم الصلاحيات الأساسية للمجلس الأعلى للبيئة فيما يلي:

-
- (١) بموجب المرسوم بقانون رقم ٩٠ لسنة ٢٠١٢م يشكل المجلس الأعلى للبيئة من رئيس ومن مجموعة من الوزراء المعنيين في مجالات الصحة وشؤون البلديات والكهرباء والنفط والغاز، وبعض الخبراء.
- (٢) انظر المادتين الثالثة والرابعة من المرسوم بقانون ٢١ لسنة ١٩٩٦م.

- ١- وضع الخطط والسياسات، والإشراف على تنفيذها، بما يحقق أغراضه.
 - ٢- المشاركة في رسم سياسة الأبحاث العلمية المتعلقة بالبيئة، وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.
 - ٣- الحق في طلب البيانات التي يراها ضرورية من أية جهة تمارس نشاطاً، قد يؤدي إلى تلوث أو تدهور البيئة.
 - ٤- دراسة العقود والإتفاقات، التي تقرر حقوقاً لجهاز البيئة أو ترتب إلتزامات عليه.
 - ٥- الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون.
- وفي هذا السياق يقوم المجلس بممارسة الاختصاصات التي كانت مسندة لجهاز البيئة وفقاً للمادة الثالثة من قانون البيئة، والمتمثلة في إصدار القرارات والتعليمات في جميع المسائل التي تختص بالبيئة وممارسة جميع الصلاحيات والسلطات اللازمة لذلك، وعلى الأخص ما يأتي:
- ١- وضع الخطط والسياسات، والإشراف على تنفيذها، بما يحقق أغراضه.
 - ٢- المشاركة في رسم سياسة الأبحاث العلمية المتعلقة بالبيئة، وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.
 - ٣- الحق في طلب البيانات التي يراها ضرورية من أية جهة تمارس نشاطاً، قد يؤدي إلى تلوث أو تدهور البيئة.
 - ٤- دراسة العقود والإتفاقات، التي تقرر حقوقاً لجهاز البيئة أو ترتب إلتزامات عليه.
 - ٥- الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون.
- كما يتولى المجلس أيضاً اختصاصات الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية والمنصوص عليها في المادة الرابعة من المرسوم بقانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٥

بشأن الحياة الفطرية، والتي تتمثل في الآتي:

- ١) اقتراح مشروعات القوانين واللوائح التي تحقق حماية الحياة الفطرية وإنماءها.
- ٢) دراسة الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالحياة الفطرية وتقديم التوصيات المناسبة بشأنها.

٣) إصدار التوصيات اللازمة من أجل حماية الحياة الفطرية.

- ٤) متابعة الأنشطة العامة والخاصة التي تؤثر بشكل سلبي على حماية الحياة الفطرية.
- ٥) دراسة طبيعة البيئة البحرية والبيئة البرية بقصد تحديد المناطق المحمية بالتنسيق مع الجهة الحكومية المعنية.

- ٦) العمل بمختلف الوسائل على تنمية الوعي لدى المواطنين من أجل حماية الحياة الفطرية والمحافظة على التراث الطبيعي والإبقاء على تنوع البيئات الطبيعية، وحماية الكائنات الفطرية خاصة الأنواع النادرة منها المهددة بالانقراض من حيوان أو طير أو نبات.

ويبين من طرح الاختصاصات المسندة إلى المجلس الأعلى للبيئة انها وردت متنوعة وشاملة بدرجة كبيرة الا انها لاينقصها التداخل والتكرار، وكان الاجدر بالمشرع البحريني لدى انشاء المجلس الأعلى للبيئة بموجب المرسوم بقانون ٤٧ لسنة ٢٠١٢ ان لا يقتصر على مجرد اسناد اختصاصات جهاز البيئة السابق والهيئة الوطنية لحماية البيئة الفطرية إلى المجلس ، ومن ثم نتوقع اصداره لتشريع عصرى لحماية البيئة في المستقبل القريب.

ولعل ذلك ما فعله المشرع الكويتي في القانون رقم ٤٢ لسنة ٢٠١٤ والمعدل بالقانون رقم ٩٩ لسنة ٢٠١٥ سابق الاشارة بشأن حماية البيئة حيث أناط بالمجلس

الأعلى البيئة اختصاصات أصيلة ومتطورة وجعل رئاسته لرئيس مجلس الوزراء أو النائب الأول، والحق به هيئة عامة لها الشخصية الاعتبارية تدار من خلال مجلس إدارة يجمع بين العناصر الإدارية والفنية وممثلين عن المجتمع المدني واعترف له باختصاصات متنوعة ومحددة، كما أنشأ صندوق لتمويل الأنشطة المتصل بحماية البيئة.^(١)

وقد كان المشرع المصرى سابقا بدوره في هذا الصدد وجاء ذلك جليا في قانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ وتعديلاته حيث انشأ وزارة للبيئة وجهاز لشؤون البيئة ملحقا برئاسة الوزراء تكون له الشخصية الاعتبارية واعترف له بجملة من الاختصاصات ويديره مجلس اداره له اختصاصات فعلية، فضلا عن انشاء صندوق لتمويل أنشطة حماية البيئة.^(٢)

٢- على المستوى المحلى :

تحرص معظم التشريعات اقتناعا بأهمية البيئة على اسناد دورهام لمنظمات المجتمع المدني أو ما يسمى بجمعيات النفع العام المعنية بالبيئة في مجال حماية البيئة، سواء باتاحة انشاء الجمعيات المتخصصة في حماية البيئة تحت اشراف الجهة الإدارية المختصة ، أو باقرار تمثيلها ضمن الأجهزة الرسمية المختصة بهذا الأمر أو بأدراج حماية البيئة من بين اختصاصات المجالس المحلية أو البلدية ، ويعد هذا الاتجاه محمودا باعتبار ان حماية البيئة فضلا عن كونها ذات طابع قومي، فهى قضية مجتمعية في

(١) المواد ٤، ٥، ١٣ من قانون حماية البيئة الكويتى المعدل .

(٢) المواد ٥-١٥ من قانون البيئة المصرى وتعديلاته.

الأصل .

وفي هذا السياق حرص المشرع البحريني من جانبه على وضع حماية البيئة من بين المهام المسندة للبلديات واجهزتها التنفيذية والشعبية ، فقد جاء في المادة ١٩ من قانون البلديات رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠١ ان يختص المجلس البلدى فى حدود السياسة العامة للدولة وخططها التنموية بتقديم الخدمات البلدية فى دائرة اختصاصه وله على الأخص :
" (ج) العمل على حماية البيئة من التلوث على ضوء تجارب الدول المختلفة وانظمة المؤسسات الدولية فى مجال البيئة وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة بشؤون البيئة فى الدولة."

و يبدو ذلك واضحاً ايضاً فى المادة السادسة من التشريع المصرى، والمادة ٢/٥ من التشريع الكويتى لحماية البيئة.^(١)

المطلب الثانى الإجراءات الإدارية لحماية البيئة

أولاً - تحديد مفهوم حماية البيئة :

تحرص معظم التشريعات على توفير الحماية القانونية للبيئة، وذلك نظراً لأهميتها فى

(١) نصت المادة المذكورة من قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ على :

"يشكل مجلس إدارة جهاز شؤون البيئة برئاسة الوزير المختص بشؤون البيئة وعضوية كل من :

- ثلاثة عن المنظمات غير الحكومية المعنية بشؤون البيئة يختارون بالإتفاق مع الوزير المختص بشؤون البيئة "

كما نصت المادة الفقرة الثانية من المادة الخامسة من التشريع الكويتى بأنه:

يصدر قرار من المجلس الأعلى بتشكيل مجلس إدارة الهيئة لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة مماثلة واحدة، ويكون مجلس الإدارة برئاسة المدير العام وعضوية: ممثلين اثنين عن جمعيات النفع العام المعنية بالبيئة .

المساهمة في تحقيق حياة خالية من التلوث.

وتضطلع الإدارة البيئية بصلاحيات واسعة في مجال تطبيق السياسة الوقائية المتعلقة بالبيئة بشكل عام، ففي مجال مكافحة التلوث تلجأ الإدارة إلى وضع القيود على الحريات العامة كتلك المفروضة على حية التجارة والصناعة، والوقاية من المخلفات الضارة التي قد تنشأ عن ممارستها.^(١)

وفي هذا السياق حددت الفقرة الثالثة من المادة الثانية من قانون البيئة البحريني رقم (٢١) لسنة ١٩٩٦ مفهوم حماية البيئة بأنها :

" المحافظة على البيئة والارتقاء بمستواها ومنع أو التخفيف من حدة تلوثها والمحافظة على ديمومتها".

كما حدد المشرع المصري من جانبه مفهوم حماية البيئة في الفقرة التاسعة من المادة الأولى من قانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بأنها : " المحافظة علي مكونات البيئة والارتقاء بها ومنع تدهورها أو تلوثها أو الإقلال من حدة التلوث وتشمل هذه المكونات الهواء والبحار والمياه الداخلية متضمنة نهر النيل والبحيرات والمياه الجوفية والأراضي، والمحميات الطبيعية والموارد الطبيعية الأخرى".

وفي ذات الاتجاه سار المشرع القطري في تحديده لحماية البيئة في قانون حماية البيئة بأنها المحافظة على مكونات البيئة والارتقاء بها ومنع تدهورها او تلوثها أو الاقلال من حدة التلوث.^(٢)

(١) د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ٦٧.

(٢) المادة ١٦ من المرسوم بقانون حماية البيئة القطري رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٢.

وفي هذا السياق يمكن القول ان حماية البيئة لا يقصد بها الحماية من الاضرار فحسب
بها بل تأمين البيئة على أساس علمي لمختلف المصادر الطبيعية والعمل على تطويرها ،
وبالتالى لا يمكن اغفال الالتزام بالتنمية المستدامة *Obligation de promouvoir*
development durable كأحد مجالات حماية البيئة، وهو ما اقره ميثاق البيئة الفرنسى في
المادة السادسة، وطبقه مجلس الدولة في جانب من احكامه.^(١)

ومن ثم يمكن القول بأنه يقصد بحماية البيئة الحماية بمفهومها الواسع باعتبارها
ليست وليدة تشريع فقط ، انما هي مجسدة في المواثيق الدولية والقواعد الدستورية ،
حيث نجد غالبية دساتير العالم وان لم تضع حماية خاصة للبيئة، فانها على الأقل تضمن
حق الحياة في ظروف بيئية لائقة .

ثانياً - الأساس القانوني لحماية البيئة :

تستمد حماية البيئة أساسها القانوني من مصادر متنوعة وفقاً لنطاق التنظيم ، فعلى
المستوى الدولي تستمد الحماية أساسها من الاتفاقيات الدولية .^(٢)
بينما تستمد أساسها القانوني على المستوى الداخلى من الدساتير والتشريعات ، وفي
هذا المجال نصت الفقرة (ح) من المادة التاسعة من الدستور البحريني الصادر سنة
١٩٧٣ المعدل سنة ٢٠٠٢ على: " تأخذ الدولة التدابير اللازمة لصيانة البيئة والحفاظ

(1) CE, 16 avril 2010, *Association Alcaly et autres*, n°s 320667.

(٢) نذكر من بين هذه الاتفاقيات :

- اتفاقية باريس المتعلقة بحماية التراث الثقافي والطبيعي والعالمي لسنة ١٩٧٢، واتفاقية فيينا لحماية طبقة
الأوزون لسنة ١٩٨٥، الاعلان العالمي لحماية البيئة لسنة ١٩٨٩، واتفاقية ريو دي جانيرو لسنة ١٩٩٢ بشأن
التغيرات المناخية، ولمزيد من التفاصيل راجع: د. مريم بنت حسن ال خليفة، البيئة وانظمة حمايتها، جامعة
البحرين، الطبعة الأولى، ٢٠١٠، ص ٥٨ وما بعدها.

على الحياة الفطرية."

كما حرص المشرع من جانبه على تنظيم شؤون البيئة وآليات حمايتها وفقا للمرسوم بقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٦ سالف الإشارة، وفي هذا السياق وعلى سبيل المثال وردت المادة السادسة من هذا القانون على: "لا يجوز لأي شخص أو مشروع، استخدام البيئة في أي نشاط يلوث البيئة، أو يسهم في تدهورها، أو يلحق ضرراً بالموارد الطبيعية أو الكائنات الحية أو يخل، أو يمنع الاستخدام أو الإستعمال أو الاستغلال الرشيد والمشروع للبيئة."

ويبدو هذا الاهتمام واضحاً على صعيد التشريع المقارن، فقد برز اهتمام النظام القانوني المصري بحماية البيئة على المستويين الدستوري والتشريعي، هذا من جانب^(١).

ومن جانب آخر حرص المشرع الدستوري في سلطنة عمان على التأكيد على حماية البيئة، فقد نصت المادة(١٢) من الدستور الصادر سنة ١٩٩٦ على:

(١) نصت المادة (٤٦) من الدستور المصري الحالي لسنة ٢٠١٤ على:

"لكل شخص الحق في بيئة سليمة، وحمايتها واجب وطني، وتلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ عليها....."

كما نصت المادة(١٩) من القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل بالقانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ على: "يلتزم كل شخص طبيعي أو اعتباري عام أو خاص بتقديم دراسة تقويم التأثير البيئي للمنشأة أو المشروع إلى الجهة الإدارية المختصة أو الجهة المانحة للترخيص قبل البدء في تنفيذ المشروع، ويكون إجراء الدراسة وفقاً للعناصر والتصميمات والمواصفات والأسس والأحمال النوعية التي يصدرها جهاز شؤون البيئة بالتنسيق مع الجهات الإدارية المختصة، وتلتزم الجهات الإدارية المختصة بتقديم خرائط للمناطق الصناعية توضح أنواع الصناعات المسموح بها حسب الأحمال البيئية...".

" تعنى الدولة بالصحة العامة وبوسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والابوئة وتسعى لتوفير الرعاية الصحية لكل مواطن وتشجع على انشاء المستشفيات والمستوصفات ودور العلاج الخاصة باشراف من الدولة ووفقا للقواعد التي يحددها القانون كما تعمل على المحافظة على البيئة وحمايتها ومنع التلوث عنها".

ومن جانبه حرص المشرع الدستوري الفرنسي في المادة ٣٤ من الدستور الحالي الصادر سنة ١٩٥٨ والمعدل ٢٠٠٨ المشرع بضبط المبادئ والقواعد اللازمة لحماية البيئة، كما يُعد الاصلاح الدستوري الصادر في الأول من مارس سنة ٢٠٠٥ في فرنسا أساسا ملزما للسلطات العامة والإدارية في مجال حماية البيئة، وهو الأمر الذي اقره قضاء مجلس الدولة الفرنسي .^(١)، حيث اسس قضاؤه مسؤولية الاشخاص العامة على أساس الخطأ وافر مبدأ التعويض عن الاضرار الناتجة عن انفجار حدث سنة ٢٠٠١ وما ترتب على ذلك من اهدار لحق الإنسان في العيش في بيئة خالية من التلوث.^(٢)

رابعا - آليات حماية البيئة:

تضطلع الأجهزة الإدارية المعنية بحماية البيئة أو ما تسمى هيئات الضبط الإداري البيئي بآليات قانونية متنوعة في مجال تطبيق السياسة الوقائية المتعلقة بالبيئة بشكل عام، ففي مجال مكافحة التلوث تلجأ الإدارة إلى وضع القيود على الحريات العامة كتلك المفروضة على حرية التجارة والصناعة، والوقاية من المخلفات الضارة التي قد تنشأ عن ممارستها^(٣).

(1) Par sa décision d'Assemblée Commune d'Annecy CE, 3 octobre 2010, n° 297931

(2) CE, 17 décembre 2014, Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c/ M. D. et autres, n°s 367202

(٣) د. أحمد حامد البدرى، الحماية القانونية للبيئة في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، مركز البحوث،

معهد الإدارة العامة، ٢٠١٠، ص ٢٣.

وعليه فإن السلطة الإدارية بوصفها ممثلاً للدولة ومعبراً عن إرادتها يمكنها إيراد نوع أو آخر من من القيود على الحقوق والحريات والنشاطات الفردية الخاصة مادام هدفها من وراء ذلك متمثل في ضمان سلامة الدولة وحماية المجتمع بالمحافظة على نظامه العام^(١).

وتتعدد الآليات التي كفلها القانون لهذه الأجهزة لحماية البيئة من التلوث، وتتفاوت هذه الوسائل من حيث الطبيعة والاثار القانونية بين استصدار العقوبات الجنائية سواء المالية كالغرامات، أو المقيدة للحرية^(٢)، وبين صلاحية اتخاذ بعض الإجراءات الإدارية لتحقيق غايتها في حماية البيئة كاللوائح والقرارات الفردية والتنفيذ الجبري، فضلاً عن اتخاذها لبعض التدابير الإدارية الوقائية والعلاجية التي تنص عليها التشريعات البيئية. وفي هذا الصدد منح المشرع جهة الاختصاص في معظم الأنظمة القانونية صلاحية اتخاذ تدابير وجزاءات إدارية متنوعة ومتدرجة لمنع أو للحد من ارتكاب مخالفات البيئة المتنوعة كالترخيص والمنع والوقف.

فالمشرع الفرنسي، بموجب المادة 1-511 L. من تقنين البيئة، يشير إلى المصانع والورش والمستودعات، ومواقع البناء، وبشكل عام، فمثل هذه المرافق التي يديرها أي شخص طبيعي أو اعتباري، عام أو خاص، التي قد تشكل مخاطر بالصحة والأمن والسلامة العامة، سواء للزراعة أو لحماية الطبيعة والبيئة والمناظر الطبيعية، سواء

(١) د مصطفى محمود عفيفي، التحديات المعاصرة لمشكلات البيئة والتنمية واساليب مواجهتها تشريعياً، بحث مقدم الى مؤتمر نحو دور فاعل للقانون لحماية البيئة، ١٩٩٩، مجلة الشريعة والقانون، المجلد الثاني، ١٩٩٩، ص ٢٧.

(٢) راجع الأمثلة للعقوبات الجنائية التي وردت بالمادة (٢٩) من قانون حماية البيئة.

للاستخدام الرشيد للطاقة ، أو للحفاظ على المواقع والآثار والتراث الأثري".
وبموجب ذلك النص تخضع هذه المرافق للرقابة من جانب الإدارة أكثر أو أقل صرامة وفقا لدرجة خطورتها وذلك بدءا من الانذار البسيط أو تسجيل النشاط وتخضع لتخفيض التقنية ، في حين تتصاعد درجة الرقابة إلى من تطلب الترخيص لممارسة النشاط إلى درجة الاشراف الإداري الدقيق وينطبق ذلك على سبيل المثال بالنسبة للمنشآت التي ينجم عنها "خطرا كبيرا" كالمحاجر والمنشآت النووية ، وذلك وفقا لما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي^١.

وليس ثمة شك في ان الأهمية الفائقة لنجاح تلك التدابير والجزاءات الإدارية في تحقيق اهدافها الوقائية والعلاجية لحماية المجتمع وابعائه من اخطار التلوث تعد صادرة من اتصالها الوثيق وارتباطها الذي لاتنفصم عراه بحياة ابناء المجتمع وسلامتهم الصحية، ومن ثم بات متعينا التأكيد على فاعليتها وتأثيرها الايجابي في هذا المجال من خلال تحرى الدقة وللعناية البالغة عند تحديدها كما وكيفا وانتقاء انواعها الفاعلة غير الصورية أو المجردة عن معانى الردع والزجر برافديه العام والخاص^(٢).

ويعتبر الترخيص بممارسة النشاط من ابرز التدابير الإدارية الوقائية التي تتخذها السلطات الإدارية بوصفها سلطة للضبط الإداري ، كما يعد وقف ومنع ممارسة النشاط الخطر على البيئة من ابرز العقوبات الإدارية التي يتيحها القانون لجهات الضبط الإداري للحد من مخاطر التلوث البيئية ، وسنشير بأيجاز إلى الترخيص والمنع، على ان نولى

(1) CE, 11 juin 2014, M. B...A... et autres, n° 362620.

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، الجزء الأول، ١٩٨٢، بند ٢٤، ص

المزيد من الاهتمام بأجراء الوقف في المبحث التالي كمحور أساسى لهذه الدراسة.

١- الترخيص:

الأصل أن يمارس الأفراد نشاطهم وحريةهم دون إذن مسبق، إلا أن ترك هذا الأمر دون تنظيم يترتب فوضى عارمة في المجتمع، وعلى هذا النحو فإنه يجب على جهة الإدارة أن تنظم الإذن السابق أو الترخيص بطريقة موضوعية، بحيث يمنح الإذن بطريقة عامة مجردة، فيمنح لكل من تتوافر فيه الشروط بلا تمييز.^(١)

ويقصد بالترخيص الإذن الصادر عن الإدارة المختصة لممارسة نشاط معين، والترخيص ما هو إلا وسيلة من وسائل الضبط الإداري، وهو عبارة عن قرار صادر عن السلطة العامة، الهدف منه تقييد حريات الأفراد بما يحقق النظام العام داخل المجتمع، ولهذا الأسلوب تطبيق واسع في مجال حماية البيئة.

وبعبارة أخرى فإن الترخيص هو الإذن الصادر من الإدارة المختصة بممارسة نشاط معين لا يجوز ممارسته بغير هذا الإذن، وتقوم الإدارة بمنح الترخيص إذا توافرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون لمنحه، والأصل أن الترخيص دائم ما لم ينص فيه على توقيته، ويجوز تجديد الترخيص المؤقت بعد استفاء الشروط المطلوبة.^(٢)

ويعد الترخيص أحد أهم الأساليب الوقائية لحماية البيئة، لأنه ليس لهيئات الضبط المختصة بحماية البيئة منح التراخيص إلا بعد تحققها من توفر الشروط اللازمة والتي قد تتعلق بشخص المتقدم طبيعي أو معنوي ومتى توفرت هذه الشروط يصدر الإذن

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٦/٤/١٩٦٠ مجموعة المبادئ، السنة الخامسة، ص ٧٨.

(٢) د محمد حسين عبد القوي: الحماية الجنائية للبيئة الهوائية، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٧٨.

بممارسة النشاط وفقاً لمقتضيات حماية البيئة^١.

وفي هذا السياق نصت الفقرة الأولى من المادة الرابعة عشر من قانون البيئة على اشتراط الحصول على ترخيص بشأن ممارسة الأنشطة الخطرة على البيئة، حيث وردت بأنه: "يحظر تداول المواد والمخلفات الخطرة، بغير ترخيص من جهاز البيئة". كما فرضت المواد ٢٨، ٢٦، ٢١ من قانون البيئة الكويتي ضرورة الحصول على تراخيص قبل ممارسة الأنشطة المتصلة بإنتاج وتداول المواد الكيميائية، وتداول النفايات المشعة والصلبة.

٢- المنع أو الحظر:

المنع بوجه عام وسيلة تلجأ إليها سلطات الضبط الإداري لحفظ النظام العام بالنهي عن اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط محدد لخطورته على النظام العام، بينما يقصد بالمنع كتدبير إداري لحماية البيئة بأنه حظر إثبات تصرفات يقدر القانون مدى خطورتها وأضرارها، أو بعبارة أخرى إصدار سلطة الاختصاص بأصدار قرار بإلزام احد المشروعات بالامتناع عن استخدام مادة أو اجهزة معينة ترتب خطراً على البيئة. فالمنع او الحظر اذن وسيلة قانونية تستخدمها الادارات الضبطية عن طريق قراراتها الإدارية، بهدف منع إثبات بعض التصرفات الخطرة والتي تنجم عنها آثار سلبية على البيئة، فكثيراً ما يلجأ القانون في حمايته للبيئة إلى حظر إثبات بعض التصرفات التي يقدر خطورتها وضررها على البيئة، وقد يكون هذا الحظر "مطلقاً" وقد يكون "نسبياً".

(١) د. نواف كنعان، " دور الضبط الإداري في حماية البيئة - دراسة تطبيقية في دولة الامارات العربية المتحدة"، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد ٣، العدد ١، فبراير ٢٠٠٦. ص ٨٢ وما بعدها.

وقد حرصت التشريعات البيئية على إيراد نص بشأن الحظر بنوعيه المطلق والنسبي بحسب تقديرها لخطورة التصرف محل الحظر، وفي هذا السياق يمكن التفرقة بين المنع أو الحظر المطلق والحظر النسبي، ويعني الحظر المطلق أن يحظر القانون وبشكل مطلق لا استثناء فيه ولا ترخيص معه ممارسة أفعال معينة نظراً لما لها من آثار ضارة بالبيئة، ومن الأمثلة على ذلك في فرنسا المرسوم بقانون في ٣/١/١٩٥٩ الذي حظر الصيد في الأنهار باستخدام العقاقير المخدرة أو التفجير بالكهرباء، وكذلك حظر تلوث الموارد المائية بما يغير خواصها وقيمتها^(١).

وفي ذات السياق أقر تقنين البيئة الفرنسي الصادر سنة ٢٠٠٠ وتعديلاته وميثاق البيئة الفرنسي الصادر في ٢٠٠٥ جملة من النصوص بشأن حظر العديد من الأنشطة الضارة بالبيئة ومن بينها على سبيل المثال المادة الثالثة من الميثاق والتي تضمنت الزام كافة الأشخاص الاعتبارية والخاصة بعدم اتخاذ تصرفات ضارة بالبيئة.

أما الحظر النسبي، فيتجسد بمنع التشريعات البيئية القيام بأعمال أو نشاطات معينة لما لها من خطر على البيئة إلا بعد الحصول على إذن أو موافقة أو ترخيص من هيئات الضبط الإداري البيئي أو اتخاذ بعض الاحتياطات اللازمة وفقاً للشروط وضوابط حماية البيئة، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (٢٩) قانون في شأن البيئة المصري الذي حظر وبشكل نسبي مزاوله بعض النشاطات التي من شأنها الأضرار بالبيئة إلا بعد توفر شروط محددة، مثال ذلك حظره لتداول المواد والنفايات الخطرة إلا بترخيص يصدر

(١) وهو ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه ومن بينها:

Conseil d'État s'est prononcé sur la portée de ces dispositions dans une décision d'Assemblée Fédération nationale de la pêche en France (12 juillet 2013, n° 344522)

من الجهة المختصة وفق الشروط والإجراءات التي تضعها اللائحة التنفيذية لمنح الترخيص والجهة المختصة بإصداره ويصدر الوزراء بحسب اختصاصهم وبالتنسيق مع وزير الصحة وجهاز شؤون البيئة جدولاً بهذه المواد.

و يختص المجلس الأعلى للبيئة طبقاً للمادتين الأولى من المرسوم بقانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠١٢م والسادسة والعشرين من قانون البيئة البحريني بأصدار قرار المنع دائماً أو مؤقتاً لمدة معينة يحددها المجلس وفقاً لدرجة ومستوى الخطورة التي قد يسببها استعمال الاداة اوالمادة المستخدمة، هذا من جانب.

ومن جانب آخر يحق للجهة المختصة كأصل عام اصدار قرار بتمديد مدة الوقف أو جعل الوقف أو المنع دائماً، ويجوز أن يتضمن قرار المنع المؤقت بمدة معينة، اتخاذ احتياطات محددة، يجب تنفيذها خلال هذه المدة .

وبهذا المعنى فإن المجلس أو من يفوضه يملك سلطة تقديرية نسبية في ممارسة تدبير المنع متى كان في استعمال ادوات المشروع خطراً على البيئة، وذلك في ضوء معايير قياس التلوث البيئي التي يتم الاتفاق بشأنها بين الجهة المختصة والأجهزة الإدارية الحكومية المعنية، وذلك وفقاً لما اقرته المادة (٢٣) من المرسوم بقانون ٢١ لسنة ١٩٩٦^(١).

وفي هذا الصدد اتجهت بعض التشريعات التي تبني اتجاهها متوسعا في شأن نطاق

(١) ورد نص هذه المادة على النحو التالي: "يقوم جهاز البيئة، بالتشاور مع الأجهزة الحكومية المعنية، بتحديث معايير التلوث والمواصفات البيئية على ضوء الاكتشافات والدراسات العلمية والميدانية التي تجري محليا ودوليا، وتكون هذه المعايير والمواصفات، ملزمة لكافة الأطراف المعنية."

الحظر أو المنع المطلق إلى امكانية منع ممارسة نشاطا بالكامل وليس مجرد الآلات أو المواد، وفي هذا السياق ذهب المشرع المصري إلى المنع المطلق لحماية البيئة المائية من التلوث بأن حظر على السفن أياً كانت جنسيتها تصريف أو إلقاء الزيت أو المزيج الزيتي في البحر الإقليمي أو المنطقة الاقتصادية الخاصة لجمهورية مصر العربية^(١).

كما أكد قانون حماية البيئة وتنميتها على المنع المطلق لحماية البيئة البحرية على حظر على الوسائل البحرية التي تنقل المواد الخطرة إلقاء أو تصريف أية مواد ضارة أو نفايات في البيئة البحرية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، كما يحظر على الوسائل البحرية التي تحمل مواد ضارة منقولة في عبوات أو حاويات شحن أو صهاريج نقالة أو عربات صهريجية برية أو حديدية التخلص منها بإلقائها في البيئة البحرية للدولة^(٢).

(١) المادة (٤٩) من القانون المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل في شأن البيئة .

(٢) المادة (٢٧) من قانون حماية البيئة وتنميتها الاماراتي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ المعدل.

المبحث الثاني وقف الأنشطة الخطرة على البيئة

تمهيد وتقسيم :

يعد وقف المشروعات الخطرة على البيئة، من أبرز الإجراءات الإدارية التي أتاحتها المشرع البحريني للحد من مشكلة التلوث البيئي .
وفي هذا المبحث سنلقى الضوء على أهم الجوانب المتصلة بقرار وقف الأنشطة الملوثة للبيئة من حيث التنظيم القانوني والمفهوم وضوابط اتخاذ قرار الوقف، هذا فضلا عن أهم أوجه العلاقة بين اجراء الوقف وبين بعض التدابير والآليات الإدارية الاخرى لحماية البيئة، كما نعرض لاجراء الوقف من حيث الطبيعة والآثار القانونية المترتبة عليه، وما يثيره هذا الإجراء من إشكاليات قانونية نتعرض لها في موضعها.
وسيكون تناولنا لهذا الموضوع في سياق تحليل النصوص المنظمة في التشريع البحريني وبعض التشريعات المقارنة، بهدف استجلاء جوانب هذا الإجراء والاستفادة من الأنظمة المقارنة.

وفي ضوء ماتقدم نقسم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:

المطلب الأول : ماهية وضوابط الوقف الإداري للأنشطة الخطرة

المطلب الثاني : الوقف الإداري .. الطبيعة والآثار القانونية.

المطلب الأول

ماهية وضوابط الوقف الإداري للأنشطة الخطرة

أولاً - التنظيم القانوني :

اشار ميثاق العمل الوطني البحريني في البند خامسا من الفصل الثالث بشأن البيئة والحياة الفطرية إلى حتمية اتخاذ الجهات المعنية لكافة الإجراءات القانونية لحماية

البيئة من التلوث والحد من مظاهر هذه الظاهرة، وذلك وفقاً للآتي:

"... كما تأخذ في عين الاعتبار التوجهات العالمية في منع ومعالجة المشكلات البيئية الكبرى وذلك من خلال وضع استراتيجية وطنية لحماية البيئة واتخاذ جميع الإجراءات والتدابير التشريعية المناسبة للحد من التلوث من مصادره المختلفة وتوفير التسهيلات للشركات الصناعية للتحويل للإنتاج النظيف، وضرورة إجراء دراسات التقييم البيئية قبل البدء في تنفيذ المشاريع...".^(١)

كما نصت الفقرة (ح) من المادة التاسعة من الدستور البحريني في سياق الباب الثاني المعني بالمقومات الأساسية للمجتمع على أن: " ... تأخذ الدولة التدابير اللازمة لصيانة البيئة و الحفاظ على الحياة الفطرية".

وفي هذا السياق حرص المشرع البحريني على تمكين السلطة المختصة بحماية البيئة من ممارسة اجراء الوقف في مواجهة الادوات والمشروعات الخطرة على البيئة وفقاً لشرط معينة، فقد نصت الفقرة الأولى من المادة السادسة والعشرين من قانون البيئة بانه: "لوزير الإسكان والبلديات والبيئة ، أن يقرر وقف العمل بأي مشروع إذا ما كان في استمرار العمل بالمشروع خطر على البيئة".

وفي هذا الصدد وطبقاً للمادة الأولى من المرسوم بقانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠١٢ بإنشاء وتنظيم المجلس الأعلى للبيئة سألغة البيان اصبح المجلس الأعلى للبيئة أو من يفوضه وفقاً للقانون أن يقرر وقف العمل بأي مشروع ، ويأتي هذا التنظيم

(١) ميثاق العمل الوطني لمملكة البحرين، المصدق بالامر الاميري رقم (١٧) لسنة ٢٠٠١، المجموعة التشريعية، الامانة العامة، مجلس النواب، ٢٠١٣، ص ٢٣.

التشريعي بالقدر الذي يكفل عدم اساءة استعمال هذه الصلاحية من جانب، وعدم تقييد حرية ممارسة الأنشطة الاقتصادية، من جانب اخر.

كما ورد النص على اجراء وقف العمل في قانون البيئة المصري بأنه : "... فإذا تبين أن أعمالاً أجريت أو شرع في إجرائها مخالفة للأحكام السابقة يكلف المخالف برد الشيء لأصله وإلا تم وقف العمل إدارياً..."^(١)

كما نصت اللائحة التنفيذية لهذا القانون على "... فإذا ما تبين عدم احتفاظ المنشأة بالسجل البيئي أو عدم انتظام تدوين بياناته أو وجود أي مخالفات اخرى يقوم الجهاز بإخطار الجهة الإدارية المختصة لتكليف صاحب المنشأة بخطاب مسجل يعلم الوصول بتصحيح تلك المخالفات على وجه السرعة بحسب ما تقتضيه أصول الصناعة، فإذا لم يتم بذلك خلال ستين يوماً يكون للرئيس التنفيذي بالتنسيق مع الجهة الإدارية المختصة اتخاذ الإجراءات التالية : ٢...- وقف النشاط المخالف لحين تصحيح المخالفة....." ^(٢).

وعلى صعيد التشريع المقارن منح تقنين البيئة الفرنسي المحافظ إيقاف نشاط المنشأة المصنفة المخالفة مؤقتاً حتى يتم تنفيذ الشروط المطلوبة ، وقد يكون الوقف المؤقت كاملاً طيلة المدة المحددة لتنفيذ الشروط ، او قد يكون جزئياً لتجنب تعطيل النشاط بالكامل ، وكذلك يحق له وقف نشاط المنشأة عند تشغيلها دون الحصول على ترخيص أو إي سند قانوني، وكذلك أعطى للوزير المعنى حق وقف نشاط المنشأة

(١) المادة (٧٥) من قانون في شأن البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل.

(٢) المادة (١٨) من اللائحة التنفيذية (المعدلة) لقانون في شأن البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل.

المصنفة حتى زوال الإضرار البيئية الناجمة عن نشاطها التي لم تكن معروفة وقت منح الترخيص القانوني^(١).

كما يجوز أيضا للوزير المعنى بشؤون البيئة في التشريع الفرنسي بعد التنسيق والتشاور مع الوزراء المعنيين اتخاذ اجراءات وتدابير لحماية البيئة من التلوث في مواجهة اصحاب المنشآت الخاصة والعامة وبخاصة في المجالات النووية أو التقنيات الفنية التي تسبب مخاطر للبيئة ، وذلك بموجب الفقرة الثانية من المادة ٥١١ من تقنين البيئة الفرنسي لسنة ٢٠٠٠ والمعدلة بموجب القرار رقم ٢٦٢/٢٠١٢ في ١٣/٧/٢٠١٢، وتدرج هذه الإجراءات من الانذار وصولا إلى اجراء وقف النشاط الخطر على البيئة .

وقد نظمت المادة العاشرة من قانون حماية البيئة القطري رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٢ إجراء الوقف حيث منحت المجلس الأعلى للبيئة بالتنسيق مع الجهات الإدارية المختصة والجهات المرخصة اتخاذ التدابير التي يرى أنها ضرورية لتجنب أو منع أو تخفيف الضرر الذي يحدث للبيئة إلى الحد الأدنى الممكن قبل حدوثه ، ويكون له بوجه خاص الإيقاف المؤقت أو الإلغاء لأي نشاطات يرى أن لها تأثيراً سلبياً على البيئة ، و فرض القيود والشروط والمقاييس والمعايير الفنية أو التشغيلية أو غيرها من المتطلبات اللازمة^(٢).

(١) البنود (١،٢،٧) من المادة (L.514) من تقنين البيئة (code de l'environnement) رقم (٩١٤) لسنة ٢٠٠٠
(٢) نصت المادة (٢١) من قانون البيئة الكويتي ، والمادة ٢٨ من قانون البيئة العماني على إجراء الوقف كأحدى صلاحيات السلطة المختصة بحماية البيئة.

ثانياً مفهوم وانماط وقف الأنشطة الخطرة على البيئة :

يقصد بوقف النشاط إيقاف الإدارة العمل بالمنشأة المخالفة بسبب مخالفتها للقوانين واللوائح ، فهو اذن اجراء تتخذه الجهة الإدارية المختصة ويترتب عليه غلق المنشأة الملوثة للبيئة مؤقتاً إلى أن تتم إزالة وجه المخالفة .

وقد فرض المشرع البحريني على كافة المشروعات عدة التزامات بهدف حماية البيئة منها على سبيل المثال ماورد في المادة الثامنة من القانون بأن تلتزم المشروعات المختلفة، في ممارستها لأنشطتها بعدم انبعاث أو تسرب المواد والعوامل الملوثة للبيئة ، بما يجاوز الحدود القصوى المسموح بها في القانون والقرارات المنفذة له .

ويؤسس اجراء الوقف في ضوء الرغبة في حماية البيئة من التلوث من جانب وكنوع من التدبير الإداري العقابي على المشروع الذي يمارس نشاطا خطرا على البيئة، وما يستتبعه من خسارة مادية على المشروع والعاملين فيه ، من جانب آخر .

ويتخذ إجراء وقف النشاط كأجراء إداري لحماية البيئة من مخاطر التلوث البيئي أحد صورتين وفقا لمدى ونطاق خطورة هذا النشاط على البيئة ، وذلك في ضوء ماتقدره السلطة الإدارية المختصة وفقا للمعايير الفنية والإدارية المطبقة في هذا الصدد .

وتتمثل الصورة الأولى في الوقف الدائم بمعنى ان تتخذ جهة الاختصاص قرارا بالتجميد المستمر والشامل للنشاط الخطر على البيئة وذلك إذا ثبت ان في استمراره خطورة دائمة ، ويتصف هذا الإجراء بطابع استثنائي ، لأن الأصل أن لا يتم اللجوء اليه إلا إذا تطلب الأمر ذلك .

وتبدو خطورة الوقف الدائم في اقترابه من اثار الغلق الإداري كجزاء رادع توقعه السلطة المختصة ، وذلك الذي سنفصله في موضعه ، اما الوقف المؤقت هو عبارة عن

تدبير تلجأ إليه الإدارة في حالة وقوع خطر بسبب مزاولة المشروعات الصناعية لنشاطاتها الملوثة للبيئة ، ويهدف هذا التدبير إلى اجبار القائمين على هذه المشروعات إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع هذا الخطر البيئي ، ومن ثم اعادة تشغيلها بعد ازالة أسباب التلوث البيئي .

ويفهم من ذلك ان الوقف المؤقت هو اجراء وقفي يترتب عليه تجميد النشاط الخطر على البيئة لحين اتخاذ الإجراءات اللازمة لازالة أسبابه .

ويتضح من المادة ٢٦ / ١ من قانون البيئة البحريني أن المشرع اتاح للسلطة المختصة: " إن تقرر وقف العمل بأي مشروع ، إذا ما كان في استمرار العمل بالمشروع خطر على البيئة ، ويكون الوقف دائما أو لمدة معينة يحددها الوزير في قراره ، ويجوز له مد هذه المدة أو جعل الوقف أو المنع دائما، ويشير هذا النص إلى إتاحة المشرع البحريني الوقف الدائم والوقف المؤقت كصورتين للوقف كأحد الإجراءات الإدارية التي تتخذها السلطة الإدارية المختصة متمثلة في المجلس الأعلى للبيئة للحد من مخاطر التلوث البيئي ، وذلك وفقا لما تحدده السلطة المختصة في قرارها ، وطبقا للضوابط التي سنوضحها في البند التالي .

ويقتررب المشرع القطري نسبيا من نظيره البحريني حيث انه بحسب المادة العاشرة من قانون حماية البيئة سالفة الذكر اقر صلاحية المجلس الأعلى للبيئة باتخاذ قرار الايقاف المؤقت للأنشطة التي يرى ان لها تأثير سلبي على البيئة، وذلك بعد التنسيق مع الأجهزة المعنية .

وفي هذا الصدد ذهب قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى ابعاد من ذلك ، فلم يشترط وقوع الخطر أو تحقق تأثير سلبي لشرعية اجراءات حماية البيئة ، وانما اتجه إلى تفعيل

مبدأ الوقاية من المخاطر البيئية الذي اقره ميثاق البيئة الفرنسي في المادة الخامسة، بل وطبق هذا المبدأ على المشروعات ذات النفع العام^(١)
ثالثاً - ضوابط ممارسة اجراء الوقف الإداري:

يمكن تحديد أهم ضوابط ممارسة اجراء وقف المشروعات الخطرة على البيئة في ضوء تحليل الفقرة الأولى من المادة ٢٦ سالفه البيان فيما يلي:

١ - الضابط الأول ان يصدر اجراء الوقف بقرار من السلطة المختصة :

اشترط المشرع صدور اجراء وقف النشاط الخطر على البيئة في سياق قرار اداري، ومن ثم يجب ان تتوافره احترام مبدأ المشروعية، بمعنى ان يكون صادرا عن جهة الاختصاص التي حددها القانون، وان يصدر وفقا للاجراءات القانونية، ويهدف إلى تحقيق المصلحة العامة .^(٢)

وتطبيقا لذلك يجب ان يصدر قرار الوقف من المجلس الأعلى للبيئة وفقا للقانون ، وان يهدف إلى الحد من اضرار التلوث البيئي كهدف مخصص لهذا الإجراء .
ويبدو اتجاه المشرع متسقا مع توجه غالبية التشريعات في هذا الصدد ، فالمشرع المصري اناط بجهاز شؤون البيئة وفقا للمادة ٢٢ من قانون البيئة المصري اتخاذ اجراء الوقف وفقا للاجراءات التي بيئتها على التفصيل الذي سنوضحه لاحقا، كما اوجب المشرع العماني على الوزير المختص باتخاذ قرار الوقف وفقا للشروط التي اوضحتها

(1) Décision d'Assemblée du 12 Avril 2013, qui portait sur la construction de deux lignes à très haute tension (Association coordination interrégionale Stop THT et autres, n°s 342409 .

(٢) لمزيد من التفاصيل حول مفهوم القرار الإداري راجع:

- د شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ٢٠٠٨ -
٢٠٠٩، ص٧ وما بعدها.

المادة ٢٨ من القانون رقم 114 لسنة ٢٠٠١، كما اناطت المادة (٢١) من قانون البيئة الكويتي بالهيئة العامة للبيئة اتخاذ قرار وقف النشاط إذا ثبت خطورة المنتج بيئياً أو صحياً .

ويلاحظ ان المشرع البحريني بخلاف نظيره المصري والعماني والكويتي قد افصح عن اجازة مبدأ التفويض في اتخاذ قرار الوقف بالضوابط المستقرة بأن يكون التفويض جزئياً ومكتوباً وفي حدود القانون وصادراً عن السلطة المختصة مع عدم جواز قيام المفوض اليه بممارسة التفويض في ذات الاختصاص.^(١)

ويصدر التفويض من رئيس المجلس إلى من يراه، ويفضل ان يناط الأمر بالسادة المحافظين باعتبارهم اقدر من ناحية الصلاحيات الإدارية، فضلاً عن اعمال قواعد الاختصاص المكانية تفعيلاً لاجراء الوقف.

ومن جانبنا نشنى على اجازة المشرع البحريني لمبدأ التفويض صراحة وفقاً لما قد تتطلبه الظروف، وتيسيراً على المجلس الأعلى للبيئة بما يكفل له الاضطلاع بالمهام العديدة المسندة اليه وفقاً للمرسوم بقانون ٤٧ لسنة ٢٠١٢ .

٢- الضابط الثاني - أن يسبب نشاط المشروع خطراً على البيئة :

يستند قرار الوقف الصادر من جهة الاختصاص إلى تحقق نشاط خطر على البيئة بالمفهوم الفني والقانوني الدقيق، وإذا كان المشرع قد حدد معنى البيئة الا انه لم

(١) لمزيد من التفاصيل حول شروط التفويض انظر:

- د سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٧٠ وما بعدها

يضع تعريفا للنشاط الخطر.

ويمكن القول ان النشاط الخطر هو النشاط الذى يسبب تلوثا للبيئة على النحو الذى حددتها الفقرة الرابعة من المادة الثانية من المرسوم بقانون ٢١ لسنة ١٩٩٦ بأن يتواجد في البيئة أي من المواد أو العوامل الملوثة بكميات أو صفات، لمدة زمنية قد تؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر، وحدها أو بالتفاعل مع غيرها، إلى الإخلال بالتوازن البيئي، والإضرار بالصحة العامة، أو تؤثر بأية صفة على الإستمتاع بالحياة والاستفادة من الموارد والممتلكات.

وحسنا فعل المشرع البحريني بأن وضع ضوابط لتحديد التلوث البيئي كشرط جوهري لاستعمال السلطة المختصة لصلاحية وقف المشروعات الضارة بالبيئة ، ويستفاد ذلك مما نصت عليه المادة(٢٣) من قانون حماية البيئة بأن:"يقوم جهاز البيئة(المجلس الأعلى للبيئة) ، بالتشاور مع الأجهزة الحكومية المعنية ، بتحديث معايير التلوث والمواصفات البيئية على ضوء الاكتشافات والدراسات العلمية والميدانية التي تجري محليا ودوليا ، وتكون هذه المعايير والمواصفات، ملزمة لكافة الأطراف المعنية".

والتزاما بهذا النص فإن المجلس الأعلى للبيئة لاينفرد بتقدير معايير التلوث البيئي، وانما يتم ذلك بالتنسيق بين المجلس الأعلى للبيئة والأجهزة الإدارية المعنية وفقا لمعيار موضوعي مؤداه نتائج الجهود العلمية والميدانية.

ويتقارب هذا المسلك التشريعي مع اتجاه المشرع المصري فيما قرره في المادة (٢٢) من قانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ بإحتصاص جهاز شؤون البيئة بإجراء الاختبارات المناسبة لبيان تأثير نشاط المنشأة على البيئة ، وتحديد مدى التزامها

بالمعايير الموضوعية لحماية البيئة أو الأحمال النوعية للملوثات، فإذا تبين عدم احتفاظ المنشأة بالسجل البيئي، أو عدم انتظام تدوين بياناته، أو عدم مطابقتها للواقع، أو عدم التزام المنشأة بالمعايير أو الأحمال المشار إليها أو أية مخالفة أخرى لأحكام هذه المادة، يقوم الجهاز بإخطار الجهة الإدارية المختصة بتكليف صاحب المنشأة بتصحيح المخالفة على وجه السرعة .

ويبدو ان المشرع المصرى قد عالج اجراء الوقف بصورة اكثر تفصيلا ، فضلا عن أنه أخذ بالمفهوم الواسع للمخالفات المبررة لاتخاذ اجراء الوقف فلم يقصرها على النشاط الخطر أو الملوث وانما اتاح ذلك فى المخالفات البيئية المختلفة بشرط عدم تصحيح صاحب المنشأة لها رغم منحة مهلة لهذا الغرض .

كما حرص المشرع العماني فى سياق تنظيم وقف المشروعات أو الأنشطة الخطرة على البيئة على تحديد ضوابط اصدار الوقف بأن اشترط فى المادة ٢٨ بضرورة تحقق خطر دأهم أو تأثير ضار على البيئة ، فى حين كان المشرع القطرى أكثر توسعا من حيث إن لم يتطلب تحقق خطر لممارسة صلاحية الإيقاف المؤقت ، بل اكتفى بأن يرتب النشاط أى تأثير سلبى على البيئة .

بينما اتخذ المشرع الجزائرى موقفا أكثر تدقيقا بأن تطلب ان يكون المشروع أو المنشأة ضمن المنشآت الخطرة أو المصنفة والتي حددها فى المادة الثانية من المرسوم التنفيذى رقم ١٩٨/٦ لسنة ٢٠٠٦ بأنها كل وحدة تقنية يمارس فيها نشاط أو عدة أنشطة من النشاطات المذكورة فى قائمة المنشآت المحددة فى التنظيم المعمول به، وبعبارة اكثر تفصيلا يقصد بهذه المنشآت بأنها : كل منشأة صناعية أو تجارية تسبب مخاطر أو مضايقات فيما يتعلق بالأمن العام والصحة والنظافة العمومية والبيئية ، مما

يستدعي خضوعها لرقابة خاصة بهدف منع مخاطرها أو مضايقاتها والتي أهمها خطر الانفجار والحريق والدخان والروائح وإفساد المياه^(١).

وفي هذا السياق لانجد تفاوتاً كبيراً بين المعالجات التشريعية لتحديد المنشآت الخاضعة لعقوبة الوقف فالمعيار هو مدى خطورة المنشأة وحدود الأثر السلبية الماسة بالبيئة.

٣- الضابط الثالث - أن يحدد القرار مدة الوقف :

أشارت المادة ١/٢٦ من قانون البيئة البحريني إلى ضرورة تضمين قرار الوقف لأجله الزمني من حيث كونه دائماً أو مؤقتاً ، وترخص السلطة الإدارية المختصة بتقدير ذلك في ضوء مدى خطورة النشاط ومن ثم تقدير الأجل المناسب للقرار بما يتيح الحد أو ازالة وجه الخطورة على البيئة من جانب صاحب النشاط ، ولا شك أن هذا التوجه من جانب المشرع يعكس اهتمامه بقضية حماية البيئة ، ومن ثم جعل تمديد أو تأقيت قرار الوقف من الامور التقديرية للسلطة الإدارية بالقدر الذي يمكنها من اتخاذ الإجراءات المناسبة لحماية البيئة من التلوث .

ويشير خلو قرار الوقف من تحديد أجله عدم مشروعيته لارتباط ذلك بأجراء جوهري ، لأن الأصل هو تحديد أجل القرار على اعتبار أن الوقف إجراء يمثل قيوداً على حرية ممارسة النشاط ، ويؤدى القول بغير ذلك بأن يصبح الوقف إجراء مؤبداً يترتب آثاراً سلبية على النشاط الاقتصادي ، فالغاية من الوقف ليس الحرمان من ممارسة النشاط في ذاته وإنما الحد من مظاهر التلوث البيئي ، وبعبارة أخرى يجب ان يكون اجل قرار الوقف

(١) د ماجد الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، المرجع السابق، ص ٩١

بالقدر الذى يحقق الغاية المتمثلة في حماية البيئة من التلوث .
ويلاحظ أن المشرع البحريني كنظيره القطرى والكويتى لم يضع حدا اقصى لمدة الوقف ، بينما كان المشرع العماني اكثر تحديدا بأن حدد هذه المدة بما لايجاوز شهرا قابلة للتجديد لمدة أخرى ، وذلك بحسب المادة (٢٨) من قانون البيئة ، ولاشك ان هذا التحديد يمثل في جوهره ضمانا لاصحاب الشأن .
ولا ينفى ذلك بأى حال إمكانية أعمال الرقابة الإدارية من خلال التظلم الإداري والرقابة القضائية على قرار الوقف أو تمديده ، سواء على أساس مخالفة مبدأ المشروعية، او على أساس عدم ملائمة قرار الوقف ، وسنزيد هذا الأمر ايضا في المبحث الثالث.

رابعاً - هل يشترط اصدار المخالف قبل اصدار قرار الوقف؟

يقصد بالإعذار : تنبيه الإدارة مستغل المنشأة المصنفة الملوثة بالزام يقصد معالجة الوضع واتخاذ التدابير الكفيلة للجعل من نشاطه مطابقاً للمقاييس المعمول بها، وهو في هذه الحالة يكن بمثابة إنذار يقيه إنزال العقوبة به ، مما يعني ذلك ضرورة أن تحيط الإدارة المخالف علماً بما تنوي اتخاذه في مواجهته قبل حدوثه .
والثابت أن المشرع البحريني لم يشترط ضرورة منح مهلة للمخالف قبل توقيع قرار الوقف ، فالمادة ٢٦ من قانون البيئة تركت للسلطة الإدارية المختصة تقدير توقيع الجزاء المناسب، وان كان ذلك لايمنعها من توجيه انذارا للمخالف قبل اصدار قرارها .
بينما أوجب المشرع المصري بموجب المادة ٢٢ من قانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ على ضرورة منح اجلا للمخالف قبل اتخاذ قرار الوقف حيث نصت على :
"..... فإذا تبين وجود أية مخالفات يقوم الجهاز بإخطار الجهة الإدارية المختصة

لتكليف صاحب المنشأة بتصحيح هذه المخالفات علي وجه السرعة ، فإذا لم يتم بذلك خلال ستين يوماً يكون للجهاز بالاتفاق مع الجهة الإدارية المختصة اتخاذ الإجراءات القانونية والقضائية اللازمة لوقف النشاط المخالف و المطالبة بالتعويضات المناسبة لمعالجة الأضرار الناشئة عن هذه المخالفات ...".

ويفهم مما تقدم أنه فإذا لم يتم صاحب المشروع بذلك خلال ٦٠ يوماً من تاريخ تكليفه يكون للجهاز بعد إخطار الجهة الإدارية المختصة سلطة تقديرية بأن يمنح مهلة إضافية محددة للمنشأة لتصحيح المخالفات وإلا حق للجهاز أن يقوم بذلك على نفقة المنشأة أو وقف النشاط المخالف لحين إزالة آثار المخالفة ودون المساس بأجور العاملين فيه، ويختلف الأمر في حالة الخطر البيئي الجسيم حيث يتعين وقف مصادره في الحال وبكافة الوسائل والإجراءات اللازمة .

وفي ذات الاتجاه جاء المشرع القطري بالزام السلطة الإدارية بهذا الإجراء أي إنذار المخالف قبل اتخاذ قرار بإيقاف النشاط ومنحه أجلاً لتوفيق أوضاعه وتصحيح المخالفة، حيث نصت المادة ١٦ من قانون البيئة القطري على: "... فإذا تبين وجود أي مخالفات تقوم الأمانة العامة بإخطار الجهة الإدارية المختصة لتكليف صاحب المنشأة بتصحيح هذه المخالفات على وجه السرعة ، فإذا لم يتم بذلك خلال ستين يوماً يكون للمجلس بناء على توصية الأمانة العامة اتخاذ الإجراءات اللازمة لوقف النشاط المخالف، والمطالبة بالتعويضات المناسبة لمعالجة الأضرار الناشئة عن هذه المخالفات".

كما سار المشرع الجزائري في ذات الاتجاه ، ولقد نص المشرع في المادة ٢٥ / ١ من الأمر ٠٣ / ١٠ والتي تنص على أنه : " بقاء الله على تقرير من مصالح البيئة يعذر الوالي

المستغل ويحدد له أجلاً لاتخاذ التدابير لإزالة الأخطار والأضرار المثبتة....".
كما نصت على ذلك أيضاً المادة (٤٨ / ١) من المرسوم التنفيذي لسنة ٢٠٠٦.
ويمثل هذا الاتجاه بالزام السلطة المختصة بتوجيه الإنذار المسبق على اتخاذ اجراء
الوقف اتجاهها محمودا لما يتيح من امكانية تفادي ما قد ينجم عن اجراء الوقف من اثار
سلبية على صاحب النشاط ومن ثم تجنب الدخول في منازعات إدارية وقضائية
مستقبلية.

ولعل ذلك ما دفع قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى تأكيد هذا الإجراء.

خامسا - هل يشترط تسبب قرار الوقف ؟

يعد التسبب شرطا شكليا في القرار الإداري يقصد به ذكر الاسباب التي دفعت
بالإدارة إلى اتخاذ القرار، والقاعدة ان الإدارة ليست ملزمة ببيان الاسباب التي دفعتها
لاتخاذ القرار، الا عند وجود النص الذي يلزمها بذلك.^(١)

ولم يشترط المشرع البحريني صراحةً صدور قرار الوقف مسبباً، ولما كانت القواعد
العامة تقضي بجواز صدور القرار الإداري دون تسبب متى ما لم ينص المشرع صراحةً
على وجوب تسببه، فإن ذلك يعني أن للمجلس الأعلى للبيئة أن يصدر قراره بوقف
المشروع متى قدر أن النشاط قد أدى إلى الإضرار بالبيئة دونما حاجة لأن يقرن قراره
بالأسباب التي دعتة إلى إصداره.

وفي ذات الاتجاه نجد ان التشريعات المقارنة وتحديد الكويتي والقطري والعماني

(1) Teitgen colley(c) -Delmas Marty (m) et punir sans juger ?, de la répression administrative au droit
administrative pénal economica, paris, 1991, p102

(٢) د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لاعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٢٧٢.

لم يستوجب ايهما ضرورة تسبب قرار الوقف في المواد المنظمة لسلطة الوقف .
ويمكن القول أن عدم اشتراط تسبب قرار الوقف هو أمر متقد ، ولا سيما وأن
المشرع جعل من سلطة الجهة الإدارية المختصة في إيقاع جزاء الوقف سلطة تقديرية
في حال خطورة النشاط على البيئة ، وحيث أن جزاء الوقف هو جزاء مؤقت واستثنائي
يؤدي إلى تقييد ممارسة الأنشطة مما يتطلب تضمين القرار الأسباب التي دعت إلى
إصداره بما يتيح إخضاعه لرقابة القضاء للنظر في مدى مشروعيتها أو ملائمتة^(١)
وفي هذا الصدد أبرزت المحكمة الإدارية العليا المصرية أهمية التسبب لاعمال
الرقابة القضائية، حيث قضت في احد احكامها بأنه لئن كانت الإدارة ملزمة بتسبب
قرارها الا انه إذا ذكرت اسبابا له تكون خاضعة لرقابة القضاء للتحقق من مدى مطابقتها
او عدم مطابقتها للواقع والقانون .^(٢)

المطلب الثاني الوقف الإداري (الطبيعة والآثار القانونية)

يصدر المجلس الأعلى للبيئة قرارا بوقف الأنشطة التي تسبب خطرا على البيئة

(١) ومن بين الاحكام الصادرة عن القضاء البحريني بشأن التسبب:

- حكم محكمة الاستئناف العليا المدنية البحرينية، رقم ٦٨٦ لسنة ٢٠٠٣، الصادر في ٢٧/٤/٢٠٠٤، غير منشور

- حكم محكمة التمييز، الصادر في الطعن رقم ٢٩٨ لسنة ٢٠٢٠، جلسة ٢٤ اغسطس سنة ٢٠٢٠، منشور في
المستحدث من أحكام محكمة التمييز في المواد المدنية والتجارية والشرعية خلال الأشهر من يوليه والتجارية
والشرعية خلال الأشهر من يوليه الى سبتمبر سنة ٢٠٢٠، ص ٦٢ وما بعدها.

(٢) حكمها الصادر في الطعن رقم ٥٤٢ لسنة ٥ ق، في ٢٧ فبراير، ١٩٦٠ مجموعة الاحكام، ص ٤٨، وحكمها في
الطعن ٢٨٦٨٩ لسنة ٦٤ قضائية، منشور على الموقع الالكتروني لمجلس الدولة المصري:

وفقاً للضوابط سالفة الذكر والتي حددتها المادة (٢٦) من المرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٦ بشأن البيئة .

ويشير إجراء الوقف تساؤلاً أساسياً حول التمييز بين إجراء الوقف وبين التدابير المشابهة فضلاً عن أهمية تحديد الطبيعة القانونية لهذا الإجراء ، وبعبارة أخرى هل يعد هذا القرار ضمن اجراءات أو وسائل الضبط الإداري ام يعد من قبيل العقوبات الإدارية؟ ونعرض للاجابة عن هذا التساؤل على النحو الآتي :

أولاً - التمييز بين إجراء وقف النشاط وبين بعض التدابير الإدارية لحماية البيئة : تبدو أهمية ابراز العلاقة بين الوقف والمنع كوسيلتين اقرهما القانون لجهة الاختصاص بهدف حماية البيئة من التلوث كما يجدر توضيح العلاقة بين الوقف وبين الغلق الإداري للمنشآت التي تمارس نشاطاً خطراً على البيئة .

١ - المنع والوقف :

المنع أو الحظر وسيلة قانونية تستخدمها الادارات الضبطية عن طريق قراراتها الإدارية، بهدف منع إتيان بعض التصرفات الخطرة والتي تنجم عنها آثار سلبية على البيئة ، ونعرض لأهم أوجه الشبه والاختلاف بين المنع والوقف ، وذلك على النحو الآتي :

أ. من حيث النطاق والأثر القانوني :

تلجأ السلطة المختصة إلى استخدام صلاحيتها القانونية في وقف المشروعات التي يؤدي استمرار العمل بها إلى احداث خطورة على البيئ، والوقف يعنى تجميد نشاط المشروعات الخطرة على البيئة .

وتؤسس صلاحية الوقف في ضوء الرغبة في حماية البيئة من التلوث من جانب وكنوع

من التدبير الإداري العقابي على المشروع الذى يمارس نشاطا خطرا على البيئة ، وما يستتبعه من خسارة مادية على المشروع والعاملين فيه ، من جانب آخر .
 أما تدبير المنع فإنه يعد اجراء مخصص لمنع استعمال ادوات أو مواد خطيرة يستخدمها المشروع ، وتقدر السلطة المختصة فى ضوء المصلحة العامة ان فى استخدامها خطرا على البيئة ، وبالتالي فأن الاثر القانونى للمنوع وان كان اكثر شدة من الوقف كأجراء ، الا ان هذا الإجراء يعد اقل نطاقا من الوقف ، فالوقف يتضمن بالضرورة منع لاستخدام لادوات المشروع ، وعلى العكس فإن المنع لا يستلزم كقاعدة عامة وقفا للمشروع ككل عن ممارسة نشاطه .

ب. من حيث المدى الزمنى :

يتضح من تحليل نص المادة ٢٦ سالف البيان ان المشرع منح السلطة المختصة تقدير ان يكون الوقف أو المنع مؤقتا اى لفترة زمنية محددة ، أو بصورة دائمة .
 والأمر هنا يتم وفقا لما تتطلبه المصلحة العامة بهدف مواجهة خطر التلوث البيئى ، ولحين زوال مصدر الوقف أو المنع ، وفى ضوء ذلك يبدو وجه التقارب النسبى بين هذين الإجراءين من حيث امكانية التأقيت او الدوام .

ج . من حيث حدود صلاحية الإدارة :

قدمنا أن المشرع أتاح بمقتضى المادة (٢٦) من قانون حماية البيئة صلاحية إصدار قرار وقف المشروعات الخطرة على البيئة ، فإلى أى مدى تعد سلطة الإدارة المختصة تقديرية فى اصدار هذا القرار ؟

يمكن القول أن استعمال جهة الاختصاص لتدبيرى الوقف والمنع يأتى فى سياق الاختصاص التقديرى ، فلا إلزام على الإدارة باتخاذها من الناحية القانونية المجردة ،

هذا من جانب ، ومن جانب آخر، فإن اتخاذ الإدارة المختصة لهذا القرار يرتبط بمعيار موضوعي أساسه تسبب المشروعات المعنية في إحداث الخطر البيئي ، كما يحق للسلطة الإدارية أو المجلس الأعلى للبيئة بأعتبره جهة الاختصاص سحب قرار الوقف والمنع ، فضلا تمديد العمل بهما أو بأيهما.

وبهذا المعنى يجب أن يحقق قرار الوقف توازنا بين حماية النظام العام متمثلا في حماية البيئة من التلوث ومن ثم حماية الصحة العامة وبين عدم إهدار الحريات العامة ومن بينها حرية ممارسة النشاط الاقتصادي ، وبعبارة أخرى ألا يؤدي قرار الوقف إلى المنع المطلق لحرية ممارسة الأنشطة الاقتصادية، وانما إلى تنظيمها بالقدر الذي يحقق حماية البيئة من التلوث .

وفي هذا السياق يمكن القول أن قرار الوقف وفقا للتشريع البحريني يمثل نوعا من السلطة التقديرية النسبية لجهة الاختصاص بهدف حماية الصحة العامة ، دون الإخلال بإمكانية الخضوع للرقابة الإدارية من جانب ، والرقابة القضائية من جانب آخر.

ويقتررب موقف المشرعين الكويتي والقطري من نظيرهما البحريني من حيث جوازية اصدار قرار الوقف وذلك النحو الوارد بالمادتين ٢١ من قانون البيئة الكويتي، والمادة العاشرة من قانون البيئة القطري على التفصيل السابق ذكره .

بينما نجد أن المشرع العماني قد نظم الوقف كإجراء وجوبي فقد نصت المادة (٢٨) من قانون البيئة على وجوب اتخاذ الوزير المختص اتخاذ قرارا بوقف النشاط فلم يجعل هذا الإجراء تقديري كما فعل نظيره البحريني، كما أنه حرص على تأقيت إجراء الوقف لمدة لا تتجاوز شهرا أو بتمديده لمدة اخرى في حالة تكرار المخالفة بخلاف ما تبناه المشرع البحريني بأن ترك تقدير مدة الوقف للسلطة المختصة وفقا لكل

حالة على حدة.

د. من حيث الطبيعة القانونية :

يستهدف إجراء وقف ممارسة بعض الأنشطة الخطرة على البيئة تحقيق حماية الصحة العامة ، ومن ثم يتسم هذا الإجراء بطبيعة مزدوجة فمن زاوية يعد الوقف من التدابير الوقائية للضبط الإداري البيئي من حيث الأصل لأنه يسعى غالبا إلى توقي حدوث إخلال أو اهدارا للبيئة من خلال حظر ممارسة بعض الأنشطة كمنع التخلص من النفايات مثلا.

ومن زاوية أخرى يعد أيضاً من العقوبات الإدارية التي يجوز لجهة الاختصاص اتخاذها أثر تسبب بعض الأنشطة ، أو في استعمال إحدى الآلات أو المواد خطرا على البيئة، وذلك على النحو الذي ورد في المادة (٢٦) من قانون البيئة البحريني. بينما يمكن القول وكما سنفصل لاحقا أن إجراء الوقف يعد من التدابير العلاجية لظاهرة التلوث البيئي أو من قبيل الجزاءات الإدارية .

٢- الوقف والغلق :

يعد الغلق الإداري من العقوبات الإدارية التي تصدر عن جهة الإدارة المختصة وينطوي على غلق المنشأة نتيجة لإخلالها ومخالفتها للقوانين واللوائح ، وتعد هذه العقوبة من أقسى العقوبات الإدارية كونه يعطي للإدارة الحق في منع المنشأة المخالفة من مواصلة نشاطها طيلة مدة الغلق ، مما يجعلها تعاني من خسائر مالية كبيرة ، تردعها عن تكرار هذه المخالفات.^(١)

(١) د. اسماعيل صعصاع، حوراء حيدر إبراهيم، الاساليب القانونية لحماية البيئة، مجلة المحقق الحلبي للعلوم

القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة السادسة، ٢٠١٤ ص ١٠٢.

ويعد هذا الإجراء الإداري البيئي الأنسب تطبيقاً على الشخص المعنوي، خصوصاً في الدول التي لا تأخذ بجواز مساءلته جزائياً، ويتأرجح هذا التدبير بين الغلق المؤقت والتوقيف النهائي في حال مخالفة التشريع البيئي إلى جانب إمكانية حل الشخص المعنوي .

وتتجه بعض التشريعات كالتشريع الأردني والتشريع المصري إلى توقيع الغلق الإداري كجزء بقرار إداري تصدره الجهة الإدارية المختصة استناداً لنص القانون دون حاجة لانتظار حكم قضائي بذلك^(١)، فالمادة ٧٥ من قانون البيئة المصري المعدل تنص على: "لممثلي الجهات الإدارية المختصة كل فيما يخصه بالتنسيق مع جهاز شئون البيئة دخول منطقة الحظر المذكورة بالمادتين رقمي (٧٣) ، (٧٤) من هذا القانون للاطلاع علي ما يجري بها من أعمال ، فإذا تبين لهم أن أعمالاً أجريت أو شرع في إجرائها مخالفة للأحكام السابقة يكلف المخالف برد الشيء لأصله وإلا تم وقف العمل إدارياً ورد الشيء لأصله علي نفقة المتسبب متضامنين و تحصل القيمة بطريق الحجز الإداري " .

وجاءت اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري المعدل في ٢٠٠٩ أكثر وضوحاً في هذا الصدد إذ جاء فيها بأنه (... فإذا ما تبين عدم احتفاظ المنشأة بالسجل البيئي أو عدم انتظام تدوين بياناته أو وجود أي مخالفات أخرى يقوم الجهاز بإخطار الجهة الإدارية

(١) الفقرة (ب/١) من المادة (٧) من قانون حماية البيئة الأردني رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦، والمادة ٧٥ من قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤، وراجع في هذا المعنى:

- د. ناصر حسين العجمي ، الجزاءات الإدارية العامة في القانوني الكويتي والمقارن ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ١٧١ .

المختصة لتكليف صاحب المنشأة بخطاب مسجل بعلم الوصول بتصحيح تلك المخالفات على وجه السرعة بحسب ما تقتضيه أصول الصناعة ، فإذا لم يتم بذلك خلال ستين يوماً يكون للرئيس التنفيذي بالتنسيق مع الجهة الإدارية المختصة اتخاذ الإجراءات التالية: ٢...- وقف النشاط المخالف لحين تصحيح المخالفة. ٣- غلق المنشأة....^(١).

ويبدو موقف المشرع البحريني مختلفاً فقد أخذ الغلق كعقوبة مؤقتة تقضى بها المحكمة الجنائية المختصة، وليس كتدبير أو جزاء إداري كالمرشعين المصريين والاردني، ففي هذا الصدد نصت المادة ٢٩/٢ من قانون البيئة البحريني على: "... ويجوز للمحكمة أن تقضي بالإضافة لذلك بغلق الأماكن التي يكون العمل فيها مصدراً للتلوث وذلك لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، فإذا تكررت المخالفة جاز للمحكمة أن تحكم بإلغاء الترخيص.....

ويمكن القول أن اتجاه المشرع البحريني أكثر قبولاً من حيث المبدأ بالنظر إلى خطورة جزاء الغلق واثاره السلبية على الأنشطة الفردية رغم أهميته العملية، فضلاً عما يتيحه الحكم القضائي من ضمانات لا تتوافر بذات القدر للقرار الإداري الصادر بالغلق .

ويتضح وجه الاختلاف بين الوقف والغلق أن الأخير أكثر شدة لما يترتب عليه من تجميد المنشأة وبخاصة إذا كان الغلق نهائياً ، فضلاً عن الطبيعة العقابية له وصدوره بناء على حكم من القضاء في بعض التشريعات كالتشريع البحريني والتشريع الفرنسي^(٢).

(١) المادة (١٨) من اللائحة التنفيذية (المعدلة) لقانون في شأن البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل.

(٢) المادة ٣١/٣ من قانون العقوبات الفرنسي لسنة ١٩٩٢.

وإن كان ذلك لا ينفى أن يتقارب الوقف مع الغلق من حيث الأثر، فضلا عن اندراجهما في سياق الجزاءات الإدارية في بعض الحالات التي يجوز توقيعها من جانب السلطة الإدارية المختصة كما الحال في التشريع المصري^(١).

وتذهب بعض الآراء إلى ابعده من ذلك حيث ترى الدمج بين الغلق والوقف، حيث يرون ان الإدارة تلجأ إلى غلق المشروعات المتسببة في تلويث البيئة ووقفها لمدة محددة كشهرا أو بضعة اشهر لحين توفيق اوضاعها وتصحيح سبب الوقف^(٢).

ثانيا - التكيف القانوني لقرار وقف الأنشطة الخطرة على البيئة :

القرار الإداري طبقا للمستقر في أحكام الدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى البحرينية هو عمل قانوني يصدر بأرادة منفردة للجهة الإدارية يتعين لصحته أن يكون صادرا عن مختص لاصداره، وأن يستند إلى سبب صحيح ومشروع يتفق وأحكام القانون^(٣)، فالقرار الإداري هو في حقيقته افصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد احداث اثر قانوني معين بأنشاء أو الغاء او تعديل مركزا قانونيا، وذلك متى كان الباعث على اتخاذه ابتغاء مصلحة عامة^(٤).

(١) المادة ٢٩ من القانون رقم ٣٧١ لسنة ١٩٥٦ في شأن المحال العامة والتي اقرت غلق المحل اداريا في حالة وجود خطر داهم على الصحة العامة.

(٢) د محمد محمود الروبي محمد، الضبط الادارى ودوره في حماية البيئة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بنى سويف، ٢٠١٠ ص ٦٧١.

(٣) حكمها الصادر الصادر قى ٨٢ / ٣ / ٢٠٠٦ فى الدعوى رقم ٨٤٤٣. (غير منشور).

(٤) استقر قضاء مجلس الدولة المصرى على هذا التحديد لمفهوم القرار الادارى ومن احكامه الحديثة :حكم دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الادارية العليا فى الطعين رقمى ٣٨٥٥٣، ٣٨٣٩٠ لسنة ٥٧ قضائية الصادر بجلسة ٢٥ يوليو ٢٠٢١، منشور على الموقع الالكترونى للمجلس : www.ecs.eg.

وإذا كان يمكن اعتبار إجراء الوقف من القرارات الإدارية وبخاصة في ظل التحديد التشريعي لهذه الطبيعة ، فالمادة (٢٦) لسنة ١٩٩٦ قطعت في الفاظها بهذا الأمر، حيث نصت على: "... لوزير الإسكان والبلديات والبيئة (المجلس الأعلى للبيئة حالياً) ، أن يقرر وقف العمل بأي مشروع.... إذا ما كان في استمرار العمل بالمشروع خطر على البيئة.... ويجوز أن يتضمن قرار الوقف أو المنع المؤقت بمدة معينة...".

إلا أن التساؤل الذي يفرض ذاته في هذا المقام هو: ما هي الطبيعة القانونية لقرار الوقف؟

١ - هل يعد قرار الوقف ضمن التدابير الوقائية لحماية البيئة ؟

النشاط الضبطي للإدارة هو مجموعة من الإجراءات الوقائية التي تقوم بها السلطة الإدارية تفادياً لوقوع الجرائم قبل ارتكابها من خلال اتخاذ التدابير اللازمة لذلك، ومن خلال وضع مجموعة من القواعد والأوامر والنواهي وإصدار القرارات التنظيمية والفردية مع استخدام القوة المادية الملائمة، مما يستتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية .

وفي هذا الصدد يمكن القول بأن الضبط الإداري البيئي هو مجموعة الإجراءات والقيود التي تفرضها الإدارة على الأشخاص من أجل الحفاظ على البيئة، فهو إذن وسيلة تجسّد الحماية الوقائية للبيئة ببذل التدابير المناسبة لصيانة المجالات المحمية وفقاً لقانون البيئة.^(١)

(١) يزيد ميهوب " معوقات ممارسة الضبط الإداري المحلي في مجال حماية البيئة" مداخلة في ملتقى وطني حول " دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية و الولاية الجديدين" ٣، ٤، ديسمبر ٢٠١٢، مخبر الدراسات القانونية البيئية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قلمة ٠٨ مايو ١٩٤٥، ص٣

وبهذا المفهوم يعد الترخيص ومنع ممارسة الأنشطة الخطرة على البيئة من الإجراءات الوقائية للضبط الإداري الخاص الذي يهدف منه المشرع إلى تنظيم أنشطة محددة مثل الرغبة في المحافظة على أنواع معينة من بعض الكائنات المهددة بالانقراض أو حماية الثروة السمكية أو النباتات أو الحد من انبعاث الملوثات من المنشآت الحرفية والصناعية وما غير ذلك، وفي هذا السياق يتعذر القول بأعتبار قرار الوقف من إجراءات أو تدابير الضبط الإداري البيئي بالنظر أنه يعد إجراء لاحقاً على ارتكاب المخالفة البيئية، فضلاً عن أن يتضمن في مضمونه واثاره معنى الردع على التفصيل الذي سنعرض له لاحقاً.

أدى ازدياد وتفاقم المخاطر البيئية الناجمة عن أنشطة المنشآت المصنفة إلى تخويل الإدارة سلطة توقيع عقوبات على المنشآت المخالفة لقواعد حماية البيئة، دون اللجوء إلى القضاء الذي تتسم إجراءاته بالبطء والتعقيد والطابع المؤجل للعقوبات^(١).

٢- مدى اعتبار قرار وقف الأنشطة الخطرة على البيئة من العقوبات الإدارية؟

يعرف الجزاء الإداري البيئي بأنه عقاب توقعه السلطة الإدارية بتفويض من المشرع على المخالفين لالتزاماتهم البيئية الإيجابية أو السلبية^(٢). ، وبعبارة أخرى يقصد بالجزاء الإداري البيئي ماتملكه السلطة الإدارية من توقيع عقوبات على من يخالف أحكام قوانين حماية البيئة، وتعد هذه الجزاءات وسيلة فعالة لتنفيذ القوانين وسبيلاً لفاعليتها

(١) فاضل الهام، العقوبات الإدارية لمواجهة خطر المنشآت المصنفة على البيئة في التشريع الجزائري، دفاتر السياسة والقانون، العدد التاسع، جوان ٢٠١٣، ص ٣١٤.

(٢) الجيلاني عبد السلام حومة، حماية البيئة في القانون دراسة مقارنة للقانون الليبي، ط ١، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، الجماهيرية الليبية، ٢٠٠٠، ص ٢٩١.

في الحماية المقررة لقوانين البيئة^(١).

إن المقصود بالعقوبات الإدارية إذن هي تلك العقوبات ذات الطبيعة الجزائية التي توقعها سلطات إدارية مختصة ، وهي بصدد ممارستها لسلطتها إزاء الأفراد والمؤسسات باعتبارها إجراء أصيلاً لردع من يخالف بعض القوانين والتنظيمات، ويتميز الجزء الإداري البيئي كأحد أساليب الضبط الإداري في مجال حماية البيئة بطابع وقائي وعلاجي في آن واحد لما ينطوي عليه من معنى العقاب لكونه يوقع على أفعال مخالفة لإحكام التشريعات الخاصة بحماية البيئة أي أنه يطبق بعد وقوع الإخلال بالبيئة بالفعل لتوقي تكرارها .

ويختلف الجزء الإداري عن اجراءات الضبط الإداري بحسب المستقر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي باعتباره قرارا إداريا من قبل السلطة الإدارية الذي يسعى إلى معاقبة سوء السلوك ، وهو يختلف عن الضبط الإداري الذي يهدف إلى منع الإخلال بالنظام العام^(٢).

ويعد وقف المشروعات الخطرة على البيئة من الجزاءات أو العقوبات الإدارية البيئية التي توقعها الجهة الإدارية المختصة وذلك لغرض حماية البيئة من عوامل الإضرار بها أو الحد من استمرار تلك الأضرار، وذلك على اعتبار انه وكما قدمنا يصدر لاحقا على ارتكاب المخالفة فضلا عن كونه يهدف إلى تحقيق الردع لدى المخالف وغيره من ممارسي الأنشطة الخطرة على البيئة.

(١) د داوود عبد الرازق الباز، حماية السكنية العامة : معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر، الضوضاء : دراسة

تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٢٣٣ .

(2) janvier 2017Le juge administratif et les sanctions administratives.

فقرار وقف المشروع أو النشاط يندرج ضمن الجزاءات الإدارية غير المالية أي أنه يمثل ذلك الجزاء الذي لا ينصب مباشرةً على الذمة المالية للمخالف، وإن كان له تأثير غير مباشر قد يكون أشد من تأثير الجزاءات المالية، إلا أن هذا الإجراء لا يحول دون مطالبة المخالف بالتعويضات أو إزالة المخالفة على نفقته.

ويتصف قرار وقف الأنشطة الخطرة على البيئة كجزاء إداري بطبيعة غير مالية من جانب، وباعتباره من الجزاءات الإدارية ذات الطابع الجزائي من جانب آخر، فضلاً عن اتصافه بطابع عيني من جانب ثالث.^(١)، إلا أنه يرتب آثاراً مالية تتمثل فيما يلحق المشروع المعنى من خسائر مالية اثر توقيف نشاطه.

كما تعد الجزاءات الإدارية البيئية من القرارات الإدارية الفردية ذات الطابع الجزائي توقعها السلطات الإدارية المختصة على مرتكب المخالفة الضارة بالبيئة والملوثة لها استناداً لنص تشريعي وفي إطار ما تضمنه من ضمانات.

كما تعد الجزاءات الإدارية البيئية من القرارات الإدارية الفردية ذات الطابع الجزائي توقعها السلطات الإدارية المختصة على مرتكب المخالفة الضارة بالبيئة والملوثة لها استناداً لنص تشريعي وفي إطار ما تضمنه من ضمانات.^(٢)

(١) د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دارالمطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١١٣.

(٢) د. موسى مصطفى شحاتة: الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها، مجلة الحقوق للبحوث والدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٣-١٤.

ثالثاً - النتائج القانونية المترتبة على توقيع قرار الوقف:^(١)

يرتب القرار إداري أثراً قانونياً ينتج عنه أحداث تغيير بالمركز القانوني للشخص الطبيعي أو الاعتباري الصادر في حقة القرار، ومن ثم فمن المنطقي أن يترتب على القرار الإداري الصادر بوقف المشروع الضار بالبيئة آثاراً قانونية سواء في مواجهة المخاطبين به أو بجهة إصداره بصفة أساسية .

ومن خلال استعراضنا لنص المادة (٢٦) من قانون البيئة البحريني يمكننا أن نحصر الآثار المترتبة على قرار وقف المشروع كعقوبة أو جزاء إداري في الآتي:

١- وقف العمل بالنشاط المخالف والمسبب ضرراً بالبيئة طوال المدة المحددة لقرار الوقف ، والأصل العام في قرار الوقف بأنه لا ينصب إلا على النشاط المخالف والمسبب ضرراً بالبيئة ، فإن كان النشاط المخالف يمثل نشاط المشروع ككل ولا يقتصر على جزء منه فإنه يترتب على ذلك وقف المشروع برمته .

٢- ينشئ قرار الوقف التزاماً بتنفيذه في مواجهة الجهات الإدارية الأخرى المختصة وأصحاب المشروعات الخطرة على البيئة .

وفي هذا الصدد يثور التساؤل حول مدى التأثير القانوني لقرار الوقف في مواجهة الجهة مصدرة القرار؟

يمكن القول أن جهة الإدارة كأصل عام تكون ملتزمة بقراراتها الإدارية الفردية وترتب آثارها في مواجهتها بمجرد صدورها، ومن ثم فإنه لا يجوز لها الغائها أو سحبها

(١) لمزيد من التفاصيل حول الجزاءات الإدارية راجع :

M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Economica, 1992 ,M. Guyomar, *Les sanctions administratives*, LGDJ, 2014.

لقراراتها الا خلال الأجل القانونى المحدد للطعن بالالغاء وذلك حماية للحقوق المكتسبة^(١).

وترتبا على ذلك يجوز للجهة الإدارية المختصة الغاء أو سحب قرار الوقف المعيب خلال هذا الأجل والا تحصن ضد الطعن بالالغاء، الا انها تملك استثناء لما تقدم وبحسب المستقر فى قضاء مجلس الدولة المصرى سحب أو الغاء قراراتها الإدارية الفردية المشروعة وغير المشروعة دون التقيد بالأجل القانونى إذا لم يترتب على هذه القرارات أية اثار او مراكز أو حقوق مكتسبة للغير^(٢).

٣- يترتب على صدور قرار الوقف التزام صاحب المشروع باتخاذ احتياطات معينة يحددها قرار الوقف، وتهدف هذه الاحتياطات والتي يصدر بها قرار من السلطة الإدارية المختصة فى مجملها إصلاح وجه المخالفة الصادرة عن المشروع والمترب عليها ضرر بالبيئة، وقد الزمت المادة (١٦) من قانون البيئة البحرينى جميع المشروعات، باتخاذ الاحتياطات والتدابير اللازمة بعدم تسرب أو إنبعاث المواد والعوامل الملوثة داخل مكان العمل، إلا فى الحدود المسموح بها، والتي يحددها جهاز البيئة بالتنسيق مع الجهات المختصة، هذا فضلا عن توفير سبل الحماية اللازمة للعاملين ومنع المخاطر المهنية، تنفيذاً لشروط الصحة والسلامة المهنية.

٤- لا يمنع قرار الوقف وفقاً للمادة ٢٩ من قانون البيئة البحرينى من الحكم بإلزام

(١) انظر فى هذا المعنى د/ جورجى شفيق سارى: قواعد وأحكام القضاء الإدارى - دراسة مقارنة لأحدث النظريات والمبادئ فى قضاء مجلس الدولة فى فرنسا ومصر، الناشر دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٥ - ٢٠٠٦م، ص ٤٠٣ وما بعدها.

(٢) حكم محكمة القضاء الإدارى المصرية الصادر فى ١٠ ابريل ١٩٥٥، السنة التاسعة، مجموعة الاحكام، ص ٤٠٤

المخالف بجميع النفقات الناجمة عن معالجة الأضرار البيئية، وكذلك الحكم بالتعويضات التي قد تترتب عن هذه الأضرار.

ويبدو موقف المشرع العماني مشابهاً، فقد ألزم كل من أحدث ضرراً بالبيئة بأزالة أسباب المخالفة البيئية، وإعادة التوازن البيئي إلى ما كان عليه الحال قبل وقوع المخالفة، هذا فضلاً عن مطالبته بالتعويض، كما يحق للسلطة الإدارية المختصة ازالة المخالفة على نفقة المتسبب^(١).

صفوة القول أن الوقف جزاء إيجابي مؤقت من حيث الأصل يتسم بالسرعة في الحد من التلوث والإضرار بالبيئة؛ لكونه يبيح لجهة الإدارة الحق في استخدامه فور يتبين لها أي حالة تلوث، ودون انتظار لما سيسفر عنه إجراءات اللجوء إلى القضاء.

(١) المادة ٤١ من قانون البيئة العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ١١٤ لسنة ٢٠٠١م

المبحث الثالث الضمانات القانونية في مواجهة قرار الوقف

تمهيد وتقسيم :

يؤدي وقف النشاط إلى خسارة مادية اقتصادية ، فضلا عن الخسارة الأخرى المتمثلة في تقدم المشروعات المنافسة ، وفقد الأسواق المستهلكة ، وهو الأمر الذي يدفع بأصحاب المشاريع إلى بحث الخطة في تلافي أسبابها باتخاذ السبل الكفيلة بمنع تسرب الملوثات من المشروع في المستقبل^(١).

لذا حرص المشرع ان يتيح لأصحاب الشأن الوسائل القانونية المناسبة للدفاع عن مصالحهم امام قرارات السلطة المختصة الصادرة بوقف مشروعاتهم التي ينسب اليها الاضرار بالبيئة، وتتمثل أهم هذه الوسائل القانونية في التظلم واللجوء إلى القضاء.

والتظلم في جوهره الية قانونية ذات طابع ادارى نظمها القانون للاعتراض على القرارات الصادرة من السلطة الإدارية المختصة، ورتب على اتخاذها اثار قانونية وعملية هامة، اما الطعن القضائي من الحقوق الدستورية التي تحتل مكانة بارزة لحماية الحقوق وفقا لضوابط واجراءات محددة .

ويتطلب الأمر القاء المزيد من الضوء على على هاتين الوسليتين من حيث التنظيم القانوني والضوابط المنظمة لهما، والآثار القانونية المترتبة عليهما.

ونقسم دراستنا لهذا المبحث في المطلبين التاليين :

المطلب الأول : التظلم من قرار وقف النشاط .

المطلب الثاني : الطعن على قرار الوقف .

(١) رائف محمود لبيب، الحماية الإجرائية للبيئة من المراقبة إلى المحاكمة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار

النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٩، ص ٢٥٨

المطلب الأول التظلم من قرار الوقف

أولاً - التنظيم القانوني :

أجازت المادة (٢٦) من قانون حماية البيئة البحريني لكل ذي شأن التظلم إلى السلطة المختصة من قرار الوقف أو المنع ، سواء كان القرار دائماً أو مؤقتاً بمدة معينة، ويكون التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغ المتظلم بالقرار بخطاب مسجل بعلم الوصول أو من تاريخ علمه به .

ويجب الفصل في التظلم خلال ستين يوماً التالية لتقديمه ، وإبلاغ المتظلم بنتيجته ، بخطاب مسجل بعلم الوصول ، فإذا مضت ستون يوماً على تقديم التظلم ، دون أن تجيب عنه الجهات المختصة ، أعتبر التظلم مرفوضاً .

ولمن رفض تظلمه أو أعتبر مرفوضاً الطعن أمام المحكمة الكبرى المدنية في قرار رفض التظلم أو اعتباره مرفوضاً خلال ستين يوماً التالية لإبلاغه بقرار الرفض أو لاعتبار التظلم مرفوضاً .

وقد اخذ المشرع المصري في المادتين ٨٠ ، ٨١ من قانون البيئة بإتاحة التظلم للمعترض على الإجراءات الإدارية المتخذة لحماية البيئة البحرية ، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اخطاره امام لجنة يشكلها الوزير من عناصر قضائية وإدارية وامنية وافية ، ويحق لذوى الشأن الطعن على قرار اللجنة امام محكمة القضاء الإداري وفقاً للمواعيد المحددة قانوناً .

كما أجازت تشريعات حماية البيئة في سلطنة عمان وقطر التظلم من قرار الوقف إلى الجهات المختصة وفقاً لضوابط معينة، فالمادة الخامسة من قانون حماية البيئة العماني

أتاحت لكل صاحب مصلحة الحق في التظلم من قرار الوقف إلى الوزير المختص خلال شهر من تاريخ العلم ، وفي ذات السياق أجازت المادة العشرون من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة القطري التظلم خلال ثلاثين يوماً إلى الأمانة العامة للمجلس الأعلى التي تحيل الأمر إلى لجنة خاصة للتظلمات .

ثانيا - مفهوم التظلم وطبيعته القانونية :

يقصد بالتظلم لغةً الشكوى من الظلم ، أما التظلم الإداري اصطلاحاً فهو إجراء قانوني لصاحب الشأن المتضرر بحق الاعتراض على قرار وفقاً للقانون، أو طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون .

وبهذا المعنى فإن التظلم الية إدارية يوفرها القانون لأصحاب الشأن للجوء إلى السلطة مصدرة القرار الإداري أو السلطة الرئاسية لها لإعادة النظر في هذا القرار أو إلى لجنة إدارية تشكل لهذا الغرض، ومؤدى التظلم هو قيام صاحب المصلحة بالاعتراض من قرار يرى عدم مشروعيته، أو إلحاقه الضرر بمركزه القانوني، طالباً ممن أصدره، أو من رئيسه الأعلى ، إلغاء هذا القرار، أو تعديله ، أو سحبه .^(١)

ويعرف التظلم الإداري -بصفة عامة- بأنه طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون^(٢)، أي أن صاحب الشأن الذي صدر القرار في مواجهته يتقدم بالتماس إلى الإدارة بإعادة النظر في القرار الذي أحدث أضرارا

(١) نجم الاحمد -التظلم الاداري - مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية - المجلد ٢٩ - العدد الثالث - ٢٠١٣ - ص ٩ .

(٢) ماجد راغب الحلو ، القضاء الاداري ، منشأة المعارف ، ١٩٨٢ الاسكندرية ، ص ٣١٨ .

بمركزه القانوني، لكي تقوم بتعديله أو سحبه.

وقد اتاح المشرع كما قدمنا للمتضررين من قرار الوقف اللجوء إلى التظلم إلى جهة الاختصاص لاعادة النظر في قرارها ، فقد ترى الإدارة بعد فحص التظلم المقدم إليها أن مقدمه على حق فتجيبه إلى طلبه من سحب أو تعديل القرار الذي اصدرته ، مما ينأى بالإدارة عن الدخول في خصومة طائلة ، وفي ذات الوقت يغنى المتظلم عن تحمل مشقة اللجوء للقضاء .

والتظلم بحسب نص المادة ٢٦ سالفه البيان يُعد تظلماً ولائياً جوازيًا للمتضرر، ومن ثم يجوز لصاحب الشأن الا يتقدم به وان يلجأ مباشرة للدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى المدنية ، فالمشرع لم ينص صراحة في هذا الصدد على التظلم كأجراء وجوبى ، وهو ما يبين من تحليل المادة السابعة من المرسوم بقانون رقم ٤٢ لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم السلطة القضائية فلم تشترط هذا الإجراء قبل اللجوء للقضاء^(١) .

الا ان المشرع وان عرض الية التظلم في سياق الإجراء الاختيارى ، الا ان التفسير العملى يعطى للمتضرر افضلية لاجراء التظلم ، وذلك بالنظر لما يتيح من امكانية إعادة النظر في قرار الوقف ، ومن ثم تجنب عناء الإجراءات القضائية .

ثالثاً - شروط التظلم من قرار الوقف :

تطلب المشرع البحريني في قانون البيئة شروطاً أساسية لتقديم التظلم من قرار الوقف، وتتمثل هذه الشروط فيما يلي :

(١) د. بدر محمد عادل، القضاء الادارى وتطبيقاته في مملكة البحرين، جامعة البحرين، الطبعة الأولى ،

١- صفة المتظلم :

يجب أن يقدم التظلم من صاحب الشأن أو من نائبه القانوني، وبعبارة أوضح أن يقدم من صاحب المنشأة محل قرار الوقف أو من يمثله قانوناً.

٢- تقديم طلب التظلم خلال الأجل الذي حدده القانون :

يجب تقديم التظلم وفقاً للتشريع البحريني خلال مدة أو أجل لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ العلم بقرار الوقف بالاسلوب الذي حدده القانون أي من تاريخ الإعلان الشخصي بخطاب مسجل بعلم الوصول أو من تاريخ ثبوت العلم اليقيني من جانب المخاطب بالقرار، بينما جاء المشرع المصري بأجل قصير لا يتجاوز مدة خمسة عشر يوماً على النحو الوارد بالمادة ٨٠ من قانون البيئة، واتخذ المشرع العماني وفقاً للمادة الخامسة موقفاً وسطاً بأن جعل أجل التظلم لا يتجاوز شهر من تاريخ العلم . ويقصد بالعلم في هذا الصدد العلم الشامل كما حددته المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحكامها بأنه العلم بجميع عناصر القرار الإداري والذي يمكن صاحب الشأن من تحديد مركزه القانوني، ومن ثم تحديد الآلية القانونية للتعامل معه.

٣- تقديم التظلم إلى المجلس الأعلى للبيئة أو من يمثله :

يلزم أن يقدم التظلم إلى الجهة مصدرة قرار الوقف باعتبارها السلطة المختصة، ويعد المجلس الأعلى للبيئة وفقاً للمرسوم بقانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠١٢ الجهة الرسمية التي يجب أن يقدم إليها طلب التظلم . ويكتفى قضاء مجلس الدولة المصري في هذا الصدد بأن يقدم التظلم إلى أي جهة رسمية بشرط أن يصل العلم إلى الجهة مصدرة القرار أو إلى الجهة الرئاسية

لها، وبالتالي يعتد به كتظلم صحيح ومنتجاً لاثاره القانونية.^(١)

٤- أن يستهدف التظلم الاعتراض الجدى على قرار الوقف النهائي :

يشترط أن يقدم طلب التظلم من صاحب الشأن بقصد الاعتراض على القرار الصادر بوقف النشاط الذى يثير خطورة على البيئة، ويجب ان يستهدف التظلم القرار النهائى الصادر بتوقيع جزاء الوقف ، وتفسير ذلك ان التظلم فى هذه الحالة يكون سابقا لوانه ، فقد ترى سلطة التصديق تعديل القرار أو رفض التصديق عليه الذى يجعل التظلم بلا معنى .

ويعنى ذلك ان التظلم لا يقبل الا فى مواجهة القرار النهائى الصادر بالوقف، وبالتالي فأن التوصية المقدمة من القائمين بالرقابة الإدارية على احد المشروعات التى تمارس نشاطا ماسا بالبيئة لا تكون محلا لطلب التظلم .

وفضلا عما تقدم يجب ان يكون التظلم من قرار الوقف مجديا بمعنى ان السلطة المختصة تملك الغاء القرار او سحبه وفقا للقانون ، والا فقد التظلم جدواه، فغاية التظلم هو تمكين صاحب الشأن من الاعتراض على القرار النهائى ، ومن ثم تقدر الإدارة مدى جديته ويكون لها الاستجابة بالغاء القرار أو سحبه أو رفض التظلم، فأن لم تتاح لها هذه

(١) راجع فى هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري فى الطعن رقم ٢٠١ لسنة ١٨ قضائية، الصادر بتاريخ ٢٤/٤/١٩٧٧م، مجموعة أحكام المحكمة - السنة الثانية والعشرون - ص ٥٨، وحكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١١١٣ لسنة ٧ قضائية، الصادر بتاريخ ٧/٢/١٩٦٥م، مجموعة أحكام المحكمة - السنة العاشرة - ص ٦١٨ .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ٣١ ديسمبر ١٩٩٤ فى الطعن رقم ٣٥٤٨ لسنة ٣٨ ق عليا ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، مرجع سابق ، ج ٤٦ ، ص ٣١١ .

الممكنة فلا جدوى منه^(١).

٥- هل يشترط شكلاً معيناً لطلب التظلم؟

لا يتطلب القانون تقديم طلب التظلم في شكل معين، ومن ثم فإنه يكفي في التظلم ان يكون واضح الدلالة على انصراف نية صاحب الشأن إلى الاعتراض على تصرف الإدارة، وهو ما اشارت اليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في بعض احكامها بأن: "التظلم وان كان لا يشترط فيه ان يرد في صيغة خاصة... إلا أنه لكي يحدث أثره، يجب أن يشير المتظلم فيه إلى القرار إشارة واضحة تنبئ عن علمه بصدوره ومضمونه، ومن ثم لا يعد تظلماً إذا جاءت عباراته عامه لا تشير إلى طعن على قرار أو قرارات معينة بذاتها... وغني عن البيان أن مدى التجهيل في التظلم وأثره، وإنما هي مسألة تقديرية مردها إلى المحكمة"^(٢).

ولا يشترط في التظلم أن يؤيد بالأسانيد القانونية التي تثبت عدم مشروعية القرار، وإنما يكفي أن يفهم اعتراض على القرار الصادر بمجازاته^(٣).

رابعا - آثار ونتائج التظلم:

يتبع عن اجراء التظلم من قرار الوقف وفقاً للشروط السابقة بعض الاثار القانونية تتمثل فيما يلي:

(١) لا يرتب التظلم بذاته ايقاف قرار الوقف، ويفسر ذلك في ضوء القواعد العامة،

(١) حكمها الصادر في ٨ ديسمبر ١٩٩٣ في الطعن رقم ٣١١١ لسنة ٣٢ ق عليا، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج٤٦، ص٨٤٦ وحكمها الصادر في ٨٢ يناير ١٩٩٥ في الطعن رقم ١٥٤٣ لسنة ٣٧، المرجع السابق، ص٨٥٠.

(٢) د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٢٣٧.

ويلاحظ ان المشرع المصرى أفصح عن هذا الأثر في المادة ٨٠ من قانون البيئة مالم تقضى لجنة التظلمات ذاتها بوقف التنفيذ .

(٢) يترتب على تقديم التظلم التزام جهة الاختصاص بالبت في الطلب خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه ، بينما قلصت المادة ١٤ من اللائحة التنفيذية لقانون حماية البيئة القطرى والصادرة سنة ٢٠٠٥م اجل البت في التظلم إلى عشرة ايام فقط .

(٣) يؤدى امتناع جهة الاختصاص عن البت في طلب التظلم خلال المدة المبينة الى اعتبار التظلم مرفوضاً ، ومن ثم يجوز لصاحب الشأن اللجوء للقضاء المختص خلال ستين يوماً من هذا التاريخ الاعتبارى .

(٤) ينتج عن تقديم طلب التظلم نتيجة بالغة الأهمية بالنسبة لصاحب الشأن وهي قطع ميعاد الطعن القضائى، ومن ثم تبدأ مدة جديدة للطعن القضائى بعد اعلان الإدارة لموقفها من التظلم أو من تاريخ رفضها الضمنى للتظلم .

(٥) يُعد تقديم المتظلم لتظلمه قبل رفع الدعوى دليلاً على علمه علماً يقينياً بالقرار المطعون فيه .

ويشير تقديم التظلم وفقاً للضوابط السابقة أحد احتمالين:

الأول وهو الفصل الصريح في طلب التظلم من جانب المجلس الأعلى للبيئة اما بقبول التظلم أو برفضه خلال الأجل القانونى .

ويترتب على قبول طلب التظلم أن الإدارة قد ارتأت احقية المتظلم ومن ثم يتيح لها ذلك امكانية الغاء أو سحب قرار وقف النشاط بحسب الاحوال ووفقاً للشروط والأوضاع لكل حالة، ومن ثم يحق لصاحب الشأن ان يستأنف نشاطه المتوقف دون إغفال حقه في طلب التعويض عن الاضرار التى لحقت به جراء قرار الوقف قبل سحبه

أو الغاؤه من جانب الإدارة .

ولا يستبعد أن يرفض المجلس طلب التظلم وله سلطة تقديرية في هذا الشأن، ومن ثم يجب أن يكون الرفض مسبباً، فإذا كان مبني على أسباب قانونية صحيحة فهذا يعني أن الإدارة بحثت جدياً في التظلم، أما سكوتها وعدم تسيبها فإن ذلك يشير على عدم البحث الجدي للتظلم ويشير احتمال تعسفها في إصدار القرار.

والاحتمال الثاني هو الصمت من جانب الإدارة حتى انتهاء الأجل القانوني، ويرتب القانون على ذلك اعتبار طلب التظلم مرفوضاً، ويعنى ذلك انه يجوز للمتظلم من قرار الوقف الذى رفض تظلمه من المجلس الأعلى للبيئة ان يلجأ الى طريق الطعن القضائي خلال مدة الستين يوماً التالية لرفض التظلم صراحة او ضمناً وفقاً لنص المادة ٢٦ سالفه الذكر.

بينما نجد أسلوباً مختلفاً من جانب المشرع القطري في آلية فحص التظلم وآثاره، حيث أسند الأمر إلى لجنة خاصة تلتزم بالفصل في طلب التظلم خلال عشرة أيام، وتقدم اللجنة توصياتها إلى الأمانة العامة للمجلس، والتي تتولى رفع الأمر إلى المجلس الأعلى للبيئة، ولا يصير قرار البت في التظلم نهائياً إلا بعد التصديق عليه من أمير البلاد.^(١)

ويشير هذا الأمر بعض الإشكاليات أولها أن المشرع لم يلزم المجلس بأجل زمني معين للبت في التوصية المرفوعة اليه ومن ثم فإن المجلس لا يحده قيد زمني في هذا الصدد وهو الأمر الذى تجنبه المشرع البحريني حيث اتبع القواعد المستقرة في شأن

(١) المادتان ١٤، ٢٠ من قرار رئيس المجلس الاعلى للبيئة القطرى بأصدار اللائحة التنفيذية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٥.

التظلم .

رابعاً - مدى فاعلية ضمانة التظلم من قرار الوقف:

يتيح التظلم بعض الجوانب الايجابية تتمثل فيمايلي:

١- يساعد التظلم على تصحيح قرار الوقف ،ومن ثم تطهير الإدارة المختصة له من

العيوب التي لحقت به، وبطبيعة الحال فإن ذلك أفضل من إلغاء القرار قضائياً.

٢- يعد التظلم الإداري ضابطاً للمشروعية ، وفيه تتحقق ميزات لايمكن الوصول إليها

عن طريق القضاء ، لأنه يتيح للإدارة مراقبة تصرفاتها، وإعادة النظر في قراراتها

وبالتالي تعديلها.

٣- تؤدي ضمانه التظلم إلى تجنب الاضرار المادية بقدر الامكان على أصحاب الشأن

من خلال توفير الوقت بوسيلة ميسرة نسبيا بدلا من الدخول في خصومة طائلة قد

تتطلب وقت لاصدار الحكم .

ورغم هذا التأثير الايجابي للتظلم من الجوانب السابقة، الا انه يظل آلية مرهونة في

نتائجها بدرجة كبيرة بأرادة الإدارة المختصة، وبخاصة في ظل الإطالة النسبية لمدة

الأجل الممنوح لها للبت في التظلم والتي تصل إلى ستين يوماً، وهو الأمر الذي يفضل

معه النظر في تقصير هذا الأجل تيسيراً على أصحاب الشأن .

المطلب الثاني

الطعن على قرار الوقف

أولاً - التنظيم القانوني :

يجسد اللجوء إلى القضاء حقا دستوريا اصيلا في مختلف الأنظمة القانونية ، وفي

هذا السياق تنص المادة ٢٠/ و من الدستور البحريني ان: " حق التقاضي مكفول وفقاً

للقانون" ، ومن ثم يظل اللجوء إلى طريق الطعن القضائي ضماناً هامة، ينظمها القانون. ولم يفرد المشرع البحريني تنظيماً خاصاً لدعوى الإلغاء مكتفياً بما نصت عليه المادة السابعة من المرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ شأن تنظيم السلطة القضائية من اختصاص المحاكم بالنظر في المنازعات التي تقع بين الأفراد والحكومة باستثناء أعمال السيادة ، وذلك على اعتبار أن دعوى الإلغاء تندرج ضمن الدعاوى التي ترفع بصدد هذه المنازعات .

بينما نظمت المادة (٢٦) من المرسوم ٢١ لسنة ١٩٩٦ حق اللجوء إلى الطعن القضائي على قرار الوقف وفقاً لمايلي :

"ولمن رفض تظلمه أو اعتبر مرفوضاً ، الطعن أمام المحكمة الكبرى المدنية في قرار رفض التظلم أو اعتباره مرفوضاً ، خلال الستين يوماً التالية لإبلاغه بقرار الرفض أو لاعتبار التظلم مرفوضاً."

ويبدو وجه التقارب بين المشرعين البحريني والمصري من حيث النص على احقية المتظلم الذي رفض تظلمه في الطعن على قرار رفض التظلم، حيث نصت المادة ٨١ من قانون البيئة المصري على احقية الطعن على قرار لجنة التظلمات امام محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة .

ثانياً - نطاق وضوابط الطعن القضائي على قرار الوقف :

تمثل رقابة القضاء الإداري ضماناً كبيرة لصالح حقوق وحيات الأفراد ، غير ان رقابة القضاء في هذا المجال لا تتوقف على عند حد رقابة المشروعية بالتأكد من موافقة أو مخالفة القرارات الإدارية للقواعد القانونية ، وانما تمتد لرقابة ملاءمة الإجراءات

والتدابير المتخذة كقرارات الوقف في مواجهة اصحاب الشأن^(١).
ويتطلب اجراء الطعن القضائي على قرار السلطة الإدارية المختصة بوقف الأنشطة المدعى خطورتها على البيئة توافر بعض الضوابط الموضوعية والاجرائية، وتستمد هذه الضوابط من القانون الاجرائي ومن قانون البيئة ، وتتمثل في الآتي:

(١) يعد اللجوء إلى الطعن القضائي في قرار الوقف إجراء قانونياً لاحقاً على التظلم.
(٢) أن يقدم الطعن من صاحب المصلحة بمعنى أن يتوافر لرافع الدعوى مصلحة شخصية ومباشرة في رفعها ، ويعنى ذلك ان قرار الوقف لابد ان يؤثر تأثيراً مباشراً على صاحب المشروع^(٢).

(٣) ومع ذلك بدأ القضاء الإداري المصري في تبني اتجاهاً مرناً مؤداه الأخذ بالمفهوم الواسع لشرط المصلحة اللازم لرافع الدعوى بمعنى اعتبار صفة المواطن كافية

(١) قرب هذا المعنى راجع:

- بسام ابو رميلة، مفهوم السلطة التقديرية للادارة والرقابة عليها، دراسة مقارنة بين القضائين الاداريين الفرنسي والسعودي، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والإدارة، ٢٠١١، ص ١٦٨.

(٢) نصت المادة الخامسة من قانون المرافعات المدنية والتجارية البحريني رقم ١٢ لسنة ١٩٧١ على: "لا يقبل اي طلب او دفع لا يكون لصاحبه مصلحة قائمة يقرها القانون...."، وقد استقرت المحكمة الإدارية العليا المصرية عليهذا المبدأ ومن ذلك ما قضت به في حكميها الصادرين في الطعن رقم ٦٩١ لسنة ٢٧ قضائية - جلسة ١٩٨٣/١١/٢٦، وكذلك حكمها في الطعن رقم ٨١٨ لسنة ٣٨ قضائية - جلسة ١٩٩٨/٥/٢٣. بأنه: "وحيث إن المستقر عليه أن المصلحة تُعد شرطاً أساسياً لقبول ثمة دعوى أو دفع فحيث لا مصلحة لا دعوى وإن كانت - أي المصلحة - كشرط لقبول دعوى الإلغاء يختلف مدلولها عن المصلحة في دعاوى القضاء الكامل والدعاوى المدنية؛ إذ لا تعد متوافرة في غير دعاوى الإلغاء إلا إذا كان المدعي صاحب حق يستهدف حمايته عن طريق الدعوى.

أحيانا في رفع دعوى الالغاء او تقديم طلب وقف التنفيذ التابع لهذه الدعوى، حيث قضت محكمة القضاء الإداري ان صفة المواطن تكفى لاقامة دعوى الالغاء ووقف تنفيذ قرار الحكومة بدفن النفايات في الصحراء الغربية المصرية، لان هذا القرار- فيما لو صدر- من شأنه تعريض حياة المواطنين وصحتهم لخطر جسيمة، ويحق للمدعى بوصفه مواطنا ان يطعن فيه امام القضاء الإداري.^(١)

(٤) الطعن القضائي يتم في ضوء نتيجة التظلم سواء كان بالرفض الصريح أو الرفض الاعتباري اي بمضى ستين يوما على تقديم اجراء التظلم دون رد.

(٥) الطعن القضائي على قرار الوقف يتم خلال اجل زمني لايتجاوز ستين يوما من تاريخ العلم بقرار رفض التظلم، او بأعتبره مرفوضا اي من تاريخ انقضاء المدة التي حددها القانون للبت في طلب التظلم من جانب الجهة المختصة .

(٦) أن المحكمة الكبرى المدنية بدائرة إدارية هي جهة الاختصاص بنظر الطعن القضائي بطلب إلغاء قرار الوقف وفقا للمادة السابعة من قانون السلطة القضائية البحريني رقم ٤٢ لسنة ٢٠٠٢ .

(٧) لا تقتصر المحكمة الكبرى المدنية بدائرة إدارية في اختصاصها بالنظر في الطعن المقدم على قرار الوقف على مراقبة مشروعيته وانما تراقب ملاءمته من حيث تناسب درجة القرار مع خطورة النشاط على البيئة او الصحة العامة، بمعنى ان الرقابة هنا لا تكون على توافر اركان القرار واتفاقها مع القانون فحسب، ولكن

(١) حكم محكمة القضاء الادارى في الدعوى ٣١٢٣ في ١١ فبراير ١٩٨٢، وحكميها في الدعويين رقما ٥١٦٦، ٥١٦٣ لسنة ٤٩ ق .

تشمل ايضا ما إذا كان قرار الوقف متناسب مع قيمة أو خطورة هذا النشاط . ولايعنى ذلك التوسع في رقابة الملاءمة بما يقلل من فعالية إجراءات حماية البيئة ويشل من صلاحيات الإدارة ، ولكن بالقدر الذى تعد معه هذه الملاءمة عنصرا من عناصر المشروعية، وهو الأمر الذى اقره القضاء البحريني فى بعض احكامه بشرط توافر الغلو فى التقدير للجزاء الإداري من جانب الجهة الإدارية المختصة .^(١)

ثالثاً- الاثار القانونية للطعن على قرارالوقف:

تتمتع القرارات الإدارية كأصل عام بقريئة هامة مقتضاها افتراض مشروعيتها لحين اثبات العكس ، وينسحب ذلك بالتالى على قرارات الوقف ، ومن ثم يكون لمن يدعى عكس ذلك ان يطعن على القرار بطلب الالغاء استنادا إلى توافر أوجه عدم المشروعية المتمثلة فى عيوب الاختصاص والشكل والسبب ومخالفة القانون واساءة استعمال السلطة .

ولايترب على رفع دعوى الإلغاء وقف تنفيذ القرار الصادر بالوقف ، وتفسير ذلك من الناحية العملية أن السماح بذلك يؤدي إلى الاسراف فى رفع دعوى الإلغاء من جانب الأفراد مما يؤدي إلى توقف المرافق العامة عن أداء أعمالها المنوطة بها والتي هدفها أولاً وأخيراً تحقيق الصالح العام .^(٢)

(١) راجع فى هذا المعنى :

- د بدر عادل ، القضاء الادارى وتطبيقاته فى مملكة البحرين ، المرجع السابق ، ص٣٢٨ ، وقد اشار الى حكم الدائرة الإدارية فى الدعوى رقم ٣٢١١ لسنة ٢٠٠٤ بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠٠٤ ، وحكم محكمة التمييز فى الطعن رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٥ ، السنة الخامسة عشر من يناير الى ديسمبر .

(٢) راجع فى هذا المعنى :

- د طارق فتح الله خضر ، دعوى الإلغاء ، دون ذكر الناشر ، ١٩٩٧ ، ص٢٥٧ .

وتطبيقا لذلك فإن هذه النتيجة سترتب أثرا سلبيا على فاعلية قرارات المجلس الأعلى للبيئة الصادرة في شأن وقف الأنشطة التي تسبب خطورة على البيئة، ومن ثم تفقدتها قيمتها العملية، إلا أن هذا الأمر لا يؤخذ على إطلاقه بمعنى أنه إذا كان لا يترتب على طلب الإلغاء وقف تنفيذ قرار الوقف، إلا أن ذلك لا يعنى حظر طلب وقف تنفيذه وفقا لضوابط معينة .

وفي هذا الصدد نصت المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة المصرى رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ على أنه : " يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها...".

وقد استقرت المحكمة الإدارية العليا المصرية على ضرورة توافر شرطى الجدية والاستعجال لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ضمن صحيفة دعوى الإلغاء^(١).
بينما لم ينص المشرع البحريني صراحة على وقف تنفيذ القرار الإداري سواء في قانون السلطة القضائية، أو في قانون المرافعات المدنية والتجارية، ومن ثم فإن المستقر في قضاء الدائرة الإدارية البحرينية أنه لا يترتب على رفع الدعوى إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، إنما يشترط أن تقضي به المحكمة .

لكن يثور تساؤل الآن، هل يجوز لأصحاب الشأن رفع دعوى بطلب وقف تنفيذ قرار إداري معين أمام قاضي الأمور المستعجلة؟، قضت محكمة التمييز البحرينية بجواز

(١) حكمها في الطعن رقم ٥٤٢١ لسنة ٤٢ ق ٠ عليا - جلسة ٢٢/٢/٢٠٠٣ م وفي هذا الإتجاه الطعن رقم ٨٠٥٤ لسنة ٤٧ ق ٠ عليا - جلسة ١٥/٥/٢٠٠٤ م، وراجع أيضا في ذات الاتجاه حكم محكمة القضاء الإداري الدائرة الأولى في الدعوى رقم الدعوى رقم ٥٦٩٩٨ لسنة ٦٨ ق بجلسته ٢٥/١١/٢٠١٤ .

ذلك ، ففي احد احكامها تقول :

" لما كان القضاء المدنى فى النظام القضائى لدولة البحرين له الولاية العامة فى الفصل فى كافة المنازعات عدا ما يختص به القضاء الشرعى، ومنها المنازعات المتعلقة بالقرارات الادارية فأن القضاء المستعجل بحسابه فرعا من القضاء العادى يكون مختصا بالفصل بصفة مؤقتة دون المساس باصل الحق...."^(١)

ويعنى ذلك إن قاضى الامور المستعجلة فى البحرين له الولاية العامة فى الفصل فى جميع المنازعات عدا ما يختص به القضاء الشرعى، ومن ثم لا يمنع أصحاب الشأن من الالتجاء إلى محكمة الامور المستعجلة بطلب بوقف تنفيذ قرار إدارى متى توافر فى الدعوى ركن الاستعجال مع عدم المساس بأصل الحق"^(٢)

رابعا - آثار الحكم بالغاء قرار الوقف:

أقر المشرع المصرى فى المادة (٥٢) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بحجية مطلقة لحكم الإلغاء، حيث نصت على: "... أن الاحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة..."

ويفهم من ذلك أنه يترتب على الحكم بالإلغاء أن ينسحب هذا الحكم على القرار من

(١) حكمها الصادر فى الطعن رقم ١٨ لسنة ١٩٩٣، المختار من الاحكام الصادرة فى قضايا جهات الادارة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠، ص ١٣١

- وفى هذا الاتجاه صدرت بعض الاحكام عن القضاء المستعجل عن المحكمة الكبرى المدنية الثانية ومن ذلك ما صدر فى الدعوى رقم ٢٠١٠/٠٢/١٥٣٧/٨ فى ٣٠/٦/٢٠١٣. (غير منشور).

(٢) سعيد عبد الله الحميدى، القضاء الادارى ونظر الدعوى الإدارية، اخبار الخليج، العدد: ١١٧٩٦، السبت ١٠ يوليو ٢٠١٠.

تاريخ صدوره كأنه لم يصدر....".

وقد استقرت المحكمة الإدارية العليا المصرية على هذا الاتجاه، حيث قضت في أحد أحكامها الحديثة بمايلي: "ومن حيث إنه من المسلم به أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة وتلك نتيجة له، فإن جهة الإدارة تلتزم بتنفيذ الحكم دون أن يكون لها أن تمتنع عن التنفيذ أو تتعاس عنه على أي وجه نزولاً على حجية الأحكام و إلتزاماً بسيادة القانون، وأن حكم الإلغاء يحقق بذاته إعدام الأثر القانوني المباشر للقرار منذ تقريره دون أن يتوقف ذلك على تدخل جهة الإدارة....." (١).

وتطبيقاً لذلك فإن الحكم بالإلغاء قرار وقف بعض الأنشطة المدعى خطورتها على البيئة من شأنه ان يجعل هذا القرار كأن لم يكن من تاريخ صدوره، وبطبيعة الحال فإن صلاحية القاضي الإداري في هذه الحالة لا تتوقف على الحكم بالإلغاء قرار الوقف إذا كان لذلك مقتضى، وانما يكون له ان يستجيب لطلب التعويض إذا ترتب على قرار الوقف غير المشروع اضراراً بالمدعى وفقاً لظروف كل حالة (٢)، ولا يفهم من ذلك ان الحكم بالتعويض من مستلزمات الحكم بالإلغاء فلكل منهما أساسه المستقل، وهو ما استقرت

(١) حكمها الصادر في الطعن رقم ٨٥٦٤ لسنة ٥٦ ق.ع - الدائرة الثانية موضوع - جلسة ٢٦/١/٢٠١٣ - مجلة هيئة قضايا الدولة - العدد الأول سنة ٢٠١٤ - ص ١٥٥ وما بعدها

(٢) استقر قضاء مجلس الدولة المصري على الحكم بالتعويض عن القرارات الإدارية على اساس الخطأ كأصل عام بجانب الحكم بالإلغاء، ومن احكامه في هذا الصدد :

الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٨٥٩ لسنة ٣٨ ق.ع بجلسته ١٦/١١/١٩٩٧ (غير منشور) والطعن رقم ٢٤٧٤ لسنة ٢٤ ق بجلسته ٥/٥/٢٠٠١، منشور بمجلة مجلس الدولة المصري، السنة ٢٩، ص ٢٥٠.

عليه احكام مجلس الدولة المصرى ^(١).

وعلى صعيد القضاء الإداري الفرنسي ، فقد وردت بعض الأحكام تشير إلى الرقابة على مدى مشروعية وسائل الضبط الإداري الممارسة من قبل الإدارة في ميدان حماية البيئة بغرض التوفيق بين أهمية هذه الوسائل ومقتضيات حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد ^(٢).

وختاماً يتيح الطعن القضائي على قرار الوقف جانبا من الإيجابيات ، فمن جانب أول فأن النص على هذه الضمانة دليل على رغبة المشرع البحريني في عدم ضياع حق المتضرر من قرار الوقف إذا ما رفض تظلمه صراحةً أو ضمناً ، ومن جانب ثان تشكل هذه الضمانة رقابة اصيلة على مشروعية قرار الوقف من حيث استيفاءه لاركان السبب والمحل والسبب والشكل والغاية ، ومن جانب ثالث تتيح هذه الالية القضائية النظر في مدى ملاءمة قرار الوقف ومدى استهدافه المصلحة العامة وبمعنى اخر الرقابة على مدى انحراف الإدارة بسلطتها؟ ^(٣)

ومع ذلك يظل اللجوء إلى القضاء رغم ما يوفره من ضمانات لا يتيح تحقيق

(١) الطعن رقم ٢٨٠١ لسنة ٣٥ ق٠ عليا بجلسة ٩/٧/١٩٩٥م منشور لدى، د محمد ماهر ابو العينين، الوسيط في

شرح اختصاصات مجلس الدولة- الجزء الأول- طبعة سنة ٢٠٠٠م- ص ٥٢٧ .

(٢) ومن ذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية epoux jobuld الذي أيد فيه حكم المحكمة الابتدائية لفرساي

الصادر في ١٧/١٢/١٩٧٥ التي ألغت بموجبه قرار رئيس البلدية الذي رفض فيه تسليم رخصة إقامة سياج في

منطقة ريفية autorotation de stationnement بحجة أن البناية مخصصة للإستغلال الزراعي وعليه فهناك

اعتداء على الأراضي الزراعية.

(٣) حكم المحكمة الكبرى المدنية ، الدائرة الإدارية ، الدعوى رقم ١٦٦٢ ، الصادر بتاريخ ١٥ مايو ٢٠٠٤ ، حكم

غير منشور.

العدالة الناجزة وبخاصة في ظل التصاعد الكبير في معدلات المنازعات القضائية ، وهو ما يفتح الباب امام الاهتمام بآليات التسوية الودية اوغير القضائية لبساطة وسرعة اجراءتها .

خامساً - مدى جواز الصلح في المخالفات البيئية ؟

يعد الصلح أحد أقدم آليات التسوية الرسمية والودية للمنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة ، وتؤدي هذه الآليات بوجه عام والصلح بوجه خاص دورا فاعلا وميسرا في تسوية المنازعات وتخفيف عبء اللجوء إلى القضاء كالية رسمية تقليدية .^(١)

ويثار التساؤل حول امكانية أو جواز اللجوء إلى الصلح في مخالفات البيئة ومن ثم تجنب اللجوء الأولى إلى القضاء ، وهل يتعارض مبدأ الصلح مع إتاحة اللجوء إلى التظلم الإداري ؟ والى اى مدى يعد الصلح بمثابة ضمانة احتياطية لتجنب الاثار الإدارية والجنائية لتلك المخالفات ؟

لم يأخذ المشرع البحريني صراحة بأسلوب الصلح لتسوية المخالفات البيئية حيث اكتفى بأتاحة التظلم من قرار الوقف كأجراء اختياري اعتراضى وفقا للضوابط الواردة بالمادة ٢٦ من قانون البيئة وذلك على النحو المتقدم ذكره .

وتبدو أهمية هذا الإجراء فيما قد تثيره المخالفة البيئية من إمكانية تدابير إدارية كالغلق أو الغاء الترخيص من جانب،او تحريك الدعوى الجنائية من جانب اخر .

(١) للمزيد من التفاصيل حول آليات التسوية الودية:

G. Flécheux et P. Lafarge, « La médiation », in Le juge entre deux millénaires, Mélanges offerts à Pierre Drai, Dalloz, Paris, 2000, p. 301.

J.-M. Le Gars, La conciliation par le juge administratif, AJDA 2008, pp. 1468 et sq.

ويحسب للمشرع الكويتي أجازته لإمكانية اللجوء إلى الصلح في المخالفات البيئية غير العمدية وفقا لضوابط محددة، فالمادة ١٤٤ من قانون البيئة الكويتي رقم ٤٢ لسنة ٢٠١٤ والمعدل بالقانون ٩٩ لسنة ٢٠١٥ أتاحت إمكانية الصلح في هذه المخالفات بناء على طلب من أصحاب الشأن، وموافقة الوزير المختص أو من يفوضه ، ودون إخلال بما يوجبه القانون من إجراءات على طالب الصلح كإزالة أسباب المخالفة .

وفي هذا السياق وطبقا للمواد من الثالثة إلى الثامنة من قرار الهيئة العامة للبيئة الكويتية رقم ٨ لسنة ٢٠١٦ بشأن لائحة الصلح في المخالفات البيئية للمنشآت يكون لمدير عام الهيئة إمكانية قبول الصلح بناء على طلب أصحاب العلاقة في غير حالة المخالفات الجسيمة والعمدية وفي غير حالات العود وتعدد المخالفات المتبعة .

ويكون ذلك بعد إزالة كافة آثار المخالفة وأسبابها وإعادة تأهيل البيئة خلال المدة القانونية التي يحددها المدير العام وفقا للمادة ١٧٤ من قانون البيئة، وبعد دفع التعويضات اللازمة، ويترتب على إجراء الصلح انقضاء الإجراءات القانونية والقضائية قبل المخالف بما في ذلك الدعوى الجزائية .

ويمكن القول بتفضيل اتجاه المشرع الكويتي لآلية الصلح لإعلائه إرادة السلطة الإدارية المختصة ، فقبول الصلح من صلاحياتها التقديرية ، فضلا عما يحققه من توازن بين المصلحة العامة المتمثلة في إلزام المخالف بدفع التعويضات وإزالة أسباب وآثار المخالفة وإعادة تأهيل البيئة خلال أجل محدد وبين تقدير مصلحة الأفراد من حيث التيسير عليهم بتجنب الملاحقة الجزائية من جانب الإدارة من جانب، فضلا عن تجنب تحمل مشقة اللجوء إلى القضاء من جانب آخر.

خاتمة

أولت مملكة البحرين اهتماماً خاصة بالأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والبيئية المتعلقة بالتنمية المستدامة ، وتجسد ذلك في الفقرة (ح) من المادة ٩ من دستور مملكة البحرين الذين يكفل حماية أكيدة للبيئة ويحقق التوازن بين متطلبات التنمية والنواحي الاجتماعية والاقتصادية، وكذلك في رؤية استراتيجية البحرين الاقتصادية ٢٠٣٠ وفي المخطط الهيكلي الاستراتيجي الوطني ٢٠٣٠.^(١)

وقد تناولت الدراسة إشكالية هامة تمثلت في قياس نطاق صلاحيات السلطة الإدارية المختصة في التشريع البحريني للحد من النشاط الخطر المتسبب في التلوث البيئي مقارنة ببعض التشريعات الإقليمية والدولية كالتشريع الفرنسي والمصري والكويتي والقطري والعماني والجزائري.

وفي هذا السياق سعى المشرع البحريني كنظرائه على المستويين الإقليمي والدولي إلى الوفاء بتعهداته الدولية إزاء حماية حق الإنسان في بيئة خالية من التلوث .

وقد سلك المشرع سياسة تدريجية بدءاً من المرسوم بقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٦ بشأن البيئة والمعدل بالمرسوم بقانون رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٢ والمرسوم ٤٧ لسنة ٢٠١٢ بإقرار تدابير احترازية متدرجة كالترخيص والمنع وعقوبات إدارية كالوقوف والغلق وغيرهما للحد من التلوث البيئي الناتج عن ممارسة بعض الأنشطة .

وقد ركزت الدراسة على إبراز جزاء وقف الأنشطة الخطرة المسببة للتلوث وفقاً

(١) موقع الحكومة الالكترونية ، مملكة البحرين ، على الرابط الالكتروني <http://www.bahrain.bh>

لضوابط معينة ، هذا فضلا عن إلقاء الضوء على أهم الضمانات للأفراد والمشروعات في مواجهة صلاحيات السلطة الإدارية وتمثل ذلك في تناول ضمانتى التظلم والطعن القضائى .

وقد حاولت الدراسة أن ترصد وتقيم الرؤية التشريعية نحو إحداث التوازن بين حماية الأنشطة والحقوق الفردية ، وبين حماية النظام العام في صورته المتمثلة في حماية البيئة من التلوث وذلك في ضوء احكام القضاء وآراء الفقه في هذا الصدد .

وفي هذا السياق انتهت الدراسة إلى بعض النتائج والتوصيات بما يكفل إبراز أوجه القصور في آليات الحد من التلوث البيئى من جانب، والسعي إلى تفعيل هذه الآليات دون إهدار لضمانات الأفراد من جانب آخر.

أولاً - النتائج :

- ١ . البيئة هى المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية ، وما يحتويه من مواد ، وما يحيط به من هواء وماء ، وما يُقيمه الإنسان من مُنشآت .
- ٢ . التلوث البيئى هو كل ما يؤدي إلى الإخلال بالتوازن البيئى والإضرار بالصحة العامة سواء كانت ملوثات طبيعية أو صناعية .
- ٣ . حماية البيئة هى المحافظة عليها والإرتقاء بمستواها ومنع أو التخفيف من حدة تلوثها والمحافظة على ديمومتها .
- ٤ . تستمد حماية البيئة أساسها القانونى على المستوى الدولى من الاتفاقيات الدولية، بينما تستمد أساسها القانونى على المستوى الداخلى من الدساتير والتشريعات .
- ٥ . حرصت أغلب الدول المتحضرة على إقامة هيئات فنية متخصصة في مجال حماية البيئة من التلوث ، وتمتع هذه الهيئات ببعض صلاحيات السلطة العامة، ويعد

- المجلس الأعلى للبيئة الجهاز المختص بشؤون البيئة بمملكة البحرين وفقاً للمرسوم بقانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠١٢ .
٦. تتعدد الوسائل التي كفلها القانون للجهات الإدارية المختصة لحماية البيئة من التلوث ، وتتفاوت هذه الوسائل من حيث الطبيعة والأثر القانوني بين التدابير الإدارية والعقوبات الجنائية .
٧. يعد وقف المشروعات الخطرة على البيئة من أبرز العقوبات الإدارية التي أتاحتها المشرع البحريني لمواجهة التلوث البيئي .
٨. حرص المشرع على وضع الضوابط المناسبة لقرار الوقف كجزء إداري في إطار تطلب ضوابط محددة أساسها تحقق خطر بالبيئة في ضوء المعايير التي يتم التنسيق بشأنها بين المجلس الأعلى للبيئة والأجهزة المعنية، وذلك بما يكفل عدم إساءة استعمال هذا التدبير من جانب وعدم تقييد حرية ممارسة الأنشطة الاقتصادية من جانب آخر.
٩. يختلف القرار الصادر بوقف المشروعات الخطرة على البيئة، عن القرارات الأخرى الصادرة بالتدابير والجزاءات القانونية الأخرى كمنح الترخيص ومنع استخدام بعض الأدوات والمواد الخطرة والغلق من حيث النطاق والأثر القانوني.
١٠. تحظى جهة الاختصاص بحماية البيئة بسلطة تقديرية نسبية في إصدارها لجزاء وقف الأنشطة الخطرة على البيئة طبقاً لمتطلبات تحقيق المصلحة العامة .
١١. أتاح المشرع لأصحاب الشأن بعض الضمانات القانونية ، كالنظم والطعن القضائي في مواجهة قرارات وقف الأنشطة الخطرة على البيئة .

ثانيا - التوصيات:

١. نوصى باتخاذ الإجراءات اللازمة باقتراح تعديل بالإضافة إلى الدستور يفرض التزاما على الدولة بحماية البيئة كحق من حقوق الإنسان .
٢. تحديث قانون البيئة البحريني بما يواكب مستجدات العصر والاستراتيجية الطموحة التي تبناها المملكة في مجال حماية البيئة ضمن استراتيجيتها الشاملة "البحرين ٢٠٣٠" .
٣. يقترح أن تخصص وزارة العدل والشؤون الإسلامية دائرة خاصة بمنازعات البيئة بما يكفل سرعة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة الناجزة .
٤. السعى إلى اتخاذ إجراءات إنشاء جهة ذات صفة الضبطية القضائية البيئية ، كما فعل المشرع الكويتي بإنشاء جهاز شرطة متخصصة بالبيئة بما يسهم في تفعيل تنفيذ قانون البيئة .
٥. العمل على نشر التوعية البيئية في المجتمع باعتبارها الخطوة الأولى لتفعيل القوانين البيئية ودعم جهات الاختصاص الإداري لتحقيق أهدافها .
٦. النظر في إدراج جزاء إلغاء التراخيص الممنوحة للمنشآت الخاضعة لتقويم التأثير البيئي بموجب القرار رقم (١) لسنة ١٩٩٨ بشأن التقويم البيئي للمشروعات وفقا لضوابط محددة .
٧. نوصى المشرع بالتدخل بالنص على عقوبة جنائية مناسبة لأصحاب المشروعات المخالفة الممتنعين عن تنفيذ قرار الوقف أو المنع .
٨. نأمل من المشرع بأن يمهل أصحاب المشروعات غير المستوفاة للاشتراطات أجالا لايتجاوز ستين يوما لاستيفاءات الاشتراطات أو لإصلاح المخالفات قبل

إصدار قرار بالوقف أو المنع.

٩. ناشد المشرع بالنص على تسبب قرار وقف المشروع للحد من احتمالات الإنحراف بالسلطة ولاسيما مع ما تحظى به جهة الاختصاص من سلطة تقدير، وكضمانة قانونية ممنوحة للأفراد في ذات السياق .

١٠. النظر في تحديد حدا أقصى لأجل قرار الوقف لما يرتبه الوقف الدائم من آثار سلبية قاسية على أصحاب المشروعات ، دون إغفال إمكانية تجديده لحين إزالة المخالفة البيئية .

١١. نوصى بتقصير الأجل القانوني المتاح لتقديم طلب التظلم وكذلك الأجل المقرر للبت في طلب التظلم من ستين يوما إلى ثلاثين يوما فقط ، وذلك سعيا إلى عدم إطالة المدة دون مبرر، ومن ثم إتاحة الفرصة لإمكانية اللجوء إلى القضاء .

أهم المراجع

أولاً- المراجع باللغة العربية :

١- المؤلفات العامة والمتخصصة:

- د. أحمد حامد البدرى، الحماية القانونية للبيئة في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، ٢٠١٠.
- د. احمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- د. اسماعيل صعصاع، حوراء حيدر إبراهيم، الأساليب القانونية لحماية البيئة، مجلة المحقق الحلى للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة السادسة، ٢٠١٤.
- د. بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، جامعة البحرين، الطبعة الأولى، ٢٠١٦.
- د. بسام ابو رميلة، مفهوم السلطة التقديرية للإدارة والرقابة عليها، دراسة مقارنة بين القضائيين الإداريين الفرنسي و السعودي، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، كلية الاقتصاد والإدارة، ٢٠١١.
- فاضل الهام، العقوبات الإدارية لمواجهة خطر المنشآت المصنفة على البيئة في التشريع الجزائري، دفاتر السياسة والقانون، العدد التاسع، جوان ٢٠١٣.
- د. الجيلاني عبد السلام ارحومة، حماية البيئة في القانون دراسة مقارنة للقانون الليبي، ط ١، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، الجماهيرية الليبية، ٢٠٠٠.

- د. داوود عبد الرازق الباز ، حماية السكينة العامة : معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر ، الضوضاء: دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
- د.رائف محمود لبيب،الحماية الاجرائية للبيئة من المراقبة إلى المحاكمة،دراسة مقارنة،الطبعة الأولى،دار النهضة العربية،القاهرة،سنة ٢٠٠٩ .
- د. سعيد عبد الله الحميدي ،القضاء الإداري ونظر الدعوى الإدارية ، اخبار الخليج ، العدد : ١١٧٩٦ ، السبت ، ١٠ يوليو ٢٠١٠ .
- د. سليمان الطماوى ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠١٦ .
- د. شريف يوسف خاطر ، القرار الإداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٨-٢٠٠٩ .
- د. طارق فتح الله خضر ، دعوى الإلغاء ، دون ذكر الناشر ، ١٩٩٧ .
- د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٤
- د. ماجد راغب الحلو :
- قانون حماية البيئة ، جامعة الامارات ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٧ .
- قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار المطبوعات ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- د. محمد ابراهيم حسن ، " البيئة والتلوث " ، دراسة تحليلية لأنواع البيئات ومظاهر التلوث ، دون ذكر الناشر ، ١٩٩٥ .
- د محمد حسين عبد القوي ، الحماية الجنائية للبيئة الهوائية ، النسر الذهبي للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٢

- د. محمد عبد الله النعمان ، الحماية الدولية للبيئة البحرية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٤.
- د. محمد ماهر ابو العينين ، الوسيط في شرح اختصاصات مجلس الدولة - الجزء الأول - طبعة سنة ٢٠٠٠ .
- د. محمد محمود الروبي محمد، الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة بنى سويف ، ٢٠١٠.
- د. محمود صالح العادلي، موسوعة حماية البيئة، الجزء الثالث ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، دون ذكر تاريخ النشر .
- د. مريم بنت حسن ال خليفة ، البيئة وانظمة حمايتها، جامعة البحرين ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٠ .
- د. مصطفى محمود عفيفي ، التحديات المعاصرة لمشكلات البيئة والتنمية وأساليب مواجهتها تشريعيا ، بحث مقدم إلى مؤتمر نحو دور فاعل للقانون لحماية البيئة ، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، مجلة الشريعة والقانون، المجلد الثاني، ١٩٩٩ .
- د. موسى مصطفى شحاتة ، الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الاداري في فرنسا عليها، مجلة الحقوق للبحوث والدراسات القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .
- د. ناصر حسين العجمي ، الجزاءات الإدارية العامة في القانوني الكويتي والمقارن ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ .
- د. نجم الأحمد -التظلم الإداري - مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية - المجلد ٢٩ - العدد الثالث، ٢٠١٣.

▪ د. نواف كنعان، " دور الضبط الإداري في حماية البيئة- دراسة تطبيقية في دولة الامارات العربية المتحدة"، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد ٣، العدد ١، فبراير ٢٠٠٦.

▪ يزيد ميهوب " معوقات ممارسة الضبط الإداري المحلي في مجال حماية البيئة" مداخلة في ملتقى وطني حول " دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية و الولاية الجديدين" ٣، ٤ ديسمبر ٢٠١٢، مخبر الدراسات القانونية البيئية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ٠٨ ماي.

٢- الدساتير والقوانين والمراسيم :

- الدستور البحريني لسنة ١٩٧٣ المعدل.
- ميثاق العمل الوطني لسنة ٢٠٠١.
- الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.
- القانون رقم ٣٧١ لسنة ١٩٥٦ في شأن المحال العامة.
- قانون البيئة البحريني الصادر بالمرسوم بقانون ٢١ لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته.
- قانون حماية البيئة الجزائرى ٠٣ / ٨٣ لسنة ١٩٨٣ المعدل بالقانون رقم ٠٣ / ١٠ لسنة ٢٠٠٣ المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة .
- قانون البيئة العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ١١٤ لسنة ٢٠٠١
- قانون حماية البيئة وتنميتها الاماراتي رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ المعدل.
- قانون حماية البيئة القطري رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٢
- المرسوم التنفيذي الجزائرى رقم ١٩٨ / ٦ لسنة ٢٠٠٦ .
- المرسوم بقانون رقم ٩٠ لسنة ٢٠١٢ يشكل المجلس الأعلى للبيئة
- النظام العام للبيئة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣ في ٤ / ٢ / ١٤٢١ هـ المبني على قرار مجلس الوزراء رقم ٢٣ بتاريخ ٢٦ / ١ / ١٤٢١ هـ.

٣- الاعلانات والاتفاقيات والمعاهدات الدولية :

- اتفاقية باريس المتعلقة بحماية التراث الثقافي والطبيعي العالمي لسنة ١٩٧٢ .
- اتفاقية فيينا لحماية طبقة الاوزون لسنة ١٩٨٥ ، الاعلان العالمي لحماية البيئة لسنة .
- اتفاقية ريو دي جانيرو لسنة ١٩٩٢ بشأن التغييرات المناخية
- غونتر هاندل ، إعلان مؤتمر الأمم المتحدة بشأن البيئة البشرية (إعلان استكهولم) ١٩٧٢ وإعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، ١٩٩٢، منشور على الرابط التالي:
▪ legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche

٤- مجموعات الأحكام :

- الوسيط في شرح اختصاصات مجلس الدولة - الجزء الأول - طبعة سنة ٢٠٠٠م
للمستشار الدكتور / محمد ماهر أبو العينين .
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الجزء الأول ، ١٩٨٢ .

ثانياً - المراجع باللغة الأجنبية:

- **G. Flécheux et P. Lafarge**, « La médiation », in Le juge entre
- deux millénaires, Mélanges offerts à Pierre Dray, Dalloz, Paris, 2000 .
- **J.-M. Le Gars**, La conciliation par le juge administratif, AJDA 2008.
- Le juge administratif et les sanctions administrative, 2017
- **M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly**, Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal, Economica, 1992.
- **M. Guyomar**, Les sanctions administratives, LGDJ, 2014.
- Teitgen colley(c) -Delmas Marty (m) et punir sans juger ?, de la répression administrative au droit administrative pénal economica, paris, 1991.

ثالثاً - المواقع الالكترونية:

- www.legifrance.gouv.fr
- legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche.
- www.ecs.eg.

فهرس الموضوعات

١٨٨	موجز عن البحث
١٩١	مقدمة
١٩٥	المبحث الأول : ماهية البيئة وآليات حمايتها
١٩٥	المطلب الأول : المفهوم القانوني للبيئة
٢٠٦	المطلب الثاني : الإجراءات الإدارية لحماية البيئة
٢١٨	المبحث الثاني : وقف الأنشطة الخطرة على البيئة
٢١٨	المطلب الأول : ماهية وضوابط الوقف الإداري للأنشطة الخطرة
٢٣٢	المطلب الثاني : الوقف الإداري (الطبيعة والآثار القانونية)
٢٤٧	المبحث الثالث : الضمانات القانونية في مواجهة قرار الوقف
٢٤٨	المطلب الأول : التظلم من قرار الوقف
٢٥٦	المطلب الثاني : الطعن على قرار الوقف
٢٦٧	خاتمة
٢٧٢	أهم المراجع
٢٧٧	فهرس الموضوعات