الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان –
كلية الحقوق

النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة

أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام

إعداد الطالب :
دايم بلقاسم

تحت إشراف :
الأستاذ الدكتور طيبي بن علي

لجنة المناقشة :

1- بن عمار محمد	أ. التعليم العالي	جامعة تلمسان	رئيسا
2- طيبي بن علي	أ. التعليم العالي	المركز الجامعي بسعيدة	مشرفا ومقررا
3- كحلولة محمد	أ. التعليم العالي	جامعة تلمسان	عضوا
4- قاسم العيد عبد القادر	أ. محاضر	جامعة سيدي بلعباس	عضوا
5- قادة بن بن علي	أ. محاضر	جامعة سيدي بلعباس	عضوا

السنة 2003 – 2004

Π

قال الله تعالى :

[ذَلِكَ عَالِمُ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ الْعَزِيزُ الرَّحِيمُ * الَّذِي أَحْسَنَ كُلَّ شَيْءٍ خَلَقَهُ]

سورة السجدة ، الآيتان 6-7.

وقال عزّ وجلّ :

[وَأَحْسِن كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ الْفَسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ]

سورة القصص ، الآية 77.

إ هـد ا ء

* إلى والدتي أطال الله عمرها.
* وإلى جميع أفراد أسرتي.
* وإلى أخي الحبيب وأفراد أسرته.
* وإلى حماة البيئة من التلوث.
* وإلى كل من يعمل على تجسيد الشعار الشهير :
" العقل السليم في الجسم السليم في البيئة السليمة ".

تـشكّـر ا ت

أشكر جزيل الشكر الأستاذ الفاضل الدكتور طيبي بن علي المشرف على هذه الأطروحة ، لما أسداه لي من نصائح وإرشادات منذ أن كان العمل مجرد فكرة ، إلى أن صار جاهزا ومتكاملا شكلا ومضمونا.

كما أجزل الشكر للأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة الموقرة لتضحيتهم بجزء من وقتهم الثمين رغم الأعباء البيداغوجية ، إذ لم يألوا جهدا للاطلاع على هذه الرسالة وتقييمها ، وذلك تفضلاً منهم واهتماماً في المساهمة في تشجيع البحث العلمي وترقيته في بلدنا الحبيب الجزائر.

مقدمة.

إنّ أهميّة حفظ النظام العام تكمن في كونه ضرورة اجتماعية ، غايتها استقرار المجتمع من خلال حفظ الأمن والصحة العامة والسكينة العامة ، والآداب العامة... لكن الاستقرار لا يكتمل والطمأنينة لا تتمّ إذا اختلّت عناصر البيئة من جراء التلوث ، وعليه فإنّ الأهميّة تكتمل في حماية البيئة ممّا يؤدّي إلى التغيير في مكوّنات عناصرها ، ونسهبُ فيما يلي في تبيان ذلك.

إنّ حفظ النظام العام داخل المجتمع يعتبر من أقدم واجبات الدولة ، ومن أهمّ وظائفها ، فمن أجل تحقيق الصالح العام تسعى الإدارة في أدائها لوظيفتها إلى تحقيق الأمن العام بمنع انتشار الجرائم ، وإلى تحقيق الصحة العامة بمنع انتشار الأوبئة ، وإلى تحقيق السكينة العامة بمنع انتشار الضوضاء ، إلى تحقيق أغراض أخرى بغية إشباع الحاجات العامة ، وتحقيق الصالح العام ، " والجماعة لا يتصوّر لها وجود من غير نظام يضبط سلوك أفرادها وأوامر تحيط بالنشاط الفردي وتدفعه إلى غاياته المحدّدة ، فبدون ذلك تعمّ الفوضى ، وينهار النظام الاجتماعي ، ذلك فلم تعد الحقوق والحريات على مدلولها القديم وقداستها التقليدية باعتبارها امتيازات لأصحابها غير قابلة للتصرف فيها والنزول عنها "[1].

ولعلّ أخطر ما يهدّد الحرية هو فرض القيود على ممارستها. غير أنّه إذا كنّا نؤكّد على صيانة هذه الحريات من أي عبث أو تدخل سافر يعطل من استعمالها ، إلاّ أنّنا يجب أن لا نغفل في المقابل صيانة المجتمع والمحافظة على نظامه العام حتّى تتحقق المصلحة العامة باعتبار أنّ ذلك يمثل أهمّ ضمانة للحرية ، إذ لا يتصور أن توجد حريات في ظل مجتمع

[1] – د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1995 ، ص 15.

يفتقر إلى النظام العام ، ذلك لأنّ وجود حريات مطلقة معناه حلول الفوضى ، وتعرض السلام الاجتماعي للخطر ، ومن هنا كان الطابع النسبي للحريات حقيقة واقعية، وقانونية مقرّرة ، باعتبار أنّ الحريات تمارس في وسط اجتماعي[1].

وقد كفل الإسلام الحرية للمسلم ، إلاّ أنّها حرية تمارس في حدود المبادئ الّتي رسمها الشارع الإسلامي ، من أجل مصلحة الفرد والمجتمع الإسلامي ، فهي حرية مكفولة في نطاق الشرعية طالما تقوم في نطاق حفظ الدين والعبادات ومكارم الأخلاق ، فإذا تعدّت حدود هدفها وممارستها ، أصبحت اعتداءً ، ووجب وقفها وإعادتها إلى وضعها ، لقول الرسول ρ : « لا ضرر ولا ضرار »[2].

ولما كان الضبط الإداري ، هو الهيئة المخولة قانوناً صيانة المجتمع وحفظ نظامه العام، فقد أصبح ضرورة اجتماعية لا غنى عنها ، فهو الذي يكفل للأفراد التمتع بحرياتهم وفق ما تقرّه القوانين. وإذا كان الضبط قد نشأ كضرورة اجتماعية لا غنى عنها لحفظ النظام العام في المجتمع ، لذا فلقد كانت هذه الوظيفة قديمة قدم الحياة الإنسانية ، لأنّ الضبط وإن كان غاية في ذاته ، إلاّ أنّه وسيلة يصان في ضوئها كيان الدولة المرتبط بنظامها ، لذا فقلد كانت نشأته قديمة قدم الدولة ذاتها ، وحول هذه المعاني فلقد قيل بحق : " أنّ الحكومات تتغيّر، والمجتمعات تتبدّل ولكنّ الضبط أبدي "[3].

---

[1] – د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، نظرية الضبط الإداري في النظم المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1995 ، ص 2.

[2] – انظر ، د. منيب محمد ربيع ، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري ، رسالة دكتوراه ، مقدمة لكلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1981 ، ص 200.

[3] - les gouvernements passent, les sociétés périssent, la police est éternelle. Clère (M), la police, paris, P.U.F, 2 éd, 1972, p 5.

مشار إليه لدى ، د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص 15 وما بعدها.

إنّ الإدارة وهي تسعى إلى تحقيق الصالح العام ، وإشباع حاجات الأفراد داخل المجتمع ، فإنّ من أهمّ نشاطاتها في هذا الشأن ما تقوم به سلطة الضبط من حماية لنظام الدولة، وكيانها الاجتماعي ، والسياسي والاقتصادي ، إذ أنّها تتولّى حماية المجتمع ووقايته من جميع الأخطار الّتي تهدّده في أمنه ، وصحّته ، وسكينته.

وإذا كان الضبط الإداري في القانون الوضعي ، يقوم على أساس المحافظة على النظام العام بمعناه التقليدي – الأمن العام ، والصحة العامة ، والسكينة العامة – فإنّ أساس الضبط الإداري الإسلامي ، هو التضامن في تنفيذ ما أمر الله به ، ومنع ما نهى الله عنه ، بقصد تحقيق المقاصد الشرعية ، فليست فقط أغراض المحافظة على الأمن العام ، والصحّة العامة والسكينة العامة هي الّتي تستأثر بالشارع الإسلامي ، بل كذلك أغراض المحافظة على الدين والنفس والنسل والعقل والمال ، ولا تجد صورة يتسع لها التدخل بالضبط في القانون الوضعي، ولا يتسع لها الأساس الإسلامي[1].

فإذا كان حفظ النظام العام كضرورة اجتماعية ، مرتبط بوجود الدولة ، فإنّ الاهتمام بحماية البيئة جاء متأخراً ، حينما شعر الإنسان بخطورة الآثار الضارة الناجمة عن تلويثها.

وإذا كان العالم قد عرف التلوث البيئي باعتباره أحد التحديات في الثّلث الأخير من هذا القرن ، فإنّ التلوث البيئي قديم قدم البشرية ، فتلوث الهواء مثلا وجد منذ عرف القدماء النار وأشعلوها في الأخشاب وتصاعدت منها جزئيات الكربون غير المحترقة

[1] – د. سعيد عبد العليم أبو نجد ، الضبط الإداري في النظم القانونية المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية ، رسالة دكتوراه ، جامعة الأزهر ، 1976 ، ص (د) من المقدمة.

والدخان والغازات الأخرى[1]. لكن بساطة آثار التلوث آنذاك ، كان كبساطة ظروف معيشة محدثيه ، وقد ثبت حقيقة التلوث بعد حدوث ثورة التصنيع منذ الأربعينات ، حيث شعرت الدول الصناعية بآثار المشكلات البيئية ، حيث أكّدت النتائج العلمية حدوث الكثير من التغيرات في الوسط الحيوي والموارد الطبيعية الّتي تمدّ البيئة باعتبارها مصدر تلك الموارد الّتي يعتمد عليها في البناء والنمو الاقتصادي لمواجهة احتياجات البشرية جمعاء لإحداث التنمية المنشودة، وقد ساعد على تفاقم تلك المشكلة التقدم العلمي والتكنولوجي الذي جعل هناك نوعا من التعسف في استغلال البحار والأنهار ، فالزحف نحو تحقيق أكبر معدل لنموّ الدول جعلها أكثر عرضة للاستغلال غير الرشيد لمواردها الطبيعية ، وإدخال الملوثات من مواد كيماوية وصناعية ، ونفايات المصانع ونواتج احتراق الوقود...الخ[2].

وقد كان لبعض حوادث التلوث البيئي آثارا ضارة ، تعدّت المجال المحلّي إلى النطاق الدولي حتّى صنّفت بأنّها كوارث بيئية كحادث **تشرنوبيل *CHERNOBEL*** 1986/04/26 الذي امتدّت آثاره للعديد من البلاد الأوروبية ، والآسيوية ، وقد قيل بحق أنّ التلوث لا يعرف ولا يقف لا عند الحدود السياسية ولا الطبيعية.

وبظهور مضار التلوث ، وخطورته على النظام البيئي بدأت الاهتمامات الدولية والمحلية من خلال المؤتمرات العلمية والدراسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لإيجاد نظام قانوني أمثل للمحافظة على البيئة.

---

[1] – د. لطف الله القاري ، الأمطار الحمضية، مطابع جامعة الملك سعود، الرياض، 1989، ص 45، مشار إليه لدى، د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة – دراسة تأصيلية في الأنظمة الوطنية والاتفاقية – جامعة الملك سعود ، النشر العلمي والمطابع ، الرياض ، 1997 ، ص 45.

[2] – انظر ، د. أحمد محمود سعد ، استقراء قواعد المسؤولية المدنية في منازعات التلوث البيئي ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، 1994، ص 7.

فعلى المستوى الدولي صدرت عدّة اتفاقيات من أجل حماية البيئة ، وقد كان لها قصب السبق في التنبيه إلى المشكلات البيئية ، وتمّ ذلك حينما دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى عقد مؤتمر دولي حول البيئة الإنسانية ، وقد انعقد بمدينة استكهولم سنة 1972 ، وانتهى إلى تبنّي مجموعة مهمّة من المبادئ والتوصيات على درجة بالغة من الأهمية ، ولا تزال حتّى الآن المرجع الأساسي للمهتمّين بكافة شؤون حماية البيئة ، وكذلك المؤتمر الثاني في البرازيل عام 1992م.

كما أنّ لبعض المنظمات الدولية دور هام في حماية البيئة كمنظمة الصحة العالمية ، ومنظمة اليونسكو ، ومنظمة الأغذية والزراعة من خلال مؤتمراتها وما تبرمه من اتفاقيات دولية في هذا الشأن[1].

وعلى المستوى الداخلي ، تضمنت بعض فروع القانون نصوصا تستهدف حماية البيئة، فضلا عن قوانين البيئة ، فعلى سبيل المثال لا الحصر هناك القانون الجنائي البيئي الذي يهتمّ بدراسة الظاهرة الإجرامية الّتي تشكل اعتداء غير مشروع على البيئة ، بالمخالفة للقواعد النظامية الّتي تحظر ذلك الاعتداء ، كما يهتمّ ببيان العقوبات المقررة للأعمال غير المشروعة من الناحية البيئية.

وهناك القانون المدني البيئي باعتبار أنّ قواعد المسؤولية المدنية (التقصيرية) تجد مجالاً رحباً للتطبيق في خصوص تلوث البيئة وتعويض الأضرار الناتجة عنه. وكذلك هناك العديد من مبادئ القانون المدني الّتي يمكن إعمالها في مجال حماية البيئة ، كمبدأ حسن الجوار ومنع الضرر البيئي ، ومبدأ عدم التعسف في استعمال الحق... وهي مبادئ ناقش الفقه القانوني مدى صلاحية تطبيقها في مجال تلوث البيئة بالأمطار الحمضية ، والنفايات

[1] – انظر ، د. أحمد عبد الكريم سلامة ، المرجع السابق ، ص 27 وما بعدها.

والإشعاعات الذرية. إلى جانب هذا يوجد القانون الإداري البيئي الذي بمقتضاه يمكن للإدارة أن تقوم بعدّة مهام لحماية البيئة ، كأن تضع خطط طويلة وقصيرة الأجل ، وتعدّ برامج لتنفيذها ، كما يمكنها اقتراح أنظمة وقوانين خاصة بحماية البيئة.

وفي مجال تنفيذ القوانين البيئية ، فيقع على عاتق الإدارة العبء الأوّل في هذا الشأن ، فعليها متابعة الرقابة والتفتيش وضبط المخالفات الّتي تشكل تعدياً على البيئة ، ووضع المعايير والمستويات المحظور تجاوزها بالنسبة للملوثات البيئية ، وإصدار التراخيص اللازمة للتعامل مع عناصر البيئة ، وإعداد اللوائح التنفيذية لقوانين حماية البيئة.

كما تستطيع جهة الإدارة بما لها من امتياز التنفيذ المباشر ومظاهر السلطة العامة الأخرى ، اتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على البيئة ، كغلق محل النشاط أو علاج النفايات الضارة بالبيئة على نفقة المسؤول ، وكذلك علاج الملوثات البيئية المختلفة ، والقيام بتهيئة التجهيزات على نفقة المسؤول ، لمنع التلوث والحدّ منه أو السيطرة عليه[1].

وموضوع بحثنا مرتبط بهذا الفرع الأخير من فروع القانون ، أي القانون الإداري البيئي ، لأنّ هدفه وقائي ، وفي رأينا فإنّ أفضل أسلوب على الإطلاق في حفظ النظام العام، أو حماية البيئة ، يتمثل في وقايتهما ممّا قد يؤدّي إلى الإخلال بهما.

وتجدر الإشارة إلى بعض الصعوبات الّتي واجهتنا أثناء إعداد هذه الأطروحة، فضلا عن تجشّم مشاق التنقل بحثا عن المراجع النادرة في هذا المجال ، فإنّ البحوث القانونية حول الحفاظ على البيئة ومكافحة تلوثها ، وأشكال التعدي عليها لم تزل في مهدها. وإذا كانت البحوث المتعلّقة بالبيئة نادرة ، فإنّ البحوث ذات الصلة بموضوعنا تكاد تنعدم.

[1] – انظر للمزيد ، د. أحمد عبد الكريم سلامة ، المرجع السابق ، ص 90 وما بعدها.

وفضلا عن حداثة ميلاد قوانين حماية البيئة ، فإنّ هذه الأخيرة تكاد أحياناً أنّ تولد ميّتة ، وذلك نظراً للتباعد الزمني بين صدور القانون والنصوص التطبيقية له ، كما هو الشأن بالنسبة لقانون حماية البيئة الجزائري القديم الذي صدر سنة 1983 ، وقد استمرّ انتظار إتمام النصوص التطبيقية له ما يقارب العقدين من الزمن. وهذا النهج يؤدّي إلى تأخير تطبيق القانون ، كما أنّه يزيد من صعوبات البحث لدى الباحثين.

لكن المشرع الجزائري عاد مؤخراً واستدرك هذا النقص بقضائه في المادة 113 من القانون 03-10 المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة[1] بما يلي : " تلغى أحكام القانون رقم 83-03 المؤرخ في 22 ربيع الثاني عام 1403هـ الموافق 5 فبراير 1983 والمتعلّق بحماية البيئة.

تبقى النصوص المتخذة لتطبيق القانون المذكور أعلاه سارية المفعول إلى غاية نشر النصوص التنظيمية المنصوص عليها في هذا القانون ، وذلك في اجل لا يتجاوز أربعة وعشرين (24) شهرا ".

وحسناً فعل المشرع الجزائري بتحديده المدّة الزمنية لإصدار النصوص التنظيمية وهو أسلوب يعطي فعالية أكثر للنصّ القانوني بتحقيقه الغايات والأهداف الّتي وضع من أجلها ، كما أنّه يتفادى السلبيات المشار إليها أعلاه.

بناء على ما سبق عرضه آنفاً ، يتجلّى أنّ الهدف من موضوعنا يتمثّل في البحث عن الأغراض والمقاصد الّتي ترمي إلى وقاية البيئة من التلوث ويتجسد ذلك في رأينا في حفظ النظام العام الوضعي والشرعي ، لما لهما من أبلغ الأثر على حماية البيئة ووقايتها ، ممّا

[1] – القانون رقم 03-10 المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، الصادر بتاريخ 19 يوليو 2003 ، الجريدة الرسمية ، العدد 43، لسنة 2003

قد يؤدّي إلى الإخلال بنظامها. وقد أدرجنا النظام العام الشرعي إلى جانب النظام العام الوضعي ، وذلك تماشيا مع مبادئ الدستور الجزائري[1] وثوابت الأمّة.

وعليه فما المقصود بالنظام العام الوضعي والشرعي ؟ وكيف يتمّ حفظهما ؟ وهل يتّحدان في الغاية أم يتباينان ؟ وهل لهما علاقة بحماية البيئة ؟ وإن وجدت العلاقة ، فهل هي تكاملية أم تلازمية ؟ وإن كانت الأخيرة فما مداها ؟ وما هي النتائج المترتبة عن ذلك ؟

للإجابة عن هذه التساؤلات ، سنتبع المنهج التحليلي المقارن ، اعتماداً على دراسة التشريعات ، والآراء الفقهية المختلفة والأحكام القضائية ، مع وضع مقاربة مع النصوص الشرعية ، بُغية الوصول إلى استخلاص نتائج تجمع حفظ النظام العام وحماية البيئة ، وذلك وفق تقسيم ثنائي ، فيما يلي عرضه :

الباب الأوّل : يتعلّق بالنظام العام الوضعي والنظام العام الشرعي ، مقسّم إلى فصول ثلاثة ؛ الأوّل : حول مضمون فكرة النظام العام. والثاني : حول الهيئات المخولة قانوناً أو شرعاً حفظ النظام العام. والثالث : يتعلّق بوسائل سلطة الضبط في حفظ النظام العام وحدوده.

الباب الثاني : يتعلّق بمدى التلازم بين النظام العام وحماية البيئة ، مقسّم أيضا إلى فصول ثلاثة ؛ الأوّل : حول المقصود بالبيئة والتلوث البيئي. والثاني : حول التلازم بين حفظ بعض عناصر النظام العام الوضعي كحفظ الصحة العامة ، والسكينة العامة ، والمحافظة

---

[1] – ومن أمثلة ذلك ما جاء في ديباجة الدستور الجزائري لسنة 1996 : " إنّ الجزائر ، أرض الإسلام " ، وما قضت به المادة الثانية منه بأنّ " الإسلام دين الدولة " ، وما نصّت عليه المادة 76 منه : " يؤدّي رئيس الجمهورية اليمين حسب النصّ الآتي :

بسم الله الرحمن الرحيم

وفاء للتضحيات الكبرى ، ولأرواح شهدائنا الأبرار ، وقيم ثورة نوفمبر الخالدة ، أقسم بالله العليّ العظيم أن أحترم الدين الإسلامي وأمجّده، وأدافع عن الدستور ، وأسهر على استمرارية الدولة...".

على جمال الرونق والرواء وحماية البيئة. والثالث : يتعلّق باعتبار حماية البيئة جزء من النظام العام الإسلامي.

الباب الأول
النظام العام الوضعي والنظام العام الشرعي.

أقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول ، أتناول في الفصل الأوّل : مضمون فكرة النظام العام في فروع القانون المختلفة ، وفي مجال الضبط الإداري العام ، ثمّ في مجال الشريعة الإسلامية. وفي الفصل الثاني : الهيئات المخولة قانونا أو شرعا حفظ النظام العام. وفي الفصل الثالث : وسائل سلطة الضبط الإداري لحفظ النظام العام وحدوده.

الفصل الأوّل

مضمون فكرة النظام العام.

أتطرق في هذا الفصل لمضمون فكرة النظام العام من خلال المباحث التالية : المبحث الأوّل حول مضمون فكرة النظام العام مجالي القانون الخاص والعام والقانون الخاص ، والمبحث الثاني أتناول فيه مضمون فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري ، أمّا المبحث الثاث فيتعلّق بمضمون فكرة النظام العام الشرعي.

المبحث الأوّل
النظام العام في مجالي : القانون الخاص والقانون العام.

تعريف النظام العام :

إنّ المشرع لم يتحمل عناء تعريف النظام العام، وترك ذلك لكل من الفقه والقضاء، فعرف جانب من الفقه النظام العام بأنه : الأساس السياسي والاجتماعي والاقتصادي، والخلقي الذي يقوم عليه كيان الدولة كما ترسمه القوانين النافذة فيها. وبعبارة أخرى فإن النظام العام في كل دولة، هو مجموعة المبادئ الرئيسية التي تعتبر أساسا للقانون فيها.

ويرى عبد الرزاق السنهوري أنّ النظام العام يتمثل في مجموعة القواعد، التي تستهدف تحقيق مصلحة عامة، سياسية أو إجتماعية أو إقتصادية، تتعلق بنظام المجتمع الأعلى وتعلو على مصلحة الأفراد، فيجب على جميع الأفراد مراعاة هذه المصلحة وتحقيقها، ولا يجوز لهم أن يناهضوها بإتفاقات فيما بينهم، حتى لو حققت هذه الاتفاقات لهم مصالح فردية فإنّ المصالح الفردية لا تقوم أمام المصلحة العامة[1].

كما يرى أنّ فكرة النظام العام لا تقتصر على مجموع القواعد الّتي تتعلق مباشرة أو بطريقة غير مباشرة بمصالح الجماعة. بل تتجسم في مبادئ عامة تهيمن على حياة الجماعة ولو لم تتضمنها نصوص القانون... وعلى الخصوص مجموعة من المبادئ الخلقية، وهي مبادئ شبّ الناس على اتباعها وفقا لناموس أدبي يسود العلاقات الاجتماعية بينهم. وعليه فإنّ فكرة الآداب والمتمثلة في مجموعة الأسس الخلقية للجماعة تحتويها فكرة النظام العام.

---

[1] – د. عبد الرزاق أحمد السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني ، الجزء الأوّل ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت لبنان ، 1964 ، ص 399.

ويرى جانب من الفقه[1] أن النظام العام والآداب ليست فحسب تلك القواعد التي يقصد بها تحقيق النظام في المجتمع، أو تحقيق المصلحة العامة، لأنّ كل قواعد القانون في مجموعها تهدف إلى تحقيق الأغراض السابقة، وأنّ القواعد المتعلقة بالنظام العام هي الّتي تهدف إلى تحقيق الحد الأدنى الذي لا يمكن الاستغناء عنه من هذه الأهداف.

وهذا الحدّ يزيد أو ينقص بحسب ما إذا كان الاتجاه الفلسفي السائد في الدولة هو الاتجاه الليبرالي أو الاتجاه الاشتراكي، فدائرة ما يعتبر من النظام العام تتسع كل ما تعلق الأمر بالمنهج الاشتراكي، وتضيق وتنحسر عند تعلقها بالنهج اللبرالي، لأن المنهج الأخير يطلق الحرية الفردية ويحد من تدخل الدولة.

يستفاد مما سبق أنّ النظام العام يشمل الأسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية والخلقية التي يرتكز عليها كيان المجتمع كما تحدده القوانين الداخلية، وهو يتسع وينحسر حسب النظام السياسي السائد في الدولة.

والقضاء بدوره لم يخرج عما رسمه الفقه في تعريفه للنظام العام. كما تجدر الإشارة إلى أن النظام العام يتسع ليشمل جميع فروع القانون. وعليه فإن جميع قواعد القانون العام تتعلق بالنظام العام، غير أن قواعد القانون الخاص لا يعتبر متعلقا منها بالنظام العام سوى تلك التي تمس المصلحة العامة. وهو ما سنفصله في المطلبين التاليين.

المطلب الأوّل : النظام العام في مجال القانون الخاص.

إنّ القانون الخاص يجمع بين القواعد المكملة أو المفسرة، والقواعد الآمرة أي المتعلقة بالنظام العام وعليه فما نصيبه من هذه القواعد الأخيرة. نتعرف على ذلك من خلال الفروع التالية :

---

[1] – د. سمير عبد السيّد تناغو ، النظرية العامة للقانون ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1986، ص 91.

الفرع الأوّل : النظام العام في مجال القانون المدني.

لقد اتخذ المشرع من النظام العام والآداب معيارا للتفرقة بين القواعد الآمرة وغيرها من القواعد، ومن ثم فهي تستخدم في هذا المجال لضمان عدم الخروج الإرادي عن أحكام القواعد القانونية الآمرة.

ومن أبرز تطبيقات فكرة النظام العام في القانون المدني منها تلك المتعلقة بالمعاملات المالية والمرتبطة بمصلحة عامة، كالأسس التي يقوم عليها النظام الاقتصادي في البلاد، فهي تارة تفسح المجال للنشاط الفردي وطورا تحد من هذا النشاط لحماية الجانب الضعيف، ومن ذلك أيضا الأحكام الّتي تكفل حماية الغير حسن النية[1].

أمّا فيما يتعلق بروابط الأحوال الشخصية، والتي تعتبر كقانون مستقل عن القانون المدني في بعض الدول كما هو الشأن بالنسبة لقانون الأسرة الجزائري الصادر سنة 1984، فإن دولا أخرى تعتبره جزء من أحكام القانون المدني، وما يهمنا هو إبراز مدى تعلق قواعده بالنظام العام وتطبيقات ذلك. فالحالة المدنية وقواعد الأهلية، وعلاقة الشخص بأسرته، وما له من حقوقه ، وما عليه من واجبات، كلها من النظام العام ويعتبر باطلا كل اتفاق يخالفها، ولا يجوز للأفراد تعديلها باتفاقات فيما بينهم.

الفرع الثاني : النظام العام في مجال القانون الدولي الخاص.

إنّ فكرة النظام العام كما سبقت الإشارة هي فكرة مرنة، ومتطورة تختلف باختلاف الزمان والمكان. فما يعتبر متعارضا مع النظام العام في دولة لا يعتبر كذلك في دولة أخرى.

---

[1] – انظر في تفصيل ذلك د. عبد الرزاق السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني ، العقد، بند : 236 و237، مشار إليه في مؤلف، د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري – دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي – دار النهضة العربية ، 1992 ، ص 33.

وما يصطدم بالنظام العام داخل نفس الدولة في فترة معينة قد لا يعد أمرا منافيا لهذه الفكرة في وقت آخر.

ويستعان بفكرة النظام العام في مجال القانون الدولي الخاص لاستبعاد تطبيق القانون الأجنبي، الذي أشارت إليه قواعد الاسناد ، ويتم ذلك بشروط[1] :

أولا: أن يكون القانون الأجنبي واجب التطبيق طبقا لقواعد التنازع في دولة القاضي، فلا يثار هذا الدفع إذا كان القانون الاجنبي يمكن استبعاد تطبيقية لسبب آخر.

ثانيا: أن يكون القانون الأجنبي الواجب التطبيق مختلفا في حكمه المطلوب مع مقتضيات النظام العام في دولة القاضي، على أن يكون ذلك متروكا لتقرير القاضي تحت إشراف المحكمة العليا.

ثالثا: أن تكون المخالفة للنظام العام حالية عند رفع الدعوى ولو كان نشوء الحق قد تم دون أن يكون مخالفا للنظام العام. فإنّ سلطة القاضي التنفيذية على الوجه السالف لا تعني ترك الأمر لتقديره الشخصي ومعتقداته الخاصة ، وإنما على القاضي أن يستلهم المبادئ الجوهرية السائدة في دولته، وبمعنى آخر يجب أن يكون تقدير القاضي موضوعيا يستوفي شعور الجماعة لا شخصيا يترجم مشاعر القاضي.

الفرع الثالث : النظام العام في مجال قانون الإجراءات المدنية.

تستخدم فكرة النظام العام في مجال الإجراءات المدنية للتفرقة بين العيوب التي تعتري الإجراء أو الشكل فتصيب صحته وتجعله باطلا بطلانا نسبيا، وبين العيوب التي تصيب

---

[1]– انظر ، د. علي علي سليمان ، مذكرات في القانون الدولي الخاص ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1980 ، ص 153 ، ود. هشام علي صادق، دروس في تنازع القوانين ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2003 ، ص 195.

صحة الإجراء أو الشكل فتجعله باطلا بطلانا يتعلق بالنظام العام[1]، وترتبط تلك التفرقة بالمواجهة بين أوجه النشاط الفردي وبين الضرورات الاجتماعية، ولتأكيد وحماية المصلحة العامة تتعلق بعض الإجراءات بالنظام العام. ومن القواعد المتعلقة بالنظام العام تلك المتعلقة بالتنظيم القضائي والقواعد التي تتصل بالمقتضيات الموضوعية للعمل الإجرائي كوجود الخصوم وأهليتهم وصحة تمثيلهم، كما تعتبر متعلقة بالنظام العام كل الأشكال التي ترمي إلى ضمان حسن سير القضاء كمرفق عام أو تتصل بالتنظيم العام للخصومة كتقرير بعض المواعيد التي من شأنها وضع حد للنزاع أو احترام حقوق الدفاع.

وقد ينص المشرع في بعض الحالات على تعلق القاعدة بالنظام العام مما يستتبع بطلان الإجراء الذي يخالفها، غير أنه في حالة عدم النص يجب على القاضي أن يقدر المصلحة التي شرعت القاعدة لرعايتها.

وعليه يجوز لكل ذي مصلحة أن يتمسك بالبطلان المتعلق بالنظام العام سواء كان من قام بالإجراء أو الموجه إليه الإجراء، فهذا النوع من البطلان لا يقتصر التمسك به على من شرع لمصلحته، ويجوز التمسك به حتى من الخصم الذي تسبب فيه ولا يجوز التنازل عنه لأنّه يتعلق برعاية مصلحة عامة كما يثار الدفع المتعلق بالنظام العام في أية حالة تكون عليها الدعوى[2] ولو قدم لأوّل مرة أمام المحكمة العليا[3].

ويلاحظ أنّ قانون الإجراءات المدنية والقانون الدولي الخاص، رغم اشتمالهما، على قواعد تنتمي إلى القانون العام وأخرى تنتمي إلى القانون الخاص مما يحلو للبعض أنّ

---

[1] – انظر أكثر تفصيل ، د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري ، المرجع السابق ، ص 34 ، ود. إبراهيم نجيب سعد ، القانون القضائي الخاص ، الجزء الأوّل ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة النشر غير مذكورة ، ص 755.

[2] – قرار المجلس الأعلى، رقم 31432 الصادر بتاريخ 1983/5/20، المجلة القضائية، العدد 1، 1989، ص 182 وما بعدها.

[3] – قرار المجلس الأعلى، رقم 35724 الصادر بتاريخ 1985/1/9، المجلة القضائية، العدد 3، ص 25 وما بعدها.

يدرجهما ضمن تقسيم ثالث يسمى "فروع القانون المختلطة" إلاّ أنّنا نؤثر مع غيرنا إدراجهما ضمن القانون الخاص وذلك نظرا لكون الجزء الأكبر والأساسي من قواعدهما ينتمي للفرع الأخير، أي وثيق الصلة بالقانون الخاص[1].

المطلب الثاني : النظام العام في مجال القانون العام.

يلاحظ للوهلة الأولى أنّ قواعد القانون العام بفروعه المختلفة، تتعلق بالنظام العام وعليه نكتفي بالتعرض لفرعين من فروع القانون العام، وهما القانون الدستوري والقوانين الجنائية.

الفرع الأوّل : النظام العام في مجال القانون الدستوري.

يمثل الدستور النظام العام السياسي الذي لا يجوز الخروج عليه أو انتهاكه ومن تطبيقات القانون الدستوري في هذا الشأن، القاعدة الدستورية التي تقرر حرية الترشيح والانتخاب تعتبر من النظام العام، ولا يجوز لمترشح أن يتنازل عن ترشيحه لمرشح آخر بمقابل أو بغير مقابل، كما لا يجوز لناخب أن يتفق مع مرشح على إعطائه صوته، وكل

---

[1] – إنّ قانون الإجراءات المدنية يشتمل على مجموعتين من القواعد، إحداهما تنظم السلطات العامة في الدولة وهي السلطة القضائية، مما يجعلها تنتمي إلى القانون العام، والمجموعة الثانية من قواعده، وهي التي تنظم الإجراءات أمام المحاكم التي تطبق أحكام القانون المدني والقانون التجاري أو غيرها من فروع القانون الخاص– تمثل الجانب الأكبر من قواعده–

أمّا القانون الدولي الخاص فبدروه يتضمن مجموعتين من القواعد، المجموعة الأولى تنظم الجنسية والموطن ومركز الأجانب في الدولة. وهي قواعد تنتمي إلى القانون العام. والمجموعة الثانية هي القواعد المتعلقة بتنازع القوانين وهي تمثل الجزء الاكبر الأساسي من قواعده، وهي وثيقة الصلة بالقانون الخاص.

ومع ذلك فقد اعتبر البعض القانونين : قانون الإجراءات المدنية والقانون الدولي الخاص فرعا ثالثا يدعى القانون المختلط.

انظر ، د. حبيب إبراهيم الخليلي ، المدخل للعلوم القانونية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص 70 وما بعدها، وانظر ، سمير عبد السيد تناغو، المرجع السابق، ص 583 وما بعدها.

اتفاق من هذا القبيل باطل لمخالفته للنظام العام، كذلك النائب في هيئة تشريعية حر في تكوين رأيه في المسائل التي تعرض عليه فلا يجوز له أن يقيد نفسه باتفاق على أن يجعل صوته لرأي معين كما لا يجوز له النزول عن عضويته[1].

وفي مجال الحريات العامة التي أقرها الدستور أيضا نبرز بعض التطبيقات وهي من النظام العام لا يجوز مخالفتها كالحرية الشخصية وما يتفرع عنها كحرية الاقامة وحرية المعتقد وحرية الاجتماع وحرية العمل وحرية التجارة. فلكل شخص الحق في الانتماء إلى ما يشاء من الجمعيات ما دام الغرض من وجودها مشروعا كانتماء العامل إلى نقابة عمالية، فله حق الانضمام إلى النقابة وهو حر في ذلك كما له الحق في عدم الانضمام وكذلك حق الانسحاب من النقابة متى شاء، كما له حق اختيار العمل وأن يقوم بما يشاء من أنواع التجارة.

الفرع الثاني : النظام العام في مجال القوانين الجنائية.

لا تجوز مخالفة القواعد الجنائية باتفاقات خاصة لأن هذه القوانين تعتبر من النظام العام، فيعد باطلا الاتفاق على ارتكاب جريمة لقاء مبلغ من المال[2]، ويعد باطلا أيضا الاتفاق الذي يلتزم بمقتضاه شخص بأن يتحمل عن آخر ما قد عسى أن يتعرض له من مسؤولية جنائية والاتفاق الذي يلتزم بمقتضاه شخص ما بأن يدفع الغرامات التي يحكم بها جنائيا على شخص آخر، ولا يجوز بمقتضى إتفاق خاص أن تخلق جريمة ليست موجودة في

---

[1] – د. عبد الرزاق أحمد السنهوري ، المرجع السابق ، ص 403.

[2] – فإذا اتفق مثلا مريض مع الطبيب الذي يعالجه من مرض مستعص على أن يقوم بإعطئه عقارا طبيا مميتا ليخلصه من العذاب الذي يعانيه من مرضه بلا جدوى ، هذا الاتفاق غير جائز. ويعتبر باطلا لمخالفته للنظام العام ولقاعدة آمرة ، ولا يبرُر هذا الاتفاق رغبة المريض في= =الخلاص من آلامه أو دافع الشفقة من جانب الطبيب الذي لا يقبل منه الاحتجاج بهذا الدافع لتبرير جريمته ولا يعفيه بالتالي من العقاب ، انظر د.حبيب إبراهيم الخليلي، المرجع السابق ، ص 81 وما بعدها.

القانون، كأن يتفق الدائن والمدين على اعتبار عدم وفاء المدين بدينه تبديدا، فالتبديد لا يكون إلا في عقود معينة على سبيل الحصر[1].

بعد الإحاطة بمضمون فكرة النظام العام في بعض فروع القانون بقسميه الخاص والعام. نتساءل عن ماهية النظام العام في مجال الضبط الإداري؟

[1] – د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، المرجع السابق ، ص 408.

المبحث الثاني
النظام العام في مجال الضبط الإداري.

لقد اختلفت التعريفات الفقهية للنظام العام في مجال الضبط الإداري فالبعض رأى بأنه استتباب النظام العام في الشوارع أمّا البعض الآخر فقد عرفه تعريفا واسعا، بأنّه مجموع الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات سلمية بين المواطنين وما يناسب علاقاتهم الاقتصادية[1]، وعرفه آخرون بأنّه: مفهوم متغير يلخص روح الحضارة وحقبة من الزمن وينطوي على مجموع المتطلبات التي تعتبر أساسية لحماية الحياة الاجتماعية. وأضفى عليه غيرهم طابعا سلبيا فعرفوه بأنّه : حالة واقعية تعارض حالة واقعية أخرى هي الفوضى والاضطرابات، وبنفس المعنى إرتأى البعض بأن غرض الضبط سلبي تماما. إن شعاره لا اضطرابات. وخلافا لهؤلاء عرفه آخرون بقولهم : أنّ حفظ النظام ليس سلبيا بل يمكن أن يكتسب طابعا إيجابيا ووقائيا، وأحيانا طابعا إنسانيا، وخاصة في مجال التراخيص البوليسية والّتي يمكن أن تكون لها أهمية كبرى في حياة المدنية[2].

أمّا بشأن مضمونه فاتجه الفقه التقليدي إلى قصره على العناصر الثلاث التقليدية، الأمن العام والسكينة العامة، والصحة العامة، وعليه يجب أن تستهدف تدابير الضبط الإداري حماية النظام العام في مظهره المادي فقط، بمنع الاضطراب الملموس الذي يهدد أمن الناس أو سكينتهم، والصحة العامة. ومن ثم فلا يدخل ضمن ولايته حماية النظام العام المعنوي أو الأدبي، وقد أدى التطور لاحقا إلى التوسع في مدلول النظام العام الذي تحميه

---

[1] – د. محمد عصفور ، البوليس والدولة ، القاهرة ، دار النشر غير مذكورة ، 1971 ، ص 125 وما بعدها.

[2] – د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص151 وما بعدها.

إجراءات الضبط الإداري بحيث أصبح يتسع بصفة خاصة إلى حماية الأخلاق أو الآداب العامة فيما يعرف بالنظام العام الخلقي أو الأدبي وقد ازداد اتساعا ليشمل ما يعرف بالنظام العام الاقتصادي، والمحافظة على جمال الرونق والرواء لمدن.

وقد كان لمجلس الدولة الفرنسي الفضل في ذلك. فرغم استمراره لفترة من الزمن معتبرا أن النظام العام الذي يخول لسلطات الضبط التدخل هو النظام العام المادي ذو المظهر الخارجي ولا شأن لسلطات الضبط بالمعتقدات والعواطف، لكنه سرعان ما عدل عن رأيه السابق إذ أجاز للإدارة أن تتدخل للحفاظ على النظام العام الأدبي، فقضى بشرعية قرار الإدارة بمنع عرض المطبوعات التي تصف الجرائم والفضائح في الأماكن العامة، وهو ما سنفصله في الفقرات التالية المتعلقة بكافة عناصر النظام العام التقليدية وغير التقليدية.

المطلب الأوّل : العناصر التقليدية للنظام العام.

تتمثل العناصر التقليدية للنظام العام في الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة. نبحثها بالتفصيل فيما يلي :

الفرع الأوّل : الأمن العام.

يقصد به كل ما يطمئن الإنسان على ماله ونفسه كمنع وقوع الحوادث التي يسببها الإنسان مثل السرقة والسطو أو المرتبة على الأشياء ، كالمنازل الآيلة للسقوط أو الحريق. أو الناشئة عن الحيوانات الضارة أو حوادث المواصلات المتعلقة يتنظيم المرور، ومنها الاضطرابات التي تخل بالأمن العام، مما يقتضي تنظيم المظاهرات في الطرق والأماكن

العامـة. أو منعهـا ودرأ الفـتن الداخليـة، والاحتيـاط للمخـاطر الطبيعيـة مثـل الفيضـانات والانهيارات الأرضية، ودرء الكوارث الطبيعية كلها.

ولم يقتصر النظام العام على ما ذلك بل تعداه إلى صور أخرى كتنظيم الحرف والمهن التي تمارس في الطريق العام بقصد حماية حرية المرور، وكذلك منع عرض أشياء من النوافذ خوفا من سقوطها على المارة في الطريق العام، وعدم إلقاء أي شيء يعرض المارة للضرر، أو يسبب انبعاث الروائح الكريهة، وفرض إجراءات وقائية على أصحاب العمارات كالحماية ضد الحريق[1].

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بمشروعية القرار الذي أصدره العمدة ومنع بمقتضاه ممارسة رياضة التزحلق في بعض الأماكن وبعض الأوقات لحين تحسن الظروف المناخية، وذلك من أجل الوقاية من خطر الحوادث[2].

كما قضى المجلس في حكم آخر بمشروعية القرار الذي أصدره المحافظ وحظر بموجبه بيع المشروبات الكحولية من الساعة العاشرة مساء حتى الساعة السادسة صباحا في كل أنحاء المحافظة، وذلك من أجل تقليل حوادث المرور ووقاية الأمن العام[3].

الفرع الثاني : الصحة العامة.

---

[1] – انظر أكثر تفصيل ، د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري ، المرجع السابق ، ص 72 وما بعدها.

[2] - CE. 22 Jauv. 1982, association " foyer de ski de fond de crevaux ", Rec. p 30.

مشار إليه في مؤلف ، د. عبد العليم عبد المجيد مشرف ، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة – دراسة مقارنة – دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998، ص 80 وما بعدها.

[3] - CE. 3 Mars 1993, S, A,CARMAG , Rec. p 51.

يقصد بها حماية المواطنين ضد الأخطار التي تهدد صحتهم من الأوبئة وأخطار العدوى، والأخطار الناجمة عن غياب عام للصحة، ويعرفها البعض بأنها عنصر النظام العام الذي يتميز بانعدام الأمراض، وتهديدها، والذي يتطلب حالة صحية مرضية، ويتمخض عن إجراءات تتعلق بصحة الأشخاص والحيوانات وبمكافحة التلوث والوقاية من الأوبئة والجائحات الحيوانية ومراقبة الأطعمة المعروضة للبيع.

ولحفظ الصحة العامة ووقايتها ، يجب على سلطات الضبط أن تقوم بوضع الشروط الصحية اللازمة لحماية الجماعة، كرعاية نظافة الأماكن العامة، والطرق العامة والتزود بالمياه النقية، وطريقة التخلص من القمامة والفضلات ، وتوفير الشروط الصحية في المنشآت الصناعية ، كذا اشتراط إقامتها على بعد مسافات معينة من الأماكن السكنية. وأيضا قيامها باتخاذ إجراءات لنقل بقايا المواد الأولية التي تساعد على زيادة الحشرات الناقلة للأمراض.

ومن واجباتها كذلك مكافحة الأمراض المعدية، وحماية البيئة من التلوث والذي يقول عنها الدكتور عادل أبو الخير[1] : بأنها تمثل قيمة تفوق في الواقع في أهميتها معظم القيم الأخرى، لأن الأضرار بها لا يضر فردا واحدا ولكن يضر المجتمع في مجموعه، ويدخل في مجال التلوث البيئي، تلوث الأنهار والبحار والاعتداء الفضائي، وكذلك أفعال الأضرار بالبيئة مثل تجريف الأراضي الزراعية والاعتداء على الغابات وما تحتويه من أشجار ونباتات وحيوانات برية، وكذلك الاعتداء على المساحات الخضراء، وعليه فعلى سلطات الضبط اتخاذ كافة الاجراءات من أجل حماية البيئة وحفظ الصحة العامة.

[1] – د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق، ص 156 وما بعدها.

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن، ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بمشروعية القرار الذي اتخذه العمدة وحظر بموجبه على البائعين المتجولين بيع الأغذية والمشروبات على الشاطئ، حيث تبين للمجلس أن قرار العمدة هدفه المحافظة على الصحة العامة.

وكذلك ما قضى به مجلس الدولة في حكم آخر بمشروعية القرار الذي أصدره العمدة وحظر بموجبه ممارسة الاستحمام وكذلك منع مرور المراكب ذات المحرك في إحدى البيحرات، وذلك بسبب تلوث مياهها وهو ما كان يشكل خطرا على صحة المستحمين، مما يبرّر الحظر، محافظة على الصحة العامة[1].

الفرع الثالث : السكينة العامة.

يقصد بها المحافظة على الهدوء ومنع الضوضاء والجلبة داخل المناطق السكنية وفي الطرق العامة، ذلك أن بعض الحوادث لا تمس في ذاتها النظام العام بشكل مباشر، إلا أنها حين تتجاوز حدود معينة، تتسبب في مضايقات على درجة من الجسامة للأفراد تستدعي تدخل الإدارة لمنعها، ومن هذا القبيل الضوضاء المقلقة لراحة الناس مثل : الأصوات المنبعثة من أجهزة الراديو والتلفزيون ومكبرات الصوت في حفلات الزفاف ، أو التي قد يسببها المتسولون أوالباعة المتجولون في الطرق العامة. وحفظا على السكينة العامة تقوم الإدارة بتخصيص أماكن للأسواق العامة الكبرى أو المنشآت الصناعية بعيدا عن المناطق السكنية للمحافظة على الهدوء فيها[2]. وسنفصل ذلك أكثر في الفقرات اللاحقة.

---

[1] - CE. 28 Nov. 1980, commune d'ardres, Rec, p 449.

[2] – انظر تفصيل ذلك ، د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري، نظرية العمل الإداري، شركة مطابع الطوبجي التجارية، 1993 ، ص 154 وما بعدها.

ويقع على سلطة الضبط واجب القضاء على الضوضاء سواء كانت صادرة من أفراد، أم من المصانع والمؤسسات المختلفة أم من الأشغال العامة، لذا فلقد أجاز القضاء، لسلطة الضبط الحق في إصدار قرارات عامة منظمة لخطر تشغيل المطاحن ليلا متى ترتب على تشغيلها في هذا الوقت قلقا وانزعاجا للسكان، وكذلك أجاز القضاء لسلطة الضبط تنظيم أجراس الكنائس وتحديد الأماكن التي يجوز فيها إطلاق أبواق السيارات[1].

ويلاحظ أخيرا أن حفظ النظام لم يعد محصورا في العناصر التقليدية المشار إليها سابقا، بل إنّ تطور المجتمعات أدى إلى ظهور عناصر جديدة بحاجة إلى حفظ وحماية من الاخلال بها. وهو ما سنوضحه فيما يتعلق بامتداد فكرة النظام العام لتشمل عناصر أخرى.

المطلب الثاني : التطورات التي حدثت على المفهوم التقليدي للنظام العام.

يشمل هذا التطور عناصر جديدة تتمثل في : الآداب العامة والنظام العام الاقتصادي وجمال الرونق والرواء نعرضها فيما يلي :

الفرع الأوّل : النظام العام الخلقي: (الآداب العامة).

ذهب الفقه في بداية الأمر إلى القول بأنّه يخرج عن نطاق وظيفة الضبط الإداري المحافظة على ما يسمى بالنظام العام الأدبي، على نحو ما تعبر عنه الأفكار والمعتقدات

[1] – أحكام مشار إليها في مؤلف، د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص 158.

والأحاسيس، وذلك ما لم يكن الإخلال بهذا النظام خطيرا ويكون من شأنه تعكير صفو النظام العام المادي، وتهديده تهديدا مباشرا.

كما أنّ المشرع الفرنسي في قوانينه المتعاقبة ابتداء من قانون 5 أبريل 1884 مرورا بقانون الإدارة المحلية الصادر في 27 يناير 1977 لغاية القانون 142-96 لسنة 1996 المتعلق بالجماعات المحلية، لم يعتبر الآداب العامة كعنصر من عناصر النظام العام[1]. بناء على ما سبق ثار خلاف فقهي حول مدى اعتبار الآداب العامة عنصرا من عناصر النظام العام لجواز تدخل السلطات الضبطة ، فجانب من الفقه تمسك بحرفية النص، واعتبر أنّ عدم تضمين النصوص الآداب العامة كعنصر من عناصر النظام العام ، يعني إبعادها عن صلاحيات الضبط.

غير أنّ الفريق الثاني ذهب إلى خلاف ذلك معتبرا أنّ ما ورد بالنصوص لم يرد على سبيل الحصر، ومن ثمّ يمكن إدخال الآداب العامة ضمن عناصر النظام العام[2] ، ورغم هذا الاعتراف إلاّ أنّ الرأي الأخير لا يبيح لسلطات الضبط الإداري بالتدخل لحماية الآداب العامة إلاّ إذا ترتب على الاخلال بها اضطرابا ماديا من شأنه تهديد النظام العام المادي تهديدا مباشرا.

أمّا المشرع الجزائري فقد نص في المادة 14 من المرسوم 81-267 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العامة بما يلي : "يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ، في إطار التنظيم المعمول به كل الاجراءات التي من

---

[1] – انظر، د. عبد العليم عبد المجيد مشرف ، المرجع السابق ، ص 92 وما بعدها.

[2] – انظر، د. صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري – دراسة مقارنة – دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 54 وما بعدها.

شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة. كما يجب عليه أن يقمع كل عمل من شأنه أن يخل بذلك "[1].

أمّا في المجال القضائي فإن مجلس الدولة الفرنسي قبل 1959 كان يرفض تدخل سلطة الضبط الإداري لحماية الآداب ما لم يكن للاخلال بها مظهر خارجي يهدد النظام المادي، لكن عدل عن رأيه فسمح لسلطة الضبط بالتدخل في بعض الحالات أي حماية النظام العام الخلقي، بعيدا عن النظام العام التقليدي، بمعنى أنه يجوز لسلطة الضبط التدخل لحماية القواعد الأخلاقية الأساسية ولو لم يترتب على الاخلال بها تهديدا بالاضطراب المادي، وكان كذلك في حكمه الشهير في قضية "***LUTETIA***" عام 1959 حيث سلم مجلس الدولة في هذا الحكم بسلطة العمدة في أن يحظر عرض أفلام سينمائية سبق أن أجازتها هيئة الرقابة على الأفلام، إذا كان من شأن عرضها بسبب طابعها اللاأخلاقي للفيلم تشكل دافع صحيح للمنع ولكن يشترط أن تكون مصحوبة بظروف محلية.

هذا ولقد صدر في أعقاب حكم "***LUTETIA***" العديد من الأحكام والتي تقرر لسلطة الضبط التدخل حماية للنظام العام الخلقي، وبالتالي أصبح الاهتمام بالسلوك والأخلاق أمرا يمكن أن يشكل في ذاته هدفا مشروعا للضبط[2].

الفرع الثاني : النظام العام الاقتصادي.

إنّ الدولة في عصرنا وجدت نفسها مضطرة تحت الظروف الاقتصادية والاجتماعية إلى التدخل في أوجه النشاط الاقتصادي من أجل تحقيق الصالح العام للأفراد، وقد ترتب

---

[1] – المرسوم 81-267 المتعلّق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخصّ الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية ، المؤرخ في 1981/10/10 ، الجريدة الرسمية ، العدد 41 ، لسنة 1981.

[2] – انظر ، د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص 163 وما بعدها.

على ذلك فرض كثير من القيود على حرية التجارة والصناعة، ويرى الفقه الحديث أن تقرير ذلك يعود إلى السلطة التشريعية.

فإذا كان الأصل أن المشرع هو الذي يقرر التنظيم القانوني للنشاط الاقتصادي الخاص. وذلك من أجل تحقيق السياسة الاقتصادية العامة للدولة، إلا أن الفقه والقضاء يتجهان إلى الاعتراف لبعض الأهداف الاقتصادية بوصف النظام العام الذي يبررُ وجود سلطة ضبط إداري مستقلة[1]، ومن ثم تتسع فكرة النظام العام في حدود معينة لتشمل عنصرا جديدا، هو النظام العام الاقتصادي، الذي يستهدف إشباع حاجات ضرورية أوملحة، ينتج عن عدم إشباعها حدوث إضطرابات معينة... ويتصل هذا التوسع في مدلول النظام العام بمجموعة من الأهداف الضرورية التي تتعلق بمتطلبات التسعير الجبري، وتوفير المواد الغذائية الضرورية، وتنظيم عملية التصدير والاستيراد، والتعامل بالعملات الحرة والإتجار فيها وإسكان من لا مأوى لهم خاصة في أوقات الأزمات.

وقد أكد **جورج ريبر *GEORGE RIPERT*** ردود وجود النظام العام الإقتصادي فيقول هذ الأخير أن النظام العام يتجاوز نطاق الهدوء والأمان وأنه يتأثر بالعلاقات الاقتصادية، ومن ثم تخول سلطات الضبط اليوم الحق في أن تضع في الاعتبار بعض غايات إقتصادية معينة. كالأجور والأسعار والتموين وهذه مواد أو متطلبات جديدة للنظام...[2].

---

[1] – د. عبد العليم عبد المجيد مشرف ، المرجع السابق ، ص 118.

[2] – انظر ، د. محمد عصفور، المرجع السابق ، ص 97 وما بعدها ، د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المرجع السابق ، ص 108.

الفرع الثالث : المحافظة على جمال الرونق والرواء.

بعد النضال من أجل حماية الصحة العامة ، والسكينة العامة ، تطلعت الأنفس للاهتمام بحماية جماليات الشوارع ورونقها ، حتى لا يصاب عابر السبيل بتقزز في العين لسوء المنظر ، ومن ثم برزت إلى الوجود فكرة المطالبة بحماية قانونية لجمال الرواء.

لقد رأى جانب من الفقه أن إشاعة جمال الرواء في الشارع يؤدي إلى تحقيق السكينة النفسية للأفراد نظرا لحاجة الإنسان إلى حماية إحساسه بالجمال بقدر حاجته إلى حماية لوازمه المادية ، وشيوع الفوضى في جماليات المكان يؤدي إلى الضيق والاضطراب. وتوتر الأعصاب وبدلا من أن تكون الأماكن العامة مصدرا للبهجة والتمتع بجمال الطبيعة وبهاء المعمار ، تتحول إلى سياط عذاب لأحاسيس الأفراد ، ومن ثم فإن بعض الفقهاء لم يترددوا في وضع جماليات الأماكن العامة في نطاق مفهوم النظام العام الذي يجب على سطات الضبط الإداري صيانته[1].

وعكس ما تقدم ذهب جانب من الفقه إلى أن مسألة المحافظة على جمال الرونق والرواء لا ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار أو لتبرير تدخل سلطات الضبط الإداري إلا إذا تلاقت بصورة ما مع أحد عناصر النظام العام التقليدية ومثال ذلك إلزام ما لك أرض بتسويرها، محافظة على الشكل الجمالي وفي نفس الوقت منع الأتربة المتراكمة بها من أن تثيرها الرياح فتزيد نسبة التلوث بما يضر بالصحة العامة[2].

غير أنّ الفقيه **دويز *DUEZ*** يعتبر الاضطراب بالجمال بمثابة قلاقل عامة ولذلك فإنّ حماية جمال الأماكن العامة تدخل في مهام البوليس ،كما يرى الفقيه : أنّ حماية

---

[1] – د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري ، المرجع السابق ، ص 107 وما بعدها.

[2] - P. DUEZ, Police et esthétique de la rue, p 17.

مشار إليه في مؤلف د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص 206.

الجمال تدخل بطبيعتها في فكرة النظام العام باعتبار أنّ الإدارة مسؤولة عن حماية الإحساس لدى المارة كمسؤولياتها عن ضمان سلامتهم وأمنهم[1].

أمّا في مجال التطبيقات القضائية فإن مجلس الدولة الفرنسي قضى في سنة 1928 بأنّ سلطات الضبط الإداري لا يحق لها أن تتدخل للمحافظة على جمال الرونق والرواء إلاّ في الحالات الّتي ينص فيها القانون بذلك بنصوص صريحة غير أنّ المجلس قد عدل عن موقفه عام 1936 بحكمه الصادر في قضية اتحاد نقابات مطابع باريس[2] والّتي تتلخص وقائعها في أن الجهة الإدارية سبق لها أن أصدرت لائحة تحظر بموجبها توزيع الاعلانات على المارة في الطرق العامة. نظرا لأنّ إلقائها عقب الاطلاع عليها يسبب تشويها للمنظر العام الجمالي الذي يجب الحفاظ عليه، طعن اتحاد نقابات المطابع في هذه اللائحة مطالبا بإلغائها لخروج أهدافها عن الأهداف المرسومة لسلطات الضبط الإداري، وهي المحافظة على النظام العام، رفض مجلس الدولة ذلك مؤكدا أن حماية جمال الرونق والرواء تعتبر من أغراض الضبط الإداري بوصف كونها عناصر النظام العام الجديرة بالحماية، وبذلك اعترف المجلس، واستقر قراره على مشروعية تدخل سلطات الضبط الإداري لتحقيق أغراض جمالية لا علاقة لها بالعناصر التقليدية للنظام العام[3].

---

[1] – د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، المرجع السابق ، ص 108.

[2] - C.E 23 Oct, 1936, Union parisienne des Syndicats de l'Imprimerie, Rec, p 966.

[3] – مشار إليه في مؤلف د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص 207.

المبحث الثالث
النظام العام الشرعي.

إنّ استقراء أحكام الشريعة الاسلامية يدل على أن تحقيق المصالح الكلية يعتبر الغاية الأساسية التي يجب أن تستهدفها كافة الأنشطة والقواعد في النظام القانوني الاسلامي، وفي هذا يقول **ابن تيمية** أن الشريعة مبناها وأساسها على الحكم، ومصالح العباد في المعاش (أي الحاضر)، والمعاد (أي في المستقبل)، وهي عدل كلها، ورحمة ومصالح كلها، وحكمة كلها، فكل مسألة خرجت عن العدل إلى الجور، وعن الرحمة إلى ضدها، وعن المصلحة إلى مفسدة فليست من الشريعة وإن أدخلت فيها بالتأويل ويعرف الإمام الغزالي المصلحة بأنها هي "المحافظة على مقصود الشرع، ومقصود الشرع من الخلق خمسة، هو أن يحفظ عليهم دينهم ونفسهم وعقلهم ونسلهم ومالهم، فكل ما يتضمن حفظ هذه الأصول الخمسة فهو مصلحة، وكل ما يفوت هذه الأصول فهو مفسدة، ودفعها مصلحة" وهو ما ذهب إليه أبو زهرة بقوله فهذه المقاصد جملة هي جلب المصالح ودرء المفاسد، حتى يعيش المجتمع في سلام وأمان. وبعبارة أدق فإن الغاية من الأحكام الشرعية هي المحافظة على كيان المجتمع وتحقيق مصالحة وجلب النفع للناس او رفع المضار عنهم.

وقد حصر علماء الأصول المقاصد في الضروريات والحاجيات والتحسينات. وهو ما يتم تبيانه في المطلب التالي، يليه مطلب خصصناه لمدى التطابق بين النظام العام الشرعي والنظام العام الوضعي.

المطلب الأوّل : المصالح (مقاصد الشريعة).

المرتبة الأولى : المصلحة الضرورية (المعتبرة).

هي التي لابد منها لقيام مصالح الدنيا والآخرة بحيث إذا فقد شيء منها، لم تجر مصالح الدنيا على النظام والاستقامة، وتعم الفوضى وينتشر الفساد وتضيع المصالح. ويرجع حفظ الضروريات إلى أمور خمسة هي : الدين، والنفس، والعقل، والنسل، والمال، فعلى هذه الأمور الخمسة يقوم أمر الدين والدنيا.

وقد شرع الله للمحافظة عليها أحكاما تحققها، وأحكاما تحفظ صيانتها وتكفل بقاءها ويدفع عنها ما يفسدها أو يضعف ثمرتها[1].

وعليه فإن كل ما يضمن حفظ هذه الأصول الخمسة يعتبر مصلحة وكل ما يفوتها يعتبر مفسدة.

المرتبة الثانية : المصلحة الحاجية.

---

[1]- تتمثل هذه الأحكام في :

أ) **المحافظة على الدين** : الذي هو مجموعة قواعد العبادات والأحكام التي شرعها الله سبحانه لتنظيم علاقة الناس بربهم، وعلاقات بعضهم ببعض ، أوجب الله الاتيان بأركان الإسلام الخمسة (العقيدة والعبادة). وللمحافظة عليها ، شرع الله ما يصان به مبدأ التدين ، وحفظ دين المسلم من الفساد.

ب) **المحافظة على النفس** : شرع لحفظها تناول ما يقيم الحياة من مأكل ومشرب ومسكن وملبس وأباح الطيبات من الرزق، وأحل البيع والشراء والاجارة، وما إليها من المعاملات، ثم شرع ما يمنع الاعتداء عليها. فأوجب القصاص وفرض الديات والكفارات وحرم أن يلقي الإنسان بنفسه إلى التهلكة.

ج) **للمحافظة على العقل**، أباح الله سبحانه كل ما يكفل سلامته وتنميته بالعلم والمعرفة وحرم كل ما يفسده، أو يضعف قوته كشرب المسكرات وتناول المخدرات وأوجب العقوبة الزاجرة على من يتناول شيئا منها فيضمن بذلك حفظ العقل مناط التكليف.

د) **للمحافظة على النسل** وبقائه على النظام الصالح الذي أريد للنوع الإنساني، شرع الزواج وأباح أيضا كل ما يحفظ به ذلك. وحرم الزنا وفرض الحد الذي من شأنه أن يردع على الاثم والفحش والفجور.

ه) **للمحافظة على المال** والعناية بأمر تدبيره ووجوه الانتقام به شرع نظام المعملات والمبادلات وحرم الغش والربا وأكل أموال الناس بالباطل، وحرم إتلاف مال الغير وفرض ضمان المتلفات وشرع الحد في السرقات.

انظر تفصيل ذلك ، د. بدران أبو العينين ، أصول الفقه الإسلامي ، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع ، الإسكندرية ، سنة النشر غير مذكورة ، ص 228، وأنظر أيضا، د. وهبة الزحيلي ، أصول الفقه الإسلامي ، الجزء الثاني ، دار الفكر ، سنة النشر غير مذكورة ، ص 1021.

هي المصالح الّتي يحتاج إليها الناس للتيسير عليهم، ورفع الحرج عنهم وإذا فقدت لا يختل نظام حياتهم كما في الضروريات، ولكن يلحقهم الحرج والمشقة، ويعبر عنها بمدأ رفع الحرج. وهي بهذا المعنى تشمل كل ما يرجع إلى ما يرفع الحرج ويخفف مشاق التكليف وييسر طرق التعامل[1].

ودليل التخفيف ورفع الحرج قوله تعالى : { يُرِيدُ اللّهُ بِكُمُ الْيُسْرَ وَلاَ يُرِيدُ بِكُمُ الْعُسْرَ }[2] ، وكذلك قوله تعالى : { وَمَا جَعَلَ عَلَيْكُمْ فِي الدِّينِ مِنْ حَرَجٍ }[3].

المرتبة الثالثة : المصلحة التحسينية أو الكمالية.

هي التي لا يفوت بفواتها مصلحة أصلية، ولا يترتب على تركها حرج أو مشقة، ولكنها كمالات ترجع إلى العمل بمكارم الأخلاق، ومحاسن العادات، وكل ما يجعل حال الناس في جمال، ويقصد به سير الناس في حياتهم على أفضل الطرق وخير السبل، وإذا فقد شيء منها لا يختل نظام حياتهم، بل تكون حياتهم مستنكرة في نظر العقول الراجحة السليمة.

---

[1] – من أمثلتها في :

أ) **العبادات** : الترخيص للمسافر بقصر الصلاة، والتيمم لمن لم يجد الماء أو يضره استعماله، وأباح الفطر في رمضان للمسافر والمريض.

ب) **في المعاملات** : يشرح كثير من العقود والتصرفات التي تقتضيها حاجة الناس كالسلم والاستصناع والمزارعة والمساقاة والاجارات والشركات والمضاربات وكذلك شرع الطلاق عند تأزم الحياة الزوجية، وأحلّ صيد ميتة البحر والطيبات من الرزق، وحكم بأن الحاجيات مثل الضروريات تبيح المحظورات.

ج) **في العقوبات** : يراعي رفع الحرج عن الناس، ويدفع المشقة عنهم فيجعل الدية عن العاقلة تخفيفا عن القاتل خطأ، ويدرأ الحدود بالشبهات ويجعل لولي المقتول حق العفو.

ومن ذلك المقصد المحافظة على الحرية الشخصية والحرية الدينية لأنّ عدم المحافظة عليها يوقع الناس في الضيق والحرج ، انظر ، د. بدران أبو العينين ، المرجع السابق ، ص 339 وما بعدها.

[2] – سورة البقرة ، الآية 185.

[3] – سورة الحج ، الآية 78.

ويرجع فيها الأخذ بالطيب، وحسن المعاملات والبعد عن الشبهات، وما لا تقبله العقول وتأباه لما فيه من تعارض مع مكارم الاخلاق وحسن العبادات فهي تحوي الأمور التي تقوم على حماية حماس زائد على أصل المصالح الفردية والحاجية، فليس في فقدها درء ضرورة ولا جلب حاجة وإنما جرت مجرى التحسين وإن اختلفت درجاتها دوام الطهارة والتزين[1].

بعد معرفة مراتب المصالح المكونة للنظام العام الشرعي ، نتساءل عن مدى التطابق بينه وبين النظام العام الوضعي ، أو ما مدى الاتفاق والاختلاف بينهما.

المطلب الثاني : مدى التطابق بين النظام العام الشرعي والنظام العام الوضعي.

إنّ المقاربة بين النظام العام الوضعي والنظام العام الشرعي، تبين اتفاقهما في السبب من حيث كونهما يستهدفان نفس الغايات، وفي الحكم لأنهما يقومان بنفس الوظائف، ويوضح ذلك الدقدوقي بقوله[2] : وفي الحكم الذي تدل عليه وظائفه الثلاثية الشّعب :

---

[1] – ومن أمثلتها في :

أ) **العبادات** : من الأحكام ما شرع الله من الطهارة وستر العورة والاحتراز من النجاسات، والاستبراء من البول، وأخذ الزينة عند كل مسجد.

ب) **في المعاملات** : شرع النهي عن بيع الإنسان على بيع أخيه وخطبته على خطبة أخيه، وحرم الغش والتدليس والتفرير والتقتير.

ج) **في العادات** : أرشد إلى آداب الأكل والشرب، واجتناب كل النجاسات....الخ.

– انظر د. بدران أبو العينين، المرجع السابق، ص 241.

– وانظر ، د. منيب محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص 201.

[2] – د. حلمي دقدوقي ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ، 1989 ، ص 651.

الأولى: إنّ النظام العام يحافظ على النظام االقانوني، إذ يكفل القواعد الأساسية في النظام القانوني التي لا غنى عنها لتحقيق السلم والتنظيم المتناسق في الشوارع والمجتمع والقانون.

الثانية: يستخدم أداة لحل التنازع، فإذا تعارضت مقتضيات مختلفة كانت الأولوية لمقتضيات النظام العام، أي أداة لحل النزاعات والصعوبات التي تصنعها المواجهة بين قاعدتين قانونيتين أو أكثر.

الثالثة: أداة للمواءمة ، بين النظام القانوني وبين العوامل المتغيرة التي تنفعل بها حياة المجتمع.

وعليه فإن فكرة المصلحة العامة، (النظام العام الشرعي) فكرة ضابطة تستغرق كل عناصر النظام العام الأساسية في الجماعات مهما اختلفت نظمها السياسية والاجتماعية، ولذلك يقول أحد الفقهاء المعاصرين : أن أصول الشريعة قد أحاطت بما يلزم لحفظ المقاصد الخمسة التي لم تشرع الشرائع السماوية أو الوضعية إلا لخدمتها وحفظها، وهذه المقاصد هي الدين، والنفس، والعقل، والنسل، والمال، فمهما تنوعت الشرائع والقوانين فإنها ترمي بأحكامها إلى المحافظة على هذه المقاصد[1].

أمّا مجمل ما يختلف فيه النظام العام الاسلامي عن النظام العام الوضعي، يتمثل في سعة وشمولية ومرونة الأول وعدم إحاطة الثاني إحاطة كلية بتلك الصفات. وتوضيح ذلك فيما يلي :

إنّ النظام العام الوضعي رغم تطوره ليشمل زيادة على حفظ الأمن، والصحة العامة والسكينة العامة. عناصر أخرى كالنظام العام الأدبي والنظام العام الاقتصادي والمحافظة على

---

[1]– انظر ، الأستاذ عيسوي أحمد عيسوي ، الفقه الإسلامي المدخل ونظرية العقد ، القاهرة ، مطبعة دار التأليف ، ص 110، مشار إليه لدى د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، ص 191 ، ود. حلمي دقدوقي، المرجع السابق، ص 651.

جمال الرواء. فإن النظام العام الاسلامي أوسع مدى من ذلك فهو يحافظ على الدين، والنفس، والنسل، والعقل، والمال. وبالتالي فهو أشمل.

وإن كان مضمون النظام العام الوضعي يغطي بعض أغراض المحافظة على الدين والنفس والنسل والعقل والمال بقيود تتلاءم مع مادية العصر الحديث، إلا أن مضمونه لا يتسع لجلب المصالح ودرء المفاسد في الأمور السابقة كما أنه لا يتسع للمحافظة على الدين ورعايته في كثير من الأمور[1].

أمّا مرونة النظام العام الاسلامي الواسعة فإنه وفقا لمنهج الشريعة العام، فإن المبادئ تجري على تحديد ثابت ومستقر، وتترك التفصيلات والجزئيات لتلائم المصالح المحلية والزمنية التي تستحدث، عملا بمبدأ رفع الحرج وهو ما يعطى القواعد العرفية مكانتها الملزمة بين مصادر الشريعة.

ويستطرد **الدقدوقي** قائلا : وعلى ذلك تضع الأحكام العامة إطارا مرنا للنظام العام قابلا لاحتواء الجزئيات، والتفصيلات الّتي تفي باحتياجاته وبعبارة **السيوطي** "ما جهل حاله في عهد رسول الله ρ فإنّ الأصح أن يراعى فيه بلد التصرف". فيما تغير عن عصر الرسول ρ من ظروف الزمان والمكان واضطردت عليه الجماعة، من الحديث الشريف، « ما رآه المسلمون حسنا فهو عند الله حسن ».

وبذلك تستند الحلول التي تقتضيهاظروف العصور والبلدان المتغيرة إلى ذات حكم الشرع "إنه اختلاف عصر وزمان لا اختلاف حجة وبرهان"[2].

---

[1] – د. مصطفى كمال وصفي ، مصنفة النظم الاسلامية ، 544 ، مشار إليه لدى د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص 194.

[2] – الشيخ خلاف ، علم أصول الفقه ، ص 99 ، مشار إليه لدى د. حلمي دقدوقي ، المرجع السابق ، ص 678.

بعد هذا العرض المسهب لمضمون فكرة النظام العام، نتساءل عن الهيئات المخولة شرعا أو تشريعا صلاحيات حفظه ؟

الفصل الثاني

الهيئات المخولة قانونًا وشرعًا حفظ النظام العام (الضبط الإداري العام).

يشتمل هذا الفصل على الجهات الّتي خولها القانون صلاحيات حفظ النظام العام، وتلك التي خولتها الشريعة القيام بنفس الغاية، والمتمثلة في الضبط الإداري العام ، وعليه سأتناول في المبحث الأوّل الضبط الإداري العام الوضعي وتمييزه عما قد يتشابه معه. وفي المبحث الثاني أتعرّض لولاية الحسبة وتمييزها عما قد يتشابه معها ، مع مقارنتها بالضبط الإداري الوضعي. وفي المبحث الثالث أتناول بالتفصيل هيئات الضبط الإداري العام في كلا النظامين الوضعي والشرعي.

المبحث الأوّل
الضبط الإداري العام وما يتشابه معه.

يتضمن هذا المبحث التعريف بالضبط الإداري العام، وتمييزه عن كل من الضبط الإداري الخاص والضبط القضائي.

المطلب الأوّل : ماهية الضبط الإداري العام وطبيعته القانونية.

نعرف من خلال هذا المطلب الضبط الإداري العام، لغة، وتشريعا وقضاء وفقها، ثم نبين طبيعته القانونية، هل هي سياسية أم قانونية محايدة ؟

الفرع الأوّل : ماهية الضبط الإداري.

نتناول في هذا الفرع التعريف من الناحية اللغوية، والتشريعية، والقضائية، والفقهية.

أوّلاً: تعريف الضبط في اللّغة.

ضبط الشيء حفظه بالحزم ورجل (ضابط) أي حازم[1] ويقال أيضا الضبط لزوم الشيء وحبسه لا يفارقه في كل شيء[2] ، وهو يعني التحديد على وجه الدقة كما يعني التدوين الكتابي منه ضبط الواقعة قانونًا يعني تحرير محضر لها.

ثانيًا: الضبط في التشريع.

تجدر الإشارة إلى أن التشريعات لم تتعرض إلى وضع تعريف للضبط الإداري، وإنما أشارت إلى أغراضه.

---

[1]- قاموس مختار الصحاح ، للشيخ الإمام محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي، ط 3، ص 400.

[2]- قاموس لسان العرب ، ابن منظور ، الجزء التاسع ، ص 214.

ففي فرنسا مثلا أشارت المادة 97 من القانون الصادر بتاريخ 5 أفريل 1884 على أن يختص البوليس المحلي بالمحافظة على حسن النظام والأمن العام والصحة العامة.

ويقابلها ما ورد بالمادة 131 فقرة ثانية من قانون البلديات الصادر في 27 يناير 1977 وما قضت به المادة 2212 من القانون الجديد رقم 142 الصادر بتاريخ 21 فبراير 1996 والمتعلق بالجماعات المحلية ، ونفس المنوال سار عليه المشرع المصري في القانون رقم 109 لسنة 1971 والخاص بهيئة الشرطة حيث نصت المادة الثالثة منه على أن "تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن والآداب وحماية الأرواح والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها. كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات[1].

وهو ما ذهب إليه التشريع الجزائري حيث قضت المادة 75 من قانون البلدية[2] بما يلي:" يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أحكام المادة السابقة واحتراما لحقوق المواطنين وحرياتهم على الخصوص ما يأتي :

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأملاك.
- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص.
- المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها.
- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها.

---

[1]- د. عبد العليم عبد المجيد مشرف ، المرجع السابق ، ص 6 وما بعدها.

[2]- القانون رقم 90- 08 المتعلق بالبلدية، الصادر بتاريخ 7 أفريل 1990، الجريدة الرسمية ، العدد 15، لسنة 1990.

– القضاء على الحيوانات المؤذية والمضرة.

– السهر على النظافة للمواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.

– تأمين نظام الجنائز والمقابر طبقًا للعادات وتبعًا لمختلف الشعائر الدينية والعمل فورًا على أن يكفن ويدفن بصفة مرضية كل شخص متوفّى دون تمييز من حيث الدين والمعتقدات.

– السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير.

أمّا قانون الولاية[1] فقد قضت المادة 96 منه على أن:" الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة".

والملاحظ أن المشرع الجزائري كنظيريه الفرنسي والمصري لم يتحمل عناء تعريف النظام العام وإنما أشار إلى أغراضه.

ثالثًا: التعريف الفقهي.

اختلفت وجهات النظر بشأن تحديد ماهية الضبط الإداري، ومَرَدُّ ذلك إلى تباين وجهات نظر الفقهاء وهي كما يلي:

1- تعريف الضبط الإداري من زاوية الأهداف.

إنّ جانبًا من الفقه عرف الضبط الإداري من زاوية أهدافه، والتي من أجلها يمارس الضبط، والمتمثلة في الطابع الوقائي. فقد عرفه دي لوبادير[2] ***A. DE LAUBADERE*** بأنه

[1] – القانون رقم 90- 09 المتعلق بالولاية، الصادرة بتاريخ 7 أبريل 1990، الجريدة الرسمية ، العدد 15، لسنة 1990.

[2] - « une forme d'action de l'administration qui consiste a réglementer l'activité des particuliers en vue d'assurer le maintien de l'ordre Public ».

"شكل من أشكال عمل الإدارة والذي يتمثل في تنظيم نشاط الأفراد من أجل ضمان حفظ النظام العام" كما أكد **ريفيرو *RIVERO*** [1] على المبدأ الغائي فعرفه بأنه: "مجموعة تدخلات الإدارة التي ترمي إلى أن تفرض على التصرف الحر للأفراد النظام الذي تطالب به الحياة في المجتمع".

2- **تعريف الضبط من حيث أساليبه:**

ذهب رأي إلى أن الضبط "وظيفة من وظائف الإدارة تتمثل أصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية[2].

وعرفه **كاسطانيه *CASTAGNE*** بأنه "الامتياز المعترف به لسلطة إدارية لتسن من أجل تأكيد النظام العام أعمالاً قانونية تنفيذية، والقيام بالأعمال المادية الضرورية لتنفيذها"[3].

3- **تعريف الضبط الإداري باعتباره قيد على نشاط الأفراد:**

اتجه فريق إلى أن الضبط الإداري قيد على نشاط الأفراد فذهب الأستاذ **فالين *WALINE*** إلى أن الضبط الإداري "هو قيد تفرضه السلطة العامة على نشاط الأفراد لتحقيق الصالح العام، فالضبط الإداري وفقًا لهذا الرأي لا يقيد الحريات العامة، التي يكفلها

A. DE LAUBADERE, Traité de Droit administratif, 7ème éd, librairie, générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1976, p. 643.

[1] - « l'ensemble des interventions de l'administration qui tendent à imposer la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société ».
J. RIVERO, Droit administratif, 8ème éd, Dalloz, Paris, 1977, p 398.

[2]- د. عبد العليم عبد المجيد مشرف ، المرجع السابق ، ص 10.

[3]- د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص 86.

القانون وإنما هو قيد على نشاط الأفراد فقط، فالحرية هي الأساس أما القيود المفروضة بواسطة الضبط فهي الاستثناء[1].

ويرى **تيتجان *TEITGEN*** أنّ الشرطة بمعناها الساكن هي مجموعة أوامر تشريعية وتنظيمية تحدد وتقيد حريات الجميع لاتقاء الضجة والضوضاء والحوادث والأمراض التي قد تنجم عن ممارستها التعسفية وهو يعرف الضبط الإداري وفقًا لذلك بأنه: "مجموعة أوامر تشريعية وتنظيمية تهدف إلى المحافظة على نظام معين بالمدينة"[2].

4- تعريف الضبط الإداري من زاوية تنظيم النشاط:

إنّ هناك اتجاه آخر عرّف الضبط الإداري على أنه اختصاص يمارس من قبل السلطات الإدارية لتنظيم نشاط الأفراد، فيرى **بينوا *BENOIT*** بأن تلك المصطلحات التقليدية الغائية والمتعلقة بالأمن والصحة والسكينة قد جاوزها القانون الوضعي في الواقع ولذلك فهو من منطلق معيار شكلي يعرفُ الضبط الإداري بقوله: "هناك إجراء ضبط عندما تكون هناك سلطة إدارية مزودة باختصاصات تسمح لها إما بتنظيم نشاطات معينة أو علاقات الأفراد، وإما بالتدخل بمناسبتها عن طريق الأوامر الفردية، إن الضبط هو استخدام سلطة إدارية للمنع"[3].

ومن زاوية أخرى يرى **ديباش *DEBASCH*** في الضبط الإداري بأنه نوع من التدخل في الأنشطة الخاصة، غير أن هذا التدخل بغرض تنظيم نشاط الأفراد وليس

---

[1]- د. عبد العليم عبد المجيد مشرف ، المرجع السابق ، ص 11.

[2]- د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص 85.

[3] - P. BENOIT, Le droit administratif Français, Dalloz, Paris, 1968, p 746.

تقييده، وفي ضوء ذلك يعرف الضبط الإداري بأنه "نموذج من العمل الإداري، به تتدخل الإدارة في نشاط الأفراد للحيلولة دون الإخلال بالنظام العام"[1].

هذا ويعرف البعض الضبط الإداري تعريفا موسعا فيعرفونه : بأنه مجموعة النشاطات القمعية والمادية التي تقوم بها السلطات الإدارية سواء لضمان حسن النظام في المجتمع أو داخل المرافق العامة، أو لحماية السلامة المادية للأملاك العامة[2].

إنّ التعريف الأخير فيه إفراط في التوسع، خلافًا للتعاريف السابقة التي أحاطت به من زوايا مختلفة كالأغراض أو الأساليب أو من زاوية تنظيم النشاط.

التعريف القضائي :

إنّ القضاء بدوره لم يضع تعريفًا للضبط الإداري، وإنما تعرض لأغراضه من خلال الأحكام المتعاقبة في هذا الشأن وعليه فسنرجئ تناوله للمباحث اللاّحقة التي ستمدنا بكثير من التفاصيل ذات الصلة بأغراضه.

الفرع الثاني : طبيعة سلطة الضبط.

اختلفت الآراء الفقهية بشأن طبيعة سلطة الضبط الإداري فالبعض ذهب إلى اعتبار الضبط سلطة قانونية محايدة باعتبار أنه يمارس سلطاته في حدود القانون.

---

[1] - CH. DEBASCH, Droit administratif, 3ème éd, Cujas, Paris, 1971, p 231.

[2] - D. PAPANICOLAIDIS , Introduction générale à la théorie de la police administrative, thèse, Paris,1958, p 15.

مشار إليها في مؤلف د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص 85، وما بعدها.

وذهب رأي فقهي ثاني إلى اعتبار الضبط الإداري سلطة سياسية لكونه يتأثر بالاعتبارات والدوافع السياسية.

أولاً: الضبط سلطة قانونية.

قال جانب من الفقه بأنّ الضبط سلطة قانونية محايدة، تمارس في حدود القانون غير متجاوزة لحدوده المتمثلة في حماية النظام العام في المجتمع.

ذهب الأستاذ **بيرنار *BERNNARD*** [1] إلى أن الضبط الإداري وظيفة إدارية محايدة هدفها حفظ النظام العام في المجتمع، ويتساءل عما إذا كان هناك نظام عام سياسي يبرر قيام أو وجود سلطة ضبط سياسية ؟ ويجيب عن هذا التساؤل بالنفي، ويرى أنّ التمييز بين السلطة الإدارية والسلطة السياسية لا يزال تمييزًا أساسيًا، وأنّ السلطة الإدارية ما زالت بعيدة عن المؤثرات السياسية كمبدأ عام ويترتب على ذلك من وجهة نظره النتائج التالية:

1- إنّ النظام العام بالمعنى التقليدي لا يمتد إلى النظام السياسي، لأنّه إذا حدث ذلك فسوف تزول فكرة النظام العام باعتبارها فكرة قانونية في المقام الأوّل.

2- إنّ القاضي لا يجوز له أن يكون في خدمة النظام. وإنما يتعين عليه أن يكون في خدمة القانون.

إنّ النّتائج الّتي توصل إليها الأستاذ **بيرنار *BERNNARD*** تنذر بأنّ أي امتداد للنظام السياسي على حساب النظام العام التقليدي يؤدي إلى زوال هذا الأخير وأن على القاضي واجب حمايته.

---

[1]- د. عبد العليم عبد المجيد مشرف ، المرجع السابق ، ص 13.

ثانيًا: الضبط سلطة سياسية.

ذهب البعض إلى أن سلطة الضبط سلطة لا تتجرد عن الطابع السياسي فالنظام العام في حقيقته وجوهره فكرة سياسية واجتماعية، حيث يزداد تركيزه في الحماية على كل ما يتصل بالسلطة السياسية وأهدافها، فإذا كان النظام العام يبدو في ظاهره الأمن في الشوارع فإنه في حقيقته الأمن الذي تشعر به سلطة الحكم، وحتى الأمن في الشوارع نفسه ليس سوى وجه من وجوه الأمن السياسي الذي ينشده الحكام ، تبعًا لذلك فإن كثيرًا من القيود التي تقيد وتكبل الحريات قد انبعثت من فكرة سياسية واجتماعية، حيث تتميز هذه القيود بأنها لا تتجه إلى حماية واقعية لأمنٍ مختلٍ وإنما تتجه إلى توقي أي اخلال محتمل ينتقص من مهابة نظام الحكم نفسه، فبتحليل جميع القيود التي ترد على الحريات العامة والتي يدعى أنها مفرُوضة لوقاية النظام العام أو أمن لجماعة نجد أن القليل منها هو الذي ينصرف إلى هذا الغرض، وينتهي هذا الرأي إلى أن استغلال الدولة لسلطاتها البوليسية لأغراض سياسية أمرٌ طبيعي نابع من طبيعة النشاط السياسي الذي يعرفه النظام الديمقراطي. ذلك أن الحريات ليست أمورًا مجردة تمارس في فراغ، وإنما هي حقوق سياسية وتمارس لأغراض سياسية[1].

وذهب الأستاذ **باسكي** ***PASCU*** إلى أن الضبط الإداري بطبيعته سياسي فهو مظهر من مظاهر سيادة الدولة، فإذا كان للإدارة حق التوجيه والتنظيم فإن للضبط حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة، ولذلك فله الحق في إكراه الأفراد على احترام نظم الدولة ولو بالقوة. ولا يقف صاحب هذا الرأي عند هذا الحد فقط، بل إنه كاد يتصورأن الضبط

[1]– د. محمد عصفور، المرجع السابق ، ص 250 وما بعدها، وانظر ، د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص 95.

سلطة رابعة من سلطات الدولة تقف جنبًا إلى جنب مع السلطات الثلاث الأخرى التقليدية[1].

وقد تعرض هذا الرأي لعديد من الانتقادات منها:

1- إغفاله جانب هام من النشاط الضبطي وهو الضبط الإداري بالمعنى الضيق.

2- يترتب عليه التوسع في نظر أعمال السيادة وهو أمر غير مستحب لأنه يؤدي إلى عدم خضوع أعمال الضبط لرقابة القضاء الإداري.

3- إنّه يضفي على السلطة التنفيذية نوعين من الولاية، إحداهما تنفيذ القوانين والأخرى ذات طابع سياسي، وهذا غير متصور عقلاً[2].

نرى مع غالبية الفقه أن وظيفة الضبط الإداري هي وظيفة إدارية محايدة غايتها حفظ النظام العام، لأن القوانين حددت مهامها وأي انحراف عنها يؤدي إلى اساءة استعمال السلطة ويُبعدها عن غرضها الحقيقي الذي حدده المشرع.

المطلب الثاني : تمييز الضبط الإداري العام عن النظم المشابهة له.

أتناول في هذا المطلب التفرقة بين الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص ثم التفرقة بينه وبين الضبط القضائي.

---

[1]- د. محمود عاطف البنا ، حدود سلطة الضبط الإداري ، دار النشر غير مذكورة ، 1980 ، ص 8 وما بعدها.

[2]- انظر ، د. محمد محمد بدران ، الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها ، دار النهضة العربية ، 1989 ، ص 38، وانظر ، د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 17 وما بعدها.

الفرع الأوّل : الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص.

ينقسم الضبط الإداري إلى قسمين : الضبط العام والضبط الخاص فأمّا الضبط الإداري العام فهو مجموع الصلاحيات والسلطات التي تملكها هيئاته للمحافظة على النظام العام عن طريق تنظيم الأنشطة الفردية أو الحريات دون تحديد في بعض الحالات، أو تقييدها في حالات أخرى باشتراط الحصول على ترخيص من الإدارة قبل ممارسة هذه الأنشطة أو إخطارها مسبقًا قبل ممارستها. وهو يمثل الشريعة العامة في مجال الضبط الإداري.

أما الضبط الخاص فيعني أحد أمرين: إما تحقيق نفس الأغراض السابقة في حفظ الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، ولكن في ظل نظام قانوني خاص، مثال ذلك الضبط الخاص بالمرافق الخطرة والمضرة بالصحة. وإما تحقيق أغراض أخرى غير الأغراض السابقة مثل الضبط الخاص بحماية الآثار وهو ضبط تنظمه تشريعات مستقلة عن تشريعات الضبط الإداري العام.

وذهب بعض الفقهاء[1]، إلى أن الضبط الإداري الخاص قد يكون خاصًا بموضوع معين يصدر بشأنه تشريع خاص، مثل القوانين الخاصة بالمحلات العامة وتنظيم المرور، والقوانين الخاصة بالمحلات الخطرة أو المقلقة للراحة أو الضارة بالصحة، وقد يكون الضبط الإداري الخاص متعلّقًا بمكان معين أو أماكن معينة كالضبط الإداري الخاص بالسكك الحديدية فهو ضبط خاص من حيث المكان الذي يمارس فيه ولأنه يعهد به إلى سلطة إدارية خاصة "وزير المواصلات" وقد يكون الضبط الإداري الخاص متعلقًا بطوائف معينة

[1]- د. إبراهيم طه الفياض ، القانون الإداري (نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن) ، الطبعة الأولى ، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ، 1988 ، ص 221 وما بعدها.

من الأشخاص، كالقانون الخاص بمزاولة مهنة الطب أو الصيدلة أو الضبط الخاص بالأجانب وأخيرًا قد يستهدف الضبط الإداري الخاص تحقيق أغراض معينة تختلف عن أغراض الضبط الإداري العام.

وقد يحدث أحيانًا تنازع في الاختصاص بين هيئات الضبط الإداري العام فيما بينها كما يحدث تنازع في الاختصاص بينها وبين هيئات الضبط الإداري الخاص.

أولاً: التنازع في الاختصاص بين هيئات الضبط الإداري العام.

يحدث تنازع في الاختصاص أحيانًا بين هيئات الضبط الإداري العام فيما بينها، فمثلاً كيف تمارس سلطة الضبط العام للعمدة وهي سلطة ضبط إداري دنيا عندما توجد في موضوع اختصاصه لائحة صادرة عن سلطة ضبط إداري عليا، لائحة صادرة عن الحكومة أو عن حاكم المقاطعة.

أجاب الفقه على أن إزالة التعارض يمكن أن تتم في ضوء المبادئ التالية[1] :

1- لا يمكن للسلطة الأدنى أن تصدر تدابير وإجراءات تخالف القواعد التي أصدرتها سلطة الضبط الإداري العليا. وعليه فلا يجوز للعمدة الترخيص في بلدته بسرعة للسيارات أعلى مما نص عليه قانون المرور.

2- يمكن لسلطة الضبط الإداري المحلية سن قواعد أشد عنوة وصرامة من تلك التي تضعها السلطة العليا، دون أن تخالفها وعندما تتطلب الظروف المحلية الزمانية والمكانية ذلك.

[1] - G. VEDEL, Droit administratif, Presses universitaires de France, 3ème éd, Paris, 1964, p 992.

وعليه فبإمكان العمدة بسبب هيئة أو شكل الطرق العمومية في بلدته الأمر بتحديد للسرعة أكثر صرامة من تحديد قانون المرور[1].

ثانيًا: التنازع في الاختصاص بين هيئات الضبط الإداري العام وهيئات الضبط الإداري الخاص.

يحدث التعارض حينما تخضع النشاطات في ذات الوقت تحت سلطة كل من الضبط العام والضبط الخاص ، وقد استخلصت مبادئ من أحكام القضاء الإداري لحل هذا التنازع نوجزها فيما يلي:

1- هناك حالات قصد بها المشرع في تنظيمه للضبط الخاص استبعاد نظام الضبط العام، ومثالها الضبط الخاص بالسكك الحديدية في فرنسا إذ عهد المشرع إلى وزير الأشغال بمواجهة جميع مشاكل الأمن والهدوء والصحة التي تطرح في نطاق السكك الحديدية، واستثناءً أقر مجلس الدولة بشرعية التدخل للضبط العام في حالة الخطر الوشيك[2].

ونجد أيضًا ضبط المنشآت الخطيرة والمزعجة والغير صحية (قانون 19 يوليو 1976 الخاص بحماية البيئة) في فرنسا يلغي بحكم تخصصه المنافسة التي قد تنتج مع الضبط العام[3].

2- هناك حالات يسمح فيها بالتداخل بين كل من الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص، ومرد ذلك إلى أن كلاً منهما يستهدف جوانب مختلفة لنفس النشاط فيكون

---

[1] - R. CHAPUS, Droit administratif, p 628.

مشار إليه لدى د. عبد العليم عبد المجيد مشرف ، المرجع السابق ، ص 30

[2] - C.E, 15 Janvier 1986, Soc. Pec. Engineering , A. J. D. A 1986, Rec 191

[3] - J. RIVERO, Droit administratif, 8ème éd, Dalloz, Paris, 1977, p 404.

مشار إليه لدى د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص 124.

التكامل بينهما، وعليه فبإمكان السلطة الدنيا أن تبث في موضوع سبق للسلطة العليا البث فيه شريطة وجود ما يبرر ذلك، من اعتبارات أو ظروف زمانية ومكانية، وأحسن مثال لذلك تدخل سلطات الضبط العام لمنع عرض فيلم سنمائي سبق أن حصل على ترخيص للعرض من هيئات الضبط الخاصة المكلفة بمراقبة المصنفات الفنية[1]، فهذا التدخل من جانب سلطات الضبط العام يكون مشروعًا إذا كان له ما يبرره من ظروف محلية كخشية العمدة من إمكان وقوع اضطرابات نتيجة عرض فيلم يسخر من مكان المنطقة، أو يحدث حساسية خاصة لهم إزاء بعض عناصر السلوك والأخلاق التي يتضمنها.

الفرع الثاني : الضبط الإداري والضبط القضائي.

سبق التعريف بالضبط الإداري، وتبيان نوعيه العام والخاص، ونعرّف في هذا الفرع الضبط القضائي، كما نميز بينه وبين الضبط الإداري من خلال إيضاح أهمية التمييز بين الضبطين (أولاً) والتعرض إلى معايير التمييز (ثانيا).

يقصد بالضبط القضائي، الإجراءات التي تتخذها السلطة الضبطية القضائية في التحري عن الجرائم بعد حدوثها في سبيل القبض على مرتكبي هذه الجرائم، وجمع الأدلّة اللازمة للتحقيق وإقامة الدعوى لمحاكمة المتّهمين وإنزال العقوبة على من تثبت إدانته[2].

---

[1] – د. سعاد الشرقاوي ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1983، ص 37.

[2] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1991 ، ص 379.

وعليه فإن الضبط القضائي لا يتحرّك إلا بعد وقوع انتهاك للنظام العام لمعالجة آثاره، أي أن إجراءات الضبط القضائي غايتها علاج آثار الجرائم، وردع مرتكبيها بعد حدوثها.

ونوضح فيما يلي أهمية ومعايير التمييز بين الضبطين: القضائي والإداري.

أولاً: أهمية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي.

إنّ التمييز بين الضبطين الإداري والقضائي يظهر في مجالين: الأوّل مجال الاختصاص القضائي والثاني مجال المسؤولية.

1- **مجال الاختصاص القضائي :**

إنّ نشاط الضبط الإداري يتصل بالسلطة التنفيذية، أما الضبط القضائي فيتعلق بممارسة ولاية السلطة القضائية. وعليه فإن أعمال الضبط القضائي أعمالاً قضائية وتدخل المنازعات المتعلقة بها في اختصاص القضاء العادي ولا تقبل الطعن بالإلغاء ، أو ايقاف التنفيذ أما أعمال الضبط الإداري فتعتبر قرارات إدارية يدخل الطعن فيها بالإلغاء وبالتعويض في اختصاص القضاء الإداري.

2- **في مجال المسؤولية :**

إنّ أعمال الضبط الإداري تعتبر قرارات إدارية وتُسأل عنها الدولة أسوة بالقرارات الإدارية عمومًا أما بالنسبة لأعمال الضبط القضائي فقد اختلف الوضع بشأنها، ففي فرنسا ظل القضاء الفرنسي فترة طويلة متمسكًا بمبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط القضائي باعتبارها داخلة ضمن أعمال السلطة القضائية إلا أنه حدث تطور بصدور حكم

عن محكمة النقض الفرنسية عوَّض **جيري *GIRY*** عن الأضرار التي أصابته أثناء تأدية عمله[1].

كما أنّ التعديل الذي أدخله المشرع الفرنسي على قانون المرافعات بموجب قانون 5 يوليو 1972 أشار في مادته 11 إلى مسؤولية الدولة عن الأخطاء التي يقع فيها مرفق القضاء في حالتين هما: حالة الخطأ الجسيم وحالة إنكار العدالة [2].

في مصر، فإن القضاء المصري بالرغم من إضفائه صفة الأعمال القضائية على أعمال الضبطية القضائية إلاّ أنّه قد اتجه منذ البداية إلى تقرير مسؤولية الدولة عنها[3].

ثانيًا: معايير التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي.

هناك مجموعة معايير نوجزها فيما يلي:

1- المعيار العضوي :

أساس هذا المعيار يرتكز على السلطة الّتي مارست النشاط الضبطي ، فإذا صدر النشاط من سلطة إدارية كان الضبط إداريًا ، أما إذا صدر عن سلطة قضائية فيكون حينها الضبط قضائيا. غير أنّ هذا المعيار يكتنفه الغموض أحيانًا حين تعلق الأمر بالازدواج الوظيفي أي اجتماع الصفتين الإدارية والقضائية في نفس الشخص أو الجهة مصدرة القرار.

2- معيار الغاية من النشاط :

---

[1]- د. رمزي طه الشاعر ، المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1983 ، ص 249.

[2]- د. محمد محمد بدران، الطبيعة الخاصة للضبط الإداري ، المرجع السابق، ص 83 وما بعدها، د. عبد العليم عبد المجيد ، المرجع السابق، ص 46.

[3]- د. رمزي طه الشاعر ، المرجع نفسه ، ص 143 وما بعدها.

إنّ نشاط الضبط الإداري مانع ووقائي، يستهدف وضع إجراءات وقائية غايتها منع الإخلال بالنظام العام بينما نشاط الضبط القضائي جزائي ولاحق على وقوع الجريمة أي بعد الإخلال بالنظام العام، فيتحرى بعد ذلك عن الجرائم ويجمع الأدلة المستلزمة للتحقيق.

بيد أنّه يلاحظ على هذا المعيار أنّه لا يمكن الاعتماد عليه بصفة مطلقة، لأن الضبط الإداري قد يكون في بعض الحالات رادعًا ومثال ذلك استخدام سلطة الضبط الإداري لأسلوب الجزاءات الإدارية اللاحقة لسوء حالات التهديد للنظام العام ، ومن قبيل ذلك الاعتقال الإداري وإبعاد الأجانب، وأيضًا الضبط القضائي ليس رادعًا بصفة مباشرة وإنما الزجر والردع يترتبان على الأحكام الصادرة بتوقيع العقوبات[1].

3- معيار إنشاء القاعدة القانونية :

يقتصر دور هذا المعيار على التأكّد من أنّ أحد الأفراد قد خالف قاعدة قانونية قائمة فعلاً للقول بأن العمل من أعمال الضبط القضائي، أمّا إذا تمثل العمل في إنشاء قاعدة قانونية فإنه من أعمال الضبط الإداري. كإصدار العمدة في فرنسا لوائح ضبط مستقلة لا تستند إلى نص قانوني، ولا يقتصر دورة على مجرد تنفيذ القواعد القانونية ، لكن ليس في كل الحالات تتطلب أعمال الضبط الإداري إنشاء قاعدة قانونية.

4- المعيار المادي أو الموضوعي :

إنّ المعيار المادي يعتبر العمل قضائيًا إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف المختص يدخل في نطاق البحث والتّحري والاستدلال عن جريمة معينة بقصد القبض على مرتكبيها

---

[1]- انظر ، د. محمد رفعت عبد الوهاب ، أصول القانون الإداري ، دار النشر وسنة النشر غير مذكورتين ، ص 126 وما بعدها ، د. عبد العليم عبد المجيد مشرف ، المرجع السابق ص 47.

وتقديمهم للعدالة، وتوقيع العقوبات عليهم، ويعتبر الضبط إداريًا إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف المختص يدخل في نطاق المراقبة والإشراف العام بغية المحافظة على النظام العام[1].

وقد اعتمد مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص على المعيار الموضوعي وذلك بالنظر إلى طبيعة وموضوع الإجراء الضبطي، ومن ثم إذا كان الإجراء الضبطي قد اتخذ بصدد جريمة محددة، بقصد جمع الاستدلالات أو البحث عن المجرمين والقبض عليهم لتقديمهم إلى العدالة فإن الإجراء في هذه الحالة يُعد من قبيل إجراءات الضبط القضائي، أمّا إذا كان الإجراء الضبطي لا يواجه جريمة معينة وإنما اتخذه رجل الضبط بقصد حماية النظام العام، فإن الإجراء في هذه الحالة يعتبر من إجراءات الضبط الإداري.

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي التي أخذت بهذا المعيار حُكْمُهُ الصادر في 11 مايو 1951 في قضية "*BAUD* " ثم حكمه الصادر في 24 يونيو 1960 في قضية "*FRAMPAR*"[2].

---

[1]– د. محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، أسس وأصول القانون الإداري، القاهرة ، دار النشر غير مذكورة ، سنة النشر غير مذكورة ، ص 121 وما بعدها ، ود. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المرجع السابق ، ص 47 وما بعدها.

[2] - C. E. 11 Mai 1951, Baud, so 1952, 3, 13, C.E 24 Juin 1960, société Frampar et autres, J. c p, 1960, n° 11 747, R.D.P,1960, p 815.

عبد العليم عبد المجيد مشرف ، المرجع السابق ، ص 50.

المبحث الثاني
ولاية الحسبة وتمييزها عن النظم المشابهة لها.

أتناول في هذا المبحث ولاية الحسبة وأساسها وتكييفها الشرعي ، ثم أحاول تمييزها عن النظم المشابهة لها ، كالقضاء العادي ، ونظر المظالم ، وكذا الضبط الإداري الوضعي.

المطلب الأوّل : ماهية ولاية الحسبة.

تتم معالجة هذا المطلب من خلال فرعين. الفرع الأوّل يتعلّق بالتعريف بولاية الحسبة وأساسها ، والفرع الثاني يتعلّق بتكييفها الشرعي.

الفرع الأوّل : تعريف وأساس ولاية الحسبة.

أوّلاً: تعريف ولا ية الحسبة.

نعرف الحسبة أولاً من الناحية اللغوية ثم ثانيًا من الناحية الفقهية أو الاصطلاحية.

1- **التعريف اللغوي.**

الحسبة لغة هي الأجر، فيقال فعلته حسبة، واحتسبت فيه احتسابًا، والاحتساب: طلبه الأجر واحتسب الأجر على الله: ادخره عنده، لا يرجو ثواب الدنيا[1].

2- **التعريف الفقهي:**

الحسبة عند الفقهاء أمرٌ بالمعروف إذا ظهر تركه، ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله. وهو تعريف مجمل لغرض الحسبة، وهو إظهار المعروف وإزالة المنكر.

أمّا **ابن خلدون** فقد عرفها بأنها : وظيفة دينية من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر الذي هو فرض على القائم بأمور المسلمين، يعيّن لذلك من يراه أهلاً له. فيتعيّن

[1]- ابن منظور، لسان العرب، المجلد الأوّل، ص 314.

فرضه عليه، ويتخذ الأعوان على ذلك، ويبحث عن المنكرات، ويعزر ويؤدب على قدرها، ويحمل الناس على المصالح العامة في المدينة[1]. إنّ تعريف ابن خلدون للحسبة ورد مفصلاً ، شاملاً ، لماهيتها وأغراضها، والملزمين بالقيام بها.

أمّا **المراغي** فقد عرفها بأنها : مشارفة السوق، والنظر في مكاييله وموازينه، ومنع الغش والتدليس فيما يُباع ويشترى من مأكول، ومصنوع، ودفع الضرر برفع الحرج عن السابلة من الغادين والرائحين وتنظيف الشوارع والحارات والأزقة إلى نحو ذلك من الوظائف التي تقوم بها الآن المجالس البلدية، ومفتشو الصحة، ومفتشو الطب البيطري، ومصلحة المكاييل والموازين، ورجال الشرطة الموكل إليهم المحافظة على الآداب العامة إلى غير ذلك[2]. لقد ورد التعريف مفصلاً للكثير من أغراض الحسبة، مع مقارنتها بهيئات ضبطية معاصرة.

أمّا **وهبة الزحيلي** فقد حاول تحديد نطاق الحسبة قائلاً، فهي تتعلق بالنظام العام والآداب وفي الجنايات أحيانًا مما يحتاج إلى سرعة في الفصل فيه، وذلك من أجل حماية المجتمع الفاضل[3].

الفرع الثاني : أساس مشروعية الحسبة.

نتعرض لأساس مشروعية الحسبة من خلال القرآن الكريم ثم السنة النبوية الشريفة.

---

[1]– ابن خلدون ، المقدمة ، دار الكتاب اللبناني ، مكتبة المدرسة ، 1982 ، ص 398.

[2] – أحمد مصطفى المراغي ، الحسبة في الإسلام ، مطبعة عيسى البابي الحلبي بمصر ، ص 5 وما بعدها ، مشار إليه لدى د. إسماعيل إبراهيم البدوي ، الحسبة في الشريعة الإسلامية، مجلة المحامي، الأعداد: أفريل، مايو، يونيو 1987 ، الكويت ، ص 297.

[3]– د. وهبة الزحيلي ، الفقه الإسلامي وأدلّته ، الجزء السادس ، دار الفكر ، 1985 ، ص 764.

1- **الكتاب** :

وردت عدة آيات في القرآن الكريم، تعتبر أساس لمشروعية الحسبة منها قوله تعالى: { كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللّهِ } [1].

وقوله تعالى : { وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَأُوْلَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ } [2].

وأيضًا قوله تعالى : { الَّذِينَ إِن مَّكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنكَرِ وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ } [3].

2- **السنة النبوية الشريفة** :

ورد كذلك بالسنة النبوية الشريفة، ما يعتبر أساسًا لمشروعية الحسبة، وتبيانه فيما يلي: عن أبي سعيد الخدري τ قال: سمعت رسول الله ρ يقول:« من رأى منكم منكرًا فَلْيُغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعَف الإيمان »[4].

قوله ρ (فليغيره) أمر، وهو يفيد وجوب الإنكار بأحد الطرق الثلاثة: اليد واللسان والقلب.

وعن حذيفة بن اليمان τ عن النبي ρ قال: « والذي نفسي بيده لتأمُرنَّ بالمعروف ولتنهوَنَّ عن المنكر أو ليُوشِكَنَّ الله أن يبعث عليكم عقابًا منه، فتدعونه فلا يستجيبُ لكم »[5].

---

[1]- سورة آل عمران ، الآية 110.

[2]- سورة آل عمران ، الآية 104.

[3]- سورة الحج ، الآية 41.

[4]- رواه مسلم في صحيحه، كتاب الإيمان، الجزء الأوّل ، ص 50، ورواه الإمام أحمد في المسند، الجزء الثالث ، ص 10 وما بعدها، ورواه الترمذي، أبواب الفتن، الجزء الثالث ، ص 317 وما بعدها.

[5]- رواه الترمذي في سننه ، أبواب الفتن ، باب ما جاء في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، الجزء الثالث ، ص 317.

وعن عائشة رضي الله عنها قالت دخل النّبي ρ فعرفت في وجهه أنه حضره شيء، فتوضأ وما كَلَّم أحدًا، قالت: ثم خرج. فلصقت في الحجرات أسمع ما يقول، فقعد على المنبر فحمد الله وأثنى عليه ثم قال: « يا أيها الناس إنّ الله عز وجل يقول لكم: مُرُوا بالمعروف وانهَوْا عن المنكر، قبل أن تدعوني فلا أستجيب لكم، وتسألوني فلا أعطيكم وتستنصُرُوني فلا أَنْصُرُكُم »[1].

الفرع الثالث : التكييف الشرعي للحسبة.

اتّفق الفقهاء على أن الأمر بالمعروف، والنهي عن المنكر واجب لكنهم اِختلفوا فيما إذا كان هذا الواجب عينيًا أم كفائيًا[2].

الرأي الأوّل:

ذهب إلى أنّ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر واجب عيني، ومن هؤلاء الزجاج والتلمساني وغيرهم[3] واستدلوا على ذلك بقوله تعالى: { **وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَأُوْلَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ** }[4].

يقول الزجاج فإن "مِنْ" من "مِنْكُم" في الآية الكريمة تدخل هنا لتخص المخاطبين من سائر الأجناس وهي مؤكدة أن الأمر للمخاطبين، ومثل هذا من كتاب الله : { **فَاجْتَنِبُوا الرِّجْسَ مِنَ الْأَوْثَانِ** }[5] ليس يأمرهم باجتناب بعض الأوثان ولكن المعنى: اِجتنبوا

---

[1]- رواه الإمام أحمد في مسنده، الجزء السادس، ص 159.

[2]- الواجب العيني : هو ما طلب الشرع حصوله من كل فرد من المكلفين لأن الخطاب موجه لكل واحد بعينه.

الواجب الكفائي : هو ما طلب الشرع حصوله من مجموع المكلفين لا من كل فرد منهم وإذا أتى به أحد سقط عن الباقين.

[3]- انظر ، د. عبد العزيز بن أحمد المسعود ، الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وأثرهما في حفظ الأمّة ، الجزء الأوّل ، الطبعة الثانية ، دار الوطن ، الرياض ، 1414هـ ، 1993م ، ص 70 وما بعدها.

[4]- سورة آل عمران، الآية 104.

[5] - سورة الحج ، الآية 30.

الأوثان فإنها رجس.. والدليل على أنهم أمروا كلهم بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر قوله جل وعلا: { كُنتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللّهِ } [1]. وقال أبو حيان: ذهب الزجاج إلى أنه "مِنْ" في الآية السابقة لبيان الجنس[2].

أمّا **التلمساني** فقال: أما حكمه ففرض متأكد وواجب متعين- فلا أحد من المخاطبين إلا وقد تعين عليه الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ولو في نفسه وأهله وعياله. ثم يستطرد قائلاً: وإذا كان ذلك واجبًا على كل من علمه بحسب وسعه فهو على الأئمة والولاة والقضاة وسائر الحكام أوجب وآكد لأنهم متمكنون من التغيير بعلو اليد وامتثال الأمر ووجوب الطاعة وامتثال الولاية[3].

الرأي الثاني :

ذهب إلى أنّ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر فرض كِفَائِي، ويصير فرض عين على القادر إذا لم يقم به غيره ومن القائلين بهذا الرأي القرطبي وابن كثير، والزمخشري وغيرهم[4].

---

[1]- سورة آل عمران، الآية 110.

[2]- أبو إسحاق إبراهيم بن السري بن سهل الزجاج ، معاني القرآن وإعرابه ، الجزء الأوّل، تحقيق د. عبد الجليل عبده شلبي ، المكتبة العصرية ، بيروت ، 1972 ، ص 462 وما بعدها. أبو حيّان التوحيدي ، تفسير البحر المحيط ، الجزء الثالث ، مكتبة النصر الحديثة ، الرياض ، دون ذكر تاريخ النشر ، ص 20.

[3] - أبو عبد الله محمد بن أحمد بن قاسم العقباني التلمساني ، تحفة الناظر وغنية الذاكر في حفظ الشعائر وتغيير المناكر ، ص 4 ، مشار إليه لدى د. عبد العزيز بن أحمد المسعود ، المرجع السابق ، ص 72.

[4]- انظر ، د. عبد العزيز بن أحمد المسعود، المرجع السابق، ص 75.

يقول **القرطبي** في تفسير "مِنْ" المشار إليها في الآية السالفة الذكر فإن "من" في قوله "منكم" لِلتَّبْعِيض- ومعناه أن الآمرين يجب أن يكونوا علماء – وليس كل الناس علماء، وقيل لبيان الجنس والمعنى لتكونوا كلكم كذلك. قلت القول الأوّل أصح، فإنه يدل على أن الأمر بالمعروف والنهي عن المعروف فرض على الكفاية[1].

وقال **ابن كثير** في قوله تعالى:(ولتكن منكم) الآية يقول تعالى: (ولتكن منكم أمة..) منتصبة للقيام بأمر الله في الدعوة إلى الخير والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر..ثم قال والمقصود من هذه الآية أن تكون فرقة من هذه الأمة متصدية لهذا الشأن[2].

أمّا **الزمخشري**[3] فيقول في قوله تعالى: (ولتكن منكم أمة) مِنْ للتبعيض، لأنّ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر من فروض الكفايات، ولأنّه لا يصلح له إلاّ من علم المعروف والمنكر وعلم كيف يرتب الأمر في إقامته، وكيف يباشر ، فإن الجاهل رُبَّمَا نهى عن معروف وأمر بمنكر وربما عرف الحكم في مذهبه وجهله في مذهب صاحبه فنهاه عن غير منكر، وقد يغلظ في موضع اللين ويلين في موضع الغلظة، وينكر على من لا يزيده إنكارًا إلاّ تماديًا...

إنّ **الزمخشري** فضلاً عن الايضاحات اللغوية، قدم الدواعي إلى اختيار الرأي الثاني الذي يعتبر الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر واجبا كفائيا، ونحن بدورنا نميل مع آخرين إلى

---

[1]- القرطبي ، الجامع لأحكام القرآن ، المجلد الثاني ، الجزء الرابع ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، 1985 ، ص 165.

[2]- ابن كثير ، تفسير القرآن العظيم ، الجزء الأوّل ، دار صادر ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 1999 ، ص 390.

[3]- الزمخشري ، تفسير الكشّاف عن حقائق التنزيل وعيون الأقاويل في وجوه التأويل ، المجلد الأوّل ، الجزء الأوّل ، دار الفكر ، بيروت، دون ذكر تاريخ النشر ، ص 191.

وانظر أكثر تفصيل في هذا الموضوع د. محمد كمال الدين إمام ، أصول الحسبة في الإسلام – دراسة تأصيلية مقارنة – منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة النشر غير مذكورة ، ص 46 وما بعدها.

هذا الرأي لأن المبدأ الأعلى في النظام الإسلامي هو التضامن في تنفيذ ما أمر الله به، ومنع ما نهى عنه، فإذا قام به بعض أفراد المسلمين سقط الحرج عن الباقين.

المطلب الثاني : ولاية الحسبة والنظم المشابهة لها.

فضلاً عن الصلاحيات الضبطية لنظام الحسبة فإنها تشترك مع القضاء ونظر المظالم في مهمة القضاء بالمعنى العام – لكن وظيفة المظالم أعلاها – ثم رتبة القضاء العادي، ثم ولاية الحسبة وقد أوضح الماوردي أوجه الشبه والاختلاف بين هذه الوظائف[1].

نجملها في الفرعين التاليين:

الفرع الأوّل : الحسبة والقضاء العادي.

هناك أوجه شبه وأوجه اختلاف بين الحسبة والقضاء تتمثل فيما يلي :

أولاً: أوجه الشبه.

يجوز الاستعداء (الادعاء) إلى المحتسب ويسمع الدعوى في ثلاثة أنواع فقط:

أ) أن يكون الاستعداء في شيء يتعلق ببخس وتطفيف في كيل أو وزن بأن يدعي إنسان على إنسان آخر بأنه يبخس الوزن أو يطفف الكيل أو يخسر الميزان.

ب) أن يكون في أمر يتعلق بغش أو تدليس في مبيع أو ثمن.

ج) أن يكون في شيء يتعلق بالمطَل والتأخير لدين مستحق مع القدرة على الوفاء. لأنّ المعاطلة إذا صدرت من الموسر ظلم ومنكر يجب على والي الحسبة أن يزيله.

---

[1]– أبو الحسن الماوردي ، الأحكام السلطانية ، الطبعة الأولى ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، 1983، ص 222 وما بعدها ، ود. وهبة الزحيلي، الفقه الإسلامي وأدلته، المرجع السابق ، ص 770 ، د. إسماعيل إبراهيم البدوي ، المرجع السابق ، ص 332.

وهذه الأنواع الثلاثة من الدعاوي التي تدخل في ولاية القضاء، فالقاضي يقضي بالدعوى بذلك إذا كانت خاصة، ووالي الحسبة يسمع الدعوى بذلك إذا كانت عامة، ومن ثم فإنهما يتفقان في جنس سماع الدعوى المتعلقة بهذه الأمور، للمحتسب كما للقاضي إلزام المدعى عليه بوفاء الحقوق التي يجوز له سماع الدعوى فيها، متى ثبت ذلك باعتراف وإقرار وكان في وسعه الوفاء بها لتمكنه وإيساره لأنه في تأخير أدائها منكرًا هو منصب لإزالته.

ثانيًا: أوجه الاختلاف.

تتمثل أوجه الاختلاف بين القضاء والحسبة في الآتي:

1- إنّها لا تتناول الدعاوى الخارجة عن نطاق المنكرات الظاهرة، فهي من اختصاص القضاء.

2- عدم تناولها للدعاوى التي تدخل في هذا النطاق إذا دخلها التجاحد والتّناكر فأنكر الحق، ذلك لأنّ الحكم فيها يتوقف على سماع البينة أو توجيه اليمين، والمحتسب لا يجوز له أن يسمع شهادة على إثبات حق ولا أن يوجه يمينًا على نفيه، وإنما ذلك إلى من عهد إليه في القضاء.

3- للمحتسب أن ينظر فيما يختص به دون حاجة إلى مدعي متظلم، أما القاضي فلا يحق له النظر في نزاع من دون ادعاء أو شكوى.

4- عمل المحتسب يتسم بالشدة والسلاطة والقسوة، لأن الحسبة موضوعة للرهبة، وأما عمل القاضي فيتسم بالحلم والأناة والوقار، لأن القضاء موضوع للمناصفة[1].

الفرع الثاني : الحسبة ونظر المظالم.

للحسبة ونظر المظالم أوجه شبه وأوجه اختلاف نوجزها فيما يلي :

أولاً: أوجه الشبه.

تتمثل أوجه الشبه بين الحسبة ونظر المظالم فيما يلي:

1- أن موضوع كل منهما يعتمد على الرهبة وقوة الصرامة.

2- يتعرض كل من والي الحسبة ووالي المظالم للفساد، ويدعو كل واحد منهما إلى الأخذ بأسباب المصالح، ويتطلع إلى إنكار العدوان الظاهر، وإزالة المنكر الواضح.

ثانيًا: أوجه الاختلاف.

تتمثل أوجه الاختلاف بين الحسبة ونظر المظالم في الآتي:

1- النظر في ولاية المظالم موضوع لما عجز القضاة للبت فيه لأي سبب والنظر في الحسبة موضوع لما لا حاجة لعرضه على القضاء.

2- يجوز لوالي المظالم أن يحكم ولا يجوز لوالي الحسبة أن يحكم. وكل هذه الأجهزة تتكامل، وترمي إلى تحقيق العدل والإنصاف وحفظ الحقوق. وإقامة مجتمع إنساني آمن ومستقر[2].

---

[1]- انظر ، الأستاذ بدرت نوال محمد بدير، أركان الحسبة، مجلة المحاماة، القاهرة، العددان الثالث والرابع : مارس ، أفريل 1990، ص 77 وما بعدها مارس وأبريل 1990. ود. وهبة الزحيلي، الفقه الإسلامي وأدلته ، المرجع السابق ، ص 770 وما بعدها.

[2]- انظر ، د. إسماعيل إبراهيم البدوي، المرجع السابق، ص 334 وما بعدها، ود. وهبة الزحيلي ، الفقه الإسلامي وأدلته، المرجع السابق ، ص 771.

المبحث الثالث

هيئات الضبط الإداري العام.

أتناول في هذا المبحث الهيئات المخولة قانونا وشرعا حفظ النظام العام، أي هيئات الضبط الإداري الوضعي، وهيئات ولاية الحسبة ، أي الضبط الإداري العام في النظام الإسلامي.

المطلب الأوّل : هيئات الضبط الإداري العام الوضعي.

نبحث هذا الموضوع من خلال فرعين: فرع حول هيئات الضبط الإداري العام في فرنسا وآخر حول هيئات الضبط الإداري العام في الجزائر.

الفرع الأوّل : هيئات الضبط الإداري العام في فرنسا.

توجد هيئات ضبط إداري وطنية وأخرى محلية ، نوضحها فيما يلي :

أولاً: على المستوى الوطني.

إنّ الدستور الفرنسي لسنة 1958 قد عهد إلى الوزير الأوّل بالسلطة اللائحية صراحة وذلك في المادة 21 منه، وعلى ذلك فإنّ الوزير الأوّل في فرنسا يمارس سلطة الضبط العام دون حدود في هذا المجال بشرط عدم الاعتداء على النطاق المحدد للقانون في المادة 34 من الدستور.

بيد أنّه يلاحظ أن الدستور الحالي قد عهد إلى رئيس الجمهورية في المادة 13 منه بسلطة توقيع الأوامر والمراسيم التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء، وإذا كانت هذه السلطة لا تعني صراحة التمتع بالسلطة اللائحية من الناحية النظرية، إلا أنه من الناحية

الواقعية يمكن القول بأن رئيس الجمهورية في فرنسا يمارس سلطة حقيقية في إصدار لوائح الضبط لأنه من غير المقبول أن من يوقع على العمل لا يملكه[1].

ثانيًا: على المستوى المحلي.

ومحليًا أجازت القوانين المتعاقبة للمحافظ ممارسة سلطة الضبط العام داخل حدود الإقليم التابع له وذلك طبقًا للمادة 2215 من قانون الجماعات المحلية رقم 142 لسنة 1996 كما خولت المحافظ هذه الصلاحية قوانين سابقة كما ورد بالمادة 99 من قانون 5 أبريل 1884 والمادة 131 من قانون البلديات لسنة 1977.

كما حولت اختصاص الضبط العام للعمد على المستوى المحلي نفس القوانين وفق أحكام المواد 96، 97، 98 من قانون 5 أبريل 1884 وكذا المادة 131 من قانون البلديات والمادة 2212 من قانون الجماعات المحلية السالفة الذكر[2].

الفرع الثاني : هيئات الضبط الإداري العام في الجزائر.

توجد في الجزائر أيضا على غرار نظيرتها في فرنسا هيئات ضبط إداري عام وطنية وأخرى محلية نوضحها فيما يلي :

أولاً: على المستوى الوطني.

إنّ هيئات الضبط على المستوى الوطني تتمثل في رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة، أما الوزراء ففي مجالات محددة أو ما يعرف بالضبط الخاص.

1- رئيس الجمهورية :

---

[1]- د. سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1982، ص 310 وما بعدها، ود. عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 128.

[2]- انظر أكثر تفصيل د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق ، ص 129.

اعترفت مختلف الدساتير لرئيس الجمهورية بممارسة مهام الضبط، فهو المكلف بالمحافظة على كيان الدولة، ووحدتها ووجودها من أجل ذلك خول له الدستور اتخاذ جملة من الإجراءات كإعلان حالة الطوارئ وحالة الحصار وإقرار الحالة الاستثنائية. والهدف الأساسي من إقرار هذه التدابير هو حماية الأرواح والممتلكات، فقد تقضي الظروف من رئيس الجمهورية أن يعمد إلى إتباع إجراء معين يفرض الحد من المخاطر التي تهدد الأفراد...[1].

هذه الإجراءات مخولة لرئيس الجمهورية دستوريًا في الظروف الاستثنائية، ومع ذلك فإن صلاحياته الضبطية في الحالات العادية واسعة جدًا، فقد قرر دستور سنة 1996 المجال المحجوز للبرلمان في نطاق التشريع، ثم فسح المجال فيما عداه لرئيس الجمهورية بموجب المادة 125 فقرة أولى منه التي تنص على ما يلي:" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"[2].

وعليه فإن لرئيس الجمهورية حق إصدار اللوائح في المجال غير المحجوز للمشرع كما سنبين لاحقا، ومن بين ما يصدره اللوائح المستقلة التي تحمي النظام العام وتصونه داخل المجتمع.

2- رئيس الحكومة :

لم تشر القواعد الدستورية صراحة إلى سلطات رئيس الحكومة في مجال الضبط ذلك أن إقرار حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية هي اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية يمارسه بنفسه ولا ينقله إلى غيره عن طريق التفويض.

---

[1]- د. بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري ، دار ريحانة ، الجزائر ، سنة النشر غير مذكورة ، ص 195.

[2]- دستور سنة 1996.

غير أن رئيس الحكومة يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضع محددة أو أماكن محددة، ثم إن رئيس الحكومة قد يكون مصدرًا مباشرًا للإجراءات الضبطية فهو من يشرف على سير الإدارة العامة، وتخول هذه الصلاحيات له ممارسة مهام الضبط بموجب مراسيم تنفيذية أو تعليمات يصدرها ويلزم بتنفيذها الأجهزة المختصة[1].

3- **الوزراء** :

الأصل أنه ليس للوزراء حق ممارسة مهام الضبط الإداري العام، غير أن القانون يجيز لبعضهم ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذي يشرفون عليه.

قضت المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 91- 01 بما يلي:

"يمارس وزير الداخلية الصلاحيات التالية:

- المحافظة على النظام العام والأمن العام.
- المحافظة على الحريات العامة.
- حالة الأشخاص والأملاك وحريات تنقلهم.
- حركة الجمعيات باختلاف أنواعها.
- الانتخابات.

---

[1]- د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 195 وما بعدها.

وانظر المادة 85 من دستور 1996 القاضية بما يلي:" يمارس رئيس الحكومة ، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية:

3- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

4- يوقع المراسيم التنفيذية.

– التظاهرات والاجتماعات العامة...".

وعليه فإنه يجوز لوزير الداخلية أن يصدر تعليماته للمديرين العامين للأمن وللولاة وغيرهم تمس جانبًا من الجوانب الضبطية بغرض السهر على تنفيذها كل فيها يتعلق باختصاصه.

وإنّ العديد من الوزراء يباشرون إجراءات الضبط الخاص. فعلى سبيل المثال ما يصدره وزير الثقافة من قرارات لحماية الآثار. وما يصدره من إجراءات وزير الفلاحة لتنظيم مواقيت الصيد. وتلك التي يصدرها وزير النقل لتنظيم حركة تنقل الشاحنات ليلاً. وما يصدره وزير التجارة من إجراءات ضبطية لحظر ممارسة التجارة على الأرصفة وفي الشوارع العامة...الخ

والصلاحيات المذكورة أعلاه والمخولة للوزراء هي مرتبطة بما يعرف بالضبط الإداري الخاص.

إذًا، بعد تبيان الصلاحيات الضبطية على المستوى المركزي، فمن خوله القانون هذه الصلاحيات على المستوى المحلي ؟

ثانيًا: على المستوى المحلي.

إنّ مهام الضبط الإداري مخولة قانونًا لكل من والي الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي ، وهي كما يلي:

1- **الوالي** :

ورد بالمادة 96 من القانون رقم 90- 09 المتعلق بالولاية على أن:

" الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العامة".

كما خوّل قانون البلدية رقم 90- 08 للوالي سلطة الحلول بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها عندما لا تقوم سلطات البلدية بذلك ينصه في المادة 81 على ما يلي: " يمكن الوالي أن يتخذ كل الإجراءات– الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزءٌ منها، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك.

وفي الحالات الاستثنائية تزداد صلاحيات الوالي اتساعًا. ترتيبًا على ما سبق فإن الوالي في نطاق ولايته مسؤول عن حفظ النظام العام من أمن عام وسكينة عامة وصحة عامة. وهذا ما خوله إياه كل من القانون البلدي والقانون الولائي.

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي :

قضت المادة 75 من قانون البلدية[1] بما يلي:" يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أحكام المادة السابقة واحترامًا لحقوق المواطنين وحرياتهم على الخصوص ما يأتي:

– المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأملاك.

– المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص.

– المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها.

– السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.

– اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها.

– القضاء على الحيوانات المؤذية والضارة.

– السهر على النظافة للمواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.

[1]– القانون 90- 08 المتعلق بالبلدية، الصادر بتاريخ 7 أفريل 1990، الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، لسنة 1990.

– السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير.

وهي صلاحيات يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي وفق ما تقضي به المادة 69 من نفس القانون. " يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي ، تحت سلطة الوالي ما يأتي :

– نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية وتنفيذها.

– السهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية...."

المطلب الثاني : هيئات ولاية الحسبة.

أقسم هذا المطلب إلى فرعين ، الفرع الأوّل يتضمّن القائمين بدور ولاية الحسبة (والي الحسبة) ، والفرع الثاني يتعلّق باختصاصاته.

الفرع الأوّل : والي الحسبة.

تجدر الإشارة أولاً إلى التعرض إلى تعريف المحتسب ثم والي الحسبة لما شاع من خلطٍ بين الاصطلاحين ثم التمييز بينهما.

أولاً: تعريف المحتسب ووالي الحسبة.

أ) المحتسب في اللغة هو طالب الأجر ، يقال : اِحتسب فلان أجره عند الله تعالى، واشتهر به من ينكر على المفسدين. يقال اِحتسب الوالي على البائعين غشهم ، أي أنكره عليهم.

واصطلاحًا : مَن يتولى الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والإصلاح بين الناس.

ب) والي الحسبة: هو من نصبه الإمام أو نائبه للنظر في أحوال الرعية، والكشف عن أمورهم ومصالحهم، وبيعاتهم، ومأكولاتهم، ولبوسهم، ومشروبهم، ومساكنهم، وطرقاتهم، وأمرهم بالمعروف ونهيهم عن المنكر[1].

بيد أن لفظ "المحتسب" أطلق على " والي الحسبة" حتى اشتهر به وصار إذا اطلق لا يفهم منه إلا هو.

ويستطرد د. **إسماعيل إبراهيم البدوي** معرفًا لوالي الحسبة بأنه "موظف عام تربطه بالدولة الإسلامية علاقة تنظيمية لائحية، يختص بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، ومراقبة الأفراد في أفعالهم وتصرفاتهم، لصبغها بالصِّبْغَةِ الإسلامية، وإصدارها موافقة لأحكام الشريعة الإسلامية"[2].

ثانيًا: التمييز بين ولاة الحسبة وغيرهم من المحتسبين.

يكمن الفرق بينهم وبين غيرهم من المحتسبين من عدّة أوجه:

1- أن قيامهم بالحسبة فرض عين عليهم بحكم ولا يتهم.

2- يجوز لهم البحث والتحري للوصول إلى المنكرات الظاهرة لتتبعها بالإنكار والمنع كما عليهم ملاحظة ما يترك من معروف للأمر به.

3- لهم حق اتخاذ أعوان ليكونوا أقوى وأقدر.

---

[1]- محمد بن محمد بن أحمد بن الأخوة القرشي ، معالم القربة في أحكام الحسبة ، تحقيق د. محمد محمود شعبان وصديق أحمد عيسى المطيعي، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1976 ، ص 51.

[2]- د. إسماعيل إبراهيم البدوي ، المرجع السابق ، ص 336.

4- على المحتسب إجابة من استعداه وليس على المتطوع إجابته.

5- يجوز أن يقدر لهم رزق من بيت المال. ولهم أن يجتهدوا رأيهم فيما يتعلق بالعرف دون الشرع وتوجيه التقاليد المألوفة في مثل القاعد في الأسواق والطرقات وإخراج الأجنحة وما إلى ذلك بما تفضي مراعاته إلى عدم الإضرار بالمارة والسابلة وأرباب المصالح في ذلك.

6- أنه يجوز لهم الوصول إلى تحقيق مهمتهم أن يعزروا بما يرون من لوم أو تعنيف أو حبس بشرط ألا يصل تعزيرهم على الجريمة ما قدر لها شرعا من حد.[1]

ثالثًا: شروط المحتسب.

يشترط في المحتسب :

1- أن يكون مكلفا بمعنى أن يكون عاقلاً، بالغًا، ويجوز للصبي المميز إنكار المنكر ويثاب على ذلك ولكن لا يجب عليه.

2- أن يكون مسلمًا لأن الحسبة وظيفة دينية المقصود منها نصرة الدين.

3- أن يكون قادرًا على الاحتساب فيخرج العاجز عن الحسبة إلاّ إذا كان قادرًا على الإنكار بقلبه إذ كل من أحب الله يكره معاصيه وينكرها.

4- أن يكون عدلا وهذا شرط معتبر عند بعض الفقهاء وسندهم قول الله تعالى : { أَتَأْمُرُونَ النَّاسَ بِالْبِرِّ وَتَنسَوْنَ أَنفُسَكُمْ } [1] ، وقوله تعالى: { كَبُرَ مَقْتًا عِندَ اللَّهِ أَن تَقُولُوا مَا لَا تَفْعَلُونَ } [2].

---

[1]- محمد بن محمد بن أحمد بن الأخوة القرشي، المرجع السابق، ص 55 وما بعدها ، والأستاذ بدرت نوال محمد بدر ، المرجع السابق ، ص 81.

ولكن هذا الشرط غير معتبر عند البعض الآخر ومنهم حجة الإسلام الغزالي وقد ردوا على القائلين بهذا الشرط وقالوا إن ما يراد لغيره لا ينفك عن ذلك الغير وإصلاح الغير لا يراد لإصلاح النفس ولا إصلاح النّفس لإصلاح الغير فالقول بترتب أحدهما على الآخر تحكم. وحمل هذا الشرط على جهة الندب لأنّه إذا كان وجوبه تحكما فإن عدم اشتراطه مطلقا ربما يغري الغير بالمعصية والتمادي في المنكر.

5- أن يكون المحتسب مأذونًا في الاحتساب من جهة الإمام أو الوالي. وأنه لا يجوز لأحد الرعية الحسبة وبه قال بعض الفقهاء ويرى البعض الآخر أنه شرطٌ فاسد لأن الآيات والأحاديث الواردة عامة وتدل على أن كل من رأى منكرًا فسكت عنه عصى. فالتخصيص باشتراط تفريض الإمام تحكم لا أصل له[3].

لقد كانت الغاية من وضع هذه الشروط تتمثل في حصر هذه الوظيفة على من هم أهلٌ لها، بغية حماية المجتمع من كل فساد.

الفرع الثاني : اختصاصات المحتسب.

يتولى المحتسب وظائف لها صلة بالقضاء والمظالم والشرطة، فهو ينظر في المنازعات الظاهرة التي تحتاج إلى أدلة إثباتية، كدعاوى الغش والتدليس والتطفيف، فهو بهذا كالقاضي، ويؤدب مرتكبي المعاصي التي ترتكب جهرًا أو تخل بآداب الإسلام، فهو بهذا

---

[1]- سورة البقرة ، الآية 44.

[2]- سورة الصف ، الآية 3.

[3]- انظر ، أبو يعلى ، الأحكام السلطانية ، الطبعة الثانية ، شركة ومكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر ، 1966 ، ص 285.

كناظر المظالم، ويرعى النظام العام والآداب والأمن في الشوارع والأسواق مما لا تجوز مخالفته، فيكون بذلك كالشرطة أو النيابة العامة[1].

وقد أشار الشيخ **إبراهيم دسوقي** في مؤلفه الحسبة في الإسلام إلى أن اختصاصات والي الحسبة لم تكن محددة ثابتة في كل الأزمان وفي كل الأماكن، بل قد تزيد عن أصلها وقد تنقص حسب ما يرد في عقد التولية، ومرسوم الوظيفة، وذلك راجع إلى نظر الحاكم فيمن يريد أن يوليه أمرا من الأمور فقد يضم إلى بعضهم أمرًا ليس من اختصاصاته أصالةً، لما يتميز به من ذكاء وفطنة وعلم[2].

إلاّ أنّ هذه الاختصاصات، مهما زادت أو نقصت فإنها تندرج تحت اختصاصيين هامين هما : الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، مما ليس من خصائص الولاة والقضاء، وأهل الديوان ونحوهم[3].

كما حصرها الماوردي في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر[4] وقسم ما يتعلق بهما ثلاثة أقسام.

أحدها: حقوق الله، وحق الله ما تعلق به النفع العام للعالم، من غير اختصاص بأحد، ويقابل حق المجتمع حديثًا، ويدخل فيه العبادات وحقوق الجماعة.

ثانيها: حقوق العباد أو الآدميين: وهو ما يتعلق به مصلحة خاصة، كحق الملكية، وحرمة مال الغير.

---

[1]- د. وهبة الزحيلي، الفقه الإسلامي وأدلته، المرجع السابق ، ص 765.

[2]- انظر ، د. إسماعيل إبراهيم البدوي، المرجع السابق ، ص 330.

[3]- أحمد بن تيمية، الحسبة في الإسلام ، ص 8 ، مشار إليه لدى د. إسماعيل إبراهيم البدوي ، المرجع السابق ، ص 330.

[4]- الماوردي ، الأحكام السلطانية، ص 233 وما بعدها، د. وهبة الزحيلي، الفقه الإسلامي وأدلته ، المرجع السابق ، ص 766.

وثالثها: حقوق مشتركة بين الله والعباد: وهو ما اجتمع فيه حق الله وحق العبد...

أولاً: الأمر بالمعروف.

قسم الفقهاء الأمر بالمعروف إلى ثلاثة أقسام: ما يتعلق بحقوق الله وما يتعلق بحقوق الآدميين وما يتعلق بالحقوق المشتركة بين الله والآدميين وهي على التفصيل التالي:

1- **حقوق الله تعالى** :

بالنسبة لحقوق الله الخالصة فإن المحتسب يشرف على إقامة صلاة الجمعة متى استوفت شروطها الشرعية، كذا إقامة الجماعة في المساجد وتأنيب وزجر تاركي الصلاة والمتكاسلين عن أدائها ويتعاهد الأئمة والمؤذنين ويلزمهم بأداء واجباتهم دون تفريط.

ويقول ابن القيم : إنّ اعتناء ولاة الأمور بإلزام الرعية بإقامة الصلاة أهم من كل شيء فإنها عماد الدين وأساسه وقاعدته وكان عمر بن الخطاب τ يكتب إلى عماله «إنّ أهم أمركم عندي الصلاة فمن حفظها وحافظ عليها حفظ دينه ومن ضيّعها كان لما سواها أشد إضاعة »[1].

2- **حقوق الآدميين** :

إنّ بعض هذه الحقوق له طابع عام أي يغلب فيه حق الله على حق الفرد كتعطيل مرافق البلدة المتعلقة بالشرب وخراب الطرق وتهدم المساجد ومراعاة بني السبيل...وهنا للمحتسب أن يشرف على إشباع هذه الخدمات، إما من بيت المال أما إذا أعوز بيت المال

[1]- ابن القيم ، الطرق الحكمية في السياسات الشرعية ، دار الشعب ، 1970 ، ص 249 ، مشار إليه لدى الأستاذ عبد الناصر بدوي محمد ، السلطة القضائية في عهد عمر بن الخطاب ، مجلة المحاماة مصر ، الجزء الثاني ، أغسطس 1994 ، ص 286.

فله أن يأمر جميع الأغنياء من أهل البلد بالنهوض بذلك ولكن لا يأخذهم بإتمام ما استأنفوه ومن أعوزه المال أعان بالعمل.

أما الحقوق الأخرى أي الخاصة الّتي يغلب فيها حق الفرد مثل المماطَلَةُ في أداء الديون وكفالة من تجب كفالته من الصغار فإن المحتسب يأمر بها ويقوم عليها بشرط القدرة وظهور الحق[1].

3- **الحقوق المشتركة** :

كإلزام النساء العدد إذا فورقن، وله تأديب من خالف في العدة منهن، وتكليف أرباب البهائم بإطعامها وألا يستعملوها فيما لا تطيق وإلزام من التقط لقيطًا بحقوقه أو تسليمه لمن يقوم بها ويلتزم بها[2].

ثانيًا: النهي عن المنكر.

قسم الفقهاء أيضا النهي عن المنكر إلى أقسام ثلاثة ما يتعلق بحقوق الله وما كان مشتركًا بين الله والعباد وما يتعلق بحقوق العباد.

1- **حقوق الله تعالى** :

هذا القسم قسم بدوره إلى ثلاثة أقسام ما يتعلق بالعبادات وما يتعلق بالمحظورات وثالث يتعلق بالمعاملات وتفصيلها فيما يلي:

---

[1]- د. إسماعيل إبراهيم البدوي ، المرجع السابق ، ص 344 ، والأستاذ عبد الناصر بدوي محمد ، المرجع السابق ، ص 286.

[2]- وهبة الزحيلي ، الفقه الإسلامي وأدلته ، المرجع السابق ، ص 767.

أ) **حقوق الله المتعلقة بالعبادات** :

ومثالها عدم أداء الصلاة وِفقًا لأوضاعها المشروعة، فللمحتسب أن ينكر ذلك ممن يفعلها. ويؤدب المعاند فيها لكن عليه أن يتثبت من ذلك فلا يؤخذ بالتّهم والظنون[1].

ب) **حقوق الله المتعلقة بالمحظورات** :

وفيه يكون من واجب المحتسب منع الناس من مواقف التهم والريبة ، فقد روى أحمد في مسنده عن أنس τ أنّ رسول الله ρ قال « دع ما يريبك إلى ما لا يريبك »[2]. ومثال ذلك المجاهرة بإظهار الخمر والملاهي المحرمة. وأمّا ما لم يظهر من المحظورات فليس للمحتسب أن يتجسس عنها.

ج) **حقوق الله المتعلقة بالمعاملات المنكرة** :

ومن أمثلة ذلك: الربا، والبيوع الفاسدة، وغش المبيعات، والنجش في المكيال والموازين. ولوالي الحسبة أن يمنع من تطفيف الكيل والميزان والبخس فيهما. وعليه أن يتحقق من الصنجات ومن صحة الموازين بأن يختبرها ويعايرها.

2- **الحقوق المشتركة بين الله والغير وحق الله أغلب** :

---

[1]- ابن تيمية ، الحسبة في الإسلام ، المرجع السابق ، ص 8 ، انظر ، د. إسماعيل إبراهيم البدوي ، المرجع السابق ، ص 346 ،.

[2]- أخرجه محمد ناصر الدين الألباني ، صحيح الجامع الصغير وزيادة (الفتح الكبير) ، الطبعة الثالثة ، المجلد الأوّل ، المكتب الإسلامي ، دمشق ، 1988 ، ص 637.

ومثالها المنع من الإشراف على منازل الناس ومنع أرباب المواشي من استعمالها فيما لا تطيق ومنع أصحاب السفن من الإشراف في تحميلها بما قد يؤدي إلى إغراقها. كما أن للمحتسب مراقبة الأسواق والطرقات العامة فيمنع إقامة المباني فيها. ويأمر بهدم ما بني ولو كان الجنس مسجدًا، لأن مرافق الطرق للسير لا للأبنية. ويمنع أيضا من وضع الأمتعة وآلات البناء فيها[1].

3- **حقوق الآدميين** :

كتعديات الجيران فيما بينهم بتجاوز حد الجار، أو حريم داره أو تدني أغصان الشجرة على دار الجار ونحو ذلك فليس للمحتسب النظر فيها إلا بادعاء شخصي من الجار.

وأما أهل الصنائع فيقر المحتسب المتقن لها كالطبيب والمعلم أو الأمين كالصانع والحائك والقصار والصباغ. أو المجيد كالنجار والحذاء. وينكر على المقصر أو الخائن أو الرديء.

[1]- د. وهبة الزحيلي، الفقه الإسلامي وأدلته ، المرجع السابق، ص 767، ود. إسماعيل إبراهيم البدوي، المرجع السابق، ص 346 وما بعدها. وعبد الناصر بدوي ، المرجع السابق ، ص 286.

الفصل الثالث

وسائل سلطة الضبط الإداري لحفظ النظام العام وحدودها.

يشتمل هذا الفصل على مبحثين. المبحث الأوّل حول وسائل الضبط الإداري لحفظ النظام العام ، والمبحث الثاني يتعلّق بحدود سلطة الضبط الإداري في حفظ النظام العام.

المبحث الأوّل
وسائل الضبط الإداري لحفظ النظام العام.

يتضمن هذا المبحث مطلبين. المطلب الأوّل يتعلّق بوسائل الضبط الإداري الوضعي لحفظ النظام العام ، والمطلب الثاني يتعلّق بوسائل ولاية الحسبة في حفظ النظام العام.

المطلب الأوّل : وسائل الضبط الإداري الوضعي لحفظ النظام العام.

أتناول هذا المطلب من خلال فروع تتعلّق بالقرارات التنظيمية ومختلف صورها ثم قرارات الضبط الفردية ، تليه فروع أخرى تتعلق بالتنفيذ الجبري، والجزاء الإداري ، والمصادرة الإدارية.

الفرع الأوّل : القرارات التنظيمية.

تعتبر اللوائح أهم وسائل الإدارة وأبرز مظهر لممارسة سلطة الضبط الإداري فعن طريقها تضع هيئات الضبط الإداري قواعد عامة مجردة، تقيد بها أوجه النشاط الفردي من أجل صيانة النظام العام في المجتمع، وهي بذلك تمس حقوق الأفراد، وتقيد حرياتهم بالضرورة لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتقرر في الغالب عقوبات توقع على مخالفتها.

ويعد التنظيم اللائحي في مجال الضبط ضرورة، ذلك أن القانون قد يعجز على أن يضبط الحريات العامة ضبطًا مفصلاً كما يفعل التنظيم اللائحي الضابط والذي يتميز بالمرونة والملاءمة والقابلية للتغيير طبقًا لمقتضيات الزمان والمكان، ومن ثم كان التنظيم اللائحي الضابط ضرورة يكتمل بها التشريع عند الاقتضاء[1].

[1]– د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص 211.

وقبل التعرض إلى صور التنظيم اللائحي الضبطي، نبين كيف وزع المشرع الدستوري الاختصاص في مجال الضبط بين القانون واللائحة، وذلك من خلال الوضع في كل من فرنسا والجزائر.

أوّلا : توزيع الاختصاص في مجال الضبط بين القانون واللائحة.

تحرص الدساتير على تحديد نطاق ممارسة السلطة اللائحية بدقة بالغة، فتحدد لكل من القانون واللائحة أو لأحدهما نطاقًا محددًا بحيث لا يجوز لأي منهما أن يتجاوزه، أو على العكس تبيح لأحدهما أن يتجاوز مجال الآخر، وهو ما يحدث غالبًا. فتميز معظم الدساتير السلطة التشريعية، بأن تحدد نطاقًا للائحة وتبيح للبرلمان أن يتناول كافة الموضوعات بالتشريع ولو في النطاق اللائحي، وكل هذا حسب الفلسفة السياسية والقانونية التي يعتنقها المشرع الدستوري في الدول المختلفة[1].

1- الوضع في فرنسا:

قبل سنة 1958 كان الاتجاه السائد هو أن القانون يجيء في المكان الأسمى وأن اللائحة في المجال التبعي، وعليه فإن مجال القانون مطلق وأن مجال اللائحة مقيد بكل من الدستور والقانون.

غير أن دستور سنة 1958 استحدث تجديدًا قلب الأوضاع رأسًا على عقب، إذ حدّد مجالاً معينًا للقانون أي قيّد مجال القانون وأطلق مجال اللائحة.

[1]- د. سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1982، ص44.

وفي ظلّ هذا الوضع فلقد حدد الدستور نطاق التشريع بموضوعات أوردها على سبيل الحصر في المادة 34، يقابل هذا التحديد على سبيل الحصر قاعدة عامة فيما يختص بمجال اللائحة وَرَدَ النص عليها في الفقرة الأولى من المادة 37 حيث تنص على أن جميع الموضوعات التي لا تندرج في مجال القانون تعتبر ذات طبيعة لائحية[1]. أي حصر مجال التشريع وفسح مجال اللائحة.

2- الوضع في الجزائر :

إنّ دستور الجزائر لسنة 1996 بيّن مجال التشريع العادي ومجال اللائحة ، أي ما خوله من صلاحيات تشريعية للبرلمان ، وما خص به السلطة التنفيذية. وقد قام بتحديد نطاق تدخل المشرع بموضوعات أوردها على سبيل الحصر في مواد مختلفة من الدستور[2]،

---

[1] -G. VEDEL, Droit administratif, Op.cit, p 81 et s.

[2]- من ذلك ما ورد بالمادة 122: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة لاسيما الزواج والطلاق والبنوة والأهلية والتركات.
- شروط استقرار الأشخاص.
- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.
- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.
- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية.
- قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون.
- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.
- نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية.
- التقسيم الإقليمي للبلاد.
- المصادقة على المخطط الوطني.
- التصويت على ميزانية الدولة.
- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها.
- النظام الجمركي.
- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.
- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.

وفسح المجال لرئيس الجمهورية فيما عداها بقضائه في المادة 125 بمايلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، وبهذا النص يكون المشرع الدستوري قد أطلق يد رئيس الجمهورية فيما ليس محجوزًا للبرلمان. أي فيما يتعلق خاصة باللوائح التّنظيمية ومنها اللوائح الضبطية، التي تتخذ صورًا عديدة غايتها حفظ النظام العام.

ثانيا : صور التنظيم اللائحي الضبطي.

- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
- حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.
- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- النظام العام للمياه.
- النظام العام للمناجم والمحروقات.
- النظام العقاري.
- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- إنشاء فئات المؤسسات.
- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية.

كما قضت المادة 123 بمايلي: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانن العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بقوانين المالية.
- القانون المتعلق بالأمن الوطني.

إنّ للوائح الضبط الإداري صورًا عديدة، غايتها تقييد النشاط الفردي والحريات العامة من أجل الحفاظ على النظام العام، وهي تتم إمَّا في صورة حظر لممارسة نشاط ما في وقت ما، أو على شكل ترخيص إداري سابق لممارسة الحرية أو النشاط، وقد تأخذ شكل إخطار للإدارة قبل ممارسة النشاط كما أن للائحة صورة أخرى تتمثل في وضع تنظيم للنشاط يبين أوضاعه وكيفية ممارسته.

وبعد هذا التمهيد يمكن إيضاح وتفصيل كل صورة من صور التنظيم اللائحي الضبطي فيما يلي:

1- **الحظر** :

ويقصد به أن تتضمن لائحة الضبط أحكامًا تنهى عن اتخاذ إجراء معين أو عن ممارسة نشاط معين بصفة مطلقة، وقد تحدد لائحة الضبط هذا الحظر من حيث الغرض والزمان والمكان، ومن ثم فإن الحظر قد يكون كليًا أو جزئيًا[1].

إنّ المنع المطلق غير جائز على الإطلاق، ذلك لأنه ينطوي على مصادرة كاملة للحرية العامة، الأمر الذي يتنافى مع المبادئ الدستورية. وسواء أجاء هذا المنع المطلق بشكل مباشر وصريح – وهو أمر نادر الحدوث– أو جاء بشكل مستتر عن طريق إخضاع النشاط الفردي لشروط بالغة القسوة والشدة فإنه باطل في كلا الحالين[2].

وقد تعرض مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه لعدم مشروعية الحظر الكلي عند التصدي لبحث مشروعية القرار الذي أصدره العمدة وحظر بمقتضاه ممارسة مهنة التصوير الفوتوغرافي في الطريق العام، وقرر أن هذه المهنة حرة ويجب احترامها وأنه إذا كان من شأن

---

[1]– د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، دار الفكر العربي ، 1992، ص385.

[2]– د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القانون الإداري – ذاتية القانون الإداري – الدار الجامعية، الإسكندرية ، 1992 ، ص172 وما بعدها.

ممارستها الإخلال بالنظام العام فيجوز للإدارة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتجنب هذا الإخلال دون أن يصل الأمر إلى حد إلغاء ممارسة تلك الحرية، وذلك بتحديد ساعات معينة وأماكن محددة يجوز فيها ممارسة هذه الحرية[1].

أمّا إذا كان الحظر الوارد في لائحة الضبط –على النقيض مما تقدم– جزئيًا ولا يصل إلى حد إلغاء ممارسة الحرية أو النشاط، بأن يكون محددًا من حيث الغرض والزمان والمكان، ففي هذه الحالة يمكن أن يكون الحظر مشروعًا لأنه لا يعدو أن يكون تنظيمًا لممارسة الحرية أو النشاط وهو ما تملكه سلطة الضبط– ومثال ذلك أن تصدر لائحة تحظر مرور نوع معين من العربات في الطرق العامة أو في أجزاء منها في وقت معين من النهار.

2- **الترخيص (الإذن السابق)** :

إنّ هذه الصورة تقتضي حصول طالب الترخيص على إذن سابق من الإدارة من أجل ممارسة نشاط معين أو حرية معينة. وتجدر الإشارة إلى أن سلطة الإدارة في رفض أو منح ترخيص هي سلطة مقيدة وليست تقديرية، أي وجوب منح الإدارة الترخيص لكل من توافرت فيه الشروط المطلوبة للحصول عليه، كما يجب على الإدارة عند إصدارها للترخيص أو رفضه أن تلتزم باعتبارات المصلحة العامة وبمبدأ المساواة، فلا يكون المنح والمنع وسيلة للمجاملة أو أداة للانتقام.

وجدير بالذكر أن القاعدة العامة هي أن الإدارة لا تستطيع أن تتدخل في النشاط الفردي أو في الحريات عن طريق فرض نظام الترخيص – وخاصة إذا تعلق الأمر بممارسة الحريات العامة التي يكفلها الدستور أو القانون– إلاّ إذا أجاز لها المشرع ذلك صراحة، ومن

---

[1] -C.E. 9 mars 1945, Dallest, REC, p 48.

انظر ، د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص136.

ثم إذا تدخلت الإدارة في الحريات العامة عن طريق فرض نظام الترخيص دون أن يجيز لها المشرع فرض هذا النظام، ففي هذه الحالة يكون تدخل الإدارة غير مشروع.

وقد ذهب رأي في الفقه الفرنسي إلى القول بأنَّهُ إذا كان الترخيص الإداري تقديريًا، بحيث يكون من سلطة الإدارة أن تمنح أو لا تمنح الترخيص، فإن هذا النوع من الترخيص يكون أشد خطورة على الحرية من الترخيص المقيد، وهو يقترب إلى حد كبير من نظام الحظر أو المنع"[1].

3- **الإخطار السابق** :

يعتبر صورة من صور التنظيم اللائحي الضبطي، وهو أقلها مساسًا بالحرية الفردية، وهو إجراء يتخذ بغية الحفاظ على النظام العام، وعليه تخطر الإدارة قبل ممارسة النشاط لتمكينها من اتخاذ الاحتياطات اللازمة لحماية النظام العام من الأخطار التي قد تنجم عن ممارسة هذا النشاط في الوقت المناسب.

"ويلاحظ أنه لا يجوز لجهة الإدارة أن تفرض نظام الإخطار على ممارسة حرية من الحريات عن طريق لائحة ضبطية، لأن القانون هو الذي يتكفل عادة بذلك ويحدد الحريات التي يفرض عليها نظام الإخطار إلاّ أنّه يجوز للإدارة أن تفرض تظام الإخطار في حالة الظروف الاستثنائية، ومن أمثلة الحريات التي ينطبق عليها نظام الإخطار حرية الاجتماعات العامة فلابد من إخطار الإدارة مقدمًا بعقد الاجتماعات العامة والتي تتم في حدود القانون، وأيضًا حرية تكوين الجمعيات والنقابات، وحرية الصحافة والمطبوعات"[2].

---

[1] - J.Robert et autres, Libertes publiques et droits de l'homme, p 97.

انظر ، د.عبد العليم عبد المجيد مشرف، المرجع السابق، ص 138.

[2]- انظر ، د.سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية ، المرجع السابق ، ص 354 وما بعدها.

وتجدر الإشارة إلى أن الإخطار إما أن يقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط أو الحرية عند عدم استيفائه للبيانات والأحكام المقررة قانونًا، وهذا النوع يقترب من نظام الترخيص، وإما أن لا يقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط أو الحرية فللمخطر حينئذ الحق في ممارسة النشاط بمجرد الإخطار دون انتظار موافقة الإدارة.

4- **تنظيم النشاط** :

قد لا تشتمل اللائحة على أحكام تحظر نشاطًا معينًا أو تخضعه لشرط الحصول على إذن سابق أو لضرورة إخطار الإدارة مقدمًا، بل تقتصر على تنظيم نشاط الأفراد وذلك بوضع لوائح تبين أوضاع وكيفية ممارسته[1]، فتضع مثلاً للسير قواعد منظمة كتحديد السرعة المسموح بها وأماكن الوقوف ومن أمثلتها أيضًا تلك اللوائح التي تحدد للمطاعم والمقاهي شروطا صحية معينة سواء في أبنيتها أو العاملين بها أو تلك التي تحدد لدور السينما احتياطات معينة سواء في التهوية أو في مقاومة الحريق.

ولا يجوز أن يصل التنظيم إلى درجة الحظر المطلق متى كان النشاط الفردي مشروعًا، ولذلك ينبغي أن يكون التنظيم منطويًا على أقل القيود إعاقةً للحرية، لأن الحرية هي الأصل والتنظيم هو الاستثناء، ومن ثم يشترط في هذا التنظيم أن يكون مطابقًا لغرض النظام العام وضرورات حفظ هذا النظام.

وتطبيقًا لما تقدم قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه يتعين في التنظيم الصحي فرض التحوطات اللازمة لتأمين الناس من مخاطر المساكن المقامة بالخشب بدلاً من حظر بنائها في دائرة البلدة[2].

---

[1]- د. توفيق شحاتة ، مبادئ القانون الإداري ، المجلد الأوّل ، دار النشر غير مذكورة، القاهرة ، 1968 ، ص341.

[2] -CE. 8 Nov 1935, Rec, p 1023

انظر ، د.عبد العليم عبد المجيد مشرف ، المرجع السابق ، ص 146.

الفرع الثاني : قرارات الضبط الفردية.

أولاً: تعريف.

يقصد بها تلك القرارات الفردية التي تصدرها الإدارة بقصد تطبيقها على فرد معين أو على عدد من الأفراد المعنيين بذواتهم.

إن نشاط الضبط الإداري يتحول كله أو يكاد إلى قرارات الضبط الفردي، ولهذا فقد ذهب البعض إلى أنه إذا تعمقنا في البحث لأدركنا أن كل نشاط للضبط ينتهي إلى قرارات الضبط الفردية، فاللائحة وحدها لا تكفي، إذ يجب تطبيقها، ويتم ذلك التطبيق باتخاذ قرارات الضبط الفردية، وقد تتعدى ذلك أي عدم استنادها إلى قاعدة تنظيمية عامة في حالات معينة سنوضحها لاحقًا.

وتتخذ إحدى الصور الثلاث، إما صورة الأمر أو صورة النهي أو صورة منح تصريح. فصورة الأمر هي عبارة عن الأمر الصادر من الإدارة بعمل شيء معين كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط. وصورة النهي عبارة عن الأمر الصادر بالامتناع عن فعل شيء معين كالأمر الصادر بمنع عقد اجتماع عام خشية وقوع اضطرابات تخل بالنظام العام، وأما الصورة الثالثة فتتمثل في صدور القرار الفردي متضمنًا منح تصريح لمزاولة نشاط معين كالترخيص بفتح محل عام.

ثانيًا: قرارات الضبط الفردية المستقلة.

إنّ الأصل أن يتم إصدار القرارات مستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة كما سبقت الإشارة إلا أنه في حالة وقوع اضطراب خاص بالنظام العام، ولم توجد قاعدة تنظيمية عامة لمواجهة هذه الحالة، فهل يمكن إصدار قرارات فردية مستقلة أم لا ؟

لقد أجاز القضاء الفرنسي ذلك وأعطى الإدارة حق إصدار قرارات فردية لا تستند إلى نص تشريعي أو لائحي بالشروط التالية:

1- ألاّ يكون المشرع قد اشترط صدور لائحة قبل اتخاذ أوامر فردية.

2- أن يكون الأمر الفردي داخلاً في نطاق الضبط الإداري العام أي محققًا لأحد أغراضه، وهي الأمن والسكينة والصحة.

3- أن يكون هناك ظرف استثنائي يستلزم اتخاذ الإجراء الفردي.

4- أن يكون هذا الإجراء هو الوسيلة الوحيدة أمام الإدارة.

وتجدر الإشارة إلى أن التحقق من توافر هذه الشروط وتقديرها يخضع لرقابة القضاء[1].

ثالثًا: الشروط الواجب توافرها في القرارات الفردية.

لقد وضع الفقه والقضاء الضوابط والشروط الواجب توافرها في قرارات الضبط الفردية وذلك تأكيدًا لمشروعيتها، ويمكن إجمالها فيما يلي:

1- وجوب صدور قرار الضبط الفردي في نطاق من الشرعية القانونية بمعنى أن يكون قد صدر في حدود القوانين أو اللوائح المنظمة للنشاط المبتغى بالإجراء[2].

أيضًا وجوب أن يكون قرار الضبط الفردي متفقًا مع القواعد التشريعية القائمة سواء في نصها أو في روحها، ولقد فسر القضاء الإداري تلك النصوص التشريعية تفسيرًا واسعًا، فقرر أن صلاحيات الإدارة تزداد بالقدر الضروري للمحافظة على النظام العام وسلامة الدولة ذاتها، وأنها تختلف تبعًا لما يحيط بها من ظروف استثنائية، ومن ثم فإن

---

[1]- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المرجع السابق ، ص126.

[2]- د. منيب محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص102.

السلطة المخولة لهيئات الضبط لا يمكن أن تكون واحدة من حيث المدى في حالتي السلم والحرب[1].

2- أن يكون القرار الفردي مبنيًا على وقائع مادية، حقيقية تستلزم صدوره وإلا كان معيبًا، بمعنى أنه يجب أن يكون للقرار الفردي موضوع محدد ومجال نشاط محدد بأن يكون موضوعًا متعلقًا بالمحافظة على النظام العام.

3- يشترط لصحة القرار الضبطي أن يصدر عن الجهة المختصة طبقًا للقانون وإلا كان القرار معيبًا بعيب عدم الاختصاص وعلى ذلك فتدابير الضبط الفردية المتعلقة بالشروط الصحية للمساكن وملاءمة البناء للمكان المقام عليه، يجب أن تصدر من هيئات الضبط المحلية المختصة لأن هذا يتفق وقدرة هذه الهيئات على تقدير الظروف المكانية والبيئية وطبيعة السكان واحتياجاتهم المختلفة[2].

4- كذلك يشترط أن يكون القرار الضبطي مستندًا إلى سبب صحيح، والسبب إما أن يتم بتوافر ظروف معينة كتجمهر أفراد في الطريق العام مما يستدعي تدخل سلطات الضبط لحماية النظام العام، كما يكون سبب التدبير الضبطي ناشئًا عن وضع معين أو ملابسة معينة تستوجب اتخاذ تدبير ضبطي بسبب قيام صلة مباشرة بين ذلك الوضع، أو تلك الملابسة، وبين التدبير الضبطي، فحرية الاجتماع أو التظاهر مكفولة كمبدأ عام، ولكن إذا تبين لسلطات الضبط أن عقد الاجتماع أو تنظيم المظاهرة سوف

---

[1]- د. محمود سعد الدين الشريف ، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه ، مجلة مجلس الدولة ، السنة الثانية عشرة ، 1964 ، ص 39 ، وانظر ، د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص245.

[2]- د. منيب محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص 105.

يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، ففي هذه الحالة يجوز لسلطات الضبط اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لمنع عقد هذا الاجتماع أو هذه المظاهرة[1].

5- يشترط أيضًا أن يكون القرار الضبطي لازمًا لحماية النظام العام وهو ما يتطلب التناسب بين الإجراء والحماية المطلوبة أي تناسب الإجراء مع درجة جسامة أوجه الإخلال بالنظام العام، وإلاّ اعتبر القرار غير مشروع يحق الطعن فيه أمام القضاء.

الفرع الثالث : التنفيذ الجبري.

أولاً: تعريف التنفيذ الجبري.

يعرف بأنه "حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء"[2]. وعليه يكون لجوء الضبط الإداري إلى استخدام القوة المادية عند الاقتضاء لمنع الإخلال بالنظام العام، أو إعادته إلى ما كان عليه دون الحصول على إذن سابق من القضاء إذ أنّ "المحافظة على النظام العام أو إعادته تتطلب في أحيان كثيرة اتخاذ إجراءات مادية سريعة يتحدّد جدواها وفاعليتها إذا هي أخضعت لإذن قضائي مسبق".

والتنفيذ الجبري هو امتياز مقصور على القرارات الإدارية بصفة عامة وقرارات الضبط الإداري الفردية بصفة خاصة.

---

[1]- د. محمود سعد الدين الشريف ، المرجع السابق ، ص 35.

[2]- د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة – مطبعة عين شمس ، القاهرة ، 1991 ، ص 573.

ويعني التنفيذ المباشر أن الإدارة تملك الحق في تنفيذ قراراتها جبرًا إذا لم ينفذها الأفراد اختيارًا ويعرفه مفوض الدولة **روميو *ROMIO*** بأنه "وسيلة لازمة، تمارس لانعدام الوسائل القانونية الأخرى تجد تبريرها الشرعي في ضرورة إطاعة الأفراد للقانون[1].

ثانيا: مبررات التنفيذ الجبري.

إنّ الأصل العام هو لجوء الإدارة إلى القضاء للحصول على إذن سابق بالتنفيذ شأنها في ذلك شأن الأفراد، واستثناءً من الأصل فإن الإدارة يمكنها اللجوء للتنفيذ المباشر في حالات محددة على سبيل الحصر. وبشروط حددها الفقه والقضاء.

وعليه يمكن للإدارة اللجوء إلى استخدام القوة المادية عند الاقتضاء لمنع الإخلال بالنظام العام أو لإعادة هذا النظام إلى ما كان عليه، دون أن تضطر للحصول على إذن سابق من القضاء.

وقد اختلف الفقه بشأن مبررات التنفيذ الجبري على النحو التالي:

فذهب رأي في الفقه الفرنسي إلى أن امتياز التنفيذ الجبري تبرره اعتبارات ثلاثة هي:

1- إذا تعلق القرار بالمرافق العامة فإن التنفيذ المباشر تبرره وتمليه ضرورة احترام مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

2- إذا كان القرار تعبيرًا عن السلطة العامة، فإنّ هذه السلطة تقوم عادة بتنفيذ إرادتها على الأفراد بوسائلها دون اللجوء إلى وسائل خارجية.

3- افتراض المشروعية في القرارات التي تقوم الإدارة بتنفيذها[2].

---

[1]- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المرجع السابق ، ص 169.

[2] - M. HAURIOU, Précis élémentaire de Droit administratif , p 362 et 5.

وذهب رأي آخر إلى أن الاعتبارات العملية التي تبرر التنفيذ الجبري تكمن في أن المحافظة على النظام العام أو إعادته إلى حالته الطبيعية في حالة الإخلال به تتطلب في كثير من الأحيان اتخاذ إجراءات مادية سريعة[1].

وذهب آخرون إلى اعتبار مبررات التنفيذ الجبري تعود إلى سبب طابع الضرورة الذي تتسم به غالبية تدابير الضبط الإداري، وبسبب مقتضيات النظام العاجلة[2].

الفرع الرابع : الجزاء الإداري.

أولاً: تعريف الجزاء الإداري.

الجزاء الإداري هو تدبير وقائي يراد به اتقاء إخلال بالنظام العام ظهرت بوادره وخفيت عواقبه، وهو لا ينطوي بذلك على معنى العقاب[3]. والجزاء الإداري قد يكون ماليًا كالمصادرة، وقد يكون مقيدًا للحرية كالاعتقال وإبعاد الأجانب، وقد يكون مهنيا كسحب الترخيص والإغلاق المؤقت للمنشأة.

ثانيًا: طبيعة الجزاء الإداري.

هو تدبير وقائي يراد به اتقاء إخلال بالنظام العام ظهرت بوادره وخفيت عواقبه، وهو أسلوب يختلط فيه التدبير بالتنفيذ، وسمي جزاءً لأن فيه مساسًا خطرًا بحرية الفرد أو بماله، أو بنشاطه وهذا المعنى وإن اشترك فيه مع الجزاء القامع، إلا أن الجزاء الإداري الوقائي ينطوي على أمر آخر هو منع مصدر التهديد بحيث لا يمكن الإضرار بالغير[4].

---

[1] - J. CASTAGNE, Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police administrative, thèse, Bordeau, 1961, p 45.

[2] - G. VEDEL, Droit administratif, Op.cit, p 720

انظر ، د. عبد العليم عبد المجيد مشرف ، المرجع السابق ، ص 163 وما بعدها.

[3] – انظر، د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق ، ص 359.

[4] – د. محمود سعد الدين الشريف، المرجع السابق ، ص 58 وما بعدها.

ثالثًا: خصائص الجزاء الإداري.

للجزاء الإداري عدة خصائص نوجزها فيما يلي:

1- هو تدبير ضبطي وقائي يهدف للمحافظة على النظام العام، لا ينطوي على معنى العقاب وإنما يرمي لإجبار المخلّ بالنظام العام للانصياع لحكم القانون.

2- هو تدبير وقائي مؤقت.

3- توقعه الإدارة من تلقاء نفسها.

4- يجمع بين خصائص التدبير والتنفيذ في وقت واحد.

الفرع الخامس : المصادرة الإدارية.

المصادرة بصفة عامة هي نزع المال جبرًا بغير مقابل، وهي عينية دائمًا وإن انصبت على قدر معين من المال، وقد ترد المصادرة الإدارية على أشياء محرمة بذاتها مثل مصادرة الأسلحة المضبوطة بعد انقضاء الدعوى الجنائية.

وقد تنصب على المواد المخدرة التي عثرت عليها هيئات الضبط ثم صدر بعد ذلك قرار من النيابة العامة بعدم وجود وجه لإقامة الدعوى الجنائية، ولهذاغالبًا ما تكون المصادرة كعقوبة تبعية لجريمة ما.

وقد أجاز القضاء الإداري الفرنسي لهيئات الضبط أن تصادر المواد الغذائية الفاسدة المعروضة للبيع، وذلك بهدف حماية صحة الأفراد[1].

وتعد مصادرة المطبوعات التي تتضمن وصف الجرائم والمثيرة للفتن، والتي تنشر الفضائح من أشهر صور المصادرة الإدارية في فرنسا[2].

---

[1] - C.E, Société Maggi , R, Lebon, 1924, p 61.

[2]- انظر ، د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المرجع السابق ، ص 178.

المطلب الثاني : وسائل المحتسب في حفظ النظام العام.

قال رسول الله ρ: « مَنْ رأى منكم منكرًا فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان »[1].

إنّ الحديث النبوي ورد مبينًا لبعض وسائل النهي عن المنكر، فالتغيير باليد ما يسمى اليوم بالتنفيذ المباشر، والتغيير باللسان، مرتبط بالنصح والإرشاد والموعظة الحسنة، أما التغيير بالقلب فهو أسلوب قلبي باطني بموجبه يستنكر من رأى المنكر، الفعل أو القول القبيح.

وهذه الأساليب مطلوبة من كل مسلم، محتسبًا، أما الأساليب التي يعتمدها والي الحسبة كما أسلفنا فهي الوسائل العملية كالنهي عن المنكر باليد أو باللسان أو كلاهما، إضافةً إلى وسائل أخرى معتمدة كمنح الترخيص والقيام بالتفتيش، وتوضيح هذه الوسائل من خلال المطالب التالية:

الفرع الأوّل : النهي بالنصح والوعظ.

يتم التوجه بالنصح والوعظ للمتمادي في فعل منكر، وهو عالم بذلك، كالمدمن على الخمر، والباغي، وكاشف عورات المسلمين...الخ وكل ذلك يتم بشفقة ورحمة ولطف وإحسان ومنطق وحكمة، من غير عنف أو غضب أو تشهير.

يقول تعالى: { اذْهَبَا إِلَى فِرْعَوْنَ إِنَّهُ طَغَى * فَقُولَا لَهُ قَوْلًا لَّيِّنًا لَّعَلَّهُ يَتَذَكَّرُ أَوْ يَخْشَى }[2]. إنّ الآية الكريمة تتضمن منهجًا متكاملاً في الإرشاد والنصح.

---

[1]- رواه مسلم في صحيحه بشرح النووي ، باب كون النهي عن المنكر من الإيمان ، المجلد الأوّل ، الجزء الثاني ، ص 21.

[2]- سورة طه ، الآيتان 43، 44.

فرغم طغيان فرعون المفرط إلا أن الله طلب من موسى عليه السلام أن يكون لَيِّن القول معه، مترجيًا أن يخشى الله، ويعود عن غيّه. "والداعي يجب أن يكون متأنيًا من غير مبادرة إلى عقوبة، ويجب أن يكون الناهي عن المنكر ذا عناية بنفسه تجعله قدوة لغيره، وله أن ينهج سبيل الغلظة أو الشدة في الزجر بغليظ القول وشديده وهي وسيلة لا يقوم عليها إلا عند الضرورة[1].

إذًا، فإن الوسيلة المثلى في هذه الطريقة تتمثل في اللّين واللطف، والإرشاد والنصح، لكن الإصرار والإدمان يقتضي ويتطلب من المحتسب اتباع أسلوب فيه شيء من الغلظة والتهديد.

الفرع الثاني : التهديد والتخويف بالإيذاء.

يجوز للمحتسب أن يهدد وأن يخوف المخالف للرجوع إلى الحق، وجادة الصواب وهذا يكون عند الاستهزاء بالوعظ والنصح، والإصرار على الإثم والفسق والعجب بالفجور واللهو[2]. ومن قبيل ذلك قول إبراهيم عليه السلام: { أُفٍّ لَّكُمْ وَلِمَا تَعْبُدُونَ مِن دُونِ اللَّهِ أَفَلَا تَعْقِلُونَ } [3]. وقوله تعالى : { كَلَّا لَئِن لَّمْ يَنتَهِ لَنَسْفَعًا بِالنَّاصِيَةِ * نَاصِيَةٍ كَاذِبَةٍ خَاطِئَةٍ } [4]. هذا الأسلوب يُلجأُ إليه عند الضرورة بعد استنفاذ أساليب النصح والوعظ، وبعد أن تكون هناك مجاهرة بالمنكر.

ويستحسن أن يتم ذلك بعيدًا عن الأنظار، أو أن يأخذ أسلوب التعميم لتفادي الحرج، كقوله ρ :" ما بال أقوام يتنزهون عن الشيء أصنعه، فوالله إني أعلمهم بالله،

---

[1]- انظر ، د. منيب محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص 533.

[2]- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المرجع السابق ، ص189.

[3]- سورة الأنبياء ، الآية 67.

[4]- سورة العلق ، الآيتان 15، 16.

وأشدهم له خشية"[1]. فالرسول ρ كان أسلوبه ومنهجه في هاته الحالات عدم المباشرة، وإنما التوجيه العام غير المباشر، مبتغيًا الترهيب دون الإحراج.

الفرع الثالث : التنفيذ المباشر أو التغيير باليد.

تعتبر صورة من صور ممارسة النشاط الضبطي في الإسلام، سندها في قوله ρ: «من رأى منكم منكرًا فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان »[2].

فالتغيير باليد عند الاستطاعة هو التنفيذ المباشر الذي تقوم به هيئات الضبط في الإسلام ولا يلزمه حكم ، ومن قبيل ذلك ما أمر به الرسول ρ بكسر دنان الخمر...[3].

وقد يصل الأمر في التنفيذ المباشر إلى المصادرة بمعنى استيلاء الدولة على الأموال الخاصة دون مقابل، فهو كما قد يكون عقوبة، قد يكون إجراءً تحتمه ضرورة أو استرداد حق، فهو كعقوبة، كإتلاف أوعية الخمر.

والمصادرة كضرورة هي أخذ جزء غير محدود من أموال الأغنياء لصالح الخزانة العامة عند الطوارئ، إذا عجزت الخزانة في مواجهة الحاجات[4].

وخلاصة القول فإن التنفيذ المباشر يعتبر أحد وسائل الضبط الإداري الإسلامي لتغيير المنكر ودفعه، مع عدم التمادي من قبل القائم به لأن غايته الدفع عن الحاضر والعقوبة على الماضي، والزجر عن المستقبل.

---

[1]- أخرجه البخاري في صحيحه، الجزء 2 ص 192.

[2]- رواه مسلم في صحيحه بشرح النووي ، باب كون النهي عن المنكر من الإيمان ، المجلد الأوّل ، الجزء الثاني ، ص 21.

[3]- انظر ، د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المرجع السابق ، ص196 . ود. عبد العزيز خليل بدوي ، القضاء في الإسلام وحماية الحقوق، دار الفكر العربي ، 1979 ، ص 85.

[4]- د. منيب محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص 536.

الفرع الرابع : الترخيص.

إن الشريعة الإسلامية لم تغفل هذا الأسلوب، فسلطة الضبط الإداري أي المحتسب وأعوانه لهم أن يعطوا ترخيصًا لمن يرغب في ممارسة مهنة أو عمل يتطلب مهارات خاصة، وتوافر هذه المهارة يعتبر عاملاً من عوامل تحقيق مصلحة المتعاملين معه، وحماية لهم ورعاية لأمنهم، ويعد هذا الترخيص إذن من قبيل الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

والترخيص يجوز الأمر به، دون أن يصل الأمر إلى أن يؤدي إلى التعطيل أو المنع أو التحريم. وعلى الممارس للمهنة أن يراعي الشروط اللازمة لها قبل التصريح له بها كصانع الحلوى والمشروبات وحائك الثياب[1].

والمتصدي للإفتاء وإرشاد الناس، يجب أن ينظر المحتسب في أمره، وقد اختبر الإمام علي τ الحسن البصري وهو يتكلم على الناس، فقال له: ما عماد الدين ؟ قال الورع، قال فما آفته ؟ قال الطمع، قال تكلم إن شئت[2].

ترتيبًا على ما سبق فإن من توافرت فيه شروط ممارسة المهنة، يُرخص له من قبل المحتسب، ومن لم تتوافر فيه يمنع من ممارسة النشاط، وفي ذلك حماية للأفراد، وحفظًا للنظام العام.

الفرع الخامس : التفتيش.

للمحتسب التفتيش على الأسواق ونظافتها وهدوئها، كما يقوم بالتأكيد من سلامة وحسن المعاملات فيها بالاستخدام السليم من المكاييل والموازين ومعايرتها ومقارنتها ويتأكد من سلامتها، كما يفتش على أنواع اللحم لضمان سلامتها، وكذلك يقوم بمراقبة الحوانيت

---

[1]- انظر، د. منيب محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص 534 وما بعدها.

[2]- محمد بن محمد بن أحمد القرشي ، المرجع السابق ، ص ، 114 وما بعدها ، وانظر د. سعيد عبد العليم أبو نجد ، المرجع السابق ، ص 177.

والطرقات، والحمامات العامة، في كل وقت ويأمر بغسلها وكنسها[1]، ويتأكد من كل ما سبق بالوسائل المشروعة الّتي تتراءى له كفايتها ومشروعيتها.

[1]- انظر، د. منيب محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص 535 . وانظر ، د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المرجع السابق ، ص195.

المبحث الثاني

حدود سلطة الضبط الإداري الوضعي والشرعي.

أتناول هذا المبحث من خلال مطلبين ، المطلب الأوّل حول حدود سلطة الضبط الإداري الوضعي ، والمطلب الثاني يتعلّق بحدود سلطة المحتسب.

المطلب الأوّل : حدود سلطة الضبط الإداري الوضعي.

إنّ حدود وقيود الضبط الإداري تتمثّل في عدم مخالفة قاعدة قانونية عليا ، أي الالتزام بمبدأ المشروعية ، وكذا عدم الخروج عن الهدف المخصص للضبط الإداري ، أي الالتزام بقاعدة تخصيص الأهداف ، وأيضا حدود ناجمة عن فكرة الحرية ، وبعض شروط التدبير الضبطي نتناولها في الفروع التالية :

الفرع الأوّل : مبدأ المشروعية كقيد على سلطة الضبط.

« إنّ مبدأ المشروعية في معناه العام ، لا يعني أكثر من سيادة حكم القانون بمعنى أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون ، ويؤخذ القانون هنا بالمعنى العام الشامل لجميع القواعد الملزمة في الدولة ، سواء أكانت مكتوبة أم غير مكتوبة ، وأيا كان مصدرها ، مع مراعاة التدرج في قوتها »[1].

إنّ النظام القانوني في الدولة يتدرّج في شكل هرمي بحيث تكون القاعدة الأعلى ملزمة للأدنى ، ولهذا التدرج صورتان هما : التدرج الموضوعي ، والتدرج الشكلي.

أوّلا: التدرج الموضوعي.

[1] – د. سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 15 وما يعدها.

وبمقتضاه تخضع القرارات الفردية للقواعد العامة فتأتي الأعمال المشرعة المجردة في المرتبة أعلى من الأعمال الذاتية أو الشخصية ولو اتحد مصدر القاعدتين ، إذ يجب أن يكون القرار الفردي مستندا إلى قاعدة تنظيمية في صدوره من ناحية ، كما يلزم أن يكون هذا القرار مطابقا لهذه القاعدة العامة لأنّه يعتبر تطبيقا لها على الحالات الفردية المتنوّعة الّتي تشملها هذه القاعدة.

ثانيا: التدرج الشكلي.

وبمقتضاه تحتلّ الهيئة التأسيسية قمّة الهرم ثمّ تليها الهيئة التشريعية، ومن بعدها الهيئة التنفيذية ، الّتي يتمّ في داخلها التدرج كذلك في شكل هرمي من رئيس الدولة إلى الموظفين التنفيذيين مرورا بالوزراء ، ووكلاء الوزارات والمديرين ورؤساء الأقسام...[1].

بناء على ما سبق فإنّ الدستور يحتلّ قمّة النظام القانوني في الدولة ، ثمّ الأعمال التشريعية الّتي تصدرها السلطة التشريعية ، ويليها أعمال السلطة التنفيذية المتمثّلة في اللوائح والقرارات ، ومن ثمّ فإنّ ما تصدره الهيئة الأدنى يجب أن يخضع ويتطابق مع ما تصدره الهيئة الأعلى منها في التدرج الهرمي.

تبدو أهميّة التدرج في علاقته بكفالة الحريات ومن ثمّ تقييد سلطة الضبط واضحة، وذلك أنّ هيمنة الدستور على قواعد المشروعية يعني ابتداء بطلان قواعد التشريع المخالفة لأحكامه ، وهو يعني في المقام الثاني تقييد أعمال الإدارة الضبطية بالأعمال المشرّعة شكلا وموضوعا ، وبهذا يحدّد التدرج مضمون المشروعية وحدودها بالنسبة لكلّ سلطة ضبطية ، حيث يبيّن لكلّ منها القواعد الّتي تلتزم بها[2].

---

[1] – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق ، ص 389.

[2] – د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص 291.

الفرع الثاني : الالتزام بقاعدة تخصيص الأهداف.

يقصد بقاعدة تخصيص الأهداف أن تلتزم الإدارة في قراراتها بتحقيق الأغراض الّتي حدّدها المشرع لها من منحها تلك السلطة ، كما أنّ الاختصاصات الممنوحة لأيّ جهة إدارية تلزمها بعدم الخروج عن الغاية الّتي ألزمها التشريع بتحقيقها ، إنّ اختصاص الضبط الإداري العام يتمثّل في تحقيق وصون النظام العام بعناصره المختلفة ، ومن ثمّ فلا يجوز لهاته الهيئة الخروج عن الهدف المحدّد لها قانوناً.

إنّ فقرارات الضبط الإداري والّتي تستهدف المحافظة على النظام العام بمفهومه الثلاثي (الأمن العام ، والسكينة العامة ، والصحة العامة) يكون هناك انحراف إذا خرج القرار على هذه الغاية ، ولو كان هدفه مشروعا في ذاته فلا يجوز استخدام أساليب الضبط الإداري لزيادة موارد المدينة أو نشر الثقافة أو غير ذلك من الأهداف الحميدة ، وهدم النظام العام ، وإن كان هدفا مخصصا من أهداف المصلحة العامة إلاّ أنّه يتّسم بقدر من الاتساع ، إذ يشمل داخل إطاره عدّة أغراض تتمثّل في عناصره المعروفة ، وقد يتّسع إلى أكثر من ذلك ، فقد رأينا فيما سبق أنّ القضاء الإداري الفرنسي قد أدخل تحت مدلول السكينة العامة التأمين على مقتضيات الأخلاق والآداب العامة ، أي تلك الأوضاع الّتي اصطلح الأفراد تقبلها ومراعاتها في وقت ما وفي جهة معينة بالذات[1].

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن حكمه الصادر في 2 مايو 1914 بعدم مشروعية القرار الذي تصدره هيئات الضبط بقصد حلّ نزاع بين أفراد[2] ، وبعدم مشروعية قرار العمدة برفض الترخيص بفتح باب آخر للخروج من الفندق لهدف تسهيل

---

[1] – انظر ، محمود حلمي ، موجز مبادئ القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، 1977 ، ص 97 ، وانظر ، د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرجع السابق ، ص 208.

[2] - C.E 2 Mai 1914, Bordeau, Rec, Lebon, p 634.

الرقابة على البغاء لأنّ العمدة منح هذه السلطة لتنظيم استعمال الطريق العام وليس لأغراض تتعلّق ببوليس الآداب[1].

وما قضى به المجلس بعدم مشروعية استخدام الإدارة سلطة الضبط لإجبار المتعاقد معها على تنفيذ التزاماته التعاقدية[2].

وحكمه كذلك بعدم مشروعية قرار العمدة بمنع البيع في بلدته بسيارات البضائع لأنّ هدفه كان حماية التجارة المحلية وليس تأمين حركة المرور أو حماية الصحة العامة[3].

الفرع الثالث : الحدود الناجمة عن فكرة الحرية.

تتمثل الحدود الناجمة عن فكرة الحرية فيما يلي :

أوّلا: تفاوت صلاحيات الضبط بتفاوت مراتب الحرية.

إنّ الحريات العامة تتفاوت في درجاتها تبعا لأهميّتها وعلى أساس نصوص الدستور بشأنها ، فإذا كانت نصوص الدستور صريحة مطلقة لا تدع مجالاً لمباشرة سلطات الضبط الإداري في تقييدها مباشرة ، فلا يجوز لسلطة الضبط التدخل في شأنها إلاّ تنفيذا للقوانين، فحرية القيام بالشعائر الدينية والحرية الشخصية وحرية الانتفاع بالملك الخاص هي حريات لا تستقل سلطة الضبط بتنظيمها ، في حين أنّ حرية المرور في الطرقات العامة مثلا ، يمكن لسلطة الضبط تقييدها وتنظيمها بلوائح الضبط المستقلة[4].

---

[1] - C.E 26 Juillet 1947, Durand, Rec, Lebon, p 685.
[2] - C.E 8 Juin 1962, Dibbon, Rec, Lebon, p 380.
[3] - C.E 9 Juin 1962, Dibbon, Rec, Lebon, p 573.
مشار إلى هذه الأحكام لدى د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1995 ، ص 208 وما بعدها.
[4] – د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 176.

وتكون سلطة الضبط مطلقة في حظر النشاط إذا كان غير مشروع كالاتجار بالمخدرات ، لكن إذا كان النشاط الفردي يزاول نتيجة ممارسة لإحدى الحريات العامة المكفولة دستوريا أو قانونيا فعلى الإدارة التوفيق بين مقتضيات النظام العام وحمايته واحترام الحريات الفردية.

فحرية التجارة الّتي يمارسها من يعرضون للبيع السلع الضرورية في الأماكن المعدّة لذلك في الأسواق العامة أشدّ استهدافا لتدخل الضبط ، بسبب تقييدهم بشروط تراخيص الاختصاص بالمال العام الممنوحة لهم ، من الحرية الّتي يتمتّع بها التجار الذين يزاولون مهنتهم في متاجر خاصة ، ولذلك قضى بإلغاء تنظيم ضابط فرض على هؤلاء إيثار أهل بلدتهم بمعاملتهم اعتبارا بأنّ في هذا القيد حجراً على حرية التجارة لا تقتضيه صعوبة التموين[1].

ثانيا: عدم مشروعية المنع المطلق للحرية.

إنّ المنع من مزاولة نشاط معيّن بصورة مطلقة يعني بالضرورة إلغاء الحرية ذاتها ، وحفظ النظام العام ذاته لا يستلزم في أغلب الأحيان من سلطات الضبط القيام بتقييد الحرية إلى درجة المنع المطلق. ومن التطبيقات في هذا الشأن ما قضى به مجلس الدولة ببطلان قرار تنظيمي ضابط لم يسمح للمصورين الجائلين بمزاولة حرفتهم في الطريق العام قاصرا هذه الممارسة على مكان معيّن فقط. واعتبر القضاء هذا القرار في حكم تعطيل إحدى الحريات تعطيلا عاما مطلقا ذلك أنّ الخشية من الإخلال بالنظام العام والحرص على توقيه لا يبرران هذا القيد الشديد ، لأنّ هذا الإخلال ليس بالجسامة الّتي تبرّر الحجر

---

[1] – حكم مجلس الدولة الفرنسي في 6 جويلية 1923 في قضية :
Syndicat des patrons et bergers de la commune d'Hyères, Rec, Lebon, p 548.
مشار إليه لدى د. محمود سعد الدين شريف ، المرجع السابق ، ص 82.

على حرية التجارة والصناعة ، إذ لا يبرّر هذا القيد على الحرية إلاّ ثبوت كون نشاط المصورين ماسا بالنظام العام بالمعنى الذي يقصده القانون ، أمّا أن يكون المساس بحرية العابر في الطريق بسيطا تافها كما يقول مفوض الدولة ***GAZIER*** يمكن اتقاؤه بالمعارضة في التصوير أو معالجته وإصلاحه بسحب الصورة وإعدامها قبل ظهورها، فهذا ما لا يبرّر حظر مزاولة المهنة ، لأنّه ليس ثمّة تناسب بين هذا القيد الخطير وبين مظهر الإخلال البسيط[1].

ثالثا: اختلاف أساليب الضبط باختلاف ظروف الزمان والمكان.

إنّ النشاط الفردي يجد من القيود ليلا أكثر ممّا يجده نهاراً ، فالضبط الإداري يمنع الباعة المتجوّلين من المناداة بصوت عال على بضائعهم ليلا ، ولكنّه لا يستطيع إصدار نفس المنع نهاراً. ومن تطبيقات ذلك قضائيا في فرنسا قرارات العمد الخاصة بقرع أجراس الكنائس، فهذه الأجراس يمكن الحدّ من قرعها ليلا ، ولكن لا يمكن منع قرعها نهاراً[2].

وفيما يتعلّق بالمكان فإنّ الإدارة تغدو أقوى ما تكون سلطانا بالنسبة للنشاط الذي يجري في الشوارع والميادين العامة ، ولذلك فإنّ الإدارة تتمتّع بسلطة أوسع في تنظيمها ، أمّا بالنسبة للمسكن الخاص فإنّ الأمر يغدو على عكس ذلك تماما ، فالنشاط الفردي الذي يقوم به الإنسان في داره لا تستطيع الإدارة أن تقيّده بنفس الشدّة ، فهي مثلا لا تستطيع أن تخضعه لإذن سابق منها ، أو تحرم عليه أنواعا منه (طالما هو يعيش في حدود النظام العام والآداب) ، ومن هنا يقال دائما أنّ المسكن الخاص لا يدخل في نطاق الضبط

---

[1] - C.E 22 Juin 1951, Fédération nationale des photographes-filmeurs (Gazette du palais, 1951,2,39).

مشار إلى هذا الحكم في مقال د. محمود سعد الدين الشريف ، المرجع السابق ، ص 85 وما بعدها.

[2] - ABBE TISSEIRE : C.E 26 Dec 1930, Rec 1114.

مشار إليه لدى د. مصطفى أبو زيد فهمي ، المرجع السابق ، ص 185.

الإداري ، ولا تنحسر هذه القاعدة إلاّ عندما يتّصل هذا المسكن بالخارج كأن تنبعث منه ضوضاء شديدة تنعكس آثارها على السكينة العامة[1].

أمّا الأماكن الخاصة المفتوحة للاستعمال العام كالفنادق والمقاهي فإنّ التقييد بشأنها لا يرقى إلى درجة ما يجري في الميادين العامة ، ولا ينزل إلى درجة المساكن الخاصة ، فهي كمكان خاص يوجب على الإدارة عدم تقييد ما يجري فيها من نشاط ، لكن فتحها للاستعمال العام يوسع من دائرة سلطات الضبط اتجاهها.

الفرع الرابع : شروط التدبير الضبطي باعتبارها قيودا على سلطة الضبط.

إنّ الشروط الّتي يتعيّن توافرها في التدبير الضبطي حتّى يكون مشروعا هي كما يلي :

أوّلا: أن يكون التدبير الضبطي ضروريا ومتناسبا مع جسامة الإخلال بالنظام العام.

يجب أن يكون التدبير ضروريا ولازما لدرء الإخلال بالنظام العام ، والضرورة هنا تقدّر بقدر جسامة التهديد الذي يخشى منه على النظام العام ، أي التأكد أنّ هناك تناسب بين جسامة القيد الوارد على الحرية من جهة وجسامة التهديد الذي يصيب النظام العام بالاضطراب من جهة أخرى ، فوجود تهديد جسيم للنظام العام يبرّر تقييد شديد للحريات العامة ، ولكن التهديد بوجود اضطرابات يسيرة لا يبرّر على الإطلاق التقييد الشديد للحرية العامة. إنّه هنا يطبّق المبدأ المعروف في علم الأصول " أنّ الضرورة تقدّر بقدرها "[2].

ومن اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي بشأن التأكّد من أنّ تدخل الإدارة كان ضروريا لمنع التهديد الحقيقي للنظام العام ، وليس مجرّد الإخلال البسيط به ، حكمه

---

[1] – د. مصطفى أبو زيد فهمي ، المرجع السابق ، ص 184 وما بعدها.

[2] – انظر ، د. محمود سعد الدين الشريف ، المرجع السابق ، ص 84.

الشهير في دعوى " ***BENJAMIN*** " بتاريخ 1933/5/19 ففقد أصدر عمدة **نيفير** ***NEVERS*** قرارا بمنع عقد أحد الاجتماعات خشية من وقوع اضطرابات تخل بالنظام العام ، ولقد ألغى مجلس الدولة هذا القرار بعد فحص الظروف الّتي أحاطت بالدعوى إلى الاجتماع مقررا بأنّه : « قد اتّضح من التحقيق أنّ احتمال وقوع الاضطراب الذي يزعمه عمدة **نيفير** ***NEVERS*** لا يمثّل درجة من الخطورة بحيث لا يستطيع بدون منع عقد المؤتمر أن يحفظ النظام العام، وذلك حيث أنّ العمدة بما لديه من سلطات الضبط الّتي تدخل في اختصاصه ما يمكنه من المحافظة على النظام العام مع السماح بعقد الاجتماع»[1].

والتناسب أمر ضروري بوصف كونه يحقّق نوعا من التوازن والمصالحة بين متطلبات الحفاظ على النظام العام ، وفكرة الحريات ، وهو ما أكّده مجلس الدولة في العديد من أحكامه ، ومن ذلك ما قضى به بإلغاء تدابير الضبط الّتي تتضمن قسوة شديدة في تقييد الحريات إذ كان يكفي لتحقيق مقتضيات النظام أن تتخذ الإدارة من جانبها بعض الاحتياطات التقليدية[2].

وفيما يتعلّق بالسكينة ومنع الضجيج ، لم يسمح مجلس الدولة الفرنسي للإدارة إلاّ بمنع الضجيج والأصوات المزعجة لا كفالة السكون المطلق خاصة في المناطق غير المكتظة بالسكان أو البعيدة عن تأثيرات هذا الضجيج [3] ، وفيما يتعلّق بقواعد المرور فقد استلزم المجلس أن يجد التدبير الضابط الوارد على وقوف المركبات في الطريق العام ما يبرّره في منع ازدحام الطرق وتعطيل حركة المرور[4].

---

[1] - C.E 19 Mai 1933, Rec, 541, Grands arrêts, 8 ème éd 1984, p 214.
مشار إليه لدى عادل السعيد أو الخير ، المرجع السابق ، ص 368.

[2] - C.E 26 Oct 1928, S, 1929,3,61.

[3] - C.E 26 Juillet 1933, S, 1933,3,57.

[4] - C.E 11 Dec 1931, S, 1933,3,57.

ثانيا: عدم فرض وسيلة معيّنة لمواجهة الإخلال بالنظام العام.

إنّ المتفق عليه فقها وقضاء هو أنّ ممارسة الحرية هي الأصل وأنّ تقييدها يعتبر استثناء. فالواجب أن يقتصر التقييد على أقلّ الوسائل مشقّة ما دامت الوسيلة المتبعة من شأنها أن تحقّق ما يُصان به النظام العام.

وعليه فلا يمكن لسلطة الضبط أن تصف للمالك سوى الأهداف والنتائج الّتي يتعيّن تحقيقها ، وأن تترك له حرية اختيار الوسائل الّتي يراها مناسبة.

تطبيقا لذلك ، فإنّ مجلس الدولة الفرنسي « عندما رخص لسلطة الضبط – في مواجهة المحال العامة – ضرورة استيفاء اشتراطات الوقاية من الحريق بوضع الأجهزة والمعدات اللازمة لهذا الغرض ، فإنّ المجلس لم يرخص لجهة الضبط أن تشترط أن تكون هذه الأجهزة ذات علامة تجارية معيّنة »[1].

لكن للقاعدة السابقة استثناءات تتمثّل فيما يلي :

1- لا تطبق قاعدة حرية الاختيار عندما يكون من الواجب اتخاذ تدابير موحدة لاتقاء الخطر.

2- لا تطبق القاعدة إذا وجد نصّ قانوني يلزم استخدام وسيلة بعينها لتوقي خطر الإخلال بالنظام العام.

3- لا يترك للأفراد حرية الاختيار عندما لا توجد إلاّ وسيلة واحدة فعالة.

مشار إلى تلك الأحكام لدى د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص 370 وما بعدها.

[1] - C.E 10 Juin 1921, D, 1923,3,21.

مشار إليه لدى د. عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع نفسه ، ص 262.

4- لا تطبق القاعدة في حالة الاستعجال ، إذ يتعيّن على هيئات الضبط أن تتخذ من الوسائل ما يكفل درء الخطر العاجل.

5- لا يمكن تطبيق القاعدة ، عند الخشية من اضطرابات خطيرة ، أو لمواجهة خطر محقّق جسيم.

ثالثا: أن يكون التدبير الضبطي متصفا بالعمومية محققا للمساواة.

إنّ مبدأ المساواة يعتبر المبدأ الأساسي في كلّ تنظيم قانوني للحريات العامة والحقوق ، غير أنّه لا يمكن أن يتحقّق إلاّ بقوانين عامة ومجرّدة تكفل المساواة بين جميع الأفراد.

وعليه فإنّه يجب حتّى يكون التدبير الضبطي مشروعا أن يتّصف بالتجريد في مواجهة الأفراد ، إذ أنّ هذه الصفة هي الّتي تمنع التمييز بين حالة مشابهة وأخرى مما تدخل في مجال تطبيقه ، فالتدبير الضبطي إذن لا يمكن أن يكون إلاّ تدبيرا عاما مجردا يشمل كل من تتوافر فيه صفة بعينها لا إلى شخص بعينه ، ويواجه كل واقعة تتوافر فيها شروط معيّنة لا واقعة معيّنة بذاتها ، وهذا العموم لا يتّصل فقط بالفرد المكلف بالإجراء، بل يمتدّ ليشمل المكان الذي يجري العمل في نطاقه والمدّة الّتي يتمّ خلالها أو فيها ، فهي عمومية تشمل الأشخاص والزمان والمكان[1].

ولقد كان مجلس الدولة الفرنسي صارما في تطبيق مبدأ المساواة وخاصة فيما يتعلّق بنشاط سلطات الضبط ، حيث قضى بأنّ الأفراد الذين يتواجدون في ذات الظروف يجب أن يعاملوا على قدم المساواة دون ما تفرقة أو محاباة[2].

---

[1] – د. منيب محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص 418.

– وانظر ، د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المرجع السابق ، ص 220.

[2] - Les administrés qui se trouvent dans la même situation doivent être traités également sans préférence ni faveur.

- C.E 27 Juillet 1928, usines Renault, L, 1928, p 989.

كما أدان الامتيازات الّتي لا مبرّر لها والّتي لا تستند إلى اختلاف في المواقف أو اعتبارات المصلحة العامة ، فمن ذلك ما قضى به المجلس من عدم مشروعية الأمر الصادر من محافظ الشرطة بمنح تراخيص بوقوف سيارات لأشخاص معينين دون غيرهم على الطريق العمومي[1].

المطلب الثاني : حدود سلطة المحتسب.

أتناول هذا المطلب في فرعين ، الفرع الأوّل يتعلّق باعتبار مبدأ المشروعية كقيد على سلطة المحتسب ، والفرع الثاني حول التزام المحتسب بالشروط الخاصة بالاحتساب باعتبارها قيودا على سلطته.

الفرع الأوّل : مبدأ المشروعية كقيد على سلطة المحتسب.

إنّ مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي يعني الالتزام بالمصدرين الأساسيين في الشريعة الإسلامية ، وهما القرآن الكريم والسنة النبوية ، وكذلك القوانين الّتي تصدر بناء على إرادة الأمّة فيما لم يرد فيه نصّ والمقيّدة في ذلك بروح الإسلام ومبادئه العليا[2].

ولتوضيح ذلك نتعرّض لكلّ مصدر من هاته المصادر وفقا لمبدأ التدرج المطلوب مراعاتها لشرعية مبدأ المشروعية. وقد ورد هذا التدرج مبيناً من خلال سؤال الرسول ρ لمعاذ

---

[1] - C.E 18 Dec 1985, légendre, Rec 478, A.J.D.A, 1986, 12.

أحكام مشار إليها لدى د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص 377.

[2] – د. عبد الجليل محمد علي ، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه مقدمة بكلية الحقوق جامعة عين شمس ، 1983 ، ص 237.

بن جبل τ عندما أراد إرساله إلى اليمن ليعلّم النّاس القرآن وشرائع الإسلام ويقضي بينهم فسأله : « كيف تقضي إذا عرض لك قضاء ؟ قال : أقضي بكتاب الله ، قال: فإن لم تجد في كتاب الله ؟ قال : فبسنّة رسول الله ، قال : فإنّ لم تجد في سنّة رسول الله؟ قال : أجتهد رأيي ولا آلو. فقال رسول الله ρ : الحمد لله الذي وفق رسول رسول الله لما يرضي الله ورسوله »[1].

يستفاد من هذا الحديث مبدأ التدرج في المصادر والذي بموجبه يكون في أعلاها القرآن الكريم ثمّ السنّة النبوية الشريفة ثمّ الاجتهاد ، ولهذا الأخير ضوابط نوضحها لاحقا.

إنّ مصادر الأحكام الشرعية : هي الأدلّة الشرعية الّتي يستنبط منها الأحكام الشرعية ، والدليل إمّا وحي أو غير وحي ، والوحي إمّا متلو أو غير متلو ، فإن كان وحيا متلواً فهو القرآن ، وإن كان وحيا غير متلو فهو السنّة ، وإن كان غير وحي ، فإن كان رأي المجتهدين من الأمّة فهو الإجماع ، وإن كان إلحاق أمر بآخر في حكم لاشتراكهما في العلّة فهو القياس ، وإن لم يكن شيئا من ذلك فهو الاستدلال ، وهو متنوع إلى أنواع وأشهرها سبعة منها : الاستحسان ، والمصالح المرسلة. فالأدلة الأربعة الأولى اتّفق جمهور المسلمين على الاستدلال بها ، فهي واجبة الاتباع ، واتفقوا أيضا على أنّها مرتبة في الاستدلال بها كما يلي : القرآن ، فالسنّة ، فالإجماع ، فالقياس[2] ، أي أنّه إذا عرضت واقعة نظر أوّلا في القرآن ، فإن وجد فيه حكمها أمضى ، وإن لم يوجد فيه حكمها ، نظر في السنّة ، فإن وجد فيها حكمها أمضى وإن لم يوجد فيها حكمها نظر هل أجمع المجتهدون في عصر من

---

[1] – رواه أحمد في مسنده ، المجلد الخامس ، ص 236.

[2] – انظر ، وهبة الزحيلي ، أصول الفقه الإسلامي ، الجزء الأوّل ، دار الفكر ، سنة النشر غير مذكورة، ص 417 وما بعدها.

العصور على حكم فيها ، فإن وجد أمضى، و إن لم يوجد اجتهد في الوصول إلى حكمها بقياس ما ورد النصّ بحكمه.

أمّا البرهان على الاستدلال بها في قوله تعالى : { يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ أَطِيعُواْ اللّهَ وَأَطِيعُواْ الرَّسُولَ وَأُوْلِي الأَمْرِ مِنكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللّهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلاً }[1].

فالأمر بإطاعة الله وإطاعة رسوله أمر باتباع القرآن والسنة والأمر بإطاعة أولي الأمر من المسلمين أمر باتباع ما اتفقت عليه كلمة المجتهدين من الأحكام لأنّهم أولو الأمر التشريعي من المسلمين ، والأمر بردّ الوقائع المتنازع فيها إلى الله ورسوله أمر باتباع القياس حيث لا نصّ ولا إجماع ، لأنّ القياس فيه ردّ المتنازع فيه إلى الله وإلى الرسول لأنّه إلحاق واقعة لم يرد نصّ بحكمها بواقعة ورد النصّ بحكمها في الحكم الذي ورد به النصّ لتساوي الواقعتين في علّة الحكم ، فالآية تدلّ على اتباع هذه الأربعة[2].

أمّا الدليل على ترتيبها في الاستدلال بها هذا الترتيب ، فهو ما رواه البغوي عن معاذ بن جبل τ في الحديث المشار إليه أعلاه.

ولنوضح كل مصدر وفقا للتدرج المبين فيما سبق :

أوّلا: القرآن الكريم.

[1] – سورة النساء ، الآية 59.

[2] – انظر ، عبد الوهاب خلاف ، علم أصول الفقه ، الطبعة الأولى ، الزهراء للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 1990 ، ص 21.

يعرف القرآن بأنّه اللفظ العربي المنزل على محمد ρ المنقول إلينا بالتواتر المبدوء بسورة الفاتحة ، والمختوم بسورة الناس ، والمجموع بين دفتي المصحف ، أوحي به للرسول ρ باللفظ والمعنى ليحفظه ويبلغه كما أنزل إليه[1].

كما عرّف بأنّه : كلام الله تعالى المنزل على رسول الله ρ باللسان العربي ، للإعجاز بأقصر سورة منه ، المكتوب في المصاحف المنقول بالتواتر ، المتعبّد بتلاوته ، المبدوء بسورة الفاتحة ، المختوم بسورة الناس[2].

إنّ القرآن هو الأصل في التشريع الإسلامي ، وقد تناول بعض الأحكام بالتفصيل، كما في المواريث ، والنساء والمحارم في النكاح وآيات الحدود ، وتناول أخرى مجملة وللإجمال في نصوص القرآن مزية هامة بالنسبة للنظم السياسية والاجتماعية ، ذلك أنّه يمكن تطبيق النصّ بصورة مختلفة ، فيكون باتساعه قابلا لمجاراة المصالح الزمنية والمكانية المختلفة ، وتطبيق الأحكام المناسبة بما لا يخرج عن أسس الشريعة ومقاصدها، فقد ورد في القرآن النصّ على الشورى ، وذلك دون تعيين شكل خاص لها، وبذلك تكون شاملة لكلّ نظام حكومي يراد فيه تجنب الاستبداد[3].

ودليل أولوية القرآن على باقي المصادر قوله تعالى : { **فَاحْكُم بَيْنَهُم بِمَا أَنزَلَ اللّهُ وَلاَ تَتَّبِعْ أَهْوَاءهُمْ عَمَّا جَاءكَ مِنَ الْحَقِّ** }[4]. وقوله تعالى : { **يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ أَطِيعُواْ اللّهَ وَأَطِيعُواْ الرَّسُولَ وَأُوْلِي الأَمْرِ مِنكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي**

---

[1] – د. عبد الجليل محمد علي ، المرجع السابق ، ص 239.

[2] – الإحكام للأمدي ، الجزء الأوّل ، ص 82 وآخرون مشار إليه لدى د. وهبة الزحيلي ، أصول الفقة الإسلامي ، الجزء الأوّل ، المرجع السابق ، ص 421.

[3] – د. عبد الجليل محمد علي ، المرجع السابق ، ص 239.

[4] – سورة المائدة ، الآية 48.

شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللّهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلاً }[1].

ثانيا: السنّة النبوية الشريفة.

السنّة لغة هي الطريقة ، وفي الاصطلاح تعني ما صدر عن الرسول ρ من قول أو فعل أو تقرير بقصد التشريع.

ومثل السنّة القولية : عن ابن عمر كان يقول : « نهى النبيّ ρ أن يبيع بعضكم على بيع بعض ولا يخطب الرجل على خطبة أخيه حتّى يترك الخاطب قبله أو يأذن له الخاطب»[2].

أمّا السنّة الفعلية فهي ما صدر عن الرسول ρ من أفعال يقصد بها التشريع مثل وضوئه وصلاته وحجّه.

أمّا السنّة التقريرية فهي أن يفعل أو يقول بعض الصحابة بمحضر الرسول ρ فيسكت عنه أو يستحسنه ، فيعتبر هذا أو ذلك موافقة له عليه ، وقد يبلغ الرسول ρ ذلك عن صحابي غائب فيقرّه عليه.

وحجية السنّة كمصدر من مصادر التشريع وارد في القرآن ذاته ، وذلك في مواضع عديدة منه ، قال الله تعالى : { وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانتَهُوا }[3]، وقوله تعالى : { فَلاَ وَرَبِّكَ لاَ يُؤْمِنُونَ حَتَّىَ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لاَ يَجِدُواْ فِي أَنفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُواْ تَسْلِيمًا }[4].

---

[1] – سورة النساء ، الآية 59.

[2] – رواه البخاري ، باب لا يخطب الرجل على خطبة أخيه حتّى ينكح أو يدع ، المجلد 9 ، ص 241.

[3] – سورة الحشر ، الآية 7.

[4] – سورة النساء ، الآية 65.

ثالثا: الإجماع.

عرفه جمهور العلماء : « بأنّه اتفاق المجتهدين من أمّة محمّد ρ بعد وفاته في عصر من العصور على حكم شرعي »[1].

وحجية الإجماع من الكتاب ، قوله تعالى : { يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ أَطِيعُواْ اللّهَ وَأَطِيعُواْ الرَّسُولَ وَأُوْلِي الأَمْرِ مِنكُمْ ...}[2] ، وقد فسّر بعض المفسرين وعلى رأسهم ابن عباس أولي الأمر في هذه الآية بالعلماء ، وفسرهم آخرون بالأمراء والولاة ، والظاهر التفسير بما يشمل الجميع وبما يوجب طاعة كل فريق فيما هو من شأنه ، فإذا أجمع أولو الأمر في التشريع وهم المجتهدون على حكم وجب اتباعه وتنفيذ حكمهم بنصّ القرآن ، ولذا قال تعالى : { وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى أُوْلِي الأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنبِطُونَهُ مِنْهُمْ }[3].

أمّا حجيّته من السنّة فقوله ρ : « لا تجتمع أمّتي على ضلالة »[4]، وقوله: « إنّ الله لا يجمع أمّتي على الضلالة »[5] وقوله: « ما رآه المسلمون حسنا فهو عند الله حسن»[6].

والإجماع على حكم شرعي لا بدّ أن يكون قد بني على مستند شرعي ، وإذا لم يكن في الواقعة نصّ فاجتهاده لا يتعدّى استنباط حكمه بواسطة قياسه على ما فيه نصّ أو تطبيق قواعد الشريعة ومبادئها العامة ، أو بالاستدلال بما أقامته الشريعة من دلائل

---

[1] – د. وهبة الزحيلي ، ، أصول الفقة الإسلامي ، الجزء الأوّل ، المرجع السابق ، ص 490.

[2] – سورة النساء ، الآية 59.

[3] – سورة النساء ، الآية 83.

[4] – أخرجه الألباني في السلسلة الصحيحة ، المجلد الثالث ، ص 319.

[5] – رواه الحاكم ، المجلد الأوّل ، ص 111.

[6] – أخرجه محمد ناصر الدين الألباني ، سلسلة الأحاديث الضعيفة الموضوعة وأثرها السيئ في الأمّة ، المجلد الثاني ، الطبعة الثانية ، مكتبة المعارف للنشر والتوزيع ، الرياض ، 2000 ، ص 17.

كالاستحسان أو الاستصحاب أو مراعاة العرف أو المصالح المرسلة ، واتفاق المجتهدين على حكم واحد في الواقعة دليل على وجود مستند شرعي[1].

رابعا : القياس.

القياس في الاصطلاح هو إلحاق واقعة لا نصّ على حكمها بواقعة ورد نصّ بحكها ، في الحكم الذي ورد به النصّ لتساوي الواقعتين في علّة هذا الحكم.

فإذا دلّ نصّ على حكم في واقعة وعرفت علّة هذا الحكم بطرق من الطرق الّتي تعرف بها علل الأحكام ، ثمّ وجدت واقعة أخرى تساوي واقعة النصّ في علّة تحقّق علة الحكم فيها فإنّها تسوّى بواقعة النصّ في حكمها بناء على تساويهما في علّته ، لأنّ الحكم يوجد حيث توجد علّته[2].

وعرف بأنّه : إلحاق فرع بأصل لعلّة تجمع بينهما.

ومن أمثلة القياس والذي هو نوع من العمل بالرأي ما ورد أنّ النبيّ ρ قال لمعاذ لما بعثه إلى اليمن : بم تحكم ؟ قال : بكتاب الله. قال : فإن لم تجد ؟ قال : بسنّة رسول الله. قال : فإن لم تجد ؟ قال : أجتهد رأيي.

ولما توفي رسول الله ρ قال المسلمون لأبي بكر τ : « رضيك رسول الله ρ لديننا أفلا نرضاك لدنيانا ؟ » فقاسوا خلافته على المسلمين على استخلاف النبيّ ρ له في إمامة الصلاة ، ورفضه أن يؤمّهم غيره.

---

[1] – انظر ، عبد الوهاب خلاف ، المرجع السابق ، ص 47 وما بعدها.

[2] – عبد الوهاب خلاف ، المرجع السابق ، ص 52.

وما قاله عمر τ في كتابه إلى أبي موسى الأشعري τ لمّا ولاه القضاء « ثمّ اعرف الأشباه والأمثال وقس الأمور برأيك »[1].

لقد استدلّ على القياس من القرآن بقوله تعالى : يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ أَطِيعُواْ اللّهَ وَأَطِيعُواْ الرَّسُولَ وَأُوْلِي الأَمْرِ مِنكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللّهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلاً }[2]. وردّه إلى الله والرسول يشمل كل ما يصدق عليه أنّه ردّ إليهما ، ولا شكّ أنّ إلحاق ما لا نصّ فيه بما فيه نصّ لتساويهما في علّة حكم النصّ ، من ردّ ما لا نصّ فيه إلى الله والرسول ، لأنّ فيه متابعة لله ولرسوله في حكمه ، ومنه أيضا قوله تعالى: { هُوَ الَّذِي أَخْرَجَ الَّذِينَ كَفَرُوا مِنْ أَهْلِ الْكِتَابِ مِن دِيَارِهِمْ لِأَوَّلِ الْحَشْرِ مَا ظَنَنتُمْ أَن يَخْرُجُوا وَظَنُّوا أَنَّهُم مَّانِعَتُهُمْ حُصُونُهُم مِّنَ اللَّهِ فَأَتَاهُمُ اللَّهُ مِنْ حَيْثُ لَمْ يَحْتَسِبُوا وَقَذَفَ فِي قُلُوبِهِمُ الرُّعْبَ يُخْرِبُونَ بُيُوتَهُم بِأَيْدِيهِمْ وَأَيْدِي الْمُؤْمِنِينَ فَاعْتَبِرُوا يَا أُولِي الْأَبْصَارِ }[3] ، وموضع الاستدلال في قوله تعالى : { فاعتبروا } أي فقيسوا أنفسكم بهم إن فعلتم مثل ما فعلوا حاق بكم مثل ما حاق بهم.

وقد استدل عليه من السنّة بحديث معاذ بن جبل لما أراد رسول الله أن يبعثه إلى اليمن ، قال له كيف تقضي إذا عرض لك قضاء ؟ قال أقضي بكتاب الله ، فإن لم أجد فبسنّة رسول الله ، فإن لم أجد أجتهد رأيي ولا آلو. ووجه الاستدلال بهذا الحديث أنّ رسول الله ρ أقرّ معاذا على أن يجتهد إذا لم يجد نصّا يقضي به في الكتاب والسنّة ،

---

[1] – د. محمد سليمان عبد الله الأشقر ، الواضح في أصول الفقه ، الطبعة الخامسة ، مكتبة دار الفتح للنشر والتوزيع ، الأردن ، 1997 ، ص 215.

[2] – سورة النساء ، الآية 59.

[3] – سورة الحشر ، الآية 2.

والاجتهاد بذل الجهد للوصول إلى الحكم ، وهو يشمل القياس لأنّه نوع من الاجتهاد والاستدلال ، والرسول ρ لم يقرّه على نوع من الاستدلال دون نوع[1].

ويستخلص ممّا سبق أنّ مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي يرتكز على سموّ القرآن الكريم في المرتبة ، تليه السنّة النبوية الشريفة ، ثمّ الاجتهاد ، فالقياس ، وعلى المحتسب أن يلتزم أثناء ممارسة مهامه باحترام الترتيب المذكور.

الفرع الثاني : التزام المحتسب بالشروط الخاصة بالاحتساب باعتبارها قيودا على سلطته.

ليمارس المحتسب سلطته يجب أن يتوافر في موضوع الحسبة شروطا معينة تستوجب تدخله فيأمر بالمعروف وينهى عن المنكر ، أمّا إذا تخلّف شرط من هذه الشروط فلا يحقّ للقائم بسلطة الضبط ؛ أي الحسبة التدخل ، وتتمثل هذه الشروط فيما يلي :

أوّلا : كونه منكرا.

ثانيا : كونه موجودا في الحال.

ثالثا : أن يكون ظاهرا للمحتسب بغير تجسس.

رابعا : أن يكون منكرا معلوما بغير اجتهاد.

الشرط الأوّل : كونه منكرا.

[1] – انظر ، عبد الوهاب خلاف ، المرجع السابق ، ص 55 وما بعدها.

المنكر هو كلّ تصرّف قبّحه الشارع ونهى عنه أو بمعنى آخر يحذره الشرع ويحذر من الوقوع فيه ، فإنّ الله سبحانه وتعالى تفضلا منه ورحمة بعباده لا يأمرهم إلاّ بما هو خير وفضيلة ولا ينهاهم إلاّ عمّا هو شرّ ورذيلة[1].

والمنكرات شأنها في ذلك شأن الجراثيم تنتشر وتنتقل بصورة سريعة ، لا تلبث إذا وجدت في مكان ما أن تنتقل وتنتشر في المجتمع كلّه ، فتصيبه بالداء ، وبذلك تنقلب حياة المجتمع رأسا على عقب ، تتعرّض فيها الإعراض للانتهاك والأموال للاستلاب والحقوق للضياع ، ممّا حدا بالشارع الحكيم أن يحذر من الوقوع فيها[2].

والمنكر يشمل كلّ معصية ويصرف النظر عن كون مرتكبها مكلفا أم لا ، وعليه فإنّه لا يشترط فيه أن يكون بالغا لأنّ المنكر أعمّ من المعصية ، فالصبيّ الصغير لو شرب الخمر ، أو جهر بأيّ منكر وجب الاحتساب عليه ، ولا يشترط في فاعل المنكر أن يكون عاقلا ، فالاحتساب على المجنون واجب إذا جهر بمنكر ، لأنّ امتناع مسؤوليته الجنائية لعدم العقل لا صلة لها بإيجاب الاحتساب عليه إزالة لمنكره ، ومنعا لضرره ، ولأنّه ليس عاصيا فمنعه هذا يكون احتسابا لا عقابا[3].

الشرط الثاني : أن يكون موجودا في الحال.

لا حسبة في منكر يحتمل في المستقبل[4] ، فالظنّ لا يكفي لقيام الحسبة لقوله تعالى: { يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اجْتَنِبُوا كَثِيرًا مِّنَ الظَّنِّ إِنَّ بَعْضَ الظَّنِّ إِثْمٌ }[1] ، ولقوله

---

[1] – انظر ، الشيخ محمد أحمد فرج السنهوري ، حاجة المجتمع إلى الدين ، ص 65 ، مشار إليه لدى د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المرجع السابق ، ص 227.

[2] – انظر ، الشيخ محمود شلتوت، من توجيهات الإسلام، الطبعة الثالثة، دار القلم، القاهرة، 1966، ص 194 ، وانظر د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المرجع السابق ، ص 228.

[3] – د. محمد كمال الدين إمام ، المرجع السابق ، ص 89.

[4] – د. منيب محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص 521.

ρ : « إيّاكم والظنّ فإنّ الظنّ أكذب الحديث ولا تحسسوا ولا تجسسوا ، ولا تباغضوا وكونوا عباد الله إخوانا »[2].

فحلول المنكر الموجب للحسبة يقتضي أن يكون الفاعل متلبسا بالفعل وذلك بأن يكون المنكر قائما في الحال ، وفاعله مباشرا له مستمرا في تنفيذه ، أمّا إذا أصبح المنكر في صيغة الماضي فليس هناك ما يدعو إلى تغيير المنكر أو النهي عنه ، أي ليس هنا ما يدعو للاحتساب لأنّ الجريمة قد ارتكبت وانتهى أمرها ، وحقّ العقاب عليها للقاضي لا للمحتسب... ويمكن للمحتسب هنا أن يحتسب عن طريق الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر حيث يدعو الفاعل إلى التوبة[3] ، ويتمّ ذلك بأسلوب الوعظ.

الشرط الثالث : أن يكون المنكر ظاهرا بغير تجسس.

من شروط المنكر الذي ينكره المحتسب أن يكون ظاهرا ، أي أن يراه ، أو يظهر له ، فما لم يظهر من المحظورات فليس للمحتسب أن يبحث عنها ولا أن يهتك الأستار[4]، أي أن لا يلتزم البحث والتحري بنظر أو شمّ أو تسلق أو تسور للوصول إلى الوقائع المنكر[5] وذلك تطبيقا لقوله تعالى : { **وَلَا تَجَسَّسُوا وَلَا يَغْتَب بَّعْضُكُم بَعْضًا** }[6]، ولقوله ρ : « إيّاكم والظنّ فإنّ الظنّ أكذب الحديث ولا تحسسوا ولا تجسسوا ، ولا تباغضوا وكونوا عباد الله إخوانا »[7].

---

[1] – سورة الحجرات ، الآية 12.

[2] – رواه البخاري ، عن أبي هريرة τ ، كتاب النكاح ، المجلد 9 ، ص 242.

[3] – د. محمد كمال الدين إمام ، المرجع السابق ، ص 92.

[4] – د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المرجع السابق ، ص 240.

[5] – د. منيب محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص 521.

[6] – سورة الحجرات ، الآية 12.

[7] – رواه البخاري ، عن أبي هريرة τ ، كتاب النكاح ، المجلد 9 ، ص 242.

فكلّ من ستر معصية في داره وأغلق بابه لا يجوز للمحتسب أن يتجسس عليه ، وقد نهى الله تعالى عن ذلك. روي أنّ أمير المؤمنين عمر بن الخطاب ψ تسلّق دار رجل فرآه على حالة مكروهة فأنكر عليه ، فقال يا أمير المؤمنين إن كنتُ قد عصيت الله من وجه واحد ، فأنت قد عصيته من ثلاثة أوجه ، فقال : وما هي ؟ قال: قد قال الله : { وَلَا تَجَسَّسُوا } ، فقد تجسست ، وقال عز اسمه : { وَأْتُواْ الْبُيُوتَ مِنْ أَبْوَابِهَا } وقد تسورت من السطح ، وقال سبحانه : { لَا تَدْخُلُوا بُيُوتًا غَيْرَ بُيُوتِكُمْ حَتَّى تَسْتَأْنِسُوا وَتُسَلِّمُوا عَلَى أَهْلِهَا } ، وما سلّمت ، فتركه عمر ، وشرط عليه التوبة.

فكلّ من أغلق باب داره ، وتستّر بحيطانه لا يجوز الدخول عليه بغير إذنه ، للتعرّف على المعصية ، إلاّ أن يظهر في الدار ظهورا يعرفه من هو خارج الدار ، كارتفاع أصوات السكارى بالكلمات المألوفة عندهم ، بحيث يسمعها أهل الشوارع ، فهذا إظهار موجب للحسبة[1]. وما سبق يعني أن يكون المنكر قد وقع فعلا أو هدد بفعله، فلا محلّ لأن ينهى عن فعل لم يظهر ولم يوجد ما يدلّ على ارتكابه ، أو أن يعمل ما يترتب على إزالته جلب مفسدة أو ضرر يربو على تلك المصلحة المبتغاة[2].

الشرط الرابع : أن يكون المنكر معلوما بغير اجتهاد.

إنّ كلّ ما هو محلّ اجتهاد بين العلماء فلا أمر فيه بمعروف ولا نهي فيه عن منكر. قال **الإمام الغزالي** : « كل ما هو محلّ اجتهاد فلا حسبة فيه »[3]. والاجتهاد بين العلماء قد يكون مرجعه إلى أحكام مصادرها نصوص ظنية الدّلالة على أحكامها ، وهذه فيها

---

[1] – انظر ، د. إسماعيل إبراهيم البدوي ، المرجع السابق ، ص 353 وما بعدها.

[2] – انظر ، منيب محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص 521.

[3] – انظر ، د. محمد كمال الدين إمام ، المرجع السابق ، ص 93.

مجال للاجتهاد ، ولكن في حدود تفهم النصّ ولا يخرج عن دائرته ، وفي نطاق المجتهدين الذين يملكون أسباب الاجتهاد المعروفة...

وقد يكون الاجتهاد لا عن نصّ ولكن بتطبيق قواعد الشرع الكلية ، فيكون بذل الجهد للتوصل إلى الحكم فيما لا نصّ فيه بالقياس أو الاستحسان أو الاستصلاح أو غير ذلك من الوسائل الّتي أرشد الشرع إليها للاستنباط فيما لا نصّ فيه.

فالقياس مثلا وهو أوّل طرق الاستنباط أساسه تعليل حكم النصّ ومدار تعليل حكم النصّ على إدراك المصلحة الّتي شرع لأجلها الحكم والوصف الذي بني عليه باعتبار أنّه مظنة هذه المصلحة وتقدير المصالح ومظانها مما يختلف فيه العقول وممّا يتأثر فيه بالبيئة والمجتمعات[1].

فكلّ ما هو في محلّ الاجتهاد فلا حسبة فيه ، فمثلا ليس للشافعي أن ينكر على الحنفي شرب النبيذ الذي ليس بمسكر ، وتناوله ميراث ذوي الأرحام وجلوسه في دار أخذها بشفعة الجوار ، فإنّ ذلك من مجاري الاجتهاد[2].

وأخيرا يجب أن يكون العمل معلوما واضح الدلالة في غايته ، دون اجتهاد إلى إيضاح مبناه وأصله ، فلا يجوز للمحتسب أن يتجاوز ذلك النظر إلى الحكم الفاصل عند قيام المنازعة وخفاء الحق فيها ، كما لا يختصّ بنظر دعوى خارجة عن نطاق المنكرات الظاهرة الواضحة بغير بحث أو اجتهاد في حقيقتها. وحتّى تتحقّق الغاية منها دون وجود مجال للعسف أو الجور ، إذ أنّ سلطة الحسبة سلطة مقيدة غير مطلقة[3].

---

[1] – انظر ، د. توفيق الواعي ، الدعوة إلى الله ، ص 336 ، وما بعدها ، مشار إليه لدى د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني ، المرجع السابق ، ص 242.

[2] – انظر ، د. إسماعيل إبراهيم البدوي ، المرجع السابق ، ص 354.

[3] – انظر ، منيب محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص 521 وما بعدها.

وممّا سبق تجدر الإشارة إلى أنّ البعض من الفقه يرى أنّه يجب حتّى يتّصف العمل محل الإجراء بالصحة ، بأن يكون القائم به معينا من قبل الوالي ، وذلك باعتبار أنّ مباشرة هذه المهام هي نوع من الولاية ، وإن صحت من كلّ مسلم تتوافر فيه شروطها، ولكنّها لا تجب إلاّ بتفويض من وليّ الأمر لما فيها من ولاية ، فيجب ألاّ تثبت لأحد الرعية إلاّ بهذا التفويض من وليّ الأمر.

والواقع هو ما يراه البعض الآخر من الفقه ، من أنّ عموم النصوص والآيات والأحاديث النبوية هو ثبوت الولاية لكلّ مسلم قادر ابتغاء للعلاج وعملا على كسب رضاء الله من خلال إطاعة تعاليمه وفعل ما أمر به[1].

وبناء على ما سبق ، فإنّ على المحتسب أن يلتزم بالحدود المشار إليها أعلاه ، والمتمثلة في قيد مبدأ المشروعية ، وكذا الشروط الخاصة بالاحتساب باعتبارها قيودا على سلطته ، وذلك حتّى يعتبر تدخله في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر مشروعا وسليما.

خلاصة ونتائج :

إنّ خلاصة ونتائج ما سبق عرضه، فيما يتعلق بالنظام العام: الوضعي والشرعي، وهيئات حفظه، والوسائل المعتمدة له أنّه:

" من منظور مضمون النظام العام، فإن النظام العام الوضعي رغم تطوره ليشمل زيادة على: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، عناصر أخرى تتمثل في النظام العام الأدبي والنظام العام الاقتصادي والمحافظة على جمال الرونق والرواد، فإن النظام العام الإسلامي يبقى أوسع مدى"، لمحافظته على الدين، والنفس، والنسل، والعقل، والمال، ورغم

[1] – انظر ، منيب محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص 520.

أن النظام العام الوضعي بدوره أصبح يغطي بعضها بقيود تتلاءم مع مادية العصر الحديث، إلا أن مضمونه لا يتسع لجلب المصالح، ودرء المفاسد، كما أنه لا يتسع للمحافظة على الدين ورعايته في كثير من الأمور.

أما من منظور هيئات ووسائل الضبط فإنّ الأمر يختلف فالمقاربة بشأنهما تكون أكثر عدلاً، لأن المقارنة تقتضي التواجد في زمن واحد وإمكانيات مادية وبشرية متساوية، وترتيبًا على ما سبق فإن الضبط الإداري العام الوضعي هو نتاج تطور النظم المعاصرة وإدارتها يحظى بتنظيم قانوني محكم، ووسائل قانونية من لوائح ضبطية، وقرارات فردية، وجزاءات إدارية أكثر فعالية، أما الميزة الوحيدة في النظام الإسلامي تكمن في كون الحسبة واجب كفائي في التكييف الشرعي، أي تسقط على الجميع إذا قام بها أحدهم، وتصبح واجبة في حالة عدم القيام بها. وهذه هي الميزة والنتيجة الإيجابية باعتبار أن الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر يستمر ويبقى قائمًا، ولو لم يقم به والي الحسبة نفسه، وهو أسلوب ناجع، وفاعل يستهدف وقاية المجتمع وحفظ نظامه العام من أي منكر أو فساد.

أشرنا إلى أنّ هناك هيئات ضبط، تعتمد وسائل لحفظ النظام العام لكن يبقى أن نتساءل عما تحظى به البيئة من حماية من خلال حفظ النظام العام ؟ وكذا انعكاسات حماية البيئة عن حفظ بعض عناصر النظام العام.

الباب الثاني
مدى التلازم بين حفظ النظام العام وحماية البيئة.

أتناول هذا الباب من خلال ثلاثة فصول. الفصل الأوّل يتعلّق بالمقصود بالبيئة والتلوث البيئي ، الفصل الثاني حول التلازم بين حفظ بعض عناصر النظام العام الوضعي كحفظ الصحّة العامة والسكينة العامة والمحافظة على جمال المدن ورونقها وروائها وحماية البيئة ، ويليه الفصل الثالث حول كون حماية البيئة من النظام العام الإسلامي.

الفصل الأول
البيئة والتلوث البيئي.

أحاول من خلال هذا الفصل المتعلّق بالبيئة والتلوث البيئي ، والمقسّم إلى مبحثين، التعرّض في مبحثه الأوّل إلى المقصود بالبيئة والعناصر المكوّنة لها ، وفي مبحثه الثاني إلى ماهية التلوّث ، ومصادره ومسبباته وأنواعه.

المبحث الأوّل
ماهية البيئة وعناصرها.

لقد اختلفت تعريفات البيئة باختلاف التخصصات ، وسنقتصر على إيضاح المفهوم اللغوي الصرف ، وأيضا المفهوم القانوني للبيئة ، وسنقسّمهما تباعا إلى مطلبين المطلب الأوّل يتعلّق بماهية البيئة ، والمطلب الثاني نبيّن من خلاله العناصر المكونة للبيئة لها.

المطلب الأوّل : ماهية البيئة.

أوّلا : المفهوم اللغوي للبيئة.

يرجع الأصل اللغوي لكلمة البيئة في اللغة العربية إلى الجذر (بوأ) والذي أخذ من الفعل الماضي (باء) ، كما يقال تبوأ : أي حل ونزل وأقام ، والاسم من هذا الفعل هو البيئة ، فاستباءه ، أي اتخذه مباءة ، بمعنى نزل وحلّ به[1].

كما استعملت في اللغة العربية ألفاظ البيئة والمباءة والمنزل كمرادفات ويعبّر بكلمة البيئة أيضا عن الحالة ، حالة التبوء وهيئة وهي الاسم من البوء ، فيقال باءت سوء، أي بحال سوء، ويقال باء بالفشل[2]. وهي تعني مكان الإقامة أو المنزل أو المحيط، من ذلك قوله تعالى : { وَالَّذِينَ تَبَوَّؤُوا الدَّارَ وَالْإِيمَانَ مِن قَبْلِهِمْ يُحِبُّونَ مَنْ هَاجَرَ إِلَيْهِمْ }[3].

---

[1] – ابن منظور ، لسان العرب ، الجزء الأوّل ، ص 383.

[2] – مجد الدين الفيروز الأبادي ، القاموس المحيط ، الجزء الأوّل ، ص 9.

[3] – سورة الحشر ، الآية 9.

وممّا سبق يتضح أنّ للبيئة معان فهي تعني : المنزل ومكان الإقامة أو الحالة : «وتطلق موصوفة إمّا بخير وإمّا بشر ، وقد يراد بذلك سلوكه وأخلاقه ، وأوضاعه الاقتصادية والمعاشية ، وما شابه ذلك من الصحة والمرض ، والقوّة والضعف »[1].

كما أنّها تعني المحيط الأرحب ، والوضع العام للإنسان في جميع شؤونه بما فيها السلوك والتعامل والاحتكاك ، والمسكن دون قصورها على معنى واحد. وهو ما أدّى بالبعض إلى تعداد أنواعها دون حصر.

والبيئة لفظة شائعة الاستخدام ويرتبط مدلولها بنمط العلاقة بينها وبين مستخدميها، فرحم الأم بيئة الإنسان الأولى... والبيت بيئة والمدرسة بيئة والحيّ بيئة والقطر بيئة والكرة الأرضية بيئة والكون كلّه بيئة. ويمكن أن ننظر إلى البيئة من خلال النشاطات البشرية المختلفة. فنقول البيئة الزراعية والبيئة الصناعية والبيئة الريفية والبيئة الحضرية ، والبيئة الثقافية ، والبيئة الصحية ، وهناك أيضا البيئة الاجتماعية والبيئة الروحية والبيئة السياسية...[2].

وارتأى آخرون أنّ البيئة تعني الظروف المحيطة بالكائن والعوامل المؤثرة فيه بقولهم: إنّ المقصود بالبيئة كل ما يحيط بالكائن من ظروف وعوامل تؤثر فيه ، فالكائن الحيّ لا يستطيع أن يعيش إلاّ إذا حصل على مقومات حياته من البيئة ، فما يحصل عليه الكائن الحيّ من غذاء وهواء ومسكن إلى غير ذلك فهو جانب من البيئة يستخدمه بما عنده من صفات الحياة وخصائصها لكي يجعل هذه الحياة ممكنة لنفسه ولنوعه[3].

---

[1] – د. فؤاد عبد اللطيف السرطاوي ، البيئة والبعد الإسلامي ، الطبعة الأولى ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، 1999 ، ص 25.

[2] – رشيد الحمد ، ود. محمد سعيد صبّاريني ، البيئة ومشكلاتها ، الطبعة الثانية ، عالم المعرفة ، الكويت ، 1984 ، ص 14.

[3] – د. محمد رفعت رمضان ، أصول التربية وعلم النفس ، الطبعة الخامسة ، ص 108.

وجاء بقاموس العالم الجديد ، تحت كلمة " بيئة " أنّ البيئة تعني " كل الشروط والظروف والمؤثرات المحيطة والّتي تؤثر على تطور كائن أو مجموعة من الكائنات "[1].

وعرّف قاموس " لاروس " البيئة بأنّها : " مجموع العناصر الطبيعية والصناعية الّتي تمارس فيها الحياة الإنسانية "[2].

ثانيا : المفهوم القانوني للبيئة.

إنّ مفهوم البيئة بالمعنى الدقيق لا ينطوي بالضرورة على بعض الأمور الهامة المتصلة بالطبيعة وخاصة المحافظة على بعض الأنواع والأجناس ، وقد انعكس ذلك على رجال القانون عندما تناولوا عناصر البيئة المقصودة في القانون ، هل يقصد بها العناصر الطبيعية مثل الهواء والماء والتربة فقط ، أم يضاف إليها العناصر المنشأة بواسطة الإنسان مثل تخطيط المدن مثلاً.

" إنّ المجهودات القانونية في تعريف البيئة اعتبرت أنّ المفهوم المحمي بالقانون للبيئة يمثل الوسط الذي يعيش فيه الإنسان سواء كان وسطا طبيعيا كالماء والهواء والتربة. أم كان وسطا من صنع الإنسان مثل الإنشاءات والمدن والمصانع ، لأنّ كلّ هذا يتحكم ويتدخل بصورة مباشرة أو غير مباشرة في حياة الإنسان "[3].

وعليه فإنّها تعني كل ما يحيط بالإنسان من ظروف ومتغيرات ، فتوجد بيئة حضرية ، وبيئة طبيعية أو بيئة جغرافية ، وبيئة اجتماعية ، وبيئة ثقافية إلى غير ذلك.

---

[1] – مشار إليه في مؤلف د. أحمد عبد الكريم سلامة ، المرجع السابق ، ص 64.

[2] - Petit Larousse illustré, " Environnement ".

[3] – انظر ، د. رفعت الصباحي ، الرؤية المستقبلية لتقنين البيئة من التلوث كدور للإدارة المحلية ، مجلة روح القوانين ، جامعة طنطا ، العدد السادس ، ديسمبر 1991 ، ص 4 وما بعدها.

والبيئة باعتبارها محل الحماية القانونية بصفة عامة هي : " الوسط الذي يتصل بحياة الإنسان وصحته في المجتمع سواء كانت من الطبيعة أم من صنع الإنسان "[1].

وعرّفها المشرع التونسي تعريفا واسعاً في القانون رقم 91 لسنة 1983 المتعلّق بالبيئة حيث ورد بالمادة الثانية منه على أنّها العالم المادي بما فيه الأرض والهواء والبحر والمياه الجوفية والسطحية (الأودية والبحيرات السائبة والسبخات وما يشابه ذلك ، وكذلك المساحات الطبيعية والنباتات وبصفة عامة كل ما يشمل التراث الوطني).

والملاحظ أنّ المشرع التونسي في تعريفه للبيئة اعتبرها كل ما يهمّ الحياة من الطبيعة إلى الحياة البيولوجية إلى الإنسان نفسه سواء فيما يتعلّق بحياته أن بتراثه[2].

أمّا المشرع الجزائري فقد عرف البيئة من حيث مكوناتها في الفقرة 7 من المادة 4 من قانون البيئة[3] بما يلي : " تتكوّن البيئة من الموارد الطبيعية اللاحيوية والحيوية كالهواء والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان ، بما في ذلك التراث الوراثي ، وأشكال التفاعل بين هذه الموارد ، وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية ".

وقد وسع من مدلولها برنامج الأمم المتحدة للبيئة بإشراف اليونسكو حيث أصبحت تدل على أكثر من مجرّد عناصر طبيعية (ماء وهواء وتربة ومعادن ومصادر للطاقة ونباتات

---

[1] – د. نور الدين الهنداوي ، الحماية الجنائية للبيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1985 ، ص 59.

– وانظر ، د. أحمد محمود سعد ، المرجع السابق ، ص 39.

[2] – انظر ، د. الطيب اللومي ، مشكلات المسؤولية الجنائية والجزاءات في مجال الإضرار بالبيئة بالجمهورية التونسية ، بحث مقدم للمؤتمر السادس للجمعية المصرية للقانون الجنائي ، ص 3 وما بعدها ، مشار إليه لدى د. أحمد محمود سعد ، المرجع نفسه ، ص 41.

[3] – القانون رقم 03-10 المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، الصادر بتاريخ 19 يوليو 2003 ، الجريدة الرسمية ، العدد 43، لسنة 2003.

وحيوانات) ، بل هي رصيد الموارد المادية والاجتماعية المتاحة في وقت ما وفي مكان ما لإشباع حاجات الإنسان وتطلّعاته[1].

بعد هذه التعريفات المختلفة للبيئة ، نبيّن العناصر المكوّنة لها في المطلب الموالي.

المطلب الثاني : عناصر البيئة.

تتكوّن البيئة كما أوضحنا من عنصرين أساسيين هما : العنصر الطبيعي المتمثل في الهواء والماء والتربة ، وعنصر صناعي من عمل الإنسان أتناولهما فيما يلي :

أوّلا : العنصر الطبيعي :

يتمثل هذا العنصر في الهواء والماء والتربة.

1- الهواء :

يعتبر الهواء أثمن عنصر من عناصر البيئة ، فهو سرّ الحياة أو هو روحها ، فالكائنات الحيّة لا تستطيع أن تستغني عنه للحظات ، وخاصة الإنسان.

ويشمل الهواء بيئة الغلاف الجوي المحيط بالأرض ، ويسمّى علميا بالغلاف الغازي ، لأنّه يتكوّن من غازات تعتبر من مقومات الحياة للكائنات الحيّة كغازات النيتروجين والأوكسيجين ، ولهذا فإنّ أي تغيرات تطرأ على المكونات الطبيعية للهواء الجوي فإنّها تؤدّي إلى تأثيرات سلبية على هذه الكائنات سواء الإنسان أو الحيوان أو النبات[2].

2- الماء :

---

[1] – الوثيقة رقم (8) المشكلات البيئية الرئيسية في المجتمع المعاصر ، أعدها برنامج الأمم المتحدة للبيئة ، للمؤتمر الدولي الحكومي للتربية والبيئة الذي عقد في مدينة تبليسي (الاتحاد السوفييتي) بإشراف اليونسكو ، أكتوبر 1977.

مشار إليه في مؤلف رشيد الحمد ، ود. محمد سعيد صباريني ، المرجع السابق ، ص 28.

[2] – د. سامح غرايبة ، ود. يحي القرصان ، المدخل إلى العلوم البيئية ، ص 16 ، مشار إليه لدى د. محمد حسن عبد القوي ، الحماية الجنائية للبيئة الهوائية ، دار النشر غير مذكورة، 2001 ، ص 16.

تلعب البحار والمحيطات والأنهار دوراً هاماً في حياة الإنسان. فالماء هو الحياة، ودليل ذلك قوله تعالى : { **وَجَعَلْنَا مِنَ الْمَاء كُلَّ شَيْءٍ حَيٍّ** }[1].

وعليه فإنّ الماء ركن أساسي من الأركان الّتي تهيّئ الظروف الملائمة للحياة واستمرارها... وهو يتخلّل كل خلية من خلايا الكائنات الحيّة، والوسط الّتي تعيش فيه.

كما أنّه مكوّن أساسي من مكونات البيئة لا يمكن الاستغناء عنه ، وما يرتبط بذلك من نشاطات بشرية مختلفة في مجالات الزراعة والصناعة وغيرها[2]. ولا يفوقه في الأهمية في رأينا سوى الهواء الذي لا يمكن الاستغناء عنه لأيّ كائن حيّ ولو لهنيهة.

3- **التربة** :

المقصود بالتربة : الطبقة الهشّة الّتي تغطي صخور القشرة الأرضية وتتكوّن من مزيج معقد من المواد المعدنية والمواد العضوية والماء والهواء[3].

والتربة مورد طبيعي متجدّد من موارد البيئة ، وهي أحد المتطلبات الأساسية اللازمة للحياة على الأرض ، وهي تعادل في أهميّتها أهمية الهواء والماء بل أنّها العنصر الأكثر حيوية وهي أساس الدورة العضوية الّتي تجعل الحياة ممكنة[4] ، وفي رأيي فإنّها تأتي في الدرجة الثالثة بعد الهواء والماء رغم أهميتها العظمى.

ثانيا : العنصر الصناعي :

---

[1] – سورة الأنبياء، الآية 30.

[2] – رشيد الحمد ، ود. محمد سعيد صبّاريني ، المرجع السابق ، ص 49.

[3] – د. سامح غرايبة ، د. يحي القرصان ، المدخل إلى العلوم البيئية، ص 20 ، مشار إليه لدى د. محمد حسين عبد القوي ، المرجع السابق، ص 13.

[4] – ثابت صبحي ، الأرض الحية ، ص 25 ، انظر ، د. محمد حسين عبد القوي ، المرجع نفسه ، ص 13 وما بعدها.

يشمل على العناصر الّتي ليد الإنسان دخل في وجودها.

1- **البيئة العمرانية** :

تتحقق عندما يمتثل الناس لاحترام إرادة المشرع في تصوّره العلمي لما يجب أن تكون عليه البناءات ومراعاة الاشتراطات الصحية ، والخدمات الاجتماعية والّتي تشكل في النهاية الوسط البيئي الذي يعيش فيه الإنسان[1].

ويدخل في مدلول البيئة العمرانية ذلك النشاط المتعلّق بالآثار التاريخية الّتي تعكس حضارة مجتمع ما عندما يدق المشرع ناقوس الخطر بصدد النشاط الضار بها.

2- **البيئة الطبيعية** :

يدخل في مدلول هذا العنصر محيط الخضرة والغابات الّتي تحيط بالمحيط الجغرافي لليابس ، وقد عنى هذا العنصر بأهميّة تشريعية في أغلب الدول باعتباره أحد عناصر الثروة القومية فيها ، لما يؤثر النيل منه على مصدر من أهمّ مصادر الدخل القومي... وذلك بعد أنّ ثبت تزايد أخطار الأمطار الحمضية الّتي تمثل أخطر الاعتداءات الّتي تعرّضت لها الطبيعة من جانب الإنسان نظرا لآثارها الضارة على الكرة الأرضية وسكانها من البشر والحيوانات والأحياء المائية والنباتات وغابات ومزروعات[2].

بعد تبيان المقصود بالبيئة لغة وقانوناً ومكوّناتها الأساسية سواء الطبيعية منها أو تلك الّتي أنشأها الإنسان وأضفى عليها الحماية القانونية ، نتساءل عن ماهية التلوث البيئي ، ومصادره ومسبباته وأنواعه.

---

[1] – د. أحمد محمود سعد ، المرجع السابق ، ص 44.

[2] – انظر ، د. أحمد محمود سعد ، المرجع نفسه ، ص 45.

المبحث الثاني
ماهية التلوث ومصادره وأنواعه.

يشتمل هذا المبحث على المفاهيم المختلفة للتلوّث ، وكذا مصادر ومسببات التلوث وأنواعه.

المطلب الأوّل : ماهية التلوّث.

إنّ ماهية التلوث نوضحها من خلال المفاهيم المتعدّدة كالمفهوم اللغوي والمفهوم الاصطلاحي والمفهوم القانوني.

أوّلا : المفهوم اللغوي للتلوّث.

كلمة التلوث بمفهومها اللغوي تدل على الدنس والفساد والنجس[1].

والتلوث في اللغة نوعان : تلوث مادي وتلوث معنوي.

1- التلوث المادي :

هو اختلاط أي شيء غريب عن مكونات المادة بالمادة نفسها. ويقال : لوث التبن بالقت أي خلطه بالأعشاب الكليئة ، ولوث الماء بالطين أي كدّره.

2- التلوث المعنوي :

[1] - مختار الصحاح ، للشيخ الإمام ، محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي ، ص 207.

هو أن يقال تلوث فلان رجاء منفعة أي لاذ به ، وفلان به لوثه أي جنون. والتلوث بشقيه المادي والمعنوي يعني فساد الشيء أو تغيير خواصه[1].

ثانيا : المفهوم الاصطلاحي للتلوث.

يقصد به كلّ تغيّر كمي أو كيفي في مكونات البيئة الحية وغير الحيّة ، لا تقدر الأنظمة البيئية على استيعابه دون أن يختل اتزانها[2]. والتغيير الكمّي قد يكون بزيادة نسبة بعض المكونات الطبيعية للبيئة كزيادة ثاني أكسيد الكربون عن نسبته المعتادة نتيجة للحرائق. أمّا التغيير الكيفي فينتج من إضافة مركبات صناعية غريبة عن الأنظمة البيئية الطبيعية ، كمبيدات الآفات الزراعية ، ومبيدات الأعشاب.

وهناك من أضاف عنصرين آخرين يتعلّقان بالزمان والمكان فالتحول المكاني أو التغير الزماني قد يؤدّيان إلى تحويل المادة إلى مادة ملوثة ويسوقون الأمثلة التالية :

إنّ نقل النفط من أماكن وجوده الحصينة في باطن الأرض أو تحت قاع البحر وإلقائه أو مخلفاته في مياه البحر أو الأنهار يؤدّي إلى تلوث هذه المياه وجلب الأذى لمختلف الكائنات الحيّة الّتي تعيش فيها أو عليها[3].

كما يترّتب التلوث أحيانا على تغيير زمان تواجد بعض المواد أو الطاقات في البيئة، فوجود المياه في الأراضي الزراعية في غير أوقات الريّ يعدّ تلوّثا ضاراً بمزروعاتها[4]. وبثّ

---

[1] – د. محمد حسين عبد القوي ، المرجع السابق ، ص 40.

[2] – انظر ، رشيد الحمد ، ود. محمد سعيد صبّاريني ، المرجع السابق ، ص 156.

[3] – د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، 1995 ، ص 34.

[4] – انظر ، رشيد الحمد ، ود. محمد سعيد صبّاريني ، المرجع السابق ، ص 150.

الطاقة الحرارية في فصل الصيف حيث ترتفع درجة الحرارة طبيعيا ولا تحتاج الكائنات الحيّة منها إلى المزيد يمثل تلوثا ضاراً بها ، قد يكون مفيدا أو ضروريا إذا حدث في الشتاء البارد[1].

ثالثا : المفهوم القانوني للتلوث.

جاء بوثائق منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أنّ التلويث هو إدخال الإنسان مباشرة أو بطريق غير مباشر لمواد أو لطاقة في البيئة والذي يستتبع نتائج ضارة على نحو يعرض الصحة الإنسانية للخطر ويضرّ بالموارد الحيوية وبالنظم البيئية وينال من قيم التمتع بالبيئة أو يعوق الاستخدامات الأخرى المشروعة للوسط.

كما جاء بتقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة عام 1956 (حول تلوث الوسط والتدابير المتخذة لمكافحته) بأن التلوّث هو التغيير الذي يحدث بفعل التأثير المباشر وغير المباشر للأنشطة الإنسانية في تكوين الوسط على نحو يخلّ ببعض الاستعمالات أو الأنشطة الّتي كان من المستطاع القيام بها في الحالة الطبيعية لذلك الوسط).[2]

وقد تضمنت وثائق مؤتمر استكهولم للبيئة تعريفا للتلوث مضمونه أنّ " النشاطات الإنسانية تؤدي حتما إلى إضافة مواد ومصادر للطاقة إلى البيئة على نحو متزايد يوما بعد يوم. وحينما تؤدّي تلك المواد أو تلك الطاقة إلى تعريض صحة الإنسان ورفاهيته وموارده للخطر أو يحتمل أن تؤدّي إلى ذلك مباشرة أو بطريقة غير مباشرة فإنّ هذا هو التلوث ".

وقضت المادة الأولى فقرة أربعة من البند الثاني من اتفاقية البحار لعام 1982 بما يلي : " تلوث البيئة البحرية يعني إدخال الإنسان في البيئة البحرية بما في ذلك مصاب الأنهار

---

[1] – د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 35.

[2] – د. محمد حسين عبد القوي ، المرجع السابق ، ص 41.

بصورة مباشرة أو غير مباشرة مواد أو طاقة تنجم عنها أو يحتمل أن تنجم عنها آثار مؤذية ، مثل الإضرار بالموارد والحياة البحرية وتعريض الصحة البشرية للأخطار وإعاقة الأنشطة البحرية بما في ذلك صيد الأسماك وغيره من أوجه الاستخدام المشروعة للبحار ،والحط من نوعية وقابلية مياه البحر للاستعمال "[1].

وقد اعتمد الفقه في تناوله التلوث على الأثر المترتب عليه من حيث النيل من البيئة، سواء تمثل ذلك في الإضرار بالإنسان أو بالأشياء بما يخلّ بالنظام القانوني للمجتمع، فالتلوث بصفة عامة هو " ذلك الاختلال في التوازن الطبيعي والأزلي بين عناصر البيئة الطبيعية الناجم عن نشاط الإنسان "[2]. أو أنّه تغيير في الوسط الطبيعي الناشئ عن فعل الإنسان ، أو هو " تغيير الوسط الطبيعي على نحو يحمل معه نتائج خطيرة لكل كائن حيّ ".

وهناك من ذهب إلى أنّ التلوث يعني وجود مواد غريبة بالبيئة أو أحد عناصرها أو حدوث خلل في نسب مكونات البيئة أو أحد عناصرها على نحو يمكن أن يؤدّي إلى آثار ضارة[3].

أمّا في مجال التشريع ، فقد عرّف المشرع الجزائري التلوث في القانون 03-10 المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة[1] بأنّه " كل تغيير مباشر أو غير مباشر للبيئة،

---

[1] – د. أحمد محمود سعد ، المرجع السابق ، ص 56 وما بعدها.

[2] – انظر ، د. عبد الله الأشعل ، حماية البيئة البحرية للخليج العربي من التلوث ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، العدد 63 لعام 1980 ، ص 201 وما بعدها.

[3] – انظر، د. عامر صلاح الدين ، مقدمات القانون الدولي للبيئة ، دار النشر غير مذكورة، القاهرة، 1983 ، ص 726، انظر ، د. أحمد محمود سعد ، المرجع السابق ، ص 63.

يتسبّب فيه كل فعل يحدث أو قد يحدث وضعية مضرّة بالصحة وسلامة الإنسان والنبات والحيوان والهواء والجو والماء والأرض والممتلكات الجماعية والفردية (المادة 4 فقرة 8).

قد ورد التعريف جامعا لما يتعلّق بماهية التلوث والآثار الضارة المترتبة عنه سواء في الحال أو في المستقبل ، باستعماله عبارة : يحدث أو قد يحدث وضعية مضرة " ، كما أنّه ورد مفصلا ، لما يمكن أن يمسّه الضرر من إنسان ونبات وحيوان وهواء وجو وماء وأرض وممتلكات ، أي عناصر البيئة بمفهومها الواسع.

بناءً على ما سبق فإنّ القول بوجود التلوث يتطلب توافر ما يلي :

1- حدوث تغيير في البيئة تبدأ معالمه بحدوث اختلال بالتوازن الفطري أو الطبيعي بين عناصر ومكونات البيئة.

2- وجود يد خارجية وراء هذا التغيير كيد الإنسان سواء كان هذا الفعل مؤديا للتغيير بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ومن أمثلة ذلك الأنشطة الصناعية والتفجيرات النووية والتخلص من النفايات الضارة بالبيئة.

أو خارج يد الإنسان كالكوارث الطبيعية الّتي تؤثر على التوازن الإيكولوجي للبيئة.

3- أن يحدث هذا التغيير أثره الضار على الإنسان والكائنات الحيّة الأخرى وغير الحيّة (النظم البيئية الطبيعية)[2].

كما أنّ التلوث إمّا محلّي ، أو دولي أي تلوّث عبر الحدود.

1- **التلوث المحلي** :

---

[1] – القانون 03-10 المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، المؤرخ في 19 يوليو 2003 ، الجريدة الرسمية ، العدد 43 ، لسنة 2003.

[2] – انظر ، أحمد عبد الكريم سلامة ، المرجع السابق ، ص 83 وما بعدها.

هو ذلك التلوث الذي لا تمتدّ آثاره إلى دولة مجاورة ، وإنّما يكون الفعل المنشئ له والضرر المترتب عنه قد نال من أحد مكونات البيئة المحلية دون سواها.

2- **التلوث عبر الحدود** :

يذهب الفقه إلى أنّ هذا النوع من التلوث يأخذ إحدى صورتين : التلوث ذو الاتجاه الواحد أو ذو الاتجاهين.

فالصورة الأولى ، أي التلوث عبر الحدود ذو الاتجاه الواحد يتمثل في التلوث الذي يجد مصدره في دولة ، وينتج آثاره في دولة أخرى ، وخير مثال على هذا النوع (حادث تشرنوبيل عام 1986).

أمّا الصورة الثانية المتمثلة في التلوث عبر الحدود ذو الاتجاهين أو التبادلي ، فهو الذي يجد مصدره في الدولتين ويحدث آثاره في الدولتين بطريقة تبادلية أي في الاتجاهين[1].

إذاً ، بعد التعريف بالتلوث فما هي مصادره ومسبباته وأنواعه ؟

المطلب الثاني : مصادر ومسببات التلوث وأنواعه.

الملوثات تصنف حسب نشأتها أو حسب مسبباتها ، فمن حيث النشأة هناك الملوثات الطبيعية والملوثات المستحدثة الصناعية ، أمّا من حيث المسببات فتصنف الملوثات إلى بيولوجية وكيميائية وفيزيائية.

أوّلا : مصادر التلوث.

[1] – انظر أكثر تفصيل ، د. أحمد محمود سعد ، المرجع السابق ، ص 66 وما بعدها.

1- **المصادر الطبيعية** :

إنّ التلوث الطبيعي هو الذي ينتج من مكونات البيئة ذاتها دون تدخل الإنسان ، كالغازات والأتربة الّتي تقذفها البراكين وأكاسيد النيتروجين الّتي تتكون في الهواء نتيجة للتفريغ الكهربي وحبوب لقاح بعض النباتات الزهرية...وغيرها[1].

2- **المصادر الصناعية** :

إنّ التلوث الصناعي هو الذي يتكوّن نتيجة لما استحدثه الإنسان في البيئة من تقنيات وما ابتكره من اكتشافات كتلك الناتجة عن شتّى الصناعات والتفجيرات النووية ووسائل المواصلات وكذلك ما ينتج من نفايات عن النشاطات البشرية العادية.

ثانيا : مسببات التلوث :

تصنف الملوثات حسب المسببات إلى بيولوجية ، وكيميائية ، وفيزيائية.

1- **التلوث البيولوجي** :

يتمثل التلوث البيولوجي في الأحياء الّتي إذا وجدت في مكان أو زمان أو كم غير مناسب تسبب أمراضا للإنسان ونباتاته وحيواناته ، أو تتلف منشآت أقامها الإنسان ، فحبوب اللقاح الّتي تنتشر من أزهار بعض النباتات في الربيع كالصفصاف ، تسبب عند الكثير في أمراض الحساسية في الجهاز التنفسي ، والبكتريا الّتي تنتشر أنواع كثيرة منها في الماء والهواء تسبب أمراضا للإنسان[2].

2- **الملوثات الكيميائية** :

---

[1] – انظر ، رشيد الحمد ، ود. محمد سعيد صبّاريني ، المرجع السابق ، ص 158.

[2] – انظر ، رشيد الحمد ، ود. محمد سعيد صباريني ، المرجع نفسه ، ص 160.

تتمثل في المبيدات بأنواعها والغازات المتصاعدة من الحرائق والسيارات والمصانع والبراكين ، والبترول ومشتقاته ، والرصاص ، والزئبق ، وكذا الجسيمات الدقيقة الّتي تنتج من مصانع الإسمنت.

والملوثات الكيميائية لها آثار سلبية متعدّدة تتناول صحة الإنسان ونباتاته وحيواناته ومنشآته ، والهواء الذي يستنشقه والماء الذي يشربه والطعام الذي يأكله[1].

3- الملوثات الفيزيائية :

من أخطر أنواع التلوث بالمواد المشعة نتيجة التفجيرات النووية والغبار الذري الذي ينبعث منها ويتساقط فيلوث التربة والماء والنبات وينتقل بالتالي إلى الإنسان.

كما يعدّ التلوث الحراري من أنواع التلوث الفيزيائي ، وينتج عن الاستخدام المكثف للطاقة في الصناعة ووسائل النقل والمنازل وانطلاق جزء من هذه الطاقة يترتب عليه ارتفاع درجة الحرارة للغلاف الجوي وتعرض المناخ لتغيرات غير مرغوب فيها[2].

ثالثا : أنواع التلوث.

1- تلوث الهواء :

يعرف بأنّه إدخال مباشر أو غير مباشر لأي مادة في الغلاف الجوي بالكمية الّتي تؤثر على نوعية الغلاف الجوي الخارجي وتركيبته بحيث تنجم عن ذلك آثار ضارة على

---

[1] – انظر ، رشيد الحمد ، ود. محمد سعيد صباريني ، المرجع السابق ، ص 160.

[2] – 73– د. محمد حلمي طعمة ، دور السياسة الضريبية في مكافحة تلوّث البيئة بين النظرية والتطبيق ، مطبعة العمرانية للأوفيست الجيزة، سنة النشر غير مذكورة ، ص 12.

الإنسان، والبيئة والأنظمة البيئية ومواد التشييد ، والموارد الطبيعية وعلى إمكان الانتفاع من البيئة[1].

وعرفته اتفاقية جنيف لعام 1979 المتعلّقة بتلوث الهواء بعيد المدى عبر الحدود في المادة الأولى فقرة (1) من أنّه : " تعبير تلوث الجو و الهواء يعني إدخال الإنسان مباشرة وبطريق غير مباشر لمواد أو لطاقة في الجو أو الهواء ، يكون له مفعول مؤذ ، على نحو يعرض للخطر صحة الإنسان ، ويلحق الضرر بالمواد الحيوية والنظم البيئية ، والتلف بالأموال المادية ، وينال أو يضر بقيم التمتع بالبيئة والاستخدامات الأخرى المشروعة للبيئة "[2].

وقد عرّفه المشرع الجزائري في القانون 03-10 المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة[3] بأنّه : إدخال أية مادة في الهواء أو الجو بسبب انبعاث غازات أو أبخرة أو أدخنة أو جزيئات سائلة أو صلبة ، من شانها التسبب في أضرار وأخطار على الإطار المعيشي.

وتعتبر المنشآت الصناعية مصدرا رئيسيا لتلوث الهواء من جراء الغازات المنبعثة في الهواء والّتي تنتقل عبر ذراته. كما أنّ للأدخنة السوداء المنبعثة عن هذه المنشآت دور كبير في تلويث الجو نتيجة تغيير التركيبة الكيميائية للهواء. ومن ملوثات الهواء أيضا الروائح المقززة الكريهة المنبعثة من شبكات صرف المياه القذرة الّتي تصل إلى مرحلة لا تطاق ، كما أنّ الصخب والضجيج والضوضاء تعتبر من الملوثات إذا زادت عن الحدّ المسموح به قانوناً ، سواء كان مصدرها المنشآت الصناعية ، أو تحليق الطائرات أو غير ذلك.

---

[1] – د. محمد حلمي طعمة ، المرجع السابق ، ص 9.

[2] – د. أحمد عبد الكريم سلامة ، المرجع السابق ، ص 72.

[3] – المادة 4 فقرة (10) من القانون 03-10 المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الصادر بتاريخ 19 يوليو 2003 ، الجريدة الرسمية ، العدد 43 ، لسنة 2003.

2- تلوث المياه :

عرفه مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة الإنسانية في استكهولم علم 1972 بأنّه : إدخال الإنسان بطريق مباشر أو غير مباشر لمواد أو طاقة في البيئة البحرية يكون لها آثار ضارة ، كالأضرار الّتي تلحق بالموارد الحيّة أو تعرّض صحّة الإنسان للمخاطر أو تعوق الأنشطة البحرية بما فيها الصيد وإفساد خواص مياه البحر من حيث استخدامه وتقليل منافعه[1].

رغم أنّ التعريف ورد قاصرا على البيئة البحرية ، إلاّ أنّ مضمون التلوث ينصرف ويعمّ البيئة المائية الأخرى كالأنهار والسدود مثلا.

أمّا المشرع الجزائري فقد عرّف تلوّث المياه بصفة عامة ، سواء كانت بحرية أو نهرية أو غيرها ، بإدخال أيّة مادة في الوسط المائي ، من شانها أن تغير الخصائص الفيزيائية والكيميائية و/أو البيولوجية للماء وتتسبب في مخاطر على صحة الإنسان ، وتضر بالحيوانات والنباتات البرية والمائية وتمس بجمال المواقع ، أو تعرقل أيّ استعمال طبيعي آخر للمياه.

ومن أمثلة ملوثات الماء ، ما يلقيه الصناعيون من مواد ضارة في مجاري الأنهار أو البحار فزيادة على تلويثها المياه ،تؤدّي إلى هلاك الأسماك أو تعيق تكاثرها ، كما أنّ الزراعة ليست بمنأى عن التلوث الحاصل للنهر حيث أنّ تناقص درجة جودة المياه في النهاية تمس التربة الزراعية باعتبارها أحد المكونات الأساسية للبيئة الطبيعية ، وقد يمتدّ ضرر التلوث ليصيب المصالح السياحية وأيضا الصحة العامة للأفراد.

[1] – د. أحمد عبد الكريم سلامة ، المرجع السابق ، ص 70.

كما أنّ كميات النفط المطروحة في البحار والمحيطات تعتبر من أكبر الملوثات في العالم. وآثارها تتمثل في الأضرار الّتي تسبّبها للبيئة البحرية ومواردها الطبيعية والّتي يكون تأثيرها مباشر أو غير مباشر على الإنسان.

3- تلوث البيئة البرية :

يعرف على أنّه : " إدخال الإنسان مباشرة أو بطريق غير مباشر لمواد أو طاقة في التربة أو قيامه بنشاط يتصل بالحياة الفطرية النباتية أو الحيوانية ينتج عنه أضرار بالصحة الإنسانية ، والموارد البيولوجية ، والنظم البيئية وبالممتلكات المادية ويعوق الاستخدامات المشروعة للبيئة البرية بوجه عام "[1].

ومن ملوثات التربة :

الاستخدام المفرط للمبيدات لمكافحة الحشرات والفطريات والأعشاب.

والأسمدة الكيماوية إذا لم تستخدم الاستخدام المناسب كماً وكيفاً ، وأيضا مخلفات المجاري وفضلات المصانع.

والقمامة والنفايات المنزلية.

والنفايات الصناعية الصلبة.

والأمطار الحمضية وغيرها.

خلاصة :

إنّ التلوث مشكلة بيئية برزت بوضوح مع مجيء عصر الصناعة ، ويوصف بأنّه الوريث الذي حلّ محل الجماعة والأوبئة. وقد امتدّ أذى التلوث إلى كل مجالات الحياة

[1] – د. أحمد عبد الكريم سلامة ، المرجع السابق ، ص 72.

البشرية ، مادية وصحية ونفسية ، واجتماعية. ويرى الكثيرون أنّ التلوث يعني وجود أية مادة أو طاقة في غير مكانها وزمانها وكميتها المناسبة.

وكما سبق فإن التلوث تتعدد صوره بحسب العنصر البيئي الذي ينال منه. فقد يصيب البيئة الجوية أو البيئة المائية، أو العمرانية. كما أنّه وإن كان مصدره النشاط الإنساني في البيئة ، فقد ينتج عن أشياء مادية مثل الغازات والنفايات والكيماويات ، كما يمكن أنّ ينتج عن أشياء غير مادية مثل الضوء الشديد ، أو الضوضاء الزائدة عن الحد المسموح به قانونا.

ولتطويق خطر التلوث الذي لم يسلم منه عنصر من عناصر البيئة، فقد تصدت الدول للحد منه أو القضاء عليه من خلال اتفاقيات دولية ، وكذا فعلت أغلب دول العالم داخليا بإصدارها قوانين لحماية البيئة ، وقد وفق المشرع الجزائري بإصداره قانونا يجمع بين حماية البيئة وتحريك عجلة التنمية، وهو القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

لكن هل يكفي المجهود التشريعي للحد من خطر التلوث أم لا بدّ من وسائل وطرق أخرى تتضافر معها ؟ وفي هذا الشأن هل يمكن أنّ نتصور أنّ لحفظ عناصر النظام العام دور في حماية البيئة ؟ وهو ما سنحاول تبيانه من خلال الفصلين التاليين.

الفصل الثاني
مدى التلازم بين عناصر النظام العام الوضعي وحماية البيئة.

إنّ عناصر النظام العام الوضعي في مجال الضبط الإداري تشمل كما سبقت الإشارة إليه : الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، إضافة إلى عناصر أخرى شملها اتساع نطاق النظام العام كالآداب العامة والنظام العام الاقتصادي ، والحفاظ على جمال المدن ورونقها وروائها. والملاحظ أنّ من بين هذه العناصر المذكورة ما لا يمتّ بأيّة صلة إلى مجال حماية البيئة ، كعنصر الأمن العام الذي يقصد به كل ما يطمئن الإنسان على ماله ونفسه من منع لأعمال السرقة والسطو أو منع الاضطرابات والمظاهرات الّتي تخلّ بالأمن العام ، وإبعاد الأجانب المشبوه فيهم ، ومنع كل المظاهر المخلّة بالأمن العام ، فهذا العنصر يستبعد من البحث ، وخلافا لذلك سنبحث كل العناصر الّتي بحفظها تُحمى البيئة وهي : حفظ الصحة العامة ، والسكينة العامة ، والآداب العامة ، والحفاظ على جمال المدن ورونقها وروائها ، وهو ما عبّرنا عنه أعلاه بمدى التلازم بين العناصر المشار إليها وحماية البيئة.

المبحث الأوّل
دور التشريع في حماية عناصر النظام العام الوضعي وحماية البيئة.

نتناول في هذا المبحث دور التشريع في حماية كل من عنصر الصحة العامة والسكينة العامة والنظام العام الأدبي والحفاظ على جمال المدن ورونقها وروائها وأثر ذلك على حماية البيئة.

المطلب الأوّل : دور التشريع في حماية الصحة العامة وأثره على حماية البيئة.

يقصد بالصحة العامة : حماية المواطنين ضدّ الأخطار الّتي تهدّد صحّتهم من الأوبئة، وأخطار العدوى ، والأخطار الناجمة عن غياب عام للصحة. ويعرّفها البعض بأنّها عنصر النظام العام الذي يتميّز بانعدام الأمراض ، وتهديدها ، والذي يتطلّب حالة صحية مُرضية، ويتمخض عن إجراءات تتعلّق بصحة الأشخاص والحيوانات وبمكافحة التلوث والوقاية من الأوبئة والجائحات الحيوانية ومراقبة الأطعمة المعروضة للبيع.

ولحفظ الصحّة العامة ووقايتها يجب على سلطات الضبط أن تقوم بوضع الشروط الصحية اللازمة لحماية الجماعة ؛ كرعاية نظافة الأماكن العامة ، والطرق العامة ، والتزود بالمياه النقية ، وطريقة التخلص من القمامة والفضلات.

توفير الشروط الصحية في المنشآت الصناعية ، كذا اشتراط إقامتها على بعد مسافات معيّنة من الأماكن السكنية. وأيضا قيامها باتخاذ إجراءات لنقل بقايا المواد الأولية الّتي تساعد على زيادة الحشرات الناقلة للأمراض.

ومن واجباتها كذلك مكافحة الأمراض المعدية ، وحماية البيئة من التلوث ، كما أنّها تمثل قيمة تفوق في الواقع في أهميّتها معظم القيم الأخرى ، لأنّ الإضرار بها لا يضرّ فردا ولكن يضر المجتمع في مجموعه.

وقد تعدّدت وتعاقبت التشريعات المخولة لسلطات الضبط الإداري صلاحيات تتعلّق بحفظ الصحة العامة ، ومن ثمّ تحمي البيئة من التلوث ، أو تلك الّتي تحمي البيئة كغاية أولية ، وتنعكس آثارها على حماية الصحة العامة.

فقد خصّص قانون البلدية[1] الفصل السادس من الباب الثالث منه لحفظ الصحة والنظافة والمحيط ، إذ نصّت المادة 107 على ما يلي : " تتكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية لا سيما في مجال ما يأتي :

- توزيع المياه الصالحة للشرب.
- صرف ومعالجة المياه القذرة والنفايات الجامدة الحضرية.
- مكافحة ناقلات الأمراض المعدية.
- نظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات الّتي تستقبل الجمهور.
- مكافحة التلوث وحماية البيئة.

ونصّت المادة 108 من نفس القانون على أنّ : " تتكفل البلدية بإنشاء وتوسيع وصيانة المساحة الخضراء وكل أثاث حضري يهدف إلى تحسين إطار الحياة. وتسهر على حماية التربة والموارد المائية وتساهم في استعمالها الأمثل ".

كما يتولّى رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يلي :

- المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية ولكلّ الأعمال المخلّة بها.

[1] – القانون 90-08 المتعلّق بالبلدية ، المؤرخ في 7 أفريل 1990 ، الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، لسنة 1990.

- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
- اتخاذ الاحتياجات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها.
- القضاء على الحيوانات المؤذية والمضرة.
- السهر على النظافة للمواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.
- تأمين نظام الجنائز والمقابر طبقا للعادات وتبعا لمختلف الشعائر الدينية والعمل فورا على أن يكفن ويدفن بصفة مرضية كل شخص متوفّى دون تمييز من حيث الدين والمعتقدات.
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير[1].

وقد اهتمّ قانون الولاية 90-09 بحفظ الصحة العامة والنظام العام بصفة عامة بل شدّد على ذلك إذ اعتبر الوالي مسؤولا عن المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العامة (المادة 96 منه).

ولتمكين الوالي من ذلك وتسهيل مهمّته فإنّ على المجلس الشعبي الولائي أن يبادر بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية في كلّ أعمال الوقاية من الأوبئة ، ويسهر على تطبيق أعمال الوقاية الصحية ، واتخاذ الإجراءات الموجهة لتشجيع إنشاء هياكل مرتبطة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات الّتي تستقبل الجمهور وفي مواد الاستهلاك. وعلى الوالي ومن خلال صلاحياته أنّ يتخذ القرارات لتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي[2].

---

[1] – الفقرات من 4 إلى 10 من المادة 75 من القانون 90-08 المتعلّق بالبلدية ، المؤرخ في 7 أفريل 1990 ، الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، لسنة 1990.

[2] – المادة 78 و83 و103 من القانون 90-09 المتعلّق بالولاية ، المؤرخ في 7 أفريل 1990 ، الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، لسنة 1990.

وقد قضى المرسوم التنفيذي 83-373 الذي يحدّد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام[1] ، في بابه الأوّل في مادته الأولى بما يلي : " عملا بالمواد 150 وما يليها من قانون الولاية يجسد الوالي سلطة الدولة على صعيد الولاية ، ويتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها جميع الإجراءات الّتي من شأنها أن تضمن في كل الظروف السلم والاطمئنان والنظافة العمومية ".

وإعمالا لأحكام المادة السابقة على الوالي أن يتخذ جميع الإجراءات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي الّتي من شأنها ...

ضمان ما يأتي :

احترام قواعد الطهارة والنظافة والأمن (المادة 2 فقرة 4 من المرسوم).

تأكيدا لما سبق ، وحثّاً على العمل والسهر على حفظ الصحة العامة ، فإنّ البلديات والولايات مخولة في إطار التشريع الجاري به العمل صلاحيات القيام بأيّ عمل يستهدف المحافظة على صحة المواطنين وتحسينها في المناطق الترابية التابعة لكلّ منها (المادة الأولى من المرسوم المحدّد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة)[2].

وتفصيلا لما ورد مجملا بالفقرات أعلاه ، نحدّد المفاهيم وفق ما نصّت عليه التشريعات المتعاقبة ، كما نبرز ما فصلته في هذا الشأن.

---

[1] – المرسوم التنفيذي 83 – 373 يحدّد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام ، الجريدة الرسمية العدد 22 ، لسنة 1983.

[2] – المرسوم التنفيذي 81 – 374 المحدّد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة ، الجريدة الرسمية العدد 52 ، لسنة 1981.

وعليه فإنّ مفهوم الصحة العمومية يعني التدابير الوقائية والعلاجية والتربوية والاجتماعية الّتي تستهدف المحافظة على صحة الفرد والجماعة وتحسينها. وتكمن حماية وصون الصحة العامة في الوقاية من آفاتها ومحاربتها ، ومن أبرزها :

1- تدابير الوقاية من الأوبئة :

إنّ مفهوم الأوبئة يعني مجموع الأعمال الّتي تستهدف معرفة عوامل البيئة ذات التأثير السلبي في الإنسان ، قصد التقليل من هذه العوامل أو القضاء عليها وكذلك تحديد المقاييس الصحية الّتي تستهدف توفير ظروف سليمة في الحياة والعمل.

ومنه وجوب توفير في مياه الشرب ، والاستعمال المنزلي ، والنظافة الجسمية ، المقاييس الكمية والكيفية ، وأن يخضع إيصال المياه واستعمالها لقواعد الحماية الصحية بغية توفير نوعية المياه الملائمة[1].

كما ألزم قانون حماية الصحّة وترقيتها جميع أجهزة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات والسكان تطبيق تدابير النقاوة ، والنظافة ، ومحاربة الأمراض الوبائية ، ومكافحة تلوث المحيط ، وتطهير ظروف العمل والوقاية العامة.

وأناط بالولاة ، ومسؤولي الهيئات العمومية والمصالح الصحية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية مهمّة تطبيق – في الوقت المناسب – التدابير الملائمة للوقاية من ظهور الوباء والقضاء على أسباب الأمراض في أصلها[2].

---

[1] – المواد : 25 ، 26 من القانون 85-05 المتعلّق بحماية الصحّة وترقيتها ، المؤرخ في 1985/02/16 ، الجريدة الرسمية ، العدد 08 ، لسنة 1985.

[2] – المواد 29 – 52 من القانون 85-05 المتعلّق بحماية الصحّة وترقيتها ، المؤرخ في 1985/02/16 ، الجريدة الرسمية ، العدد 08 ، لسنة 1985.

وأيضا أوجب المرسوم 84-378 المحدّد لشروط التنظيف وجمع النفايات الصلبة ومعالجتها على رئيس المجلس الشعبي البلدي ، ضبط وتنفيذ الإجراءات الّتي من شأنها أن تمنع تشرّد الحيوانات الضارة وتزايدها.

ويسهر بصفة خاصة على :

– الوقاية من داء الكلب ومكافحته وإقامة محاشر للحيوانات (المادة 12).

2- **النفايات وطرق التخلص منها ومعالجتها** :

لقد صنّفها القانون 01-19 المتعلّق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها[1] كما يلي :

1. نفايات خاصة بما فيها النفايات الخاصة الخطرة.

2. نفايات منزلية وما شابهها.

3. نفايات هامدة (المادة 5 من القانون).

وحدّدت مفاهيمها بمقتضى المادة 3 منه كما يلي :

– النفايات : كل البقايا الناتجة عن عمليات الإنتاج أو التحويل ، أو الاستعمال ، وبصفة أعمّ كل مادة أو منتوج أو منقول يقوم المالك أو الحائز بالتخلص منه ، أو قصد التخلص منه ، أو يلزم بالتخلص منه أو بإزالته.

بعد تعريفه النفايات بصفة عامة عرّف أصنافها كما يلي :

– النفايات الخاصة : كل النفايات الناتجة عن النشاطات الصناعية والزراعية والعلاجية والخدمات وكل النشاطات الأخرى والّتي بفعل طبيعتها ومكوّنات المواد الّتي تحتويها لا يمكن جمعها ونقلها ومعالجتها بنفس الشروط مع النفايات المنزلية وما شابهها والنفايات الهامدة.

[1] – القانون 01 – 19 المتعلّق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها ، الصادر بتاريخ 12 ديسمبر 2001 ، الجريدة الرسمية العدد 77 ، لسنة 2001.

– النفايات الخاصة الخطرة : كل النفايات الخاصة الّتي بفعل مكوّناتها وخاصة المواد السامة الّتي تحتويها يحتمل أن تضرّ بالصحة العمومية و/أو بالبيئة

– النفايات المنزلية وما شابهها : كل النفايات الناتجة عن النشاطات المنزلية والنفايات المماثلة الناجمة عن النشاطات الصناعية والتجارية والحرفية وغيرها ، والّتي بفعل طبيعتها ومكوّناتها تشبه النفايات المنزلية

– النفايات الضخمة : كل النفايات الناتجة عن النشاطات المنزلية والّتي بفعل ضخامة حجمها لا يمكن جمعها مع النفايات المنزلية وما شابهها

– نفايات النشاطات العلاجية : كل النفايات الناتجة عن نشاطات الفحص والمتابعة والعلاج الوقائي أو العلاجي في مجال الطبّ البشري والبيطري

– النفايات الهامدة : كل النفايات الناتجة لا سيما عن استغلال المحاجر والمناجم ، وعن أشغال الهدم والبناء أو الترميم ، والّتي لا يطرأ عليها أي تغيير فيزيائي أو كيمياوي أو بيولوجي عند إلقائها في المفارغ والّتي لم تلوث بمواد خطرة أو بعناصر أخرى تسبب أضرارا يحتمل أن تضرّ بالصحة العمومية و/أو بالبيئة

ونجد تفصيلا أكثر فيما يتعلّق بالنفايات المنزلية وما يماثلها في المرسوم 84-378 المحدّد شروط التنظيف وجمع النفايات الصلبة الخطيرة ومعالجتها[1] ، ورد بمادته الثانية ما مفاده أنّ الفضلات المنزلية وما يماثلها في النوع والحجم هي على الخصوص :

أ) الأزبال المنزلية الفردية والجماعية.

ب) المنتوجات الناجمة عن التنظيف مثل كنس المجاري وتنقيتها.

[1] – المرسوم 84-378 المحدّد لشروط التنظيف وجمع النفايات الصلبة الخطيرة ومعالجتها، الصادر بتاريخ 1984/12/15، الجريدة الرسمية العدد 66 ، لسنة 1984.

ج) الفضلات المضايقة كالأشياء الضخمة والخردة الحديدية والحصى ، والأنقاض ، وهياكل السيارات الهالكة.

د) نفايات التشريح أو التعفّن الّتي ترميها المستشفيات والعيادات أو مراكز العلاج.

ه) النفايات الّتي ترميها المساليخ.

و) جثث الحيوانات.

ز) النفايات التجارية ومواد اللفّ والحزم والبقايا الأخرى المتولّدة عن الأعمال التجارية.

وأبقت المادة السابقة القائمة مفتوحة ، إذ خوّلت البلديات وحسب الظروف إمكانية استكمالها ، بموجب قرار من الوالي ، وذلك بإدراج نفايات مماثلة للأصناف السابقة في مميزاتها أو حجمها.

لكن رغم التفصيل الوارد بالمرسوم أعلاه ، إلاّ أنّه أخلط بين أصناف عدّة ، سبق توضيحها بموجب القانون 01-19 المتعلّق بالنفايات.

وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينظم المزابل العمومية وإحراق القمامة ومعالجتها في أماكن ملائمة (المادة 9 من المرسوم التنفيذي 81-267 المتعلّق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخصّ الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية)[1]. وتقع مسؤولية تسيير النفايات المنزلية وما شابهها على عاتق البلدية.

ويمكنها أن تسند حسب دفتر شروط نموذجي تسيير كل النفايات المنزلية وما شابهها ، أو جزء منها وكذلك النفايات الضخمة والنفايات الخاصة الناتجة بكميات قليلة من

[1] – المرسوم التنفيذي 81-267 المتعلّق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخصّ الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 41 ، لسنة 1981.

الأشغال العمومية ، إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص طبقا للتشريع المعمول الذي يحكم الجماعات المحلية[1].

وفي القانون المقارن فإنّ التشريع المصري[2] بموجب اللائحة التنفيذية رقم 134 لسنة 1968 قضت المادة الخامسة منه بأنّ : " للجهة القائمة على أعمال النظافة – وهي المجلس المحلي المختص – أنّ تتولّى بأجهزتها جمع القمامة والقاذورات والمخلفات ونقلها إلى الأماكن المخصصة لذلك والتخلص منها ، ولها أن تعهد بهذه العمليات أو بعضها إلى متعهّد أو أكثر وفقا للشروط والمواصفات والأوضاع الّتي يقرّرها المجلس المحلي المختص ، كما جعلت نفس المادة لهذه الجهة أيضا تحديد أماكن وضع الفضلات تمهيدا لنقلها ، وأن تخصص صناديق وسلال بالطرقات والميادين بحيث يحظر إلقاء المخلفات في غير الأماكن أو الصناديق أو السلال المخصصة لذلك.

كما أوجب القانون الكويتي على الملزمين بنقل القمامة وضعها في أوعية أو أكياس محكمة الغلق وتجميعها أمام أو على مقربة من المكان الناتجة عنه. وأوجب على البلدية القيام بنقل القمامة من أماكن وضعها إلى أماكن إعدامها ، وذلك بالنسبة للمساكن العادية والجهات الحكومية ، أمّا الفنادق والجمعيات التعاونية والمجمعات السكنية والتجارية والمصانع والمؤسسات العامة ذات الصبغة التجارية الّتي يحدّدها المجلس البلدي فقد ألزمها القانون بنقل القمامة والمخلفات الناتجة عنها إلى أماكن إعدامها[3].

---

[1] – المواد 32 ، 33 من القانون 01-19 المتعلّق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها ، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 ، الجريدة الرسمية ، العدد 77 ، لسنة 2001.

[2] – مشار إليه في مؤلف د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 280.

[3] – المواد 1 ، 2 ، 3 من مرسوم النظافة العامة الكويتي لعام 1977 ، مشار إليه في مؤلف د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 282.

يستخلص ممّا سبق أنّ سلطة الضبط في إطار القانون الإداري ترتبط ارتباطا وثيقا بمكافحة تلوث البيئة ، وذلك لأنّ التلوث هو الوجود غير المناسب للمادة أو الطاقة في البيئة، وهو يؤدّي في الحقيقة إلى الإضرار بالإنسان في أمنه أو صحّته أو سكينته ، ومن هنا تبدو العلاقة وطيدة بين آثار التلوث وأهداف الضبط ، إذ أنّ مكافحة آثار التلوث تدخل ضمن أهداف الضبط ، بل وتكاد تتطابق معها ، لو لا أنّ أهداف الضبط تتسع لتشمل أمورا أخرى مثل الوقاية من خطر المجرمين أو المجانين على الأمن العام[1].

وهذا ما تجلّى لنا من خلال التعرّض إلى عنصر حفظ الصحة العامة ، فإذا كان هذا الأخير يتميّز بانعدام الأمراض وتهديدها ، والذي يتمخّض عن إجراءات تتعلّق بصحة الأشخاص والحيوانات وبمكافحة التلوث عن طريق الوقاية من الأوبئة وجمع النفايات وطرق التخلّص منها ومعالجتها ، وقد وضحنا ذلك بشيء من التفصيل في الفقرات السابقة من خلال ما خوّلته التشريعات من صلاحيات للوالي وللعمدة في مجال حفظ الصحة العامة بل ألزمتهم على اتخاذ التدابير الوقائية اللازمة والسهر على ذلك. وهو ما انعكست آثاره الإيجابية على حماية البيئة كصرف ومعالجة المياه القذرة ، وكذا التخلص ومعالجة كل أصناف النفايات ، من نفايات جامدة حضرية ونفايات منزلية ، ونفايات هامدة ، ونفايات النشاطات العلاجية وغيرها. وقد أوجبت النصوص المتعاقبة على رئيس المجلس الشعبي البلدي تنظيم المزابل العمومية وإحراق القمامة ومعالجتها في أماكن ملائمة.

وفي مجال القانون المقارن فإنّ القانون الفرنسي الصادر في 07 جانفي 1983 المتعلّق بتوزيع الصلاحيات بين البلديات والمحافظات والجهات والدولة في المادة 90 منه وسّع بشكل ملحوظ في سلطة الضبط الإداري، مضيفا بذلك للفقرة السادسة من المادة

[1] – د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 57 وما بعدها.

(L,131-2) من قانون البلديات اختصاصاً جليّاً للعمدة للوقاية والعمل على وقف "الملوّثات بشتّى أنواعها"، وقد علّق الأستاذ **ميشال بريير *M. PRIEUR*** على هذا النصّ القانوني قائلا : « في الواقع إنّ النصّ هو إقرار لسلطة عامة ضمنية » مستشهدا في ذلك بحكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1980 بشأن (Commune d'ardres) الذي سبق له إقرار أنّ تلوّث المياه يشكّل سببا لتدخّل العمدة بصفته الضبطية[1].

إذاً ، هذه الإجراءات وغيرها تؤكد دور الضبط الإداري العام في حفظ الصحة العامة وحماية البيئة في آن واحد.

المطلب الثاني : دور التشريع في حفظ السكينة العامة وأثر ذلك على حماية البيئة.

إنّ المقصود بالسكينة العامة يتمثّل في المحافظة على هدوء وسكون الطرق والأماكن العامة، لوقاية الناس من الضوضاء والإزعاج والصخب والمضايقات السمعية، خاصة في أوقات راحتهم، من ذلك مكبرات الصوت، وآلات التنبيه في السيارات، وأصوات الباعة المتجوّلين، وتتمثل المحافظة على السكينة العامة كذلك في منع الأصوات المرتفعة المنبعثة من المنازل نتيجة سوء استعمال الراديو أو التلفاز أو أجهزة التسجيل أو غير ذلك[2].

---

[1] - C.E, admettant déjà que la pollution des eaux constitue un motif d'intervention du Maire au titre de la police municipale.
C.E. 28 Nov. 1980, Commune d'ardres.
M. PRIEUR, Droit de l'environnement, 2 ème éd, Dalloz, Paris, 1991, p 410.

[2] – د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 75.

إذاً ، من خلال هذا التعريف الوجيز للسكينة العامة نتأكّد من أنّ الضوضاء هو آفتها. وعليه فما المقصود بالضوضاء ومستوياتها ؟ وما هي مصادرها والآثار المترتبة عنها؟ نوضح ذلك فيما يلي :

أوّلا : الضوضاء آفة السكينة العامة.

1- **تعريف الضوضاء :**

أ) **التعريف اللغوي :**

في المعجم الوسيط ، تعني الصياح والجلبة أو أصوات الناس في الحرب أو غيرها[1] وفي معجم **لاروس *LAROUSSE*** الفرنسي تعني الضوضاء ، مجموعة من الأصوات غير المتناسقة.

ب) **التعريف الاصطلاحي :**

عرفت الجمعية القانونية الفرنسية الضوضاء بكل ما يحسه السمع من أصوات غير مرغوب فيها أو مزعجة. أمّا دائرة المعارف البريطانية فقد عرّفت الضوضاء بأنّها : الصوت غير المرغوب فيه. ودائرة المعارف الأمريكية عرّفتها بأنّها الضغط الذي يؤذي الإنسان وغيره من الحيوان[2].

كما أنّ الفقيه **جان لامارك *J. LAMARQUE*** عرّفها بقوله : يمكن تعريف الضوضاء بأنّها صوت أو مجموعة من الأصوات المزعجة وغير المرغوب فيها.

أمّا الدكتور **مصطفى أحمد شحاته** فقد عرّف الضوضاء بأنّها : كل صوت غير مرغوب أو مطلوب ، أو أي صوت عديم الفائدة ولا قيمة له ، سواء كان صوت طبيعة من

---

[1] – محمد عبد القادر القفي ، البيئة ، مشكلها وقضاياها وحمايتها من التلوث، ص 79، مشار إليه في مؤلف د. داود الباز ، حماية السكينة العامة – دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية– دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 162 وما بعدها.

[2] – انظر ، داود الباز ، المرجع نفسه ، ص 155.

حولنا أو الآلات في مصانعنا أو أدوات الانتقال والمواصلات في شوارعنا ، أو أصوات أجهزة الإرسال في بيوتنا أو كلام الناس وصياحهم من حولنا[1].

من خلال التعاريف السابقة سواء اللغوية أو الاصطلاحية فإنّ الضوضاء ليست كل صوت وإنّما هي الأصوات الّتي تزيد على حدّ معيّن يؤذي السمع ويكون غير مرغوب فيه. وعليه فما هي مستويات الأصوات المؤذية وغير المرغوب فيها ؟

2- **تحديد مستويات الضوضاء** :

لقد اعتمدت الأبحاث العلمية وحدة قياسية لقياس الضوضاء تعرف بوحدة الديسبال le décibel وجهاز لقياس هذه الوحدة " سنومتر Sonomètre " قسم لثلاث درجات (أ–ب–ج) بحسب درجة الضوضاء[2].

إذاً ، يستخدم الأخصائيون في مجال تحديد شدّة الصوت وقياس الضوضاء وحدة قياس تسمّى الديسبال le décibel ، ويعرف الديسبال بأنّه أقل تغير في علو الصوت يمكن أن تسمعه أذن الإنسان ، وبواسطة هذه الوحدة يمكن تحديد ما يلائم الأذن العادية من أصوات، وتعتبر الأصوات هادئة متى كانت شدّتها بين 0 و50 ديسبال ومتوسطة الارتفاع بين 50 و70 ديسبال ، وهي مرتفعة حين تزيد شدّتها على 75 ديسبال[3].

---

[1] – د. داود الباز ، المرجع السابق ، ص 156.

[2] – د. أحمد محمود سعد ، المرجع السابق ، ص 78.

[3] – محمد عبد القادر القفي ، البيئة ، مشكلها وقضاياها وحمايتها من التلوث ، ص 79 ، مشار إليه في مؤلف د. داود الباز ، حماية المرجع السابق ، ص 162 وما بعدها.

أمّا المشرع الجزائري فقد حدّد هذه المستويات من خلال المرسوم التنفيذي رقم -184 93 المنظم لإثارة الضجيج[1] والذي صدر تطبيقا للمادة 121 من القانون رقم 83-03 المتعلّق بحماية البيئة.

وقد أشار هذا المرسوم إلى مستويات الضجيج المقبولة في أماكن ، وغير المقبولة في أخرى ، كما قسمها إلى ما يمكن قبوله في النهار ، وما يمكن قبوله بالليل.

وبناءً على ذلك فإنّ مستوى الضجيج الأقصى الممكن قبوله في المناطق السكنية والطرق ، والأماكن العامة ، والخاصة هو سبعين 70 ديسبال في النهار من الساعة (السادسة 6 إلى الساعة الثانية والعشرين 22) و45 ديسبال في الليل من الساعة الثانية والعشرين 22 إلى الساعة السادسة 6).

واستثناءً على ما سبق فقد وضعت حدود أدنى في أماكن معيّنة مراعاة لظروفها الخاصة ، وهذه الأماكن هي المؤسسات الإستشفائية ، والمؤسسات التعليمية ، وكذا مساحات التسلية والاستراحة ، فمستوى الضجيج الأقصى الممكن قبوله في الأماكن المشار إليها يجب أن لا يتجاوز 45 ديسبال في النهار من الساعة (6 - 22) و40 ديسبال في الليل من الساعة (22 - 6).

فما تجاوز الحدود القصوى المبيّنة أعلاه ، يعتبر مسّا بالهدوء في الجوار ، وإزعاجا شديداً وإضرارا بالصحّة وتعريضا بطمأنينة السكان[2].

وبعد تعريف الضوضاء وتحديد مستوياتها يثور التساؤل حول مصدرها والآثار المترتبة عنها.

---

[1] – انظر ، الجريدة الرسمية ، العدد 50 ، الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1993.

[2] – انظر المواد 2 ، 3 ، 4 من المرسوم التنفيذي رقم 93 – 184 المنظم لإثارة الضجيج ، الجريدة الرسمية ، العدد 50 ، لسنة 1993.

3- **مصادر الضوضاء :**

إنّ مصادر الضوضاء تتمثل في وسائل النقل بأنواعها المختلفة ، والصناعات التحويلية، والمنشآت التجارية ، كما تتمثل أيضا في الأصوات المرتفعة الصادرة عن الراديو والتلفزيون وتلك المنبعثة من قاعات الحفلات ، والأصوات المرتفعة للباعة المتجولين وخاصة مستعملي مكبرات الصوت ، وتوضيح ذلك فيما يلي :

أ) الضوضاء الصادرة عن وسائل النقل :

إنّ وسائل النقل بأنواعها المختلفة مصدر للضوضاء مع اختلاف درجاتها من وسيلة لأخرى. فالضوضاء الناتجة عن السيارات والدراجات النارية يختلف مصدرها ، فهناك المنبعثة من المحركات ، وتلك الّتي مصدرها آلة التنبيه ، وأخرى ناجمة عن احتكاك الإطارات بسطح الأرض عند استخدام الفرامل أثناء السير بسرعة عالية.

إضافة إلى مركبات النقل ، هناك قطارات السكك الحديدية الّتي تعدّ مصدرا رئيسيا للضوضاء تعتمد شدّتها على عدد القطارات الّتي تمرّ في كل ساعة. كما أنّ السكان الذين يعيشون على الساحل ، أو بالقرب من البحيرات والأنهار ، يتعرّضون لضوضاء محركات السفن ، بالإضافة إلى أبواقها المزعجة للغاية. أمّا وسائل النقل الجوي فإنّ الضوضاء الناتجة عن الطائرات هي مصدر إزعاج للموجودين بالمطارات ، وأولئك الذين يقطنون بالقرب منها ، فعمليات الهبوط والإقلاع المتتالية تؤذي السمع وتؤثر على الجهاز العصبي.

ب) الضوضاء الصادرة عن المصانع :

إنّ المصانع تعتبر المصدر الرئيسي للضوضاء ، كمصانع الحديد والصلب والصناعات المعدنية ، وصناعة النسيج ومصانع الورق ومعامل تكرير البترول...الخ ، كذا ورشات النجارة وورشات إصلاح السيارات ، وسائر الصناعات الإنتاجية.

فالضوضاء المنبعثة من المصانع والورش الحرفية تسبب ضررا للعاملين ، وضررا لأولئك القاطنين بالقرب منها.

ج) مصادر أخرى للضوضاء :

إنّ ما يصدر من ضوضاء وضجيج من صالات الرقص والحفلات والملاهي الليلية والفنادق الكبرى، يلاحظ عليه أنّه يمتدّ حتّى مطلع الفجر، أو ساعات الليل المتأخرة، وهي تسبب مضايقة شديدة للذين يسكنون قريبا منها تتمثّل في إقلاق راحتهم، وتبديد سكون ليلهم الهادئ، وتوصف بأنّها ضوضاء غير عادية، تتيح الفرصة للمطالبة بالتعويض عن أضرارها. سيما إذا كان مستغلو هذه المنشآت لم يأخذوا الاحتياطات اللازمة، كالمواد العازلة للصوت، أو عدم مراعاة القرارات الخاصة بالمحافظة على السكينة العامة أو الحصول على ترخيص مسبق من الجهة الإدارية أو تجاوزوا حدود هذا الترخيص[1].

كما أنّ الصخب والضجيج الناجمين عن السلوك الشخصي يعدّ صاحبها مقترفا لخطأ يرتب المسئولية وفقا للقواعد العامة للمسئولية التقصيرية وتطبيقا لذلك قضي بمسئولية الجار عن الأصوات الفاحشة الناجمة عن استعماله الطائش للراديو ، لا سيما إذا كان المضرور جاراً مريضا لا يمكنه تحمّل هذا التهور ، كما تترتب مسؤولية الحلواني عن الأصوات الناجمة عن سير العمل في معمله في الأوقات المتأخرة من الليل مخالفا بذلك اللوائح ، ومسؤولية صاحب المخبزة عن الضجيج الحاصل أثناء الليل[2].

4- آثار الضوضاء :

[1] – انظر ، فيصل ذكي عبد الوهاب ، أضرار البيئة في محيط الجوار والمسئولية المدنية عنها ، ص 236 وما بعدها. مشار إليه د. داود الباز، المرجع السابق ، ص 175.

[2] – د. أحمد محمود سعد ، المرجع السابق ، ص 199.

إنّ الضوضاء يحرم الأفراد من التمتع بالهدوء في الأماكن الّتي يشغلونها ، وقد يؤدّي إلى إصابتهم ببعض الأمراض ، وفضلا عن ذلك فإذا كان الضوضاء صادرا من مطارات مثلا يحرم الأفراد من مزايا مالية تصيبهم من جراء انخفاض قيمة العقارات الّتي يمتلكونها ، وهذا يعدّ في ذاته ضررا في الذمة المالية يستوجب التعويض. « كما أنّ من آثار الضوضاء التأثير على إفراز الهرمونات في الجسم ، واضطرابات الهضم ، وبالتالي الإصابة بقرحة المعدة ، بالإضافة إلى أنّه يؤدّي إلى ضيق التنفس ، وارتفاع نسبة السكر في الدم وإلى ضعف السمع...الخ »[1].

إذاً ، بعد تبيان الضوضاء والآثار الضارة المترتبة عنها ، فما هي الإجراءات والتدابير التشريعية المتعلّقة بحماية السكينة العامة.

ثانياً : إجراءات وتدابير حفظ السكينة العامة.

إنّ مهمّة الضبط الإداري تتمثّل في هذا المجال في اتخاذ كافة التدابير والإجراءات لحفظ وصون راحة المواطنين بالحدّ من الضوضاء وما يقلق الراحة والطمأنينة. وقد أوجبت ذلك وأكّدته التشريعات المتعاقبة. فقد أشارت المادة 96 من قانون الولاية على مسؤولية الوالي عن المحافظة على النظام العام والسلامة والسكينة العامة.

وقضت المادة 75 من قانون البلدية بأن يتولّى رئيس المجلس الشعبي البلدي... على الخصوص ما يأتي :

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأملاك.
- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية الّتي يجري فيها تجمع الأشخاص

[1] – د. داود الباز ، المرجع السابق ، ص 183 وما بعدها.

- المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها.

وكان المرسوم 83-373 المحدّد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام قد قضى بما يلي :

يجسد الوالي سلطة الدولة على صعيد الولاية ، ويتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها جميع الإجراءات الّتي من شأنها أن تضمن في كل الظروف السلم والاطمئنان والنظافة العمومية (المادة 1).

وفي هذا الشأن صدر المرسوم 81-267 المتعلّق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخصّ الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية المشار إليه سابقا ، حيث خوّله صلاحيات وسلطة اتخاذ وتنفيذ كل التدابير والإجراءات الرامية إلى حفظ الراحة العامة والطمأنينة العامة ، بقمع كل إخلال بذلك ، وأن يضبط تنظيم الأسواق والمعارض وأسواق الخضر والفواكه وكل التجمعات الأخرى من نفس النوع.

وعلى هذا التنظيم أن يضبط خصوصا ما يأتي :

- ساعات فتح هذه المحلات وإغلاقها.
- الأماكن المخصصة للعرض والبيع.
- وقوف السيارات ومرورها.

كما يضبط تنظيم العروض الفنيّة العمومية ، ويسلم الرخص القبلية لتنظيم العروض الفنية الّتي تقام بمناسبة الحفلات الخاصة مع إعطائها صبغة تضمن الطمأنينة العمومية[1].

[1] - المواد 14 ، 15 ، 16 من المرسوم 81-267 المتعلّق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخصّ الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية ، المؤرخ في 1981/10/10 ، الجريدة الرسمية ، العدد 41 ، لسنة 1981.

وقد وسّع قانون حماية الصحة وترقيتها نطاق المخاطبين بحماية السكينة العامة إذ ألزم جميع المواطنين بمراعاة قواعد الوقاية من مضار الضجيج.

كما أشار إلى أنّ تدابير الحماية من مضار الضجيج تحدّد في مجال السكن والعمل وفي الأنهج والشوارع ومدن البلاد طبقا للتشريع والتنظيم الجاري بهما العمل ، وكذا تتمّ مراقبة تنفيذ قواعد مكافحة الضجيج بنفس الإجراءات[1].

أمّا فيما يتعلّق بالقانون المقارن فإنّ التشريع الفرنسي يخول العمدة والوالي سلطات لمنع وتوقي كل ما يخل بالسكينة العامة في إطار ما يسمح به القانون ، ومن ذلك المادة 131 فقرة 13 من قانون الصحة العامة ، ومما جاء فيه : " لغرض حماية صحة الجوار ، فإنّ أي ضوضاء تحدث دون داع ، أو تنجم عن خطأ في اتخاذ الاحتياطات تكون ممنوعة "[2].

ومن سلطات العمدة لحماية السكينة العامة :

1- الاعتناء بكل ما يخلّ بالسكينة العامة ، من ضوضاء وتجمهر صاخب ، وجلبة وحشود، تقلق راحة المواطنين ، والأفعال المخلة بالسكينة العامة.

2- على العمدة المبادرة بوقف الأنشطة الفردية والجماعية المخلّة بسكينة المواطنين الّتي تسبب بنشاطها أضرارا جانبية للسكان.

---

[1] – المواد : 46 ، 47 ، 48 من القانون 85-05 المتعلّق بحماية الصحّة وترقيتها ، المؤرخ في 1985/02/16 ، الجريدة الرسمية ، العدد 08 ، لسنة 1985.

[2] - « Afin de protéger la santé du voisinage, tout bruit causé sans nécessité ou dû à un défaut de précaution est interdit » . M. Despax, Droit de l'environnement, Litec, 1980, p 449.

– انظر للمزيد ، د. داود الباز ، المرجع السابق ، ص 216 وما بعدها.

ويقوم الوالي كذلك بمنع كل ما من شانه أنّ يخلّ بالسكينة العامة ، ويعمل على حفظ النظام في التجمعات الكبيرة. ولا يستطيع العمدة أن يتخذ إجراءات أو تدابير مضادة لما اتخذه الوالي.

نستخلص ممّا سبق أنّ السكينة العامة تتمثل في المحافظة على هدوء وسكون الطرق والأماكن العامة ، لوقاية الناس من الضوضاء والصخب والمضايقات السمعية ، خاصة في أوقات راحتهم. كما بينا أنّ الضوضاء هي آفة السكينة العامة ولتفاديها وضع الأخصائيون وحدة قياس بموجبها وبواسطتها يمكن تحديد ما يلائم الأذن العادية من أصوات ، وبناء على ذلك تدخل المشرع بتحديد مستويات الضجيج المقبولة في أماكن ، وغير المقبولة في أماكن أخرى ، كما قسّمها إلى ما يمكن قبوله في النهار ، وما يمكن قبوله في الليل. كما أوضحنا أنّ للضوضاء مصادر عدّة ، فمنها ما تصدره وسائل النقل بأنواعها المختلفة ، وما تصدره المنشآت الصناعية والتجارية ، وتلك المنبعثة من قاعات الحفلات ، وما ينبعث من أصوات مقلقة من مكبرات الصوت وكل ذلك يؤدّي إلى إحداث آثار ضارة بالجوار ، كحرمان الأفراد من التمتع بالهدوء في الأماكن الّتي يشغلونها ، كما أنّه قد يؤدّي إلى إصابتهم ببعض الأمراض منها التأثير على إفراز الهرمونات في الجسم ، واضطرابات الهضم وبالتالي الإصابة بقرحة المعدة ، بالإضافة إلى أنّه يؤدّي إلى ضيق في التنفس...الخ.

وكما بيّنا في الفصل السابق ، فإنّ الضوضاء يعتبر من ملوثات الهواء ، وعليه فإنّ التشريعات المتعاقبة قد خولت سلطات الضبط الإداري العام : الوالي ، ورئيس المجلس الشعبي الولائي صلاحيات واسعة لحماية السكينة العامة ، بل ألزمتهم باتخاذ التدابير اللازمة لوقايتها والسهر على ذلك ، ومن ذلك إجراءات ضبط الأسواق وتنظيمها ، وكذلك تنظيم العروض الفنية العمومية ، وتسليم الرخص القبلية لتنظيم العروض الفنية الّتي تقام بمناسبة

الحفلات الخاصة ، مع إعطائها صبغة تضمن الطمأنينة العمومية ، وأيضا ألزمت النصوص التشريعية المواطنين بمراعاة قواعد الوقاية من مضار الضجيج وأن تتخذ تدابير الحماية من مضار الضجيج على نطاق واسع أي مجال السكن والعمل وفي الأنهج والشوارع وجميع مدن البلاد ، ولهذه التدابير أهمية كبيرة في حفظ السكينة العامة وحماية البيئة الجوية من التلوث.

لكن رغم وجود التشريعات المتعلّقة بالسكينة العامة ، فإنّها لا تتطابق مع الواقع ، فالمظاهر المخالفة للقانون في هذا الشأن كثيرة ، وممّا يلاحظ يوميا استعمال آلات التنبيه للسيارات لغير أغراضها وفي غير أوقاتها وأماكنها المحدّدة قانونا. إذ أصبحت كظاهرة للتخاطب أحيانا ، فاستُعملت للمناداة على من هو في أعلى العمارة ، أو لتحية الأصدقاء في الشوارع ، وقد استعملها سائقو سيارات مواكب الأعراس في غسق الليل ، محدثة ضجيجا وضوضاء وهي متّجهة إلى قاعة الحفلات أو مغادرة لها ، كما أنّ هذه القاعات ذاتها تحوّلت إلى مصدر لضوضاء غير عادية ، تمتدّ أحيانا إلى ساعات متأخرة من الليل ، مسبّبة مضايقة شديدة للذين يسكنون قريبا منها ، تتمثّل في إقلاق راحتهم ، وتبديد سكون ليلهم الهادئ ، دون مبالاة من أصحابها ولا اهتمام بالقرارات الخاصة بالمحافظة على السكينة العامة متجاوزين لحدود التراخيص الممنوحة لهم ، ونرى أنّ ذلك يستدعي ويتطلّب اهتماماً وحزما من قبل هيئات الضبط حفظا للسكينة العامة ، والأمن العام ، وحماية المواطنين من الضوضاء والتلوث السمعي.

المطلب الثالث : دور التشريع في حماية الآداب العامة.

لقد أُبعد في بداية الأمر عن نطاق وظيفة الضبط الإداري المحافظة على ما يسمّى بالنظام العام الأدبي ، على نحو ما تعبّر عنه الأفكار والمعتقدات والأحاسيس ، وذلك ما لم

يكن الإخلال بهذا النظام خطيرا ، ويكون من شأنه تعكير صفو النظام العام المادي ، وتهديده تهديدا مباشرا.

وقد حدّد لاحقا نطاق الآداب العامة الّتي يجوز لسلطات الضبط الإداري التدخل لحمايتها ، فيقصد بالآداب العامة في هذا السياق تلك الّتي تمثّل الحدّ الأدنى من الأفكار والقيم الخلقية الّتي تواضع عليها الناس ، فهي تمثل جزءاً من الأخلاق العامة متفق عليه كحدّ أدنى يراه المجتمع واجب الاحترام والتقدير ، ويتحدّد هذا الجزء في ضوء العادات والتقاليد والأعراف وأحكام القضاء ، وعلى ذلك فليس هناك تطابق بين الآداب العامة والأخلاق العامة ، لأنّ القول بالتطابق يؤدّي إلى اتسام سلطات الضبط الإداري في تقييد الحريات العامة بدعوى المحافظة على الأخلاق العامة ولذلك يتعيّن التأكيد على أنّ الآداب العامة لا تشمل كل مبادئ الأخلاق ، بل حدّا أدنى منها ، لأنّ الآداب العامة لو تطابقت مع الأخلاق لأدّت إلى انقلاب الدولة إلى دولة استبدادية يتحول فيها القانون من ضبط السلوك الاجتماعي إلى الرقابة على الضمائر[1].

ويعتبر معيارا للآداب العامة الناموس الأدبي الذي يسود العلاقات الاجتماعية في دولة معيّنة وزمن معيّن ، وهو مجموعة من القواعد وجد الناس أنفسهم ملزمين باتباعها ولو لم يأمرهم القانون بذلك ، وهذا الناموس الأدبي هو وليد المعتقدات الموروثة والعادات المتأصلة وما جرى به العرف وتواضع عليه الناس ، وإلى جانب ذلك ميزان إنساني يزن الحسن والقبح ، ونوع من الإلهام البشري يميّز بين الخير والشر[2].

[1] – د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري ، المرجع السابق ، ص 96 وما بعدها.

[2] – د. عبد الرزاق أحمد السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني ، الجزء الأوّل ، ص 400 وما بعدها.

ولقد سبق توضيح مفهوم الآداب العامة فقها وقضاء وتشريعا حين التعرّض لأغراض الضبط الإداري العام. وعليه فسنبرز في هذه الفقرات دور التشريع في حفظ الآداب العامة ، وما خوّله للضبط الإداري العام من سلطات في هذا الشأن.

إنّ المادة 98 من قانون الولاية[1] أوضحت بجلاء مسؤولية الوالي عن المحافظة على النظام العام والأمن والسكينة العامة ، وكما بيّنا آنفا فإنّ الآداب العامة من عناصر النظام العام. وشمولية النص تقتضي احتواءه على صون الآداب العامة ، ونفس الغاية توختها المادة 75 من قانون البلدية[2] إذ قضت بتولّي رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص ما يأتي :

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأملاك.
- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية الّتي يجري فيها تجمع الناس.

فالمحافظة على النظام العام ، وكذا المحافظة على حسن النظام ، تستهدف من بين ما تبتغيه حفظ الآداب العامة.

وكان المرسوم 81-267 المتعلّق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي ، فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العامة[3] قد أوجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ وينفذ في إطار التنظيم المعمول به ، كل الإجراءات الّتي من شانها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة ، كما أوجب عليه أن يقمع كل عمل من شأنه أنّ يخلّ بذلك (المادة 14).

---

[1] – القانون 90-09 المتعلّق بالولاية ، المؤرخ في 7 أفريل 1990 ، الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، لسنة 1990.

[2] – القانون 90-08 المتعلّق بالبلدية ، المؤرخ في 7 أفريل 1990 ، الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، لسنة 1990.

[3] – المرسوم 81-267 المتعلّق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخصّ الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية ، المؤرخ في 1981/10/10 ، الجريدة الرسمية ، العدد 41 ، لسنة 1981.

إذاً ، من واجبات الضبط الإداري حفظ الآداب العامة وصيانتها من أي إخلال بها ، سواء اتخذ هذا الأخير صفة الفعل أو الصورة أو اللباس أو الكلمة وسواء كان ذلك في الطرقات أو الأماكن العمومية.

كما اعتبر المشرع المصري الآداب العامة جزءا من النظام العام بنصّه في المادة 184 من الدستور المصري لعام 1971 على أنّ : " الشرطة هيئة مدنية نظامية رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية ، وتؤدّي الشرطة واجبها في خدمة الشعب وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن وتسهر على النظام والأمن العام والآداب ، وتتولّى تنفيذ ما تفرضه عليه القوانين واللوائح من واجبات وذلك كله على الوجه المبيّن في القانون ".

وقد تدخل المشرع وأصدر القانون رقم 109 لسنة 1971 الخاص بهيئة الشرطة ، فنصّت المادة الثالثة منه على أنّ : " تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب وبحماية الأرواح والأعراض والأموال ، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها ، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات ، وتنفيذ ما تعرضه عليها اللوائح والقوانين من واجبات "[1].

إذاً ، إنّ كلا من التشريع الجزائري والتشريع المصري قد وضع نصوصا لحماية الآداب العامة ، ومن ثمّ خوّل لسلطات الضبط الإداري العام صلاحيات لحفظه في حدود ما بيّناه سلفا ، أي تلك الآداب العامة الّتي تمثّل الحدّ الأدنى من الأفكار والقيم الخلقية الّتي تواضع عليها الناس ، والمتفق عليها كحدّ أدنى يراه المجتمع واجب الاحترام والتقدير في ضوء العادات والتقاليد والأعراف ، وأحكام القضاء.

[1] – مشار إليه في مؤلف د. عبد العليم عبد المجيد مشرف ، المرجع السابق ، ص 102.

المطلب الرابع : دور التشريع في حماية جمال المدن ورونقها وروائها.

لقد تطوّرت الحاجات الإنسانية تطوّرا كبيرا وتنوّعت تنوّعا متزايدا في القرن العشرين ، بحيث أصبح على المشرع أن يتطوّر معها في نفس الاتجاه لإشباعها. فبعد أن تحقق للأفراد الحق في حماية الصحة العامة والأمن العام والسكينة العامة ، بدأ الاهتمام بجمال رونق المدن بحيث تبعث الهدوء والراحة النفسية في نفوس الأفراد ، ومن ثمّ ظهرت إلى الوجود المطالبة بحماية قانونية لجمال الرونق والرواء[1].

وقد أصدر المشرع الفرنسي العديد من القوانين تستهدف حماية جمال الرونق والرواء منها قانون 2 ماي لسنة 1930 الخاص بتنظيم المدن وقانون 12 أبريل لسنة 1943 المعدّل بالقانون الصادر في 29 ديسمبر 1979 المتعلّق بالرقابة على لصق الإعلانات ، وأخيرا مرسوم 28 ماي 1970 المنظم لتصاريح البناء[2].

كما أنّ المشرع الجزائري بدوره أصدر العديد من التشريعات تستهدف تنظيم المدن وحماية جمالها من ذلك : الأمر 66-62 الصادر بتاريخ 26 مارس 1966 المتعلّق بالمناطق والمواقع السياحية ، والأمر 67-281 لسنة 1967 المتعلّق بالحفريات وحماية الأماكن والآثار التاريخية والطبيعية ، والقانون 82-02 لسنة 1982 المتعلّق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء ، والقانون 90-02 لسنة 1990 المتعلّق بالتهيئة العمرانية ، والقانون 02-08 لسنة 2002 المتعلّق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها.

ونورد تفصيلا لذلك من خلال بعض القوانين :

---

[1] – انظر ، د. عبد العليم عبد المجيد مشرف ، المرجع السابق ، ص 110.

[2] - A. DE LAUBADERE et autres, Traité de droit administratif, T.1, p 667.

فلقد قضت المادة 107 من قانون البلدية[1] على أن تتكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية لا سيما في مجال ما يأتي :

- صرف ومعالجة المياه القذرة والنفايات الجامدة الحضرية.
- نظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات الّتي تستقبل الجمهور.
- مكافحة التلوث وحماية البيئة.

وأوردت المادة 108 منه في فقرتها الأولى ما يلي : " تتكفل البلدية بإنشاء وتوسيع وصيانة المساحات الخضراء و... ".

كما قضى المرسوم 81-267 المحدّد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق والنقاوة والطمأنينة العامة بأن : " يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي خصوصا على ما يلي :

- تهيئة مساحات حضرية ومساحات لإيقاف السيارات.
- يقوم فضلا على ذلك بتجميل الطرق وينشئ في المناطق الحضرية ساحات للراجلين (المادة 2 ، الفقرتان 5 ، 6).

كما نصّت المادة 4 من نفس المرسوم على أن : " يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على إنارة الطرق العمومية وصيانة شبكة الإنارة. كما يسهر بالإضافة إلى ذلك على تشذيب المغروسات وتصفيفها، على إنشاء وصيانة المساحات الخضراء ، والحدائق العمومية ، وحظائر التسلية "[2].

---

[1] – القانون 90-08 المتعلّق بالبلدية ، المؤرخ في 7 أفريل 1990 ، الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، لسنة 1990.

[2] – المرسوم 81-267 المتعلّق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخصّ الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية ، المؤرخ في 1981/10/10 ، الجريدة الرسمية ، العدد 41 ، لسنة 1981.

مما سبق يتضح أنّ على الضبط الإداري البلدي أن يسهر على نظافة وجمال الطرق والساحات العمومية بالإنارة والتشجير وكذا تهيئة الساحات الخضراء والحدائق العمومية للتسلية من أجل جمال المدن ، ونفس الاهتمام ورد بقوانين أخرى.

ومن ذلك ما قضت به المادة الأولى من القانون 90-29 المتعلّق بالتهيئة والتعمير[1] ، والّتي حدّدت الأهداف الّتي يسعى إلى تحقيقها من تنظيم للأراضي ، والموازنة بين السكن والفلاحة والصناعة ، وكذا وقاية المحيط والتراث في إطار السياسة العامة للعمران ، ونصها كما يلي : " يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة ، وأيضا وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية ".

وقد تضمن هذا القانون أيضا ما مفاده :

وجوب خضوع البنايات للقواعد العامة للتهيئة والتعمير وفقا لما يلي :

لا تكون قابلة للبناء إلاّ القطع الأرضية :

- الّتي تراعي الاقتصاد الحضري عندما تكون هذه القطع داخل الأجزاء المعمرة للبلدية.
- الّتي تكون في الحدود المتلائمة مع القابلية للاستغلالات الفلاحية عندما تكون موجودة على أراضي فلاحية.
- الّتي تكون في الحدود المتلائمة مع ضرورة حماية المعالم الأثرية والثقافية.

[1] – القانون 90-29 المتعلّق بالتهيئة والتعمير ، المؤرخ في 1990/12/01 ، الجريدة الرسمية ، العدد 52 ، لسنة 1990.

كما أنّه لا يمكن تشييد أي بناء أو سياج داخل الأجزاء المعمرة من البلدية إلاّ إذا ابتعد بأربعة أمتار على الأقل من محور الطريق المؤدّي إليه ، وفي حالة وجود هذه البنايات أو السياجات من الصلب ، من قبل ، على جانب من الطريق ، يعتبر محور الطريق كأنّه يبعد بأربعة أمتار عن السياجات أو البنايات الموجودة.

وأيضا لا يمكن أنّ يتجاوز علوّ البنايات في الأجزاء المعمرة من البلدية متوسط علو البنايات المجاورة ، وذلك في إطار احترام الأحكام المنصوص عليها في التشريع المعمول به وخاصة ما يتعلّق بحماية المعالم التاريخية.

يجب أن يكون علو البنايات خارج الأجزاء المعمرة منسجما مع المحيط. ويجب أيضا أن يستفيد كل بناء معدّ للسكن من مصدر للمياه الصالحة للشرب، كما يجب أن يتوفر على جهاز لصرف المياه يحول دون رمي النفايات على السطح[1].

إذاً ، لقد تضمنت التشريعات السابقة أحكاما وقواعد ترمي إلى الاهتمام بجمال المدن من تخطيط محكم ، وإنارات ، ومساحات خضراء ، والحث على نظافة المحيط...الخ، وقد أوجبت على سلطات الضبط الإداري العام حماية وحفظ جمالها ورونقها وروائها ، وكذا رعايته والاهتمام به.

غير أنّ إصدار النصوص القانونية غير كاف ، إذا لم يُجسّد ويُفعل في الواقع فقد ورد بعرض حول حماية البيئة لمفتشية البيئة لولاية تلمسان ما يلي :

« إنّ التطور العمراني والصناعي والاستغلال اللاّعقلاني للأراضي الفلاحية والغابية والسهبية ، أثر سلبيا على البيئة والثروات.

[1] – انظر ، المواد : 3 ، 4 ، 5 ، 6 ، 7 من القانون 90-29 المتعلّق بالتهيئة والتعمير ، المؤرخ في 1990/12/01 ، الجريدة الرسمية ، العدد 52 ، لسنة 1990.

فمختلف السياسات المتّبعة في هذا المجال ، على أساس تخطيط قصير المدى ، أهملت نظرة النمو الدائم والشامل ، وأدّت إلى مساس خطير بالثروات وبالصحة العمومية وبالإطار المعيشي للمواطن ، وكذلك على كلّ اقتصاد يراد له أن يكون مثمراً ودائما[1].

وفي نفس العرض وتحت عنوان : " التهيئة العمرانية والمساحات الخضراء " أشارت إلى ما يلي : " بعد اختتام دراسة المخططات العمرانية لجميع البلديات يستلزم الآن الاعتناء الخاص بالحفاظ ونمو المساحات الخضراء بالمدن والقرى وتنظيف وتزيين المحيط من أجل حياة أفضل للمواطنين "[2].

فهذه الفقرة بما تضمنته من عبارات أرادت مفتشية البيئة من خلالها تنبيه ولفت انتباه المعنيين لخطورة عدم الاعتناء بالبيئة ، وذلك بالعمل على المحافظة على المساحات الخضراء الموجودة ، وكذا العمل على ازديادها بالمدن والقرى مع التنبيه أيضا على ضرورة تنظيف وتزيين المحيط.

ونحن بدورنا نؤيّد ما ذهبت إليه مفتشية البيئة ، ونحث السلطات بالعمل الدؤوب من أجل تطبيق مضامين النصوص القانونية المشار إليها في الفقرات أعلاه ، مع الاهتمام بالأجهزة ذات العلاقة بنظافة المحيط وحماية البيئة ، وتوفير الوسائل الضرورية لها ، والأخذ بمقترحاتها وتفعيلها.

وعلى سبيل المثال لا الحصر ، فإنّ مكتب النظافة للبلدية المكلف مع المصالح المعنية بمقتضى المرسوم رقم 87-116 الصادر بتاريخ 1997/06/30.

---

[1] – مفتشية البيئة لولاية تلمسان ، عرض حول حماية البيئة ، مقدم في اليوم الدراسي مع المجموعات المحلية وسلك القضاء ، بتاريخ 2 ماي 1998 ، ص 1.

[2] – مفتشية البيئة لولاية تلمسان ، المرجع السابق ، ص 7.

- بدراسة واقتراح كل المعايير من أجل المحافظة الدائمة للنظافة الصحية في كلّ الأماكن العمومية.
- النوعية الميكروبيولوجية للمياه المستهلكة منزليا ، ومعالجتها حين يتطلب الأمر.
- احترام شروط الجمع والتخلص من القاذورات الصلبة الحضرية وعلاج المياه القذرة.
- مراقبة نوعية مياه السباحة.

وقد سجلت مفتشية البيئة بشأنه الملاحظة التالية : « على مستوى هذه المكاتب ، يلاحظ النقص في العناية بها ويتطلب الأمر إعطاءها كل الأهمية اللازمة والإمكانيات الضرورية من أجل مساهمتها الفعالة في تحسين البيئة الحضرية منها والصحية والطبيعية»[1].

يستفاد من ذلك أنّ عدم الاهتمام بمكاتب النظافة للبلدية والمصالح المعنية بتوفير الوسائل اللازمة والضرورية لها للقيام بمهامها يؤدّي حتما إلى عدم الاعتناء بجمال المحيط ونظافته مما ينجم عنه الإضرار بالبيئة وبالصحة العامة وتشويه المناظر العامة للمدينة.

المطلب الخامس : أثر حفظ عناصر النظام العام على حماية البيئة.

لقد لاحظنا ممّا سبق من تعريفات للتلوث في الفقرات السابقة أنّ الفقه يتناوله من خلال الأثر المترتب عليه من حيث النيل من البيئة ، سواء تمثل ذلك في الإضرار بالإنسان أو بالأشياء بما يخلّ بالنظام القانوني للمجتمع أي أنّه تغيير للوسط الطبيعي على نحو يحمل معه نتائج خطيرة لكل كائن حيّ.

كما بيّنا أنّ مسبباته ومصادره عديدة منها الطبيعية والصناعية. وهي قد تصيب أحد عناصر البيئة أو أكثر من عنصر منها. ولاحظنا أيضا أنّ من بين الملوثات النفايات

[1] – مفتشية البيئة لولاية تلمسان ، المرجع السابق ، ص 8.

بأنواعها المختلفة سواء كانت ناتجة عن النشاطات الصناعية والزراعية والعلاجية أو الناتجة عن النشاطات المنزلية ، ومن الملوثات المياه القذرة وكل مصدر للأوبئة والأمراض المعدية.

وقد بيّنا أنّ من ملوثات الهواء ، فضلا عمّا ينبعث من المنشآت الصناعية من غازات سامة وأدخنة هناك الضوضاء الزائد عما يسمح به القانون ، والذي يصدر كذلك عن وسائل النقل المختلفة وما ينبعث من أصوات مقلقة عن مكبرات الصوت ، ومن قاعات الحفلات. والتلوث الصوتي قد يكون تلوثا ماديا كما سبقت الإشارة إليه ، "لكنه قد يكون تلوثا صوتيا أدبيا أو معنويا يتمثل في أصوات أو كلمات يتأذى الإنسان نفسيا من سماعها ، ولو كانت خافتة ، وذلك كالكلمات الفاحشة والألفاظ النابية "[1].

وهذه المخاطر والأضرار الناجمة عن التلوث بجميع أشكاله وأنواعه ، والّتي تمسّ عناصر النظام العام : من صحة عامة ، وسكينة عامة ، وآداب عامة ، وحفظ لجمال المدن هي في صميم أغراض الضبط الإداري العام والذي وُجد وأنشئ من أجل المحافظة عليها ، لكن في النطاق والمجال المحدّد قانونا أي أنّ الأصل في حفظ النظام العام لا يكون إلاّ في الأماكن العامة فقط في الشوارع والميادين والحدائق العامة والمرافق والمحلات المعدّة لاستقبال الجمهور ، فلا يتدخل الضبط الإداري في الأماكن الخاصة إلاّ إذا تجاوز ما بداخل إطارها إلى خارجها ، وذلك كما في حالة الضجة المنبعثة من أجهزة الراديو لمساسها بالسكينة العامة ، وكما في حالة وجود مرض وبائي بداخلها يؤثر انتشاره في الصحة العامة.

والأماكن العامة في مجال تلوث البيئة مفهومها أوسع بكثير من مجرد الطرق والشواطئ والحدائق العامة والأماكن المعدّة لاستقبال الجمهور. فالأماكن العامة الّتي يجب مكافحة التلوث فيها تشمل كافة الأماكن غير الخاصة ، بل وتشمل هذه الأخيرة أيضا إذا

[1] – د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 338.

كان التلوث الذي بداخلها يمكن أن يمتدّ إلى خارجها وهو أمر كثير الحدوث ، فتلوث الهواء بالغازات الضارة المتصاعدة من مداخن مصنع خاص يخضع لنظام الضبط الإداري لأنّ الهواء في حالة حركة مستمرة ، وهو لا يلبث أن ينتقل من مكان المصنع الخاص إلى غيره من الأماكن ، وتلوث قنوات الري أو الصرف بالمبيدات في مزرعة خاصة يستدعي تدخل الضبط الإداري لمكافحة التلوث ما دامت هذه القنوات تصبّ في الترع أو المصارف أو مجاري المياه العامة. والضوضاء الشديدة أو الإشعاعات الذرية الناجمة عن تشغيل أحد المصانع أو المعامل تتسرّب في الغالب إلى خارجه... وهكذا فالعلاقة وثيقة بين الأماكن الخاصة والعامة ، لا سيما في مجال تلوث البيئة[1].

بناءً على ما سبق ، اتضح لنا ما لعناصر النظام العام المذكور أعلاه ، والمتمثلة في الصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة وجمال الرونق والرواء ، من دور في حماية البيئة ، وسيتجلّى دورها أكثر في المبحث الموالي المتعلّق بدور الضبط في حفظ النظام العام، والتطبيقات القضائية ذات الصلة ، وكذا ما للتشريعات الضبطية ، وما للتشريع البيئي من دور مقابل في ذلك.

[1] – انظر ، أكثر تفصيل د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 66.

المبحث الثاني
دور وسائل الضبط الإداري العام في حفظ النظام العام وحماية البيئة.

إنّ النشاط الضبطي ، لا يقتصر على السلطة التنفيذية وحدها ، وإنّما قد يتمّ تنظيم أهداف الضبط الإداري بقوانين يصدرها البرلمان لتحقيق هذه الأهداف وهو أمر لا يحتمل جدالاً أو يقبل مناقشة ، وفي هذه الحالة تكون اللوائح التنفيذية الصادرة في المجال الذي ينظمه القانون ملزمة باحترام قواعد القانون تطبيقا لمبدأ تدرج قواعد المشروعية ، وقد تقتصر مهمّة الضبط الإداري على القواعد الضبطية العامة الّتي تضمنتها القوانين ، فتتولّى مثلا هيئات الضبط الإداري منح التراخيص أو منعها كما يمكنها الاعتراض على الإخطار بالأوضاع والقيود الّتي حدّدتها القوانين ، وهي أمور يغلب عليها وصف التدابير الفردية أو على الأكثر اللوائح التنفيذية دون أن تمتدّ لإصدار لوائح ضبط مستقلّة[1].

واستنادا على ما سبق ، فقد صدرت عدّة قوانين مستخدمة نفس المظاهر الّتي تستخدمها لوائح الضبط الإداري لحفظ النظام العام ، كالحظر لممارسة نشاط ما في وقت ما ، أو الترخيص الإداري السابق لممارسة الحريّة أو النشاط ، وإمّا في شكل إخطار (تصريح) قبل ممارسة النشاط ، وهي أساليب وقائية. كما أنّ هناك أساليب عقابية تلجأ إليها هيئات الضبط الإداري حفظا للنظام تتمثّل في الإنذار وغلق المنشأة وسحب الترخيص أو التنفيذ القسري في حالة عدم امتثال المخاطبين بأوامر الضبط الإداري ، وتفصيل ذلك فيما يلي.

[1]– انظر ، د. سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية ، المرجع السابق ، ص 308.

المطلب الأوّل : الأساليب الوقائية.

تتمثل هذه الأساليب في : الحظر ، والترخيص ، والإخطار.

الفرع الأوّل : الحظر (المنع).

أتناول فيه تعريف الحظر ونماذج للحظر من القانون الجزائري والقانون المقارن.

يعرّف الحظر بأنّه تضمين لائحة الضبط أحكاما تنهي عن اتخاذ إجراء معيّن أو عن ممارسة نشاط معيّن بصفة مطلقة ، وقد تحدّد لائحة الضبط هذا الحظر من حيث الغرض والزمان والمكان ، ومن ثمّ فإنّ الحظر قد يكون كليا أو جزئيا[1].

إنّ المنع المطلق غير جائز على الإطلاق ، ذلك لأنّه ينطوي على مصادرة كاملة للحرية العامة ، الأمر الذي يتنافى مع المبادئ الدستورية ، وسواء أجاء هذا المنع المطلق مباشر وصريح – وهو أمر نادر الحدوث – أو جاء بشكل مستتر عن طريق إخضاع النشاط الفردي لشروط بالغة القسوة والشدّة فإنّه باطل في كلا الحالتين[2].

وعليه فإنّ الحظر المشروع لا يصل إلى حدّ إلغاء الحرية أو النشاط بأن يكون محدّدا من حيث الغرض والزمان والمكان ، ومن ثمّ فإنّه لا يعدو أنّ يكون تنظيما لممارسة الحرية أو النشاط.

أوّلاً : الحظر وفقا للقانون الجزائري.

لقد نصّت المادة 31 من القانون رقم 01-14 المتعلّق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها[3] على ما يلي : " يقتصر استعمال المنبهات الصوتية في حالات الضرورة

---

[1] – د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 385.

[2] – انظر ، د. مصطفى أبو زيد فهمي ، المرجع السابق ، ص 172 وما بعدها.

[3] – انظر ، الجريدة الرسمية ، العدد 46 ، الصادرة بتاريخ 19 غشت 2001م.

لوجود خطر فوري. غير أنّه يمكن منع استعمالها بواسطة وضع إشارة ملائمة". إنّ النصّ قصر استعمال المنبهات الصوتية على حالات الضرورة لوجود خطر فوري. بمفهوم المخالفة فإنّ المنع هو القاعدة العامة والاستعمال هو الاستثناء والمتمثل في حالات الضرورة لوجود خطر فوري.

كما أنّ الفقرة الثانية من النصّ أشارت إلى وسيلة المنع بقولها : " غير أنّه يمكن منع استعمالها بواسطة وضع إشارة ملائمة " ، فهذه الفقرة أوضحت أنّ منع استعمال المنبهات الصوتية يمكن أنّ يتمّ بوضع إشارة دالة عليه وملائمة.

وعلى سبيل المثال قد يكون ذلك بالقرب من المستشفيات من أجل راحة المرضى أو بالقرب من المدارس لمنح المعلم والمتعلّم هدوءا وراحة تساعدهم على التركيز أكثر...الخ.

إنّ المادة 31 الّتي نحن بصدد إبراز أوجه المنع فيها قد صاغها المشرع صياغة تختلف عن مثيلتها في القانون القديم[1] والّتي ورد مضمونها على النحو التالي : " يحدّد استعمال المؤشرات الصوتية لمقتضيات تكتسي طابع الضرورة لوجود خطر فوري ، ويمكن منع استعمالها بواسطة إشارة ملائمة " (المادة 9).

إنّ صياغة النصّ الجديد كانت أكثر وضوحا فمثلا : عبارة " المنبهات الصوتية " متناسبة مع التنبيه الصوتي خلافا لعبارة " المؤشرات الصوتية " الواردة بالنصّ القديم ، كذلك كلمة " يقتصر " هي أدلّ على المعنى وأبلغ من كلمة " يحدّد " الواردتين في بداية النصّين. وغير ذلك من الملاحظات الممكن الكشف عنها. وحسناً فعل المشرع باختيار اللفظ المناسب والتركيب المناسب ، لأنّ ذلك يعتبر عاملا مساعدا لإزالة الغموض الذي قد يكتنف النصّ.

[1] – القانون 87-09 المتعلّق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها ، الجريدة الرسمية ، العدد 7 ، لسنة 1987.

كما أنّ المادة 45 من القانون 01-14 المشار إليه أعلاه نصّت على أنّه : " لا يجوز أن تتجاوز كمية الدخان والغازات السامة الّتي تنفثها السيارات ، وكذا الضجيج الذي تحدثه المستويات المحدّدة عن طريق التنظيم ".

إنّ عدم الجواز في نصّ المادة يفيد المنع ، وهنا المنع ورد مجملا يشمل مجموعة من الملوثات تتمثل في كمية الدخان ، والغازات السامة ، وكذا الضجيج الذي تحدثه السيارات متجاوزة المستويات المحدّدة.

تجدر الإشارة إلى أنّ المستويات المحدّدة بالنسبة للضجيج تتمثل فيما تمّ ذكره في المباحث السابقة من هذه الأطروحة[1].

ثانياً : الحظر وفقا للقانون المقارن.

لقد احتوى قانون المرور المصري رقم 66 لسنة 1973 على نصوص تحظر بعض الأعمال والتصرفات حماية للسكينة العامة ، فالمادة 11 من هذا القانون نصّت على أنّه : " لا يجوز استعمال أجهزة التنبيه إلاّ في حالة الضرورة لتنبيه مستعملي الطريق إمّا إلى اقتراب المركبة أو إلى خطر ناشئ عنها أو خطر يهدّدها ، كما لا يجوز إعطاء إحدى الإشارات الصوتية بطريقة تزعج المارة أو تقلق راحة الجمهور. ولا يجوز أن يكون المنبه الصوتي متعدّد النغمات أو أنّ يصدر أنغاماً أو أصواتاً أخرى لا تتفق والغرض من أجهزة التنبيه " ، كما أنّ المادة 13 من هذا القانون كانت واضحة جدّا في استعمال الحظر ، فنصّت على أنّه : " يحظر استعمال أجهزة التنبيه الصوتية بصفة مستمرّة أو لغير غرض التنبيه أو إذا لم يكن لاستعمالها مبرّر... ويحظر بصفة خاصة استعمالها في الحالات الآتية:

أ) بالقرب من المستشفيات أو المدارس.

[1] – إحالة إلى ص 163 وما بعدها.

ب) في المناطق المأهولة بالسكان من منتصف الليل وحتى الساعة السادسة صباحا.

ج) أثناء وقوف المركبة.

د) في الأوقات والجهات الّتي يحدّدها قسم المرور المختص[1].

إذاً ، من خلال النماذج السابقة من القانون الجزائري والقانون المقارن ، يتضح لنا أنّ الحظر لا يستهدف تقييد الحريات تقييدا مطلقا ، وإنّما هو إجراء محدّد من حيث الغرض والزمان والمكان ، وهو يرمي إلى تنظيم ممارسة الحرية أو النشاط ، لا إلغائه.

الفرع الثاني : الترخيص.

إنّ هذه الصورة تقتضي حصول طالب الترخيص على إذن سابق من الإدارة من أجل ممارسة نشاط معيّن أو حريّة معيّنة. وتجدر الإشارة إلى أنّ سلطة الإدارة في رفض أو منح ترخيص هي سلطة مقيّدة وليست تقديرية ، أي وجوب منح الإدارة الترخيص لكل من توافرت فيه الشروط المطلوبة للحصول عليه. كما يجب على الإدارة عند إصدارها للترخيص أو رفضه أن تلتزم باعتبارات المصلحة العامة ، وبمبدأ المساواة ، فلا يكون المنح والمنع وسيلة للمجاملة أو أداة للانتقام.

" وهذا المظهر أو الصورة أقل من الحظر ، ولكنّه يشترك معه في أنّه أيضا من الأساليب الوقائية المانعة ، لما قد ينجم عن النشاط من ضرر ، وذلك بتمكين الإدارة من فرض ما تراه ملائما من الاحتياطات الّتي من شأنها توقي الضرر أو الترخيص بممارسة النشاط إذا كانت الاحتياطات لا تكفي للوقاية من الضرر ".

[1] – انظر ، داود الباز ، المرجع السابق ، ص 227.

وتعتبر الإدارة هي صاحبة الاختصاص العام في منح التراخيص ، وتستقلّ وحدها بالبتّ في طلبات التراخيص في مجال الضبط الإداري ولا تملك تفويضه لجهات أخرى[1].

أوّلاً: الجهات المخوّلة بمنح التراخيص في مجال المنشآت المصنفة (نموذجا).

أحاول تبيان هاته الجهات من خلال القانون الجزائري والقانون المقارن.

1- الجهات المخوّلة بمنح التراخيص في مجال المنشآت المصنفة في الجزائر:

لقد ورد بقانون حماية البيئة[2] ما مفاده أنّ المنشآت المصنفة حسب أهميّتها وحسب الأخطار أو المضار الّتي تنجرّ عن استغلالها تخضع لترخيص من الوزير المكلف بالبيئة ومن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ويسبق تسليم الرخصة تقديم دراسة التأثير أو موجز التأثير ، وتحقيق عمومي ، ودراسة تتعلّق بالأخطار والانعكاسات المحتملة للمشروع على الصحّة العمومية ، والنظافة والأمن ، والفلاحة والأنظمة البيئية ، والموارد الطبيعية ، والمواقع والمعالم ، والمناطق السياحية ، أو قد تتسبّب في المساس براحة الجوار. فهذه الإجراءات ضرورية ، ولا يمنح الترخيص إلاّ بعد استيفائها.

وتطبيقا لما سبق إيجازه فقد صدر المرسوم التنفيذي المتعلّق بالمنشآت المصنفة[1] أكثر تفصيلا ، إذ أشار إلى أنّ ترتيب المنشآت المصنفة الخاضعة للترخيص ورد حسب درجة الأخطار أو المساوئ الناجمة عن استغلالها إلى ثلاثة أصناف.

---

[1] – د. سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية ، المرجع السابق ، ص 352 ؛ ود. جمال عثمان جبريل ، الترخيص الإداري ، ص 192 ، مشار إليه في مؤلف د. داود الباز ، المرجع السابق ، ص 231.

[2] – انظر ، المواد : 18 ، 19 ، 20 من القانون رقم 03-10 المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 43، لسنة 2003.

الصنف الأوّل : المنشآت الخاضعة إلى ترخيص الوزير ، وهي المنشآت المقامة على تراب ولايتين أو عدّة ولايات.

الصنف الثاني : المنشآت الخاضعة إلى ترخيص الوالي المختص إقليميا وهي المنشآت المقامة على تراب بلديتين أو أكثر من نفس الولاية.

الصنف الثالث : المنشآت الخاضعة إلى ترخيص رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا[2].

2- الجهات المخوّلة بمنح التراخيص في مجال المنشآت المصنفة في فرنسا :

يعتبر في فرنسا المحافظ هو صاحب الاختصاص العام في مجال المنشآت الخطرة أو المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة ، أو ما يطلق عليها المنشآت المصنفة ، نظرا لأنّها مصنفة إلى ثلاثة أنواع ، ففي نطاق محافظته هو الذي يقدّر – تحت رقابة القضاء – نوعية المنشأة فيدرجها ضمن الصنف الذي تنتمي إليه ، وهو الذي ينظم شروط استغلالها ، ويصدر تراخيص فتحها بالنسبة للنوعين الأوّل والثاني.

أمّا الأنواع الثلاثة الّتي تصنف إليها هذه المنشآت فيشمل الأوّل منها تلك الّتي يجب أن تبعد عن المساكن ، ويضمّ الثاني المنشآت الّتي ليس من الضروري إبعادها عن المساكن وإنّما لا يرخص بها إلاّ بشرط اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لمنع الخطر أو المضايقات ، أمّا

---

[1] – المرسوم التنفيذي رقم 98-339 المتعلّق بضبط التنظيم الذي يطبّق على المنشآت المصنفة ويحدّد قائمتها، الجريدة الرسمية، العدد 82، لسنة 1998.

[2] – انظر ، المادة من نفس المرسوم.

وقد ورد بالفقرة 2 من المادة 113 من القانون 03-10 المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ما يلي : " تبقى النصوص المتخذة لتطبيق القانون 83-03 المذكور أعلاه سارية المفعول إلى غاية نشر النصوص التنظيمية المنصوص عليها في هذا القانون، وذلك في أجل لا يتجاوز أربعة وعشرين (24) شهرا ".

النوع الأخير فيحوي المنشآت والمحال الّتي لا تشكل مخاطر أو متاعب لجيرانها وتخضع لتعليمات عامة منصوص عليها لصالح الجيران والصحة العامة ، ولا يلزم الترخيص بها وإنّما يكفي إبلاغ المحافظ بفتحها[1].

يلتقي هذا النوع من التصنيف بما ذهب إليه المشرع الجزائري ، أي التصنيف الثلاثي ، حسب درجة المخاطر والأضرار ، كما سبقت الإشارة إلى ذلك ، ويختلف معه من حيث الجهة مانحة الترخيص حيث خوّلها المشرع الجزائري إلى كل من الوزير بالنسبة للمنشآت المقامة على تراب ولايتين أو عدّة ولايات ، وتلك الّتي تخضع إلى ترخيص الوالي ، وهي المقامة على تراب بلديتين أو أكثر من نفس الولاية ، والّتي تخضع إلى ترخيص رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا ، وجعل مجرّد التصريح أو الإخطار من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للمنشآت الّتي لا تسبّب أيّ خطر أو مساوئ لمصالح الجوار ، أو الصحّة أو الأمن أو النظافة العمومية... كما سنبيّن ذلك لاحقا.

ثانياً : إجراءات منح الترخيص وفقا للقانون الجزائري.

تتمثّل إجراءات منح التراخيص في القانون الجزائري في تحقيق عمومي ، ودراسة للتأثير ، ودراسة للأخطار المحتملة ، وهي شروط أوجب القانون استيفاءها قبل منح الترخيص ، وهي كما يلي :

[1] - A. DE LAUBADERE, Droit administratif, T.2, p. 374.
مشار إليه لدى د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 92.

1- **تقديم طلب مرفق بوثائق**[1] :

بداية يودع طلب الترخيص لدى السلطة المانحة مصحوب بالبيانات التالية :

أ) اسم ولقب ، وعنوان الشخص الطبيعي : أمّا بالنسبة للشخص المعنوي ، فالتسمية أو العنوان التجاري ، وطبيعته القانونية ، وعنوان المقرّ الرئيسي ، وصفة المسؤول عنه.

ب) الموقع الذي تقام فيه المنشأة.

ج) طبيعة الأعمال الّتي يعتزم المعنى القيام بها ، وحجمها ، وبند أو بنود القائمة الّتي تصنّف فيها المنشأة.

د) أساليب الصنع الّتي ينتجها المعني ، والمواد الّتي يستخدمها ، والمنتوجات الّتي يصنعها ، بحيث يمكن تقدير الأخطار والمضايقات الّتي تتسبّب فيها المنشأة.

الوثائق المرفقة بالطلب.

إذا تعلّق الإجراء بمنشآت من الصنفين الأوّل والثاني ، فترفق بالطلب الوثائق التالية:

1- خريطة يبيّن فيها موقع المنشأة المزمع إقامتها ، مقياسها 1/25.000 وإن تعذر فمقياسها 1/50.000.

2- تصميم الموقع مقياسه 1/25.000 على الأقل ، خاص بجوار موقع المنشأة حتّى مسافة تساوي على الأقلّ 1/10 مساحة التعليق المحدّدة في قائمة المنشآت المصنفة دون أن تكون أقلّ من 100م.

وتبيّن في هذا التصميم جميع البيانات وتخصيصها وطرق السكة الحديدية والطرق العمومية ونقاط الماء وقنواته وسواقيه.

[1] – انظر ، المادتين : 6 ، 7 من المسوم التنفيذي رقم 98-339 المتعلّق بالمنشآت المصنفة ، الجريدة الرسمية ، العدد 82 ، لسنة 1998.

3- تصميم إجمالي مقياسه 1/200 على الأقلّ يبيّن وضعيات مشتملات المنشأة المزمع إقامتها ، وكذلك تخصيص البنايات والأراضي المجاورة حتّى مسافة 35 مترا ، كما يبيّن رسماً خطيّا للمجاري الموجودة.

يمكن للإدارة أن تطلب مقياسا مصغرا حتّى مقياس 1/100.

4- دراسة الآثار المنصوص عليها في المادة 130 من القانون 83-03 المؤرخ في 5 فبراير سنة 1983.

5- دراسة تبيّن الأخطار الّتي يمكن أن تتسبّب فيها المنشأة في حالة وقوع حادث ، كما تبيّن الإجراءات الكفيلة بالتقليل من إمكانية وقوع ما ينجر عنها من عواقب وذلك تحت مسؤولية صاحب الطلب ، وتبيّن هذه الدراسة لا سيما بالنظر لوسائل النجدة العمومية المعروفة مشتملات وتنظيم وسائل النجدة الخاصة الّتي بحوزة صاحب الطلب أو الّتي يعتمد عليها لمحاربة آثار حادث محتمل.

تشمل الدراسات والوثائق المذكورة في هذه المادة جميع المنشآت أو الأجهزة الّتي يشغلها أو يزمع تشغيلها صاحب الطلب والّتي بقربها أو ارتباطها بالمنشآت الخاضعة للرخصة من شأنها أن تغيّر من الأخطار أو المساوئ.

2- **التحقيق العمومي** :

يمرّ التحقيق العمومي بعدّة مراحل تبدأ بافتتاح التحقيق بواسطة إعلان للجمهور لإبداء ملاحظاته بشأن المشروع المزمع إنجازه ، مرورا باستشارة بعض المصالح المختصة ، وانتهاء بتبليغ صاحب الطلب بالموافقة ، أو الرفض وإعلام الجمهور بذلك.

أ) **التحقيق وفقا للقانون الجزائري** :

- افتتاح التحقيق :

يتمّ ذلك بواسطة إعلان[1] يعلق بمقرّ البلدية ، وبالجوار حسب محيط المنشأة المزمع إقامتها ، وأيضا بكيفية تضمن إعلام الجمهور إعلاماً كاملا ، وذلك قبل (8) أيّام على الأقلّ من الشروع في التحقيق العلني. كما يضمن الولاة المختصون إقليميا نشر هذا الإعلان ، إذا مسّ محيط المنشأة البلديات الواقعة في إقليم ولاية أخرى ، ويتمّ النشر بواسطة يومية وطنية ، وعلى حساب نفقة صاحب الطلب.

مضمون الإعلان :

يجب أن يبيّن الإعلان طبيعة المنشأة والموقع الذي يعتزم أن تقام فيه وتاريخ الشروع في التحقيق العلني ، وتاريخ اختتامه واسم المندوب المحقق ، والأيام والساعات الّتي يتلقّى فيها المندوب ملاحظات المعنيين ، والمكان الذي يمكنه فيه الإطلاع على الملف، كما يجب أن تكون حروف هذا الإعلان بارزة[2].

- المصالح المستشارة :

قضت المادة 12 من نفس المرسوم على أن : " يبلّغ الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي ، حسب الحالة ، وفور افتتاح التحقيق ، نسخة من طلب الرخصة للمصالح المحليّة المكلّفة بالبيئة والريّ والفلاحة والصحة والشؤون الاجتماعية والحماية المدنية ومفتشية العمل والتعمير والبناء والصناعة والتجارة والسياحة لإبداء الرأي فيها.

---

[1] - انظر المادتين : 9 ، 11 ، من المرسوم التنفيذي 98-339 المتعلّق بضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدّد قائمتها ، المؤرخ في 03 نوفمبر 1998 ، الجريدة الرسمية ، العدد 82 ، لسنة 1998.

[2] - انظر ، المادة 11 فقرة 3 من المرسوم التنفيذي 98-339 المتعلّق بضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدّد قائمتها ، المؤرخ في 03 نوفمبر 1998 ، الجريدة الرسمية ، العدد 82 ، لسنة 1998.

ويجب على المصالح المستشارة أنّ تبدي آراءها في أجل ستين يوماً وإلاّ فصل الأمر دونها ". كما يطلب من المجلس أو المجالس الشعبية البلدية الّتي يعتزم أن تقام فيها المنشأة أن تبدي رأيها في طلب الرخصة بمجرّد افتتاح التحقيق[1].

- نهاية التحقيق :

في نهاية التحقيق ، يغلق المندوب المحقق سجل التحقيق المتكوّن من أوراق غير منفصلة ويُوقّعه. يستدعي المندوب المحقق بعد انتهاء التحقيق صاحب الطلب خلال ثمانية أيام ويبلغه في عين المكان الملاحظات الكتابية والشفهية الّتي سجّلت في محضر ويطلب منه تقديم مذكرة إجابة خلال مهلة اثنين وعشرين يوماً.

يرسل المندوب المحقّق ملف التحقيق إلى الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة ، مع استنتاجاته المعلّلة خلال ثمانية أيام ابتداءً من تاريخ إجابة صاحب الطلب أو من انتهاء الأجل المحدّد له لتقديم هذه الإجابة.

يمكن لأيّ شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع في الولاية أو البلدية ، حسب الحالة على مذكرة إجابة صاحب الطلب وعلى استنتاجات المندوب المحقّق المعلّلة[2].

- التبليغ والإعلام[3] :

يبلّغ المعني بالموافقة أو الرفض المعلّل إمّا :

---

[1] - انظر ، المادتين 12 ، 14 من المرسوم التنفيذي 98-339 المتعلّق بضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدّد قائمتها ، المؤرخ في 03 نوفمبر 1998 ، الجريدة الرسمية ، العدد 82 ، لسنة 1998.

[2] - انظر ، المادة 13 من المرسوم التنفيذي 98-339 المتعلّق بضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدّد قائمتها ، المؤرخ في 03 نوفمبر 1998 ، الجريدة الرسمية ، العدد 82 ، لسنة 1998.

[3] - انظر ، المادة 16 من المرسوم التنفيذي 98-339 المتعلّق بضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدّد قائمتها ، المؤرخ في 03 نوفمبر 1998 ، الجريدة الرسمية ، العدد 82 ، لسنة 1998.

- عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال مدّة لا تتجاوز شهراً واحداً بالنسبة للمنشآت من الصنف الثالث.
- عن طريق الوالي خلال مدّة لا تتجاوز خمسة وأربعين يوما بالنسبة للمنشآت من الصنف الثاني.
- عن طريق الوزير خلال مدّة لا تتجاوز التسعين يوماً بالنسبة للمنشآت المصنفة من الصنف الأوّل.

كما تعلّق نسخ قرار الترخيص قصد إعلام الغير :

- في مقرّ البلدية مكان إقامة المنشأة خلال مدّة شهر على الأقلّ.
- في المنشأة بصفة دائمة وبشكل مرئي بالنسبة للمستفيد من الرخصة.

ب) **التحقيق وفقا للقانون الفرنسي** :

في فرنسا بعد أن يقدّم طلب الترخيص بفتح المحل الخطر أو المقلق للراحة أو الضار بالصحة إلى المحافظ يخضع موضوعه للفحص من جانب المتخصّصين للتأكّد من ضمان مصالح الجيران والصحة العامة والزراعة ، وتدرس ملاحظات الغير بشأنه سواء قدمت هذه الملاحظات من الأفراد وذوي المصلحة أم من البلديات ويجب أن يحدّد قرار الترخيص – بالنسبة لكلّ منشأة – الشروط والتعليمات الضرورية اللازم مراعاتها لحماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. وهذه الشروط فنيّة تتعلّق على سبيل المثال بكيفية

التخلص من المياه المستعملة ومعالجتها، ومسألة التخلص من النفايات الغازية مع عدم تلويث الهواء، وموضوع الضوضاء وتجنبها أو تقليلها...إلى غير ذلك من الشروط[1].

3- دراسات التأثير :

إنّ دراسة التأثير تعتبر وسيلة أساسية للنهوض بحماية البيئة ، وتهدف إلى معرفة وتقدير الانعكاسات المباشرة أو غير المباشرة على التوازن البيئي ، وكذا انعكاساتها على إطار ونوعية معيشة السكان[2].

أ) مجال تطبيق دراسة مدى التأثير على البيئة :

حدّدت المادة 15 من القانون 03-10 المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة[3] مجال تطبيق دراسة مدى التأثير على البيئة بنصّها على أنّ : " تخضع مسبقا وحسب الحالة لدراسة التأثير أو لموجز التأثير على البيئة ، مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى ، وكلّ الأعمال وبرامج البناء والتهيئة، الّتي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فوراً أو لاحقاً على البيئة ، لا سيما على الأنواع والموارد والأوساط والفضاءات الطبيعية والتوازنات الإيكولوجية ، وكذا على إطار ونوعية المعيشة. تحدّد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم ".

أهمّ ما يلفت النظر في هذا النصّ هو إشارته إلى الأضرار اللاحقة ، وهو ما لم يتعرّض له في تشريعات البيئة السابقة ، وهذه الالتفاتة تتماشى وخصوصية الأضرار البيئية.

---

[1] - J. LAMARQUE, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, 1973, p 649.

– انظر ، ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 93 وما بعدها.

[2] – انظر، المادة 130 من القانون 83-03 المتعلّق بحماية البيئة، المؤرخ في 1983/02/05، الجريدة الرسمية، العدد 06، لسنة 1983.

[3] – القانون 03-10 المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، المؤرخ في 19 يوليو 2003 ، الجريدة الرسمية ، العدد 43 ، لسنة 2003.

ب) **محتوى دراسة مدى التأثير على البيئة :**

إنّ النصّ التشريعي فسح المجال للمرسوم التطبيقي لتحديد محتوى دراسة مدى التأثير على البيئة. وخلافا واستثناءً على المعتاد فإنّ المادة 113 من القانون 03-10 المتعلّق بحماية البيئة والتنمية المستدامة تحيل بأثر رجعي وبصفة مؤقتة على نصوص تطبيقية سابقة، وذلك بنصّها على ما يلي : " تلغى أحكام القانون رقم 83-03 المؤرخ في 22 ربيع الثاني عام 1403هـ الموافق لـ 5 فبراير سنة 1983 والمتعلّق بحماية البيئة.

تبقى النصوص المتخذة لتطبيق القانون المذكور أعلاه سارية المفعول إلى غاية نشر النصوص التنظيمية المنصوص عليها في هذا القانون ، وذلك في أجل لا يتجاوز أربعة وعشرين (24) شهرا ".

وحسنا فعل المشرّع ، إذ استهدف من وراء هذا النصّ استمرارية تطبيق النصوص التنظيمية المتعلّقة بحماية البيئة لأجل معلوم ومحدّد مسبقا.

وتطبيقا للنصّ أعلاه وللمادة 16 من نفس القانون الّتي تقضي بما يلي : " يحدّد عن طريق التنظيم محتوى دراسة التأثير الذي يتضمن على الأقلّ ما يأتي :

- عرض عن النشاط المزمع القيام به.
- وصف للحالة الأصلية للموقع وبيئته اللذين قد تؤثران بالنشاط المزمع القيام به.
- وصف للتأثير المحتمل على البيئة وعلى صحّة الإنسان بفعل النشاط المزمع القيام به، والحلول البديلة المقترحة.
- عرض عن آثار النشاط المزمع القيام به على التراث الثقافي ، وكذا تأثيراته على الظروف الاجتماعية والاقتصادية.

- عرض عن تدابير التخفيف الّتي تسمح بالحدّ أو بإزالة ، وإذا أمكن بتعويض الآثار المضرة بالبيئة والصحة.

تطبيقا لذلك فإنّ المرسوم التنفيذي 90-78[1] المتعلّق بدراسات التأثير على البيئة أوجب أن يكون محتوى دراسة التأثير مرتبطا بأهميّة الأشغال وأعمال التهيئة والمنشآت المزمع إنجازها وبآثارها المتوقعة في البيئة (المادة 5).

كما أوجب أن تحتوي دراسة التأثير على :

- تحليل حالة المكان الأصلية ومحيطه مع التركيز خصوصا على الثروات الطبيعية والمساحات الفلاحية ، والغابية ، والبحرية ، والمائية ، أو الترفيهية الّتي تمسّها الأشغال وأعمال التهيئة أو المنشآت.
- تحليل الآثار في البيئة ولا سيما الأماكن والمناظر والحيوان والنبات والأوساط الطبيعية ، والتوازنات الإيكولوجية وحسن الجوار (الضجيج ، الاهتزازات ، الروائح ، الدخان ، الاصدارات البراقة...) أو في حفظ الصحة والنقاوة العمومية.
- الأسباب الّتي من أجلها اعتمد المشروع.
- التدابير الّتي ينوي صاحب المشروع أو مقدّم الطلب القيام بها لإزالة عواقب المشروع المضرّة بالبيئة أو تخفيضها وتعويضها وتقدير النفقات المناسبة لذلك.

يستفاد ويستخلص ممّا سبق أنّ دراسة التأثير في البيئة يجب أن تشمل كلّ العناصر المذكورة المتعلّقة بتحليل حالة المكان الأصلية ومحيطه ، كما أنّ مجال الدراسة يجب أن يمتدّ إلى المحيط ولا يقتصر على المكان الذي سيقام عليه المشروع فقط.

---

[1] - المرسوم التنفيذي 90-78 المتعلّق بدراسات مدى التأثير على البيئة ، الصادر بتاريخ 27 فبراير 1990، الجريدة الرسمية العدد 10 ، لسنة 1990.

كما أنّ تحليل الآثار في البيئة يجب أن تكون شاملة ، وأن تنصبّ على الآثار السلبية للمشروع سواء تلك الّتي تمسّ الوسط الطبيعي (كالآثار على المحيط النباتي والحيواني وعلى الأوساط الطبيعية والتوازن البيئي) أو الّتي تمسّ الوسط البشري (كالآثار على الجوار).

وبشأن الأسباب الّتي من أجلها اعتمد المشروع يجب أن يكون عرضها ضروري وشامل وحقيقي ودقيق ومفصل.

أمّا إزالة عواقب المشروع المضرّة بالبيئة أو تخفيضها وتعويضها وتقدير النفقات المناسبة لذلك ، تمثل العنصر الرابع والأخير الذي يجب أن تحتويه دراسة التأثير.

يتمّ اختيار هذه التدابير من قبل صاحب المشروع أو مقدم الطلب الذي يحرص على توافقها مع الدراسات المتصلة بالعناصر المفصلة آنفا. وتشكل هذه التدابير إعلانا عن نيّة ولا تكسب قيمة قانونية إلاّ إذا أُدمجت ضمن قرار إداري كترخيص مثلا[1].

4- دراسة تتعلّق بالأخطار المحتملة :

نتناول هذا الشرط بدراسة للأخطار المحتملة من خلال القانون الجزائري ثمّ القانون الفرنسي.

أ) دراسة للأخطار المحتملة وفقا للقانون الجزائري :

ورد بالمادة 7 فقرة 5 والمرسوم 98-339 المتعلّق بالمنشآت المصنفة ما يلي :

دراسة تبيّن الأخطار الّتي يمكن أن تتسبّب فيها المنشأة في حالة وقوع حادث ، كما تبيّن الإجراءات الكفيلة بالتقليل من إمكانية وقوع ما ينجرّ عنها من عواقب وذلك تحت

[1] – انظر في ذلك طه طيار ، دراسة التأثير في البيئة ، نظرة في القانون الجزائري ، المجلة المغاربية للقانون ، العدد :2 ، 3 ، ص 28 وما بعدها ، و، انظر ، بن ناصر يوسف ، حماية البيئة ، معطى جديد في التنمية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، الاقتصادية والسياسية ، الجزء 33، العدد الثالث ، 1995 ، ص 704.

مسؤولية صاحب الطلب ، وتبيّن هذه الدراسة لا سيما بالنظر لوسائل النجدة العمومية المعروفة مشتملات وتنظيم وسائل النجدة الخاصة الّتي بحوزة صاحب الطلب أو الّتي يعتمد عليها لمحاربة آثار حادث محتمل.

وقد أوجبت وأكّدت ذلك المادة 33 من نفس المرسوم بنصّها على ما يلي : " يجب على كلّ مستغلّ لمنشأة مصنفة أن يضع خطّة للإنقاذ والوقاية ضدّ الأخطار الّتي يمكن أن تسبّبها المنشأة ".

تختلف الأخطار والمضار باختلاف طبيعة النشاط المزمع القيام به بالمنشأة كما قد يختلف نوع العنصر البيئي المعرّض للتلوّث تبعاً لاختلاف النشاط ، فقد يصيب الهواء أو الماء أو التربة ، أو بعضها أو كلّها ، وبناءً عليه تتباين الإجراءات المتخذة للتقليل من آثارها الضارة حسب نوع التلوث ذاته ، فإن تمثل في أدخنة وغازات تصدر عن منشآت صناعية فيمكن تبيان الإجراءات المتعلّقة بعلوّ المداخن ، وتلك المتعلّقة بالتقليل من انبعاث الغازات والأدخنة.

وإن تمثّلت في الضوضاء والضجيج ، فيمكن أنّ تبيّن الدراسة بعض الإجراءات الفنية للتقليل من الآثار الضارة مثل :

- تصميم آلات وماكينات أقلّ ضوضاء وصوتاً وعمل تحويرات في تصميمها تقلّل من أصواتها ، ووضع صمامات لمنع خروج الضوضاء عنها[1].
- التحكم في الآلات الموجودة نفسها ، بتعديل طريقة عملها أو إضافة بعض الأجزاء الجديدة لها الّتي قد تمتصّ بعض الضجيج الصادر عنها.

[1] – د. مصطفى شحاتة ، الإنسان والضوضاء ، ص 5 ، مشار إليه لدى د. داود الباز ، المرجع السابق ، ص 207.

- يمكن منع أو تقليل الضوضاء بتغيير الخامات المستخدمة في صناعة الآلة ، كاستخدام المطاط مثلا بدلا من الحديد ، أو وضع المطاط أو مواد عازلة للصوت على جدران المكان حتّى تساعد على امتصاص جزء من ضجيج الآلات ، ويعتبر حصر مصدر الضوضاء داخل جدران عازلة للصوت من الوسائل الّتي تستخدم بكثرة لحماية العمال في المصانع من ضوضاء الماكينات[1].

أمّا بالنسبة لوسائل النجدة الخاصة فهي كثيرة ويتعذّر حصرها لأنّها تتعدّد بتعدّد آثار الحوادث المحتملة ، ويمكن أن نسوق مثلا يكاد يكون قاسما مشتركا بينها ، يتمثّل فيما يعدّه صاحب المنشأة من ترتيبات وأدوات وأجهزة لإطفاء الحريق سواء أكانت متنقّلة أو ثابتة ، مع تبيان كيفيات توزيعها على أجزاء المحلّ المختلفة توزيعا مناسبا ، يسهّل تناولها، وتوضيح كيفيات وإجراءات الصيانة ، وأيضا تدريب العمال على كيفيات استعمالها[2].

ب) **دراسة للأخطار المحتملة وفقا للقانون الفرنسي** :

في فرنسا يجب أن تحدّد في الأوراق المرفقة بطلب الترخيص التعليمات الّتي يزمع طالب الترخيص مراعاتها لتجنّب المخاطر أو المضار الّتي يمكن أن يسبّبها افتتاح المنشأة ، وهذه التعليمات قد تتبنّاها الإدارة إذا قدرت كفايتها وتنصّ عليها في قرار الترخيص ، وغالبا ما تكمّلها وتضيف إليها. ويجب في تحديد الإدارة لهذه الشروط أن تضمن حماية المصالح العامة الّتي حدّدها القانون ، وأن تترك في نفس الوقت لرجل الصناعة حرية اختيار الوسائل الفنيّة الّتي يراها أكثر ملاءمة لمعالجة الأخطار أو المضار الّتي تنتج عن منشأته. وقد وفق مجلس الدولة الفرنسي بين الاعتبارين بأن أوجب أن تكون تعليمات أو شروط المحافظة

---

[1] – انظر أكثر تفصيل ، د. داود الباز ، المرجع السابق ، ص 207.

[2] – قريب من هذا المعنى انظر ، د. محمد أحمد فتح الباب ، التنظيم القانوني لحرية النشاط الصناعي ، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2001 ، ص 146 وما بعدها.

قابلة للتنفيذ ، غير مبالغ فيها بما يجعلها بمثابة رفض مقنع للترخيص[1]. كما أوجب أن تكون هذه التعليمات على قدر من التحديد يسمح للقاضي الإداري بالتحقّق من لزومها وكفايتها لرعاية المصالح الّتي يحميها القانون ، وهذه التعليمات يمكن أن تعدّل بعد فتح المنشأة ، سواء في اتجاه التشديد أو التخفيف في ضوء الظروف ، بما يحقّق الهدف دون إفراط أو تفريط[2].

ثالثاً : نماذج للترخيص.

ورد بملحق المرسوم التنفيذي 98-339 المتعلّق بالمنشآت المصنفة المشار إليه سابقا في البند رقم 60 منه إلى أنّ: " تخضع لترخيص الوالي ورشات الإصلاح وصيانة السيارات والآلات ذات المحرك إذا كانت تفوق مساحتها 500 م^2 وعلى بعد 1 كلم من أماكن السكن.

وتخضع لترخيص رئيس المجلس الشعبي البلدي، الورشات الّتي تفوق مساحتها 200 م^2 ، وتقل أو تساوي 500 م^2 ، وتكون على بعد 0.5 كلم من أماكن السكن.

إنّ المشرع من خلال هذا النموذج قد وضع قيودا وضوابط لمنح التراخيص ووفقا لذلك، تحدد الجهة المعنية بالمنح، والضوابط تتمثل في المساحة والبعد، فكلما بعدت المسافة واتسعت المساحة يعود الاختصاص للوالي أو الوزير أحيانا في بعض النماذج وكلما قربت المسافة وصغرت مساحة الورشات، دل ذلك أنّ مضار التلوث اقل خطرا، ويعود بموجبها

[1] - C.E 14 Mars 1948, Courtial, Rec, p 210.

[2] – أحكام مشار إليها في مؤلف د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 93.

الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي في منح التراخيص وفق الضوابط المحددة في ملحق المرسوم المشار إليه أعلاه ، وقد تختلف الضوابط باختلاف نوع التلوث والآثار المترتبة عنه.

الفرع الثالث : الإخطار " التصريح ".

يعتبر صورة من صور التنظيم الضبطي، وهو أقلها مساسا بالحرية الفردية، وهو إجراء يتخذ بغية الحفاظ على النظام العام، وعليه تخطر الإدارة قبل ممارسة النشاط لتمكينها من اتخاذ الإحتياطات اللازمة لحماية النظام العام من الأخطار الّتي قد تنجم عن ممارسة هذا النشاط في الوقت المناسب.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الإخطار إمّا أنّ يقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط أو الحرية عند عدم استيفائه للبيانات والأحكام المقررة قانونا، وهذا النوع يقترب من نظام الترخيص، وإما أنّ لا يقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة النشاط أو الحرية فللمخطر حينئذ الحق في ممارسة النشاط بمجرد الإخطار دون انتظار موافقة الإدارة.

والتصريح كما سبق هو إجراء إعلامي صادر عن الجهة صاحبة العمل أو النشاط بمقتضاه تعلم السلطة الإدارية عن إرادتها في القيام بعمل يتصل بالبيئة.[1]

وقد سكت المشرع عن تعريفه، واكتفى بالإشارة إلى المنشآت الخاضعة للتصريح فقط وهي تلك المنشآت الّتي لا تسبب أي خطر أو مساوئ للجوار أو الصحة العامة أو الأمن أو النظافة العمومية، أو الفلاحة، أو حماية الطبيعة والبيئة، أو الأماكن السياحية والآثار.

أوّلاً: إجراءات التصريح.

[1]– مصطفى كراجي، حماية البيئة، نظرات حول الالتزامات والحقوق في التشريع الجزائري ، مجلة الإدارة ، المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر ، المجلد السابع ، العدد الثاني ، 1997، ص 54.

أوجب المرسوم التنفيذي المتعلق بالمنشآت المصنفة المشار إليه أعلاه إرفاق التصريح بملف يحتوي على مايلي:

1- اسم ولقب وعنوان الشخص الطبيعي، وإذا تعلق الأمر بشخص معنوي، تسميته أو عنوانه التجاري وطبيعته القانونية وعنوان مقره الرئيسي وصفة المسؤول عنه.

2- الموقع الذي تقام فيه المنشأة وبيان حدود محيط الحماية إن اقتضى الأمر.

3- طبيعة الأعمال الّتي يعتزم المعني القيام بها وحجمها وبند القائمة الّتي تندرج فيها أو بنودها. يجب على المصرح تقديم مخطط لوضعية مسح الأراضي على محيط 100م ، وتصميم إجمالي مقياسه 1/200 على الأقلّ مرفقا بمفاتيح وعند الاقتضاء ببيانات تسمح بالإطّلاع على المكونات المادية للمنشأة.

4- وثيقة تبيّن الأخطار والمساوئ الّتي يمكن أن تتسبّب فيها المنشأة في حالة وقوع حادث كما تبيّن الإجراءات الكفيلة بالتقليل من إمكانية وقوع ما ينجر عنها من عواقب. ويجب أن تبيّن هذه الوثيقة مشتملات وسائل النجدة الموضوعة تحت تصرّف المسؤول عن المنشأة وتنظيمها.

ومقابل إيداع الملفّ يُسلّم وصل إيداع للمصرّح[1].

ثانياً : نماذج للتصريح.

إنّ المنشآت الخاضعة للتصريح هي تلك الّتي لا تسبّب أي خطر أو مساوئ لمصالح الجوار ، أو للصحّة أو الأمن أو النظافة أو للفلاحة ، أو حماية الطبيعة والبيئة أو للمحافظة على الأماكن السياحية والآثار[1].

[1] – المادتان 21 ، 22 من المرسوم التنفيذي 98-339 المتعلّق بضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدّد قائمتها ، المؤرخ في 03 نوفمبر 1998 ، الجريدة الرسمية ، العدد 82 ، لسنة 1998.

وقد قضت الفقرة 2 من القانون رقم 03-10 المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على أنّه : " تخضع لتصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني ، المنشآت الّتي لا تتطلّب إقامتها دراسة التأثير ولا موجز التأثير ".

وعليه فإنّ المنشآت الّتي لا تشكّل خطرا على الجوار ، وهي الّتي لا تتطلّب إقامتها دراسة تأثير ولا موجز التأثير ، تخضع للتصريح فقط.

ومن أمثلتها ما ورد بملحق المرسوم رقم 98-339 المتعلّق بالمنشآت المصنّفة تحت البند 60 على أنّه إذا كانت ورشات الإصلاح ، وصيانة السيارات والآلات ذات المحّرك، تبعد أكثر من 50 مترا من عمارة مسكونة ، فتخضع للتصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا كانت مساحتها تفوق 100م^2 أو تقلّ أو تساوي 200 م^2 ، وأيضا ما ورد بنفس الملحق تحت البند 61 على أن تخضع للتصريح لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي ورشات صناعة ، وتجربة ، وإصلاح المنبهات الصوتية ، ومكبرات الصوت ، والموزعات أو أيّة وسائل أو أدوات صوتية.

المطلب الثاني : الأساليب العقابية.

إنّ الأساليب العقابية الّتي تتخذها سلطة الضبط تتمثّل في نوعين : أساليب قانونية، وأساليب تنفيذية.

الفرع الأوّل : الأساليب القانونية.

[1] – انظر ، المادة 74 من قانون رقم 83-03 المتعلّق بحماية البيئة ، والمادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 98-339 المتعلّق بالمنشآت المصنفة.

تتمثّل الأساليب القانونية في : الإنذار ، وغلق المنشأة ، وسحب الترخيص ، وتفصيلها فيما يلي :

أوّلاً : الإنذار أو التنبيه.

لعلّ أخفّ وأبسط الجزاءات الّتي يمكن أن توقع على من يخالف قوانين حماية البيئة هو الإنذار أو التنبيه. ويتضمن الإنذار بيان مدى خطورة المخالفة وجسامة الجزاء الذي يمكن أنّ يوقع في حالة عدم الامتثال ، وغالبا ما تتمثّل عاقبة الاستمرار في المخالفة رغم الإنذار في توقيع جزاءات أخرى إدارية كالغلق أو إلغاء الترخيص ، أو مدنية كالإزالة والتعويض. أمّا الجزاءات الجنائية المترتبة على مخالفة قوانين حماية البيئة فعادة ما توقع دون سابق إنذار[1].

ومن تطبيقات ذلك ما قضت به المادة 25 فقرة 1 من القانون 03-10 المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بنصّها على ما يلي : " عندما تنجم على استغلال منشأة غير واردة في قائمة المنشآت المصنفة ، أخطارا أو أضرارا تمسّ بالمصالح المذكورة في المادة 18 أعلاه ، وبناء على تقرير من مصالح البيئة يعذر الوالي المستغلّ ويحدّد له أجلاً لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة ".

ثانياً : غلق المنشأة.

يتمثّل غلق المنشأة في المنع من استمرار استغلال تلك المنشأة (محل تجاري ، مصنع...) عندما تكون محلاً أو أداة لأفعال تشكل خطراً على النظام العام أو البيئة.

[1] – انظر ، د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 139.

و« الغلق يؤدّي إلى وقف النشاط ويستتبع خسارة مادية أكيدة تدفع من يتحمّلها إلى تلافي أسبابها باتخاذ السبل الكفيلة بمنع تسرب الملوثات من المشروع في المستقبل. وقد يتمّ الإغلاق المؤقت بحكم قضائي تحدّد فيه مدّة الإغلاق »[1].

ويشبه غلق المنشأة المصادرة في أنّه يمنع الاستغلال التجاري للمنشأة ومع ذلك يظلّ غلق المنشأة مختلفا عن المصادرة ، إذ أنّ المنشأة المغلقة لا تُباع لحساب الدولة ، بل تظلّ دائما ملكا لصاحبها ، حتّى ولو في حالة الغلق النهائي ، فضلا على أنّ غلق المنشأة يختلف عن سحب الترخيص بمزاولة عمل معيّن ، إذ يعدّ الإجراء الأخير أوسع مجالاً من غلق المنشأة لأنّه يمتنع على المحكوم عليه مزاولة عمله ليس فقط بالنسبة للمنشأة الّتي تقرّر إغلاقها ، بل وفي أيّ منشأة أخرى من طبيعتها[2].

ومع ذلك فقد قضت محكمة النقض الفرنسية بأنّ سحب الترخيص بمزاولة عمل معيّن لا يمكن الحكم به بواسطة القضاء الرادع إلاّ لمدّة تساوي المدّة الّتي تقرّرت للغلق. وكان الحكم المطعون فيه بالنقض قد تضمّن فضلا عن إغلاق " بار " يُدار بواسطة سيّدة اتهمت بالقوادة لمدّة ستّة شهور ، سحب الترخيص بمزاولة عملها في بيع الخمور لمدّة سنتين[3].

ومن قبيل الغلق الإداري في فرنسا أيضا ، ما تقوم به هيئات الضبط الإداري من إغلاق لبعض المصانع إغلاقا مؤقتا إذا تبيّن لها أنّ الاستمرار على مخالفة شروط الاستغلال

---

[1] – د. ماجد راغب الحلو ، المرجع نفسه ، ص 140.

[2] - Merle et Vitu, Traité de droit criminel, T.1, p 123.
الأستاذة الدكتورة آمال عثمان ، شرح قانون العقوبات الاقتصادي ، ص 221 ، مشار إليه لدى د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري ، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 1996 ، ص 257.

[3] - Crim, 22 Mars 1977, B.C, N° 107.
مشار إليه لدى د. أمين مصطفى محمد ، المرجع نفسه ، ص 257.

الواردة في الترخيص بها ، خطرا على الصحة العامة ، وكذلك يسوغ لهيئات الضبط وقف سريان ترخيص قيادة السيارة وقفا موقوتا (كجزاء إداري) في حالة ارتكاب فعل مخالف لضبط المرور وآدابه ، وقد علّق الأستاذ **فالين *WALINE*** على أحد هذه الأحكام قائلا : « أنّ هذا الجزاء الإداري هو استعمال للولاية الضابطة من أجل تحقيق مقاصد الضبط ، ما دام الترخيص متعلّقا بمهنة تُزاول في الطريق العام »[1].

ومن ذلك أيضا أنّ المحافظ أو وزير الداخلية يستطيع طبقا للمادة 62 من قانون تداول الخمور بغلق محلاّت بيع الخمور لمدّة لا تزيد على ستّة شهور ، وذلك سواء لما يقع من تلك المحلات بالمخالفة للقوانين واللوائح ، أو سواء للمحافظة على النظام والآداب العامة[2].

ومن أمثلة القوانين الّتي قضت بالغلق المؤقت أو وقف العمل بالمشروع القانون المصري رقم 453 لسنة 1954 بشأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطيرة ، الذي نصّت في المادة 12 منه على أنّه : " في حالة وجود خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام نتيجة لإدارة محلّ من المحال الّتي تسري عليها أحكام هذا القانون يجوز لمدير إدارة الرخص بناء على اقتراح فرع الإدارة الذي يقع في دائرته المحل إصدار قرار مسبّب بإيقاف إدارة المحل كليّا أو جزئيا ، ويكون هذا القرار واجب النفاذ بالطريق الإداري "[3].

ومن تطبيقات الوقف أو الغلق الإداري المؤقت في القانون الجزائري ما ورد بالمادة 25 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة والقاضية بما يلي : " عندما ينجم عن

---

[1] – انظر ، محمود سعد الدين الشريف ، المرجع السابق ، ص 62.

[2] – انظر ، أمين مصطفى محمد ، المرجع السابق ، ص 256.

[3] – انظر ، د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 145.

استغلال منشأة غير واردة في قائمة المنشآت المصنفة ، أخطار أو أضرار تمسّ بالمصالح المذكورة في المادة 18 أعلاه ، وبناء على تقرير من مصالح البيئة يعذر الوالي المستغل ويحدّد له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة.

إذا لم يمتثل المستغل في الأجل المحدّد ، يُوقف سير المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة ، مع اتخاذ التدابير المؤقتة الضرورية بما فيها الّتي تضمن دفع مستحقات المستخدمين مهما كان نوعها "[1].

ثالثاً : سحب الترخيص.

يعدّ سحب الترخيص جزاءً ، أيّا كانت طبيعته ، توقعه السلطة القضائية أو الإدارة على كلّ من يمارس الحقّ الذي خوّله له هذا الترخيص على نحو مخالف للقوانين واللوائح ، وقد يتمثّل سحب Retrait الترخيص في " إلغاء " Annulation ممارسة الحقّ بصفة نهائية أو وقف Suspension ممارسته لمدّة مؤقتة.

وبالتّالي فلا اختلاف إلاّ بين الإلغاء والوقف فيما يتعلّق بمدّة المنع ، ولا يعدّ السحب إلاّ مجرّد وسيلة للتعبير عن قرار الإلغاء أو الوقف ولكن لا يختلط بهما[2].

ولعلّ أشدّ الجزاءات الإدارية الّتي يمكن توقيعها على المشروعات المتسببة في تلويث البيئة هو إلغاء تراخيص هذه المشروعات.

وكما أنّ سلطة الإدارة التقديرية في منح التراخيص لا تكاد تذكر فإنّ سلطتها التقديرية في إلغائها ضعيفة أيضا ، ويحدّد لها القانون حالات إلغاء الرخصة كما يحدّد لها

---

[1] – القانون 03-10 المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، الصادر بتاريخ 19 يوليو 2003 ، الجريدة الرسمية العدد 43 ، لسنة 2003.

[2] – انظر ، د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحدّ منن العقاب) ، ص 246.

شروط منحها وعادة ما تتركز أسباب إلغاء تراخيص المشروعات أو المحال العامة في الأمور الآتية[1] :

1- إذا أصبح في استمرار تشغيل المشروع خطر داهم على الأمن العام أو الصحة العامة أو البيئة يتعذر تداركه.

2- إذا أصبح المشروع غير مستوف للاشتراطات الأساسية الواجب توافرها فيه ، وكثيرا من هذه الاشتراطات يتعلّق بحماية البيئة.

3- إذا وقف العمل بالمشروع لأكثر من مدّة معيّنة يحدّدها القانون ، إذ لا محلّ لبقاء الترخيص مع وقف العمل ، كما أنّ ذلك يحفز أصحاب المشروعات على استمرار تشغيلها وعدم وقفها.

4- إذا صدر حكم نهائي بإغلاق المشروع نهائيا أو بإزالته.

وقد نصّت المادة 23 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الجزائري بأنّه: " بخصوص المنشآت المصنفة ، يحدّد عن طريق التنظيم ما يأتي :

- قائمة هذه المنشآت.
- كيفيات تسليم وسحب الرخصة المنصوص عليها في المادة 19 أعلاه ".

يستفاد من نصّ المادة أعلاه أنّ تعليق وسحب الرخصة كإجراءات إدارية عقابية يمكن اللجوء إليها في حالات ستحدّد وفقا للنصوص التطبيقية لاحقا والّتي لم تصدر بعد.

ومن التطبيقات القضائية لهذا الأسلوب حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، الصادر بتاريخ 1959/04/21 ، حيث أبرزت فيه طبيعة الجزاء الإداري الوقائي على نحو وافٍ ودقيق ، فقالت : " أنّ لجهة الإدارة القائمة على تطبيق القانون رقم 354 لسنة 1954

[1] – د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 140.

المعدّل بالقانون رقم 359 لسنة 1956 الخاص بالمحال الصناعية والتجارية أنّ تسحب الترخيص بالطريق الإداري إذا تبيّن لها أنّ في استمرار إدارة محلّ ما خطرا داهما على الصحّة ، أو على الأمن العام يتعذّر تداركه ، ويستوي في ذلك نظرا لعموم النصّ وإطلاقه أن يكون الخطر ناشئا عن إدارة المصنع في ذاته أو عن السلعة الّتي ينتجها المصنع، إذا بلغ سوء صنعها حدّاً يهدّد الصحة العامة ، والأمن العام بالخطر ، إذ لا محلّ للتفرقة بين الأمرين ما دام أنّ نصّ المادة مطلق والخطر على الأمن العام والصحة العامة يهدّد الجمهور في الحالتين ".

الفرع الثاني : الأساليب التنفيذية.

هناك وسيلتان يمكن لسلطة الضبط الالتجاء إليها : التنفيذ بواسطة الطريق القضائي ، والتنفيذ بواسطة الطريق الإداري ، وسنقتصر هنا على الطريق الأخير.

التنفيذ الإداري المباشر.

يجوز لهيئات الضبط الإداري الالتجاء إلى التنفيذ الجبري لأوامرها الضبطية ، أي استخدام القوة المادية لإعادة النظام العام إلى ما كان عليه وإجبار الأفراد على احترامه. وذلك حينما يرفض الأفراد تنفيذ أوامر الضبط طواعية واختيارا، وهي حالة استثنائية تلجأ فيها الإدارة إلى استخدام القوّة المادية دون اللجوء إلى القضاء.

وقد وضع القضاء شروطا للاعتراف بمشروعية لجوء الإدارة إلى التنفيذ الجبري وهي[1] :

1- أن يكون الإجراء أو الأمر الذي عمدت الإدارة إلى تنفيذه بالقوة الجبرية مشروعا وفقا للقوانين واللوائح.

[1] – انظر ، د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 167.

2- أن يكون في وسع الأفراد تنفيذ هذا الأمر أو الإجراء.

3- أن يثبت امتناع الأفراد عن التنفيذ اختياريا ، وأنّ الإدارة قد أعطت لهم المهلة الزمنية المعقولة للقيام بهذا التنفيذ.

4- أن يكون استخدام القوة المادية الجبرية هو الوسيلة الوحيدة لإعادة النظام العام ، وأن يتمّ استخدامها بالقدر الذي تقتضيه الضرورة.

وقد صدر حكم لمجلس الدولة الفرنسي[1] بتاريخ 1924/01/18 في قضية (Société ***MAGG***) حيث أجاز للعمدة في حالة الضرورة حفظا للصحة العامة ، أنّ يأمر بمصادرة وإتلاف مواد غذائية فاسدة معروضة للبيع.

ومن الجزاءات الإدارية الّتي تنفذ جبرا في التشريع المصري ما قضت به المادة 29 من القانون رقم 371 لسنة 1956 المعدّل بالقانون رقم 170 لسنة 1957 بشأن المحال العامة يجب غلق المحلّ إداريا في حالة وجود خطر داهم على الصحة العامة أو على الأمن العام نتيجة لإدارته ، وكذلك في حالة ما إذا تمّ بيع المخدّرات أو السماح بتداولها أو تعاطيها داخله ، وقرار الغلق يصدر في هذه الحالة من مدير الإدارة العامة للوائح والرخص ، ولكن في حالة بيع المخدرات أو السماح بتداولها أو تعاطيها داخل المحلّ أو في حالة وقوع أفعال مخالفة للآداب العامة والنظام العام أكثر من مرّة يصدر قرار الغلق من المحافظ أو من المدير ، ولا جدال في أنّ الغلق في هذه الحالة يكون وجوبيا ، بمعنى أنّه ينفذ بالقوة الجبرية دون

[1] – مشار إليه لدى د. سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 640 وما بعدها.

اعتداد بإرادة صاحب المحل ، بمعنى أنّه يستوي في هذا الشأن قبوله لقرار الغلق أو رفضه إياه[1].

[1] – المحكمة الإدارية العليا : 14 ديسمبر 1985 ، الطعن رقم 75 لسنة 28 القضائية ، مجموعة السنة الحادية والثلاثين ، الجزء الأوّل ، ص 587 ، مشار إليه لدى د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامّة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2000 ، ص 214.

المبحث الثالث
الحماية القضائية لعناصر النظام العام وأثرها على حماية البيئة.

نعالج في هذا المبحث دور القضاء في حماية عناصر النظام العام من صحّة عامة وسكينة عامة ، والنظام العام الأدبي ، وجمال الرونق والرواء ، أي العناصر الّتي تناولناها في المباحث السابقة ، مع إبراز مدى الآثار الإيجابية المترتّبة عنها في مجال حماية البيئة.

سيتمّ توضيح ذلك من خلال تطبيقات قضائية من القضاء الجزائري والمصري، وأيضا تطبيقات قضائية أخرى لمجلس الدولة الفرنسي نظرا لما لهذا الأخير من دور فعّال وآثار جليّة على القانون الإداري ، وتصرفات الإدارة بوجه عام ، وعلى تصرفات الضبط الإداري بوجه خاص.

بناءً على ما سبق سنقدّم أحكاماً قضائية لمجلس الدولة ، توضح بعض القرارات الضبطية في مجال حفظ النظام العام ، والّتي أقرّها القضاء ، وبعض الإجراءات والتصرفات الضبطية الّتي لم تحمِ النظام العام بالقدر الكافي ، فصدرت بشأنها أحكام ، مبيّنة هذا الإهمال والتقاعس من قبل الجهات الضبطية المعنية ومحمّلة إيّاها المسؤولية عن ذلك.

يتمّ توضيح ما سبق من خلال مطلبين. المطلب الأوّل يتعلّق بتطبيقات قضائية لحماية عناصر النظام العام التقليدي وأثرها على حماية البيئة ، والمطلب الثاني يتعلّق بتطبيقات قضائية لعناصر الضبط غير التقليدية وأثرها على حماية البيئة.

المطلب الأوّل : تطبيقات قضائية لحماية عناصر النظام العام التقليدي

وأثرها على حماية البيئة.

نتناول في هذا المطلب الحماية القضائية لكلّ من الصحة العامة ، والسكينة العامة وأثر ذلك على حماية البيئة.

الفرع الأوّل : الحماية القضائية للصحة العامة وأثرها على حماية البيئة.

إنّ من بين الأحكام العديدة الّتي صدرت من مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلّق بحماية الصحة العامة ما قضى به في الحكم بمشروعية القرار الذي أصدره العمدة وحظر بموجبه ممارسة الاستحمام ، وكذا منع مرور المراكب ذات المحرّك في إحدى البحيرات ، وذلك بسبب تلوّث مياهها ، وهو ما كان يشكل خطراً على صحّة المستحمين ، ممّا يبرّر الحظر ، محافظة على الصحة العامة[1].

كما قضى أيضا في حكم له صادر في 04 فبراير 1981 ، بمناسبة حدوث تلوث في المياه " بما أنّه يجب على رئيس البلدية المكلّف ، بناء على أحكام المادتين : 96 و97 من قانون الإدارة البلدية ببوليس الصحة العامة وتنفيذ قرارات السلطة العليا المتعلّقة بالضبط الريفي ، لضمان احترام وتطبيق التنظيم المانع لرمي المياه الوسخة غير المطهرة في المجاري المخصصة لمياه الأمطار على المستوى البلدي.

وأنّه من الثابت أنّ رئيس البلدية قد أهمل القيام بواجبه ولم يتّخذ التدابير اللاّزمة لضمان تنفيذ التنظيم الولائي، وما أمدّه به المدير الولائي للقطاع الصحي والاجتماعي... إذ كان امتناعه مصدرا لكلّ الاضطرابات الّتي شكلت خطأً جسيماً من شانه إقامة مسؤولية البلدية "[2].

---

[1] - C.E 28 Nov. 1980, Commune d'ardres, Rec, p 449.
[2] - Jurisclasseur, AD, 1982, Fascicule, 716, p 910.

إنّ الحكم المشار إليه أعلاه كان سببه تلوّث مياه البحرية ، وعليه فقد أقرّ ،مجلس الدولة بمشروعية قرار الحظر، – أي حظر الاستحمام – وكذا مرور المراكب بالبحيرة – حماية للصحة العامة.

أمّا الحكم أدناه فقد كان أيضا سببه تلوّث المياه ، وقد حمل بمقتضاه مجلس الدولة رئيس البلدية مسؤولية الاضطرابات الّتي شكّلت خطأً جسيما ، ناجم عن إهماله وتقاعسه في اتخاذ التدابير اللازمة كحماية المياه من التلوث ، ومن ثمّ حفظ الصحة العامة الّتي تعتبر من بين الواجبات المطالب بالقيام بها.

وبناءً على ما سبق فإنّ الحكمين غايتهما حفظ النظام العام من خلال حماية الصحة العامة وكذلك حماية البيئة المائية من التلوّث حفظاًً للصحّة العامة وحماية لها ، وبذلك يتأكّد التلازم الموجود بين العنصرين.

الفرع الثاني : الحماية القضائية للسكينة العامة وأثرها على حماية البيئة.

لقد كان لمجلس الدولة الفرنسي دورا كبيرا، في إصداره أحكاما متعاقبة، بعضها يقرّ ما اتخذه العمد أو المحافظون من قرارات تحمي السكينة العامة، وبعضها الآخر صدر متضمّنا مبادئ، اعتبرت بمثابة الخطوات الأولى، أو الاهتمامات الأولى القضائية لحماية السكينة العامة. ومن أمثلة ذلك ما قضى به في حكم **لاتي *LATTY*** الشهير الذي صدر في 23 يونيو 1976[1] ، فقد كان السيّد " لاتي " يملك قصرا مجاورا لملهى ليلي تديره السيدة **فورج *FORGUE*** بموجب عقد بينها وبين عمدة مدينة ***MARITIME-CHARENTE*** في 21 مارس 1960 وكان سكان حي ***CROIX DE SEQUEY-TIVOLI*** يستخدمون

مشار إليه لدى عمر سيلامي ، الضبط الإداري في الجزائر – رسالة ماجستير – معهد العلوم القانونية والإدارية ، جامعة الجزائر ، 1988 ، ص 70.

[1] – حكم مشار إليه في مؤلف د. داور الباز ، المرجع السابق ، ص 253 وما بعدها.

الملهى الليلي الذي حصل على ترخيص من المحافظ بفتح أبوابه حتّى الساعة الرابعة صباحا. وكان يطلق على هذا المبنى اسم (الحبّ، الحبّ) Love.Love ويقع الحيّ الذي فيه ، على شاطئ ***MOUZAN*** ويجاور القصر الريفي الذي يملكه السيّد ***LATTY***.

لم يكن السيّد **لاتي** ***LATTY*** يستطيع النوم بسبب الضوضاء الصادرة من الملهى الليلي خصوصا في شهر يوليو وأغسطس ، فقدّم طعناً أمام مجلس الدولة مطالبا بتحمّل العمدة مسؤولية هذه الضوضاء ، ومطالبا أيضا بتعويضه عن الاضطرابات والأصوات الصاخبة الّتي تخلّ بسكينته من جرّاء الضوضاء الزائدة عن حدّها والصادرة على المنتدى الليلي القريب من قصره ، وأسّس طعنه على أنّ العمدة لم يقم بما يجب عليه من استخدام السلطات المخوّلة له بموجب نظام الضبط البلدي وقانون التخطيط العمراني والإسكان ، لمنع الضوضاء المخلّة بالسكينة العامة ، ممّا يجعله مرتكبا لخطأ يستوجب مسؤوليته الإدارية، ونظر المجلس الطعن وانتهى إلى رفض طلب السيد لاتي بالتعويض على أساس أنّ العمدة لم يرتكب خطأ جسيما ، مع التسليم بنقص الاحتياطات الّتي اتخذها لمنع الضوضاء ، إذ يجب لتقرير المسؤولية الإدارية أن يكون هناك خطأ جسيم في إجراءات الضبط الإداري المتعلّقة بالمحافظة على النظام العام ، ممّا يعني استبعاد التعرّض البسيط لسكينة الغير.

وعليه فلا يوجد في القضية خطر ولا موقف خطير يعرّض الأمن أو النظام للخطر، ويرتّب المسؤولية العامة لأنّ ذلك يكون بناءً على تحديد درجة الديسبل الّتي تؤثر على الأعصاب ، بيد أنّ ذلك لا يعني أنّ العمدة لم يخطئ ، بل على العكس من ذلك، فرغم خسارة لاتي القضية إلاّ أنّه سجّل نقاطا هامة في مجال مكافحة الضوضاء وحماية السكينة العامة ، علّق عليها الأستاذ **مرسيل فالين** ***M.WALLINE*** في النقاط التالية[1] :

[1] - M. Waline, R.D.P, 1977, p 867.

إنّ مكافحة الضوضاء تشكل زاوية هامة في قضاء مجلس الدولة في حكم لاتي ، فقد استخدم الحكم عبارة ، اتخاذ التدابير والاحتياطات اللاّزمة لمنع الضوضاء تعدّ واجبا قانونيا على العمدة. وقد قرّر المجلس في هذا الحكم أنّ العمدة ملزم باتخاذ التدابير المناسبة لمنع الضوضاء الشديدة والّتي من شأنها أن تشكل قلقا لراحة المواطنين وإخلالا بصفو سكينتهم ، وعليه أن يتأكّد من مراعاة التنظيم القانوني المنصوص عليه في هذا الشأن ، وكما ذكر **فالين** فإنّ عدم اتخاذ العمدة التدابير الملائمة لمنع الضوضاء الّتي تخلّ بالسكينة العامّة يمكن أن يجعله مخطئا ، لأنّها واجب عليه ، لا يستطيع الامتناع عنه ، وقبل ذلك كان حقا له ، وبذلك يكون قضاء مجلس الدولة قد اجتاز مرحلة حاسمة في الحماية القضائية للسكينة ومكافحة الضوضاء ، وتلك هي المرحلة الأولى الّتي يصدر فيها عن مجلس الدولة حكم يقرّر التزامات العمدة في مجال مكافحة الضوضاء.

ومن أحكام القضاء الإداري الفرنسي أيضا في هذا الصدد ، حكم مجلس الدولة الصادر في 07 جوان 1970 [1] الذي قضى فيه بأنّ رئيس البلدية الذي يمنع مرقصا (Bal) بسبب إخلاله براحة الجيران ، لا يمسّ مبدأ حرية التجارة والصناعة ، إذا كان هذا المنع لا يشكل عائقا أمام حريّة استعمال نفس المرقص كمدرسة للرقص.

وفي حكم آخر صادر عن المحكمة الإدارية بمنبيليه في قضية " ***ARTILLON*** " بتاريخ 1980/04/11 قضت فيه بأنّ : سلطات الضبط الّتي يستمدّها رئيس البلدية بناءً على المادة 131-2 في قانون البلدية لضمان حماية الراحة العامة ، يمكن استعمالها لا في

مشار إليه لدى د. داود الباز ، المرجع السابق ، ص 254 وما بعدها.

[1] - Louis Ambert, " Police Municipale ", Jurisclasseur Administratif Fascicule 126-2 Année 1982, p 26 et 27 paragraphe 370.

مواجهة المؤسسات المفتوحة للجمهور فحسب ، بل أيضا في مواجهة المؤسسات المسمّاة بالنوادي الخاصة الّتي حدّد دخولها لأصناف معيّنة من النّاس[1].

ومن تطبيقات القضاء المصري بشأن الترخيص بفتح المحلات العمومية والمضرة بالصحة أو المقلقة للراحة ، فقد تأثرت المحكمة بالنصوص التشريعية واعترفت للإدارة بالسلطة التقديرية الواسعة ، وامتنعت عن رقابة الملاءمة ، حيث قضت : " إنّ القانون رقم 13 لسنة 1904 نصّ على أنّه لا يجوز فتح محلّ من المحلات المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة أو الخطرة إلاّ بترخيص من جهة الإدارة ، وبذلك يكون القانون قد فوّض للجهة الإدارية حق بحث الموقع الذي يصحّ فيه الترخيص بفتح محلّ من هذه المحلات وتقدير ملاءمته ، فإذا رفضت طلب الترخيص بفتح محل في أحد الأحياء السكنية ، يكون هذا في حدود سلطتها بلا تعقيب عليها ".

كذلك أكّدت المحكمة على نفس السلطة التقديرية للإدارة بقولها : " لا شبهة في أنّه يدخل في تقدير فتح المحل الذي يستعمل محركات كهربائية مدى ما ينتج عن إدارة المحركات من صوت أو ضجة تقلق راحة السكان ، وهو أمر مستفاد من طبيعة هذه المحال ومقتضيات الحرص على شؤون الأمن والسكينة العامة في الأحياء السكنية ...". واعترفت المحكمة للإدارة بسلطة تقديرية في هذا الخصوص ، وقرّرت " إنّه بالنسبة لسلطة جهة الإدارة التقديرية في مجال الترخيص أو رفضه يرد عليها قيد يتصل بالقانون وما في حكمه وينزل منزلته ، وقيد آخر يتصل بوجه الحق في الوقائع وصحتها وسلامة تقديرها باعتبارها من العناصر الّتي يبنى عليها القرار الإداري ، وذلك ممّا يخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري

[1] - Jurisclasseur, AD, 1982, p 2, paragraphe 1.

والّتي وإن كان لا يجوز لها تقدير ملاءمة إصدار القرار الإداري أو عدم ملاءمة ذلك ، إلاّ أنّ لها الحقّ في بحث الوقائع الّتي بني عليها القرار بقصد التحقق من مطابقته للقانون "[1].

ومن تطبيقات القضاء الجزائري في هذا الشأن حكم مجلس الدولة المتعلّق بإقرار الغلق الإداري المؤقت حماية للسكينة العامة والآداب العامة ، ورفض الغلق الإداري النهائي لمخالفة القانون.

وممّا جاء في الحكم " وأنّه بعد الطعن المقدّم من طرف السيد ب.م أصدرت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر القرار موضوع الاستئناف الحالي ، وأنّ المستأنف يتمسّك خاصة بأنّ المستأنف عليه لم يحترم التزاماته التعاقدية ، وكان ينظم سهرات تمتدّ إلى غاية الصباح وكانت تزعج سكان المركب وتخل بالنظام العام إخلالا جديا.

حيث أنّه وبغض النظر على أنّ المستأنف عليه مرخص له بتنظيم السهرات ، فإنّ سكان الأمكنة ، أي المركب السياحي لزرالدة كان بإمكانهم طلب فسخ العقد طبقا لأحكام المادة 15 من العقد بسبب مخالفة أحكام المادة 2 و3 و10 و13 من العقد المذكور. وأنّ والي ولاية الجزائر وباتخاذه المقرر المؤرخ في 2000/06/06 استند إلى أحكام الأمر رقم 41/75 المؤرخ في 1975/06/17 المتعلّق باستغلال المشروبات الكحولية والمرسومين رقم 59/75 ورقم 60/75 المؤرخين في 1975/04/20.

وأنّه حسب نصّ المادة 10 من الأمر رقم 75-41 ، يمكن للوالي الأمر بغلق إداري للمخمرة أو المطعم لمدّة لا تتعدّى 6 أشهر ، إمّا إثر مخالفة القوانين والقواعد المتعلّقة بهذه المؤسسات ، وإمّا بغرض الحفاظ على نظام وصحة السكان وحفاظا على الآداب العامة.

---

[1] – ق.ا قضية رقم 1344 لسنة 8 ق ، 1955/11/27 ، مجموعة مبادئ س 9 ، ص 234 ، مشار إليه لدى رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري – دراسة مقارنة – كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 2001 ، ص 315 وما بعدها.

وأنّ السلطة القضائية هي وحدها الّتي يمكنها الأمر بالغلق النهائي لهذه المؤسسات ولكن طبقا لأحكام المادة 7 من الأمر 75-41 المذكور أعلاه ، وأنّ الوالي وعندما أمر بغلق المحلّ الذي يسيّره المستأنف عليه إلى إشعار آخر أي دون أن يتأكد من أنّ هذا الغلق لا يمكن أن يتجاوز 6 أشهر فإنّ والي ولاية الجزائر لم يحترم أحكام الأمر رقم 75-41 المذكور أعلاه ، وبفصلهم على هذا النحو فإنّ قضاة الدرجة الأولى لم يقوموا سوى بتطبيق القانون ..."[1].

إنّ هذه الأحكام وإن كانت الغاية الأساسية منها حماية السكينة العامة باعتبارها أحد عناصر النظام العام ، الذي خوّل المشرّع للضبط الإداري العام سلطات واسعة من أجل حمايته ، فإنّ ذلك ينعكس على البيئة إيجابيا بحمايتها من التلوّث الناجم عن الضوضاء الزائدة عمّا هو مقرّر قانوناً.

المطلب الثاني : الحماية القضائية لعناصر النظام العام غير التقليدية وأثرها على حماية البيئة.

نتناول في هذا المطلب الحماية القضائية لكل من الآداب العامة ، وجمال الرونق والرواء ، وأثر ذلك على حماية البيئة.

الفرع الأوّل : الحماية القضائية للآداب العامة وأثرها على حماية البيئة.

[1] – مجلس الدولة ، الغرفة الأولى ، ملف رقم 006195 ، بتاريخ 2002/09/23 ، مجلة مجلس الدولة ، العدد الثالث ، 2003 ، ص 96 وما بعدها.

لقد استمرّ مجلس الدولة الفرنسي لفترة من الزمن ، معتبرا أنّ النظام العام الذي يخوّل لسلطات الضبط التدخل هو النظام العام المادي ، ذو المظهر الخارجي ، ولا شأن لسلطات الضبط بالمعتقدات والعواطف ، لكنّه سرعان ما عدل عن رأيه السابق ، إذ أجاز للإدارة أن تتدخّل للحفاظ على النظام العام الأدبي ، فقضى بشرعية قرار الإدارة بمنع عرض المطبوعات الّتي تصف الجرائم والفضائح ، في الأماكن العامة ، وكذلك منع الأفلام ذات الطابع اللاّأخلاقي. ومن أمثلة ذلك ما قضى به مجلس الدولة في حكمه الشهير في قضية " ***LUTETIA*** "[1] عام 1959 حيث سلّم مجلس الدولة في هذا الحكم بسلطة العمدة في أن يحظر عرض أفلام سينمائية سبق أن أجازتها هيئة الرقابة على الأفلام، إذا كان من شأن عرضها " بسبب طابعها اللاّأخلاقي والظروف المحليّة الإضرار بالنظام العام ، وبعبارة أخرى ، أنّ لاأخلاقية الفيلم تشكّل دافعا صحيحا للمنع ، ولكن يشترط أن تكون مصحوبة بظروف محليّة.

هذا ولقد صدر في أعقاب حكم " ***LUTETIA*** " العديد من الأحكام والّتي تقرّر لسلطة الضبط التدخل حماية للنظام العام الخلقي ، وبالتالي أصبح الاهتمام بالسلوك والأخلاق أمراً يمكن أن يشكّل في ذاته هدفا مشروعا للضبط[2].

وعليه فإنّ الآثار الجليّة لحماية النظام العام الخلقي على البيئة يتمثّل فيما يعرف بالتلوّث الصوتي المعنوي : " فإذا كان التلوّث الصوتي المادي يتمثّل في أصوات عالية تحدث ذبذبات شديدة تزيد على الحدّ المسموح به ، وتؤثّر على صحّة الإنسان وسمعه ، وهذا هو المعنى الشائع الذي يفهم عادة عند سماع عبارة التلوّث الصوتي ، ولكنّه أيضا قد يكون تلوّثا

[1] - C.E. 18 Dec 1959, société des films LUTETIA , Grands Arrêts, 8ème éd, 1984, p 485.

[2] – انظر ، د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص 163 وما بعدها.

أدبيا أو معنويا يتمثّل في أصوات أو كلمات يتأذّى الإنسان نفسيا من سماعها ولو كانت خافتة ، وذلك كالكلمات الفاحشة والألفاظ النابية "[1].

الفرع الثاني : الحماية القضائية لجمال الرونق والرواء وأثره على حماية البيئة.

لقد كان للقضاء الفرنسي الفضل والدور الكبير في الاهتمام بالمحافظة على جمال الرونق والرواء للمدن ، فرغم رفضه في بداية الأمر ذلك في قضية ***LORDY*** سنة 1928 حيث قضى بأنّ " السلطة القائمة على وظيفة الضبط الإداري لا يحقّ لها أن تستهدف صون المظهر المنمق والمحافظة على جمال الرواء إلاّ في الحالات الّتي يرخص لها القانون ذلك.

عدل عن رأيه لاحقا بمناسبة إصدار ضبط (السين Saine) لائحة ضبط تمنع توزيع النشرات على المارة في الطرق العامة ، خشية إلقائها بعد تصفحها ، فيشوّه الإلقاء رونقها ، وينقص من جمالها ، فطعن اتحاد نقابات المطابع والنشر بباريس ضدّ هذه اللائحة طالبا إلغاءها لتجاوزها الأغراض المحدودة الموكلة للضبط الإداري بتحقيقها اعتمادا على السوابق القضائية الّتي صدرت عن مجلس الدولة في هذا الشأن إلاّ أنّ المجلس أصدر حكمه بتاريخ 1936/10/23 حيث " سلم فيه بحق هيئات الضبط الإداري في إصدار لوائح من هذا القبيل ، تحمي جمال الطرقات وتحافظ على حسن رونق الأحياء السكنية "[2].

ومن ذلك أيضا حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية **كومال *GOMEL*** ، والّتي تتلخّص وقائعها في الآتي: إنّ السيد ***GOMEL*** تقدم بطلب إلى الإدارة للتصريح له بالبناء في موقع على ميدان ***BEAUVEAU*** في باريس ، ولكنّ الإدارة رفضت طلبه استنادا إلى

---

[1] – انظر ، د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 338.

[2] - C.E 23 Oct 1936, Union parisienne des syndicats de l'imprimerie, Rec, p 966.
مشار إليه لدى د. عادل السعيد محمد أبو الخير ، المرجع السابق ، ص 207.

نصّ المادة 118 من القانون الصادر في 12 يوليو 1911 ، والّتي تعطي للمدير الحقّ في رفض التصريح بالبناء في الحالات الّتي يؤدّي فيها البناء المقترح إلى الإضرار بموقع أثري.

رفع السيد ***GOMEL*** دعواه طالبا إلغاء هذا القرار ، وعند نظر المجلس للطعن قرر إلغاء القرار الصادر في هذا الشأن ، حيث تبيّن له أنّ الوقائع الّتي استندت إليها الإدارة في رفض التصريح بالبناء ليست صحيحة من حيث تكييفها القانوني ، وقرّر المجلس في حيثيات حكمه " إنّ الميدان المذكور لا يعتبر كلّه بمثابة موقع أثري ، ومن ثمّ فإنّ رفض التصريح بالبناء للمدعي يعتبر تطبيقا خاطئا للمادة 118 من القانون الصادر في 13 يوليو 1911 "[1].

وقد حكم مجلس الدولة في قضية ***VUIDY*** بتأييد القرار الصادر بعدم الترخيص بالبناء ، لما تبيّن له من توفر العنصر الجمالي في البارك ، وأنّ المشروع المقترح بالبناء من حيث مواصفاته وارتفاعه من شأنه أنّ يفسد المنظر الجمالي للبارك[2].

ومن تطبيقات القضاء الجزائري في هذا الشأن ما حكم به مجلس الدولة بشأن هدم بناء بدون رخصة حفاظا على منظر المدينة.

وممّا جاء فيه : " حيث يتبيّن من دراسة هذا القرار أنّ مديرية المنشآت والتجهيز لولاية قسنطينة رخصت للمستأنف بان يدمج بنايته مع الطريق الوطني رقم 05 (Autorisation d'alignement) وأنّ هذا القرار لا يعتبر بمثابة رخصة البناء ، كما هو ثابت في تدابير القرار المسلم للمستأنف عليه ، ومن ثمّ يتعيّن رفض الدفع المثار المتعلّق بترخيص الوالي.

---

[1] - C.E 4 Avril 1914, Gomel, Rec, p 488.

[2] - C.E 7 Juin 1940, Sieur Vuidy, Rec, p 196.

وعن رخصة البناء :

حيث أنّه ثابت من الملف ومما عرضه المستأنف أنّه تلقى إعذارا من بلدية قسنطينة وأنّه سبق له وأن طلب بدون جدوى من نفس البلدية منحه رخصة البناء ممّا يتعيّن القول أنّ البناء المشيد أنجز بدون رخصة ، وأنّه من صلاحيات رئيس البلدية أن يقوم بهدمه طبقا لمقتضيات المرسوم التشريعي 94-07 المؤرخ في 1994/05/18 المتعلّق بشروط الإنتاج المعماري ممّا يتعيّن القول أنّ قاضي الدرجة الأولى حكم بذلك ورفض طلبات المدعي (المستأنف) ويتعيّن المصادقة على حكمه دون التطرق للدفوعات الأخرى[1].

يلاحظ أنّ هذه الأحكام تعير اهتماما جليّاً لحماية البيئة من التلوّث. فنظافة المدن والعناية بجمالها وحسنها ، وإن كان من عناصر النظام العام المخوّل قانوناً للضبط الإداري العام سلطات حفظه فهي من بين عناصر البيئة الّتي يسعى هذا الأخير إلى حمايتها من التلوّث من خلال الصلاحيات المخوّلة له كما سبقت الإشارة إليه في المباحث السابقة.

خلاصة :

من خلال ما قدّمناه حول الحماية التشريعية لعناصر النظام العام ومدى تلازمها بحماية البيئة والّتي تمثّلت في حفظ الصحّة العامة من كل ما يؤدّي إلى الإضرار بها ، ومن ذلك الأوبئة ، والّتي من أهمّ مسبباتها النفايات بمختلف أنواعها ، والّتي إن لم يُقض عليها أو تعالج تكون لها آثارا ضارة على الصحة العامة ، وعلى البيئة في آن واحد. وكذلك الحماية القانونية للسكينة العامة الّتي آفتها الضوضاء. فهذه الأخيرة ذات المصادر المتعدّدة، كوسائل النقل بمختلف أنواعها ، والمنشآت الصناعية ، والضجيج الزائد بالمنازل ، أو

[1] – مجلس الدولة ، الغرفة الثانية ، القرار رقم 002871 بتاريخ 2001/12/12 ، مجلة مجلس الدولة ، 2002 ، ص 139 وما بعدها.

بالأسواق أو الأماكن العامة. فارتفاع الأصوات الزائدة عمّا هو محدّد قانوناً يُنتج آثارا ضارة بالسكينة العامة من جهة ، وبتلويث الهواء بالصخب والضجيج من جهة ثانية ، وأيضا قد خصت التشريعات المقارنة المعاصرة ، كلّ من الآداب العامة والحفاظ على جمال المدن ورونقها وروائها بنصوص خاصة في مختلف التشريعات ، كقانون البلدية وقانون الولاية وقوانين التهيئة العمرانية والعمران وغيرها كثير ، فالمساس بهاتين العنصرين، يعتبر مساسا بالنظام العام ، وهو أيضا مساس بعناصر البيئة.

وقد أوضحنا في مبحث آخر الوسائل القانونية للضبط الإداري العام لحفظ العناصر المذكورة وحماية البيئة ، وهاته الوسائل تتمثّل في : الحظر ، الترخيص ، والتصريح ، وكذا الجزاءات الإدارية المترتّبة عن مخالفة النصوص القانونية ، وقد اعتمدنا على تبيان ذلك بالرجوع إلى القوانين البيئية ذاتها ، وتبيّن لنا أنّ هاته القوانين ضمنها المشرع الوسائل المذكورة أعلاه ، وخوّل لسلطات الضبط الإداري العام صلاحيات حمايتها. وهو في رأينا يسعى من وراء ذلك إلى حفظ النظام العام الذي هو اختصاص أصيل وخاص بالضبط الإداري ، وأيضا حماية البيئة الّتي إن تضرّرت ، انعكست آثارها الضارة على مختلف عناصر النظام العام كما سبق تبيان ذلك.

وقد كان للقضاء الإداري ، وخاصة مجلس الدولة الفرنسي ، دوراً فعّالاً في التصدّي بقرارات جريئة وحاسمة للأفعال والتصرفات الضارة بالنظام العام ، كما أسلفنا الذكر. ولاحظنا أنّ الحماية القضائية للصحّة العامة ، أو السكينة العامة أو الآداب العامة أو حماية جمال المدن وروائها كانت لها انعكاسات إيجابية على حماية البيئة بعناصرها المختلفة من هواء ، وماء ، وتربة ، أو حتّى المنشآت الّتي أنشأها الإنسان لأغراضه المختلفة ، والحدائق الغناءة الّتي تجلب له الراحة والسكينة والطمأنينة.

ترتيبا على ما سبق ، يتّضح أنّ التلازم جليّ بين حفظ عناصر النظام العام المذكورة أعلاه وحماية البيئة ، كما يتّضح ما لسلطات الضبط الإداري العام من صلاحيات تحمي بموجبها عناصر النظام العام والبيئة في آن واحد.

الفصل الثالث
حماية البيئة جزء من النظام العام الإسلامي.

إنّ حماية البيئة في الإسلام ملازمة لمقاصده ، والّتي سبق تبيان مراتب المصالح بشأنها ، " والمصلحة في الإسلام حقيقية مناطها تحقيق الخير أو دفع الضر "[1]. وسبب الحماية في موضوعنا والدافع إليها هو دفع الضرّ أي التلوّث ، وتحقيق الخير أي جلب المصلحة والمتمثّل في وقاية الوسط البيئي ممّا قد يسبّب له الضرر أي يلوّثه. ولتوضيح ذلك نعالج في مبحث أوّل حماية البيئة في القرآن والسنّة بصفة عامة ، ثمّ نتناول في مبحث ثان بعض عناصر النظام العام الإسلامي ، ذات التلازم والارتباط الوثيق بحماية البيئة ، وفي مبحث أخير نقدّم بعض التطبيقات المرتبطة بحفظ النظام العام الإسلامي وحماية البيئة في آن واحد.

[1] – محمد مصطفى حسن ، المصلحة في القانون والتشريع الإسلامي ، مجلة العلوم الإدارية تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ، السنة الخامسة والعشرون ، العدد الأوّل ، يونيو 1983، ص 19.

المبحث الأوّل
حماية البيئة في القرآن والسنّة النبوية.

أتناول في هذا المبحث العناية القرآنية بالبيئة ، وكذا اهتمامات السنّة النبوية الشريفة برعايتها.

المطلب الأوّل : الحماية القرآنية للبيئة.

أقدّم في هذا المطلب حماية القرآن الكريم لكلّ عناصر البيئة ، من تربة ، وهواء ، وماء ، مبتدءاً بعرض الحماية القرآنية العامة لكل عناصر البيئة ، ثمّ تفصيل مدى هذه الحماية لكل عنصر على حدة.

قال تعالى : { وَلاَ تُفْسِدُواْ فِي الأَرْضِ بَعْدَ إِصْلاَحِهَا }[1] ، وإذا كان إفساد الشيء هو إخراجه عن طبيعته الّتي فطره الله عليها ، فإنّ إفساد الأرض يكون بالتعدّي على مكوّناتها وعناصرها بما يحدث الاختلال وعدم التوازن بين تلك المكوّنات والعناصر. فالتلوّث الذي ينتج عن المصانع والسيارات ، وصيد الحيوانات النادرة ودون حساب ، وتقطيع الغابات دون تأنّ ، يؤدّي إلى كوارث بيئية بسبب الإخلال بالنظام الذي خلقه الله في الطبيعة والأرض[2].

[1] – سورة الأعراف ، الآية 56.

[2] – انظر ، قاري ، الأمطار الحمضية ، ص 3 ، مشار إليه لدى د. عبد الكريم سلامة ، المرجع السابق ، ص 12.

وممّا جاء في تفسير الآية قول **القرطبي** : « نهى سبحانه وتعالى عن كلّ إفساد قلّ أو كثُر ، بعد صلاح قلّ أو كثُر ، فهو على العموم على الأصحّ من الأقوال »[1]. وقال الضحاك : « معناه : لا تعوروا الماء المعين ، ولا تقطعوا الشجر المثمر »[2].

وجاء في تفسير الجواهر : « ولا تفسدوا في الأرض بالظلم والشرك والمعاصي ، والدعوة إلى الشرّ ، وإتلاف النفس بالقتل وغيره ، وإفساد الأموال بالغصب والسرقة ، وأخذه من الغير بالحيل ، وإفساد العقول بالخمر ، والأنساب بالزنا ، وإفساد الأديان بالكفر ، واعتقاد البدع والأهواء. بعد إصلاحها بالعدل والإيمان والطاعات ، والدعوة إلى الخير... وحفظ الأعضاء والعقول ، وإرسال الرسل بالإحسان ومكارم الأخلاق »[3].

ومن الآيات الّتي تحذر من الإفساد قوله تعالى : { **فَاذْكُرُواْ آلاء اللّهِ وَلاَ تَعْثَوْا فِي الأَرْضِ مُفْسِدِينَ** }[4] ، وقوله : { **وَلَا تُطِيعُوا أَمْرَ الْمُسْرِفِينَ * الَّذِينَ يُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ** }[5] ، وقال تعالى : { **وَلاَ تَقْتُلُواْ أَنفُسَكُمْ إِنَّ اللّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا** }[6]. ولا شك أنّ التعدّي على البيئة الّتي خلقها الله ، وهيّأها لحياة الإنسان ، وغيره يقود في النهاية إلى جعلها غير صالحة لتلك الحياة ، وهذا هو قتل النفس ، خذ مثلا « التلوّث » الذي يعدّ من أخطر أنواع التعدّي على البيئة ، فهو أحد مصادر القتل الخفيّة ، الذي فتح بابه على مصراعيه ليهدّد الحياة الإنسانية[7]. ذلك أنّ الإنسان قد

---

[1] – مختصر تفسير القرطبي ، الجزء الثالث ، ص 190.

[2] – الجواهر في تفسير القرآن ، طنطاوي جوهري ، ص 165 وما بعدها. مشار إليه لدى د. محمود أحمد أبو ليل ، حماية البيئة في الشريعة الإسلامية ، مجلة الشريعة والقانون ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، العدد الرابع عشر ، يناير 2001 ، ص 30.

[3] – الجواهر في تفسير القرآن، طنطاوي جوهري، ص 165 وما بعدها. مشار إليه لدى د.محمود أحمد أبو ليل، المرجع السابق، ص 30.

[4] – سورة الأعراف ، الآية 74.

[5] – سورة الشعراء ، الآيتان 151 – 152.

[6] – سورة النساء ، الآية 29.

[7] – فهمي حسين أمين ، تلوث الهواء ، ص 21 ، مشار إليه لدى د. أحمد عبد الكريم سلامة ، المرجع السابق ، ص 12.

أدخل في بيئته ، دون أن يدري ، وبغية تحقيق تقدّمه الحضاري ورفاهيته الاقتصادية الكثير من الملوّثات من مواد كيمائية ومبيدات وملوثات صناعية نتيجة لاحتراق الوقود ، وما تنفثه المصانع والسيارات وغيرها، وهي ملوثات تهدّد الحياة الإنسانية والنباتية والحيوانية بالفناء[1].

إنّ الآيات السابقة تشمل على نهي ، أو حظر عام عن إفساد أو تلويث الأرض وبيئتها ، ممّا يؤدّي إلى هلاك ما عليها.

ويستطرد " د. **عبد الكريم سلامة** " قائلا : « وإذا اعتبرنا طبيعة ، ووحدة ، البيئة الإنسانية ، حيث لا تحدّها عوائق جغرافية ، وتنتقل ملوثاتها من بلد إلى آخر دون اعتبار لسيادة الدولة ، أو مراعاة لحدود سياسية ، ووعينا الدمار الذي يمكن أنّ يسببه تلوث البيئة بالنفايات الخطيرة ، كالمواد الكيميائية السامة ، والإشعاعات النووية ، لا يصير متعذرا أن نفهم المعنى العام لآيات كريمات أخرى تنبه إلى هذا.

فقد قال الله تعالى : { وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللّهُ لاَ يُحِبُّ الفَسَادَ }[2]وقال أيضا : { أَنَّهُ مَن قَتَلَ نَفْسًا بِغَيْرِ نَفْسٍ أَوْ فَسَادٍ فِي الأَرْضِ فَكَأَنَّمَا قَتَلَ النَّاسَ جَمِيعًا وَمَنْ أَحْيَاهَا فَكَأَنَّمَا أَحْيَا النَّاسَ جَمِيعًا }[3].

ومجمل القول أنّ الإفساد في الأرض الذي يشمل بعمومه تلويث البيئة وإيذائها بالتصرفات الضارة ، قد تكرّر الحديث عنه في أكثر من أربعين آية في القرآن الكريم[4].

وفضلا عمّا ذكرناه في هذا الشأن نضيف آية شاملة لأنواع الفساد وأثر ذلك ، قال تعالى : { ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ الَّذِي

---

[1] – د. أحمد عبد الكريم سلامة ، المرجع السابق ، ص 12.

[2] – سورة البقرة ، الآية 205.

[3] – سورة المائدة ، الآية 32.

[4] – د. محمود أحمد أبو ليل ، المرجع السابق ، ص 29.

عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ }[1] ، ففي الآية إشارة إلى أثر تصرفات النّاس السيّئة في إفساد البرّ والبحر ، وما يترتّب على ذلك من أضرار ومعاناة. فالفساد هنا هو النتيجة والثمرة المرّة لما كسبت أيدي النّاس من المعاصي والمفاسد الأخلاقية.

ولهذا فسّروا الفساد في البرّ والبحر بالجذب والموتان وكثرة الحرق والغرق ، وإخفاق الصيادين ، ومحق البركات من كلّ شيء وقلّة المنافع في الجملة ، وكثرة المضار[2].

وقال **الطاهر بن عاشور** في تفسيره : « وفساد البرّ يكون بفقدان منافعه وحدوث مضاره ، مثل حبس الأقوات من الزرع والثمار والكلأ ، وفي موتان الحيوان المنتفع به ، وفي انتقال الوحوش الّتي تصاد من جراء قحط الأرض إلى أرضين أخرى ، وفي حدوث الجوائح من جراد وحشرات وأمراض.

وفساد البحر كذلك يظهر في تعطيل منافعه من قلّة الحيتان واللؤلؤ والمرجان وكثرة الزوابع الحائلة عن الأسفار في البحر ، ونضوب مياه الأنهار وانحباس فيضانها الذي به يستقي الناس »[3].

ويجوز أن يكون المعنى أنّ الله تعالى خلق العالم على نظام مُحكم ملائم صالح للناس ، فأحدث الإنسان فيه أعمالاً سيّئة مفسدة ، فكانت وشائج لأمثالها ، وهل ينبت الخطيّ إلاّ وشيجُه[4].

---

[1] – سورة الروم ، الآية 41.

[2] – الألوسي ، روح المعاني في تفسير القرآن العظيم والسبع المثاني ، المطبعة المنيرية ، الطبعة الثانية ، الجزء 21 ، دون ذكر تاريخ النشر ، ص 47.

[3] – الطاهر بن عاشور ، تفسير التحرير والتنوير، الدار التونسية للنشر، تونس، والمؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر ، 1984، الجزء 21 ، ص 110 ، 112 ، بتصرف ، انظر ، د. يوسف القرضاوي فيما يتعلّق بالتفسيرين، رعاية البيئة في شريعة الإسلام ، الطبعة الأولى ، دار الشروق ، 2001 ، ص 220 وما بعدها.

[4] – د. يوسف القرضاوي ، المرجع السابق ، ص 221.

بعد هذا العرض العام للنّهي القرآني عن الإضرار بالبيئة ، أتعرّض إلى الحماية القرآنية لكلّ عنصر من عناصرها على حدة.

أوّلا : الحماية القرآنية للماء.

إنّ اهتمام الإسلام وحثّه على الحفاظ على البيئة وصيانتها ، وحماية ما تحتويه من "أوساط حيوية" أو "نظم بيئية" لم يقتصر على التوجه العام للآيات السابق ذكرها، بل يمكن أن نلمس اهتمامه كذلك بالبيئة إذا اعتبرنا التصنيف النوعي للبيئة : البيئة المائية ، والبيئة الأرضية أو البرية ، والبيئة الهوائية أو الجوية.

لقد اهتمّت أحكام الشريعة الإسلامية في إطار عام ، بالبيئة المائية ، فالآيات القرآنية نبّهت أوّلا إلى أهميّة الماء ، فقال تعالى : { وَجَعَلْنَا مِنَ الْمَاء كُلَّ شَيْءٍ حَيٍّ }[1] ، فالماء أساس الحياة[2] ومن هنا تأتي ضرورة الحفاظ عليه من كلّ ما يفسده أو يفقده خواصه الطبيعية. والماء بحالته الطبيعية ، ونقاوته الفطرية هو الذي عبّر عنه القرآن الكريم بأنّه : الماء الطهور فقال تعالى : { وَأَنزَلْنَا مِنَ السَّمَاء مَاء طَهُورًا }[3]. وقال تعالى : { هُوَ الَّذِي أَنزَلَ مِنَ السَّمَاء مَاء لَّكُم مِّنْهُ شَرَابٌ وَمِنْهُ شَجَرٌ فِيهِ تُسِيمُونَ * يُنبِتُ لَكُم بِهِ الزَّرْعَ وَالزَّيْتُونَ وَالنَّخِيلَ وَالأَعْنَابَ وَمِن كُلِّ الثَّمَرَاتِ إِنَّ فِي ذَلِكَ لآيَةً لِّقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ }[4].

---

[1] – سورة الأنبياء ، الآية 30.

[2] – يقرّر علماء الأحياء أنّ الماء يدخل في تركيب خلايا الكائنات الحيّة وأنسجتها ، إذ يشكل 97 % من وزن الطفل الرضيع ، ومن 60 إلى 80 % من وزن الرجل البالغ ، كما يشكل 95 % من وزن الخيار والخس وحوالي 90 % من وزن الجزر والطماطم ، كما أنّ نقصا يتراوح بين 10 و20 % من الماء الموجود في جسم الإنسان أو الحيوان قد يؤدّي إلى الموت أو الهلاك ، انظر ، العودات وباصهي التلوث ، ص 135 مشار إليه في مؤلف د. أحمد عبد الكريم سلامة ، المرجع السابق ، ص 13.

[3] – سورة الفرقان ، الآية 48.

[4] – سورة النحل ، الآيتان 10 – 11.

والماء هو الوسط الطبيعي المناسب لحياة كثير من الكائنات الّتي خلقها الله لخدمة الإنسان[1]. قال سبحانه وتعالى : { وَهُوَ الَّذِي سَخَّرَ الْبَحْرَ لِتَأْكُلُواْ مِنْهُ لَحْمًا طَرِيًّا وَتَسْتَخْرِجُواْ مِنْهُ حِلْيَةً تَلْبَسُونَهَا }[2]. والماء هو المحيط الملائم لسير السفن الّتي تجري في البحر تحقيقاً لخير النّاس ، قال تعالى : { وَتَرَى الْفُلْكَ مَوَاخِرَ فِيهِ وَلِتَبْتَغُواْ مِن فَضْلِهِ وَلَعَلَّكُمْ تَشْكُرُونَ }[3] ، وقال جلّ جلاله : { وَمِنْ آيَاتِهِ الْجَوَارِ فِي الْبَحْرِ كَالْأَعْلَامِ }[4] ، وقال أيضا : { أَلَمْ تَرَ أَنَّ الْفُلْكَ تَجْرِي فِي الْبَحْرِ بِنِعْمَتِ اللَّهِ لِيُرِيَكُم مِّنْ آيَاتِهِ }[5].

ثانيا : الحماية القرآنية للهواء.

يقول الدكتور **ماجد راغب الحلو** لقد عبّر الكتاب المبين في آيات كثيرة عن الهواء بالرياح أو الريح وهو الهواء ظاهر الحركة[6] ، واعتبر الله تعالى الرياح آية من الآيات الدالة على وجوده وقدرته ، فقال سبحانه : { إِنَّ فِي خَلْقِ السَّمَاوَاتِ وَالأَرْضِ وَاخْتِلاَفِ اللَّيْلِ وَالنَّهَارِ وَالْفُلْكِ الَّتِي تَجْرِي فِي الْبَحْرِ بِمَا يَنفَعُ النَّاسَ وَمَا أَنزَلَ اللّهُ مِنَ السَّمَاء مِن مَّاء فَأَحْيَا بِهِ الأَرْضَ بَعْدَ مَوْتِهَا وَبَثَّ فِيهَا مِن كُلِّ دَآبَّةٍ وَتَصْرِيفِ الرِّيَاحِ وَالسَّحَابِ الْمُسَخِّرِ بَيْنَ السَّمَاء وَالأَرْضِ لآيَاتٍ لِّقَوْمٍ يَعْقِلُونَ }[7].

---

[1] – انظر ، راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 195.

[2] – سورة النحل ، الآية 14.

[3] – سورة النحل ، الآية 14.

[4] – سورة الشورى ، الآية 32.

[5] – سورة لقمان ، الآية 31.

[6] – د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 146.

[7] – سورة البقرة ، الآية 164.

ويؤدّي إفساد الهواء أو تلويثه إلى قتل سريع أو بطيء للأنفس ، والله سبحانه وتعالى يقول : { وَلاَ تَقْتُلُواْ أَنفُسَكُمْ إِنَّ اللّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا }[1] ، كما أنّ تلويث الهواء يعدّ إفسادا في الأرض ، والله جلّ شأنه يقول : { وَلاَ تُفْسِدُواْ فِي الأَرْضِ بَعْدَ إِصْلاَحِهَا }[2]. الآيتان المشار إليهما ، سبق إيضاحهما وتفصيلهما أعلاه.

وقد بيّنت علوم الغلاف الجوّي المحيط بالأرض أنّ الطبقات السبع المؤلّف منها الغلاف الجوّي ، قائمة على ميزان دقيق محكم ، من وظائفه حماية الأرض ، قال تعالى : { وَجَعَلْنَا السَّمَاء سَقْفًا مَّحْفُوظًا وَهُمْ عَنْ آيَاتِهَا مُعْرِضُونَ }[3]، وقال تعالى : { وَالسَّقْفِ الْمَرْفُوعِ }[4]، وبسبب هذا السقف المحفوظ والذي يعبّر عنه بالغلاف الجوّي أمكن للحياة أنّ توجد على وجه الأرض دون بقية كواكب النظام الشمسي ، وفي إحدى طبقات هذا الغلاف الجوّي يوجد غاز يسمّى " الأوزون " وهو طبقة رقيقة جدّا من الغاز يمنع الأشعة فوق البنفسجية من الوصول للأرض ، وهي قاتلة للأحياء الأرضية... وقد تبيّن للعلماء أنّ سبب نقص " غاز الأوزون " يكمن في أنّ الإنسان يبثّ غازاً يستعمله كمبرّد في الثلاجات وأجهزة التكييف ومبيد للحشرات وغيرها ، ويسمّى "الفريون" ، لذا قرّرت الدول الصناعية معالجة خفض إنتاج ذلك الغاز[5].

ثالثا : الحماية القرآنية للبرّ (التربة).

---

[1] – سورة النساء ، الآية 29.

[2] – سورة الأعراف ، الآية 56.

[3] – سورة الأنبياء ، الآية 32.

[4] – سورة الطور ، الآية 5.

[5] – د. عبد العزيز خليفة ، ود. وليد خالد الشايجي ، الشريعة الإسلامية وحماية البيئة ، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، العدد 21 ، 1999/1998 ، ص 264.

كما اعتنى القرآن الكريم بالبيئة الأرضية أو البرية ، وقد نهى الله تعالى عن تدمير الأرض فقال : { وَلاَ تَعْثَوْاْ فِي الأَرْضِ مُفْسِدِينَ }[1] ، والأرض أو التربة الحيّة والمنبتة هي من آيات الله ، قال تعالى : { وَآيَةٌ لَّهُمُ الْأَرْضُ الْمَيْتَةُ أَحْيَيْنَاهَا وَأَخْرَجْنَا مِنْهَا حَبًّا فَمِنْهُ يَأْكُلُونَ * وَجَعَلْنَا فِيهَا جَنَّاتٍ مِن نَّخِيلٍ وَأَعْنَابٍ وَفَجَّرْنَا فِيهَا مِن الْعُيُونِ * لِيَأْكُلُوا مِن ثَمَرِهِ وَمَا عَمِلَتْهُ أَيْدِيهِمْ أَفَلَا يَشْكُرُونَ }[2]. والشكر في هذه الآية يعني ، من بين أمور أخرى ، الامتناع عن إفساد الأرض بتلويثها بالمبيدات الكيميائية ، وغيرها من المواد الضارة وبتجريفها ، أو الاستنزاف غير الرشيد لمواردها الطبيعية من غابات وحيوانات.

يضيف د. **عبد الكريم سلامة** : " إنّ دعوة القرآن الكريم صريحة لتعمير الأرض ، لا لتخريبها والعدوان على مكوّناتها الطبيعية ، الذي يَخِل ببيئتها الطبيعية ، فإلى جانب آيات النّهي عن الفساد في الأرض توجد الآيات البيّنات الّتي تحثّ على عمارة الأرض والحفاظ عليها[3] ، قال تعالى : { هُوَ أَنشَأَكُم مِّنَ الأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا فَاسْتَغْفِرُوهُ ثُمَّ تُوبُواْ إِلَيْهِ إِنَّ رَبِّي قَرِيبٌ مُّجِيبٌ }[4].

ولكن إذا حدث وأفسد الإنسان البيئة ، وأخلّ بتوازنها الفطري ، وترتّب الضرر في حقّ الأشخاص أو الممتلكات ، فإنّ أحكام الضمان في الشريعة الإسلامية تفرض على المفسد ، أو المسؤول ، تحمّل تبعة المسؤولية وتعويض المضرور.

---

[1] – سورة هود ، الآية 85.

[2] – سورة يس ، الآيات 33 ، 34 ، 35.

[3] – د. أحمد عبد الكريم سلامة ، المرجع السابق ، ص 14 وما بعدها.

[4] – سورة هود ، الآية 61.

ومبدأ المسؤولية والضمان أكّدته الآيات الآتية ، قال تعالى : { **كُلُّ امْرِئٍ بِمَا كَسَبَ رَهِينٌ** }[1] ، وقال أيضا : { **مَن يَعْمَلْ سُوءًا يُجْزَ بِهِ** }[2]. كما صدق رسول ρ بقوله : « لاَ ضَرَرَ ولا ضِرار »[3].

وهذا يظهر معرفة الشريعة الغراء بنظرية المسؤولية أو ضمان إصلاح الضرر ، وهي نظرية يمكن تطبيقها على أنواع التلوّث البيئي كافة[4].

المطلب الثاني : حماية السنّة النبوية للبيئة.

أحاول تبيان دور السنّة النبوية المطهرة في حماية عناصر البيئة فيما يلي :

أوّلا : حماية البيئة المائية.

من التوجيهات النبوية الشريفة في شأن تلويث الماء بأيّ ملوث كالبول أو البراز أو غيره.

– قوله ρ : « اتقوا الملاعن الثلاث : البراز في الموارد (موارد الماء) وقارعة الطريق والظل »[5].

– وقوله ρ : « لا يبولنّ أحدكم في الماء الدائم (أي الراكد) الذي لا يجري ، ثمّ يغتسل منه »[6].

– وقوله ρ : « لا يبولنّ أحدكم في الماء الدائم ثمّ يتوضّأ منه »[7].

---

[1] – سورة الطور ، الآية 21.

[2] – سورة النساء ، الآية 123.

[3] – حديث صحيح رواه أحمد في مسنده ، الجزء الأوّل ، ص 313.

[4] – انظر ، رشدي محمد إبراهيم ، حماية البيئة البحرية ، ص 58 ، مشار إليه لدى د. أحمد عبد الكريم سلامة ، المرجع السابق ، ص 15.

[5] – رواه أبو داود ، وابن ماجة ، والحاكم ، والبيهقي ، عن معاذ τ ، وحسّنه الألباني في صحيح الجامع الصغير ، ص 112.

[6] – رواه البخاري في كتاب الوضوء ، ومسلم في الطهارة ، ص 281.

[7] – رواه أحمد ، والترمذي ، والنسائي ، عن أبي هريرة ، كما في صحيح الجامع الصغير ، ص 7594.

– وقوله ρ : « لا يبولنّ أحدكم في الماء الدائم ولا يغتسل فيه من الجنابة »[1].

– وقوله ρ : « لا يبولنّ أحدكم في مستحمه »[2].

والتلويث في عصرنا لم يعد مقصورا على البول والبراز ونحوها من الحاجات البشرية الّتي يفعلها الدهماء من الناس ، بل غدت هناك أنواع أشدّ خطراً ، وأبعد أثراً ، وأوسع نطاقا ، من هذا كلّه ، وهي التلويث بمخلفات الصناعة ، والمواد الكيماوية ، ومنها مواد سامة وقاتلة ، ومخلفات النفط والبواخر الّتي تغرق في البحار ويسيل ما فيها ، فتلوّث المياه ، وآثار الحروب ، وما تتركه من المواد المشعّة ، الّتي تكون خطراً على الأسماك والأحياء المائية ، وبالتالي تصبح خطراًَ على الإنسان نفسه حين يأكلها[3].

إنّ هذه الأحاديث النبوية الشريفة كلّها إرشادات لحماية المياه من التلوث ، وكلّها مسبوقة بنهي ، والنّهي يفيد التحريم في علم الأصول ، وبالمعنى القانوني يفيد المنع أو الحظر.

كما أنّها تبيّن بعد النظر النبوي لمستقبل الأجيال وحماية البيئة المائية الّتي يستقون منها مواردهم، ولا يقتصر النّهي عن تلويث المياه بالبول والغائط فقط، وإنّما يشمل كلّ أنواع التلويث من مياه صرف غير معالج، ومبيدات حشرية، ومواد كيماوية وغيرها.

---

[1] – رواه أبو داود في الطهارة (باب البول في الماء الراكد برقم (70) ، وابن ماجة في الطهارة ، ص 343.

[2] – رواه أحمد وأصحاب السنن وابن حبان والحاكم ، عن عبد الله بن مغفل ، الجامع الصغير ، ص 7597. انظر ، يوسف القرضاوي ، المرجع السابق ، ص 101 ما بعدها.

[3] – انظر ، د. يوسف القرضاوي ، المرجع نفسه ، ص 112.

وتتعالى الصرخات اليوم لتنادي بحماية البيئة المائية من هذه الملوثات ، وكلّ ذلك حصل بفعل الإنسان لما ألقى الأوساخ والأقذار في البحار والأنهار والمحيطات فنجّس الماء الطهور الذي أنزله الله عزّ وجلّ على أصل خلقه طهورا[1].

ثانيا : حماية البيئة البرية.

عن أبي هريرة τ أنّ رسول الله ρ قال : « اتقوا اللعانين ، قالوا وما اللعانان يا رسول الله ؟ قال : الذي يتخلّى في طريق الناس أو في ظلّهم »[2].

لا توجد جريمة بحقّ البيئة أعظم من التلويث ، ولهذا وصف النبيّ ρ فعل التلويث باللعن ، وسبب ذلك الوصف الشنيع هو أنّ الذي يقضي حاجته في طريق الناس أو في ظلّهم وأماكن تجمّعهم جالب لنفسه لعن الناس له ، وحاملهم عليه ، وذلك أنّ فعلها شتم ولعن ، وعادة الناس أنّ تلعن من يلوّث طرقها وأماكن تجمّعاتها ، فلمّا صار سببا لذلك أضيف اللعن إليها ، وقد يكون اللاعن بمعنى الملعون ، والملاعن هي مواضع اللعن، فيكون التقدير اتّقوا واجتنبوا الأمرين الملعون فاعلهما[3] ، وعلى كلا التقديرين فكلا الفعلين أمر مستهجن منبوذ شرعا.

ومن الأحاديث النوبية الآمرة بالنظافة والحماية في هذا الشأن ، ما جاء عن أبي برزة الأسلمي τ قال: قلت يا رسول الله: دلّني على عمل يدخلني الجنّة ، قال : « أَمِطِ الأذى عن طريق الناس »[4] ، وما رواه أبو هريرة τ أنّ رسول الله ρ قال : « الإيمان بضع

---

[1] – انظر ، د. عبد العزيز خليفة ، ود. وليد خالد الشايجي ، المرجع السابق ، ص 285 وما بعدها.

[2] – أخرجه مسلم في صحيحه ،كتاب الطهارة ، باب النهي عن التخلي في الطريق والظلال ، الجزء الأوّل ، ص 226.

[3] – انظر ، شرح صحيح مسلم للنووي ، الجزء الثالث ، ص 161 ، مشار إليه لدى د. عبد العزيز خليفة ، ود. وليد خالد الشايجي ، المرجع السابق ، ص 286.

[4] – أخرجه مسلم في صحيحه ،كتاب البر والصلة والآداب ، باب فضل إزالة الأذى عن الطريق ، الجزء الرابع ، ص 2021.

وسبعون أو بضع وستون شعبة فأفضلها قول : لا إله إلاّ الله ، وأدناها إماطة الأذى عن الطريق ، والحياء شعبة من الإيمان »[1].

أوردنا هذا الهدي النبوي لحماية البيئة على سبيل الإجمال ، وسنفصّل ذلك في المباحث اللاحقة ، من خلال دور السنّة النبوية في حفظ الصحة العامة ، والسكينة العامة والآداب العامة ، وتلازم ذلك وارتباطه بحماية البيئة.

[1] – رواه مسلم في كتاب الإيمان ، الجزء الخامس ، ص 42.

المبحث الثاني
حماية البيئة جزء من حفظ عناصر النظام العام الإسلامي.

إنّ النظام العام الإسلامي يشمل حفظ الدين ، وحفظ النفس ، وحفظ النسل ، وحفظ العقل ، وحفظ المال ، أي تحقيق المصالح بكفالة الضروريات وتوفير الحاجيات والتحسينيات.

فكلّ حكم شرعي ما قصد به إلاّ واحدة من هذه الثلاثة الّتي تتكوّن منها مصالح النّاس. ولا يراعى تحسيني إلاّ إذا كان في مراعاته إخلال بحاجي ، ولا يراعى حاجي ولا تحسيني إذا كان في مراعاة أحدهما إخلال بضروري.

هذه القاعدة الّتي بيّنت المقصد العام للشارع من تشريع الأحكام الشرعية سواء أكانت تكليفية أم وضعية ، وبيّنت مراتب الأحكام باعتبار مقاصدها. ومنطوقها أنّ المقصد العام للشارع من تشريع الأحكام هو تحقيق مصالح الناس في هذه الحياة ، بجلب النفع لهم ، ودفع الضرر عنهم لأنّ مصالح الناس في هذه الحياة تتكوّن من أمور ضرورية لهم ، وأمور حاجية وأمور تحسينية ، فإذا توافرت لهم ضرورياتهم وحاجياتهم وتحسيناتهم فقد تحقّقت مصالحهم[1].

يسوق **عبد الوهاب خلاف** المثل التالي لتوضيح ما سبق : الضروري لسكن الإنسان مأوى يقيه من حرّ الشمس وزمهرير البرد ، والحاجي أن يكون المسكن مما تسهل فيه السكنى بأن تكون له نوافذ تفتح وتغلق حسب الحاجة ، والتحسيني أن يجمّل ويؤثّث وتوفر فيه وسائل الراحة ، فإذا توافر له ذلك فقد تحققت مصلحته في سكنه وهكذا طعام

[1] – عبد الوهاب خلاف ، المرجع السابق ، ص 198 وما يعدها.

الإنسان ولباسه ، وكلّ شيء من شؤون حياته ، تتحقّق مصلحته فيه بتوافر هذه الأنواع الثلاثة له. ومثل الفرد المجتمع ، فإذا توافر لأفراده ما يكفل إيجاد وحفظ ضرورياتهم وحاجياتهم وتحسينياتهم فقد تحقق لهم ما يكفل مصالحهم.

إنّ النظام العام الإسلامي كما سبق تبيان ذلك ، أوسع نطاقا من النظام العام الوضعي ، كما أنّه يشمل إضافة إلى حفظ الدين ، حفظ الإنسان في نفسه ، ونسله ، وعقله ، وماله ، وهاته العناصر كلّها ، نطاقها أوسع أيضا ، ممّا يتعلّق بالبيئة وحمايتها ، وإذا كانت عناصر الكون تسبّح بحمد الله وتسجد له ، قال تعالى : { وَلِلَّهِ يَسْجُدُ مَن فِي السَّمَاوَاتِ وَالأَرْضِ طَوْعًا وَكَرْهًا وَظِلالُهُم بِالْغُدُوِّ وَالآصَالِ }[1]، وقال تعالى : { أَلَمْ تَرَ أَنَّ اللَّهَ يَسْجُدُ لَهُ مَن فِي السَّمَاوَاتِ وَمَن فِي الْأَرْضِ وَالشَّمْسُ وَالْقَمَرُ وَالنُّجُومُ وَالْجِبَالُ وَالشَّجَرُ وَالدَّوَابُّ وَكَثِيرٌ مِّنَ النَّاسِ }[2]. وقال أيضا : { تُسَبِّحُ لَهُ السَّمَاوَاتُ السَّبْعُ وَالأَرْضُ وَمَن فِيهِنَّ وَإِن مِّن شَيْءٍ إِلاَّ يُسَبِّحُ بِحَمْدَهِ وَلَكِن لاَّ تَفْقَهُونَ تَسْبِيحَهُمْ }[3].

والآيات كثيرة في هذا الشأن ، والدالة دلالة واضحة على خضوع الكون لخالقه. وإذا كان الكون كلّه يسبّح بحمد الله ويسجد له فإنّ ذلك يتلازم بمأمورية الإنسان بحفظ الدين ، ومع ذلك فإنّنا لا نبحث في المطالب الآتية إلاّ العناصر ذات الارتباط الوثيق والتلازم بحفظ عناصر البيئة ، والمتمثّلة في حفظ النفس لكونها تحتوي حفظ الصحّة العامة، والسكينة العامة ، والآداب العامة ، وجمال الرونق والرواء ، الذي يراه البعض يشكل عنصرا من السكينة العامة ، وكذلك حفظ النسل الذي يحتوي الصحة العامة والآداب العامة

---

[1] – سورة الرعد ، الآية 15.

[2] – سورة الحج ، الآيتان 17 ، 18.

[3] – سورة الإسراء ، الآية 44.

باعتبار أنّ حماية النسل من جرائم الزنا وآثارها هو من صميم الآداب العامة ، إضافة إلى حفظ العقل الذي يتماشى وحفظ الصحة العامة.

ترتيبا على ما سبق ، سنعالج في المطالب التالية : حفظ الصحة العامة ، والسكينة العامة ، والآداب العامة ، وحفظ جمال المدن ورونقها وروائها في الإسلام ، ومدى تلازمها مع حماية البيئة.

المطلب الأوّل : حماية البيئة وملازمتها لحفظ الصحة العامة في الإسلام.

أعالج في هذا الموضوع حماية البيئة وتلازمها بحفظ الصحة العامة في الإسلام من خلال القرآن الكريم والسنّة النبويّة الشريفة.

أوّلا : القرآن الكريم.

في مجال النظافة ، وعدم إلقاء القاذورات ، والمحافظة على الصحة العامة ، والمحافظة على المنظر العام.

قوله تعالى : { يَا أَيُّهَا الْمُدَّثِّرُ * قُمْ فَأَنذِرْ * وَرَبَّكَ فَكَبِّرْ * وَثِيَابَكَ فَطَهِّرْ * وَالرِّجْزَ فَاهْجُرْ }[1].

يقول **السعدي** في تفسيره : " ... إذا كان مأمورا بطهارة الظاهر ، فإنّ طهارة الظاهر تمام طهارة الباطن ، ويضيف أنّه يُحتمل أنّ المراد بالرجز : أعمال الشرّ كلّها ، وأقواله ، فيكون أمراً له بترك الذنوب ، صغارها وكبارها ، ظاهرها وباطنها ، فيدخل في هذا الشرك فما دونه "[2].

---

[1] – سورة المدثر ، الآيات 1 ، 2 ، 3 ، 4 ، 5.

[2] – العلامة عبد الرحمن بن ناصر السعدي ، تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنّان ، دار المغني للنّشر والتّوزيع ، الرياض ، الطبعة الأولى ، 1999 ، ص 980.

وقوله تعالى : { إِنَّ اللّهَ يُحِبُّ التَّوَّابِينَ وَيُحِبُّ الْمُتَطَهِّرِينَ }[1]. أي المتنزّهين عن الآثام ، وهذا يشمل التطهّر الحسّي من الأنجاس والأحداث ، ففيه مشروعية الطهارة مطلقا ، لأنّ الله تعالى يحبّ المتّصف بها[2].

وعليه فإنّ المطالبة باجتناب جميع الآثام ، والحثّ على الطهارة المطلقة تشمل من بين ما تشمل تجنّب كل ملوّث أي حماية البيئة من القاذورات والأوساخ والمخلفات الضارة وجميع أنواع الملوثات.

وهناك آيات أخرى تضمنها القرآن الكريم تمدح المتطهّرين ، وتحث على الطهارة مطلقا ومنها قوله تعالى : { لَّمَسْجِدٌ أُسِّسَ عَلَى التَّقْوَى مِنْ أَوَّلِ يَوْمٍ أَحَقُّ أَن تَقُومَ فِيهِ فِيهِ رِجَالٌ يُحِبُّونَ أَن يَتَطَهَّرُواْ وَاللّهُ يُحِبُّ الْمُطَّهِّرِينَ }[3]. يقول **السعدي** في تفسيره: الطهارة المعنوية كالتنزه من الشرك ، والأخلاق الرذيلة. والطهارة الحسية كإزالة الأنجاس، ورفع الأحداث[4].

ثانيا : السنّة النبوية.

قال رسول الله ρ « إنّ الله جميل يحبُّ الجمال » ، وقال أيضا : « الطهور شطر الإيمان »[5]. والطهارة تشمل الطيب والنظافة ، أي طهارة الجسد والمكان من القاذورات والباطن من الأحقاد والأنانية ، وهي مظهر جمالي ووقاية صحية.

---

[1] – سورة البقرة ، الآية 222.

[2] – العلامة عبد الرحمن بن ناصر السعدي ، المرجع السابق ، ص 91.

[3] – سورة التوبة ، الآية 108.

[4] – العلامة عبد الرحمن بن ناصر السعدي ، المرجع نفسه ، ص 367.

[5] – رواه مسلم في كتاب الطهارة ، الجزء الثاني ، ص 101.

وروى مسلم بسنده عن أبي برزة τ قال : قلت يا نبيّ الله علّمني شيئا أنتفع به ، قال: « اعزل الأذى عن طريق المسلمين »[1].

وروى الترميذي بسنده عن أبي ذر τ قال : قال رسول الله ρ : « تبسّمك في وجه أخيك لك صدقة وأمرك بالمعروف ونهيك عن المنكر صدقة ، وإرشادك الرجل في أرض الضلال لك صدقة ، وإماطتك الحجر والشوك والعظم عن الطريق لك صدقة ، وإفراغك من دلوك في دلو أخيك لك صدقة »[2].

عن أبي سعيد الخدري τ أنّ النبيّ ρ قال : « إيّاكم والجلوس على الطرقات ، فقالوا ما لنا بدّ ، إنّما هي مجالسنا نتحدث فيها ، قال : فإذا أبيتم إلاّ المجلس فأعطوا الطريق حقّه ، قالوا : وما حقّ الطريق ؟ قال : غض البصر ، وكف الأذى وردّ السلام ، وأمر بالمعروف ونهي عن المنكر »[3].

وروى مسلم بسنده عن أبي هريرة τ أنّ رسول الله ρ قال : « اتقوا اللاعنين: الذي يتخلى في طريق الناس أو في ظلهم »[4] بمعنى يتبرز أو يتبول في الطريق ، أو في ظلال المنازل.

وفي رواية أخرى لمعاذ τ قال : قال رسول الله ρ : « اتقوا الملاعن الثلاث : البراز في الموارد وقارعة الطريق ، والظلّ »[5].

والمراد باللعانين الأمران الجالبان للعن الحاملان الناس عليه والداعية إليه ، ويقاس عليه كل أذى ، وإلقاء القاذورات والفضلات في الطرقات ممّا ينشر الروائح العفنة ويشوّه

---

[1] – رواه مسلم ، كتاب البر والصلة والآداب ، باب فضل إزالة الأذى عن الطريق ، المجلد الثامن ، الجزء الثاني ، ص 171.

[2] – رواه الترميذي في سننه ، أبوب البر والصلة ، باب ما جاء في صنائع المعروف ، الجزء الثالث ، ص 228.

[3] – رواه أبو داود في سسنه ، كتاب الآداب ، باب الجلوس في الطرقات ، الجزء الرابع ، ص 256.

[4] – أخرجه الألباني ، صحيح الجامع الصغير وزيادة ، المجلد الأوّل ، ص 83.

[5] – رواه مسلم في كتاب الطهارة ، انظر صحيح مسلم بشرح النووي ، الجزء الثاني ، ص 164.

منظر الشوارع ويساعد على انتشار الذباب والحشرات ، ومنه كذلك التفل في الشارع وإلقاء أعقاب السجائر ، وقشور الفواكه وأكياس القمامة وإسالة المياه العارمة ونحو ذلك مما يعتبر ممارسات غير حضارية[1].

فضلا عن ذلك هناك الأحاديث الّتي تنهى عن الأذى والضرر بشكل عام كقوله ρ « لا ضرر ولا ضرار »[2]. ويدخل في ذلك الإضرار بالصحة العامة وبالبيئة وغيرهما بشكل عام.

كما أقرّ الإسلام نظام الحجر الصحي للمحافظة على البيئة الصحية والحيلولة دون انتشار الأوبئة ، فعن أسامة بن زيد τ قال : قال رسول الله ρ : « الطاعون آية الرجز ابتلى الله عزّ وجلّ به ناساً من عباده فإذا سمعتم به فلا تدخلوا عليه وإذا وقع بأرض وأنتم بها فلا تفروا منه »[3].

المطلب الثاني : حماية البيئة وملازمتها لحفظ السكينة العامة في الإسلام.

أتناول في هذا الموضوع حماية البيئة وتلازمها بحفظ السكينة العامة في الإسلام في كلّ من القرآن الكريم والسنّة النبوية الشريفة.

أوّلا : القرآن الكريم.

[1] – د. محمود أحمد أبو ليل ، المرجع السابق ، ص 31.

[2] – حديث صحيح رواه أحمد في مسنده ، الجزء الأوّل ، ص 313.

[3] – رواه مسلم في كتاب السلام ، انظر ، مسلم بشرح النووي ، 39/7.

من الآيات الّتي تضمّنت مكافحة الضوضاء في مصدرها وحماية السكينة العامة من خلال أسلوب الحظر (النهي) وأسلوب الأمر في البعض الآخر وكذلك أسلوب التقرير على النحو التالي[1] :

– في سورة لقمان يقصّ علينا القرآن قول لقمان لابنه : { وَاغْضُضْ مِن صَوْتِكَ إِنَّ أَنكَرَ الْأَصْوَاتِ لَصَوْتُ الْحَمِيرِ }[2] ، فغض الصوت يعني خفضه وإنقاصه ، لأنّ التكليف في رفع الصوت مؤذ ، وقد سبق تبيان ذلك من خلال تحديد مقاييس الأصوات.

ويقول **الألوسي** : والحكمة من غض الصوت المأمور به أنّه أوفر للمتكلّم وأبسط لنفس السامع وفهمه[3]. ويضيف **سيد قطب** إلى ذلك قوله : والغض من الصوت فيه أدب وثقة بالنفس واطمئنان إلى صدق الحديث وقوته ، وما يزعق أو يغلظ في الخطاب إلاّ سيّئ الأدب ، أو شاك في قيمة قوله ، أو في قيمة شخصه ، يحاول إخفاء هذا الشك بالحدّة والغلظة والزعاق[4].

– وفي سورة الحجرات ورد قوله تعالى : { يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَرْفَعُوا أَصْوَاتَكُمْ فَوْقَ صَوْتِ النَّبِيِّ وَلَا تَجْهَرُوا لَهُ بِالْقَوْلِ كَجَهْرِ بَعْضِكُمْ لِبَعْضٍ أَن تَحْبَطَ أَعْمَالُكُمْ وَأَنتُمْ لَا تَشْعُرُونَ * إِنَّ الَّذِينَ يَغُضُّونَ أَصْوَاتَهُمْ عِندَ رَسُولِ اللَّهِ أُوْلَئِكَ الَّذِينَ امْتَحَنَ اللَّهُ قُلُوبَهُمْ لِلتَّقْوَى لَهُم مَّغْفِرَةٌ وَأَجْرٌ عَظِيمٌ }[5].

ويستفاد من هاتين الآيتين ، النهي عن رفع الصوت وحظر صدوره في شكل ضوضاء أو صخب. والعبرة بعموم اللفظ لا بخصوص السبب تجعل هاتين الآيتين ناهيتين عن الضوضاء وحاميتين للسكينة العامة.

---

[1] – د. داود الباز ، المرجع السابق ، ص 268.

[2] – سورة لقمان ، الآية 19.

[3] – الألوسي ، روح المعاني في تفسير القرآن العظيم والسبع المثاني ، الجزء 31 ، ص 91، د. داود الباز ، المرجع السابق ، ص269.

[4] – سيد قطب ، في ظلال القرآن ، دار الشروق ، بيروت ، الطبعة الحادية عشرة ، 1405ه ، ص 2790 ، مشار إليه لدى د. داود الباز ، المرجع السابق ، ص 270.

[5] – سورة الحجرات ، الآيتان 2 – 3.

وممّا ورد بالقرآن متعلّق بالسكون والسكينة والهدوء والطمأنينة قوله تعالى : { هُوَ الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ اللَّيْلَ لِتَسْكُنُواْ فِيهِ وَالنَّهَارَ مُبْصِرًا إِنَّ فِي ذَلِكَ لآيَاتٍ لِّقَوْمٍ يَسْمَعُونَ }[1] ، وقوله تعالى : { فَالِقُ الإِصْبَاحِ وَجَعَلَ اللَّيْلَ سَكَنًا وَالشَّمْسَ وَالْقَمَرَ حُسْبَانًا }[2].

جاء في تفسير **الطبري** : جعل الليل سكناً ، أي جعل الليل للراحة ، يسكن فيه كلّ متحرك بالنهار ، ويهدأ فيستقرّ في مكانه ومأواه[3]. والمقصود بذلك الراحة والهدوء. وقال السعدي : جعل الليل سكناً ، أي يسكن فيه الآدميون إلى دورهم ومنامهم ، والأنعام إلى مأواها ، والطيور إلى أوكارها ، فتأخذ نصيبها من الراحة...[4].

وكلّ الآيات المشار إليها دالة دلالة واضحة على الراحة والهدوء والطمأنينة والسكينة العامة.

ثانيا : السنة النبوية.

في السنة النبوية المطهرة روى أبو هريرة τ عن النبيّ ρ أنّه قال : « إذا سمعتم الإقامة فامشوا إلى الصلاة وعليكم السكينة والوقار ، ولا تسرعوا ، فما أدركتم فصلّوا وما فاتكم فأتمّوا »[5]. قال ابن حجر العسقلاني : والوقار في الهيئة كغض البصر وخفض الصوت وعدم وعدم الالتفات. وقال النووي : الظاهر أنّ بينهما فرقاً ، وأنّ السكينة التأنّي في الحركات واجتناب العبث.

---

[1] – سورة يونس ، الآية 67.

[2] – سورة الأنعام ، الآية 96.

[3] – محمد عليّ الصابوني ، ود. صالح أحمد رضا ، مختصر تفسير الطبري ، المجلد الأوّل ، مكتبة رحاب ، الجزائر ، 1991 ، ص 241.

[4] – العلامة عبد الرحمن بن ناصر السعدي ، المرجع السابق ، ص 265.

[5] – أحمد بن حجر العسقلاني ، فتح الباري بشرح صحيح البخاري ، المجلد الثاني ، ص 116 وما بعدها.

وفي مقام آخر روى ابن عباس τ أنّه دفع مع النبيّ ρ يوم عرفة ، فسمع النبيّ ρ وراءه زجراً شديدا وضربا وصوتا للإبل ، فأشار بسوطه إليهم وقال : أيّها الناس عليكم بالسكينة فإنّ البرّ ليس بالإيضاع[1] ، أي السير بالرفق وعدم المزاحمة وأنّ البر ليس بالإيضاع أي السير السريع.

وينهى الرسول ρ عن رفع الصوت ، ولو بقراءة القرآن. ففي حديث البياضي τ أنّ رسول الله ρ خرج على الناس وهم يصلون ، وقد علت أصواتهم بالقراءة فقال: « إنّ المصلّي يناجي ربّه عز وجلّ ، فلينظر ما يناجيه ، ولا يجهر بعضكم على بعض بالقرآن »[2]. وعليه فإنّ الجهر مؤذ ، ومانع للتدبر وللطمأنينة وللسكينة.

المطلب الثالث : حماية البيئة وملازمتها لحفظ الآداب العامة في الإسلام.

أتناول الموضوع من خلال القرآن الكريم أوّلاً ، ثمّ السنّة النبوية الشريفة ثانيا.

أوّلا : القرآن الكريم.

إنّ حفظ الآداب العامة ، والحثّ عليها من الغايات القرآنية ، وقد تضمّن القرآن آيات عديدة في هذا الشأن ، ففيما يتعلّق بحسن استخدام الطريق ومراعاة حقوق الغير وعدم إيذائهم ، قال تعالى : { وَلاَ تَمْشِ فِي الأَرْضِ مَرَحًا إِنَّكَ لَن تَخْرِقَ الأَرْضَ وَلَن تَبْلُغَ الْجِبَالَ طُولاً * كُلُّ ذَلِكَ كَانَ سيِّئَةً عِنْدَ رَبِّكَ مَكْرُوهًا }[3]

---

[1] – أحمد بن حجر العسقلاني ، المرجع نفسه ، المجلد الثالث ، ص 523.

[2] – مسند الإمام احمد ، المجلد الرابع ، ص 344.

[3] – سورة الإسراء ، الآيتان 37 – 38.

، وقال : { وَلَا تُصَعِّرْ خَدَّكَ لِلنَّاسِ وَلَا تَمْشِ فِي الْأَرْضِ مَرَحًا إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ كُلَّ مُخْتَالٍ فَخُورٍ }[1].

كما حثّ تعالى على احترام المشاعر الإنسانية ونهى عن الضوضاء والصخب فقال: { وَاقْصِدْ فِي مَشْيِكَ وَاغْضُضْ مِن صَوْتِكَ إِنَّ أَنكَرَ الْأَصْوَاتِ لَصَوْتُ الْحَمِيرِ }[2].

فهذه الآيات الكريمات الّتي بيّن فيها القرآن وصية لقمان لابنه تنهاه عن الكبر ، وعبس الوجه ، والإعجاب بالنفس ، وتأمره بالتواضع لا التماوت ، والآداب مع الله ومع النّاس.

كما أنّ آيات الطهارة السالفة الذكر ، تعني الطهارة الحسية والطهارة المعنوية ، أي الابتعاد عن الأخلاق الرذيلة.

وحماية للآداب أيضا ينهى الله تعالى عن الجهر بالسوء من القول ، بقوله في محكم تنزيله : { لاَّ يُحِبُّ اللّهُ الْجَهْرَ بِالسُّوَءِ مِنَ الْقَوْلِ إِلاَّ مَن ظُلِمَ... }[3]. يقول السعدي في تفسير الآية : « يخبر تعالى أنّه لا يحبّ الجهر بالسوء من القول ، أي : يبغض ذلك ويمقته، ويعاقب عليه ، ويشمل ذلك جميع الأقوال السيّئة ، الّتي تسوء وتحزن ، كالشتم والقذف، والسب ونحو ذلك ، فإن ذلك كله من المنهي عنه ، الذي يُبغضه الله »[4].

---

[1] – سورة لقمان ، الآية 18.

[2] – سورة لقمان ، الآية 19.

[3] – سورة النساء ، الآية 148.

[4] – العلامة عبد الرحمن بن ناصر السعدي ، المرجع السابق ، ص 204.

وعليه فإنّ الآداب العامة من بين الغايات الّتي حماها القرآن ورعاها ، من أجل مجتمع تسوده المحبّة والوئام ، طاهر ونظيف ، من الأخلاق الرذيلة ، والقول السيّئ. وكما أشرنا سلفا فإنّ الكلام السيّئ ممّا يؤذي النفس ، أي من الملوثات السمعية المعنوية، وقد نهى الله عن ذلك حماية للمشاعر.

ثانيا : السنة النبوية الشريفة.

روى مسلم بسنده عن أبي الخير : أنّه سمع عبد الله بن عمرو بن العاص τ يقول: أنّ رجلا سأل رسول الله ρ : أي المسلمين خير ؟ قال : « المسلم من سلم المسلمون من لسانه ويده »[1].

وروى أبو مسعود τ عن النبيّ ρ أنّه قال : « إنّ ممّا أدرك الناس من كلام النبوّة الأولى إذا لم تستح فاصنع ما شئت »[2]. فاصنع ما شئت : قال **الخطابي** : الحكمة في التعبير بلفظ الأمر دون الخبر في الحديث أنّ الذي يكف الإنسان عن مواقعة الشرّ هو الحياء ، فإذا تركه صار كالمأمور طبعاً بارتكاب كلّ شرّ.

قال **النووي** في الأربعين : الأمر فيه للإباحة ، أي إذا أردت فعل شيء فإن كان ممّا لا تستحي إذا فعلته من الله ولا من الناس فافعله وإلاّ فلا ، وعلى هذا مدار الإسلام ، وتوجيه ذلك أنّ المأمور به الواجب والمندوب يُسْتَحَى من تركه ، والمنهي عنه الحرام والمكروه يُسْتَحى من فعله ، وأمّا المباح فالحياء من فعله جائز وكذا من تركه ، فتضمن الحديث الأحكام الخمسة. وقيل هو أمر تهديد كما تقدّم توجيهه ، ومعناه إذا نزع منك الحياء

[1] – رواه مسلم في صحيحه ، باب تفاضل الإسلام ، الجزء الثاني ، ص 10.

[2] – رواه البخاري في صحيحه ،كتاب الأدب ، باب إذا لم تستح فاصنع ما شئت ، فتح الباري ، المجلد العاشر ، ص 330 وما بعدها.

فافعل ما شئت، فإنّ الله مجازيك عليه ، وفيه إشارة إلى تعظيم أمر الحياء. وقيل هو أمر بمعنى الخبر ، أي من لا يستحي يصنع ما أراد.

وعن عمران بن حصين τ قال : قال النبيّ ρ : « الحياء لا يأتي إلاّ بخير »[1].

وفي رواية خالد بن رباح عن أبي السوار عن أحمد وكذلك في رواية أبي قتادة العدوي عن عمران عن مسلم : « الحياء خير كلّه » ، وللطبراني من حديث قرة بن إياس قيل لرسول الله ρ : الحياء من الدين ؟ فقال : « بل هو الدين كلّه » ، وللطبراني من وجه آخر عن عمراه بن حصين : « الحياء من الإيمان والإيمان في الجنّة ».

كما روى مسلم بسنده عن أبي هريرة τ قال : قال رسول الله ρ : « الإيمان بضع وسبعون أو بضع وستون شعبة فأفضلها قول : لا إله إلاّ الله ، وأدناها إماطة الأذى عن الطريق ، والحياء شعبة من الإيمان »[2].

وروى عدي بن حاتم τ قال : قال رسول الله ρ : « اتقوا النّار ولو بشق ثمرة، فإن لم يكن فبكلمة طيّبة »[3].

وروى أبو هريرة τ عن النبيّ ρ أنّه قال : « الكلمة الطيبة صدقة »[4].

قال **العسقلاني** : أصل الطيب ما تستلذه الحواس، ويختلف باختلاف متعلّقه ، قال ابن بطال: طيب الكلام من جليل عمل البرّ لقوله تعالى: { **ادْفَعْ بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ**... }

وعن أبي هريرة τ أنّ رسول الله ρ قال : « إنّما بُعثت لأتمّم مكارم الأخلاق »[1].

---

[1] – ابن حجر العسقلاني ، فتح الباري بشرح صحيح البخاري ، المجلد 10 ، ص 628.

[2] – رواه مسلم في كتاب الإيمان بشرح النووي ، الجزء الأوّل ، ص 278.

[3] – رواه البخاري ، كتاب الآداب ، باب طيب الكلام ، فتح الباري ، المجلد العاشر ، ص 541.

[4] – ابن حجر العسقلاني ، فتح الباري بشرح البخاري ، المجلد العاشر ، ص 541.

المطلب الرابع: حماية البيئة وملازمتها لحفظ جمال الرونق والرواء في الإسلام.

أبحث الموضوع كالمعتاد من خلال القرآن والسنّة النبوية المطهرة.

أوّلا : القرآن الكريم.

إنّ عنصر الجمال بارز في الشريعة الإسلامية من خلال العديد من الآيات القرآنية والأحاديث النبوية الشريفة ، ففي مجال الخضرة والحسن أو كما يعبّر عنه حاليا بالمساحات الخضراء وجمال الرونق والرواء نجد قوله تعالى : { أَمَّنْ خَلَقَ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضَ وَأَنزَلَ لَكُم مِّنَ السَّمَاء مَاء فَأَنبَتْنَا بِهِ حَدَائِقَ ذَاتَ بَهْجَةٍ مَّا كَانَ لَكُمْ أَن تُنبِتُوا شَجَرَهَا أَإِلَهٌ مَّعَ اللَّهِ بَلْ هُمْ قَوْمٌ يَعْدِلُونَ }[2].

فانظر إلى هذا التعبير المبين { حَدَائِقَ ذَاتَ بَهْجَةٍ } ، أي ذات حسن وجمال ، تبهج النفس والخاطر ، وتسرّ العين والقلب[3].

وقوله تعالى : { وَالْأَرْضَ مَدَدْنَاهَا وَأَلْقَيْنَا فِيهَا رَوَاسِيَ وَأَنبَتْنَا فِيهَا مِن كُلِّ زَوْجٍ بَهِيجٍ }[4]. من كلّ زوج بهيج أي : من كلّ صنف من أصناف النبات ، الّتي تسر ناظريها ، وتعجب مبصريها ، وتقرّ عين رامقيها[5].

وقوله تعالى : { وَتَرَى الْأَرْضَ هَامِدَةً فَإِذَا أَنزَلْنَا عَلَيْهَا الْمَاء اهْتَزَّتْ وَرَبَتْ وَأَنبَتَتْ مِن كُلِّ زَوْجٍ بَهِيجٍ }[1].

---

[1] – رواه البخاري في الأدب المفرد ، رقم 273 ، وأحمد ، السند ، المجلد الثاني ، ص 381 ، والحاكم ، المستدرك ، المجلد الثاني ، ص 613 ، انظر الألباني ، سلسلة الأحاديث الصحيحة ، المجلد الأوّل ، ص 112.

[2] – سورة النمل ، الآية 60.

[3] – انظر ، يوسف القرضاوي ، المرجع السابق ، ص 60.

[4] – سورة ق ، الآية 7.

[5] – العلامة عبد الرحمن بن ناصر السعدي ، المرجع السابق ، ص 883.

ثانيا : السنة النبوية.

أشير في السنّة النبوية الشريفة إلى بعض الأحاديث ذات الصلة ، منها ما رواه الشيخان عن أنس τ قال : قال رسول الله ρ : « ما من مسلم يغرس غرسا ، أو يزرع زرعا ، فيأكل منه طير أو إنسان ، أو بهيمة ، إلاّ كان له به صدقة »[2].

وما رواه الإمام أحمد في مسنده والبخاري في (الأدب المفرد) عن أنس τ أنّ النبيّ ρ قال : « إن قامت الساعة وفي يد أحدكم فسيلة ، فإن استطاع ألاّ تقوم حتّى يغرسها ، فليغرسها »[3].

وليس هناك حثّ وتحريض على الغرس والتشجير أقوى من هذا الحديث. ولقد بيّن لنا العلم الحديث أنّ التشجير له فوائد أخرى – غير ما عرفه الناس قديما من الثمر والظلّ وتخفيف الحرارة وغيرها – مثل المساعدة في حفظ التوازن البيئي ، وامتصاص الضوضاء ، ومقاومة الآثار الضارة للتصنيع على البيئة ، أو التخفيف منها على الأقلّ[4].

وهناك أحاديث حثّت على نظافة المدن سبقت الإشارة إلى بعضها ومنها أيضا ما رواه أبو هريرة τ عن النبيّ ρ أنّه قال : « بينما رجل يمشي بطريق وجد غصن شوك على الطريق فأخّره فشكر الله له فغفر له »[5].

فما أعظم هذه النعمة ، نعمة شكر الله لعبده صنيعه عن إماطته الأذى عن الطريق. فليعتبر من يعتبر بهذا الفضل ، وهذا الصنيع الذي نراه صغيرا إلاّ أنّ الثواب عليه جزيل.

---

[1] – سورة الحج ، الآية 5.

[2] – متفق عليه ، كما في اللؤلؤ والمرجان فيما اتفق عليه الشيخان ، حديث (10001).

[3] – الإمام أحمد ، المسند ، 183/3 ، والبخاري في (الأدب المفرد) ، رقم (479).

[4] – انظر ، يوسف القرضاوي ، المرجع السابق ، ص 63.

[5] – رواه مسلم في كتاب البر والصلة ، انظر ، مسلم بشرح النووي ، الجزء الثامن ، ص 418.

إنّ الإسلام يحثّ على كل نافع وصالح وجميل ، ويبغض وينهى عن كل ضار وطالح وقبيح. فقد روى مسلم والترميذي عن ابن مسعود τ أنّ رسول الله قال : « إنّ الله جميل يحب الجمال »[1].

[1] – رواه مسلم في صحيحه ، المجلد الأوّل ، ص 65 ، ورواه الترميذي في سننه، المجلد الأوّل ، ص 360 ، والحاكم ، المستدرك ، المجلد الرابع ، ص 181 ، انظر الألباني ، سلسلة الأحاديث الصحيحة ، المجلد الرابع ، ص 166.

المبحث الثالث
تطبيقات لدور المحتسب في حفظ النظام العام.

أتناول في هذا المبحث تطبيقات لدور المحتسب في حفظ كل من: الصحة العامة ، والسكينة العامة ، والآداب العامة ، وجمال الرونق والرواء.

المطلب الأوّل : تطبيقات لدور المحتسب في حفظ الصحة العامة وحماية البيئة.

اهتمّ الإسلام بمكافحة الأوبئة ، فقد عنى بالحجر الصحّي كوسيلة قويّة من وسائل الوقاية من الأمراض الوبائية المعدية السريعة الانتشار كالكوليرا والطاعون ، وطريق من طرق حصر المرض المعدي في مكمنه الأوّل حذرا من انتقاله ، فقد روى البخاري في صحيحه عن أسامة بن زيد τ أنّ رسول الله ρ قال : « إذا سمعتم بالطاعون بأرض فلا تدخلوها ، وإذا وقع بأرض وأنتم بها فلا تخرجوا منها ». وفي رواية له عن طريق ابن عباس عن عبد الرحمن بن عوف قال : إذا سمعتم به بأرض فلا تقدموا عليه ، وإذا وقع بأرض وأنتم بها فلا تخرجوا فرارا منه. فكان ذلك إعلاناً لمبدأ الحجر الصحي[1].

وطبّق الخلفاء بعد الرسول ρ مبدأ الحجر الصحّي الذي أمر به ، من ذلك ما حدث في عهد عمر بن الخطاب τ إذ منع دخول الجيش إلى الأرض الموبوءة عملاً بقول الرسول ρ.

[1] – الشيخ محمود شلتوت ، المرجع السابق ، ص 77.

كما كان المحتسب القائم بأمر سلطة الضبط الإداري يأمر بتغطية أواني الطعام والشراب وينهى عن كشفها ما دام فيها طعاماً وشرابا[1] ، وما يلحق بآنية الطعام أو الشراب في النهي عن كشفه ، صناديق أو صفائح القمامة ، فإنّها مرعى خصيب للحشرات ولا سيما الذباب ، فالواجب تغطية صناديق القمامة والزبالة ومخلفات المنازل حيث توضع في أواني الصفيح أو ما يماثلها بغطاء محكم يحول بينها وبين تلك الحشرات وانبعاث الروائح الكريهة مها ثمّ إزالتها من المنازل.

ومن أجل المحافظة على سلامة السكان ، ونظافة المدن ، وخططها وشوارعها ، والقيم الجمالية فيها ، فكان المحتسب يأمر بإزالة الطين من الأسواق والطرقات وشوارع المدينة إذا كثر ، وإذا تراكمت الأزبال والأتربة ونحوها كان المحتسب يعيّن من يقوم بتنظيف الشوارع وبرشها كلّ يوم ، وكذلك ينطبق هذا على المرضى الذين يبيعون الأطعمة في السوق ، فهو يرى أنّ المحافظة على الصحة العامة تقضي منعهم من ذلك[2].

ومن أشهر وأهمّ الصناعات الّتي كان المحتسب يشرف عليها صناعة إعداد الخبز ونضجه ، فقد كانت تحتاج إلى رقابة شديدة نظرا لحاجة الناس الماسة إليها ، ولارتباطها بالصحة العامة ، وكان المحتسب يختار لهم عريفا بصيرا بصناعتهم ، فكان العريف يشرف على عمل الاستعدادات والتجهيزات الصحية الخاصة إعداد الأوعية والتأكد من نظافتها، وإعداد الدقيق ونخله ، وغطاء الخبز ، ثمّ الإشراف على طريقة العجن نفسها ، فلا بدّ للخباز أنّ يكون مُرتديا ملابس خاصة. وكان عريف الخبازين يأمر الخباز أن يكون ملثّماً

---

[1] – الأستاذ محمد إسماعيل عبد ربّ النبيّ ، الإسلام وعنايته بالصحة والطبّ ، دار النشر غير مذكورة ، 1954 ، ص 35 ، مشار إليها لدى السيد عبد العليم أبو نجد ، الضبط الإداري في النظم القانونية المعاصرة وفي الإسلام ، رسالة دكتوراه ، ص 241 رما بعدها.

[2] – سهام مصطفى أبو زيد ، الحسبة في مصر الإسلامية من الفتح العربي إلى نهاية العصر المملوكي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1986 ، ص 201.

أيضاً لأنّه ربّما عطس أو تكلّم فقطر شيء من بصاقه في العجين ، ويشد على جبينه عصابة بيضاء لئلاّ يعرق فيقطر منه شيء في العجين[1].

المطلب الثاني : تطبيقات لدور المحتسب في حفظ السكينة العامة وحماية البيئة.

فيما رواه ابن عباس رضي الله عنهما أنّه دفع مع النبيّ ρ يوم عرفة ، فسمع النبيّ ρ وراءه زجرا شديداً ، وضربا وصوتا للإبل ، فأشار بسوطه إليهم وقال : « أيّها الناس عليكم بالسكينة ، فإنّ البرّ ليس بالإيضاع »[2] ، أي السير بالرفق ، وعدم المزاحمة وأنّ البرّ ليس بالإيضاع أي السير السريع.

ولم يكتف الرسول ρ بالنهي عن الضوضاء ، وإنّما مارس سلطة الضبط الإداري بصفته رئيسا للدولة الإسلامية ، واتخذ تدابير وقائية لمنع الإخلال بالسكينة العامة ، تستفاد ممّا جاء في الحديث ، فأشار بسوطه إليهم وقال : أيها الناس عليكم بالسكينة. وفي هذه الجزئية من الحديث يظهر لنا أمران مرتبطان بحماية السكينة :

الأوّل : إنّ الرسول ρ بصفته رئيسا للدولة ، يكون قد مارس سلطة الضبط الإداري ، ومعلوم في القانون الإداري أنّ رئيس الدولة أحد هيئات الضبط الإداري الّتي تملك قانونا حق استخدام وسائل وأساليب الضبط الإداري ، ويحتلّ رئيس الدولة قمّة هيئات الضبط الإداري في معظم دساتير العالم.

---

[1] – سهام مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، ص 202 وما بعدها.

[2] – أحمد بن علي بن حجر العسقلاني ، فتح الباري في شرح صحيح البخاري ، المجلد الثالث ، ص 523.

ثانيا : إنّ رسول الله ρ في إشارته بسوطه لمن أحدثوا الضوضاء إنّما استعمل إحدى الصور الّتي تتخذها لوائح الضبط الإداري في تقييدها للنشاط الفردي وهي صورة الحظر، الذي يقصد به الأمر أو النهي بعدم اتخاذ إجراء معيّن أو مباشرة نشاط محدّد. هذا ويلاحظ أنّ الحظر المقصود هنا ، أي في مجال لوائح الضبط الإداري ، هو الحظر المؤقت أو القاصر على أماكن معيّنة[1]. وفي الحديث السابق تظهر صورة الحظر واضحة حيث أمر الرسول ρ بالسكينة ، ونهى عن الضوضاء بإشارته بسوطه إليهم وفي مكان محدّد هو الإفاضة من عرفة.

المطلب الثالث : تطبيقات لدور المحتسب في حفظ الآداب العامة وحماية البيئة.

إنّ على المحتسب القائم بسلطة الضبط الإداري الإسلامي منع الأفعال الماسة بالأخلاق والآداب العامة والّتي قد تؤدّي إلى نشر الرذيلة وإشاعة الفاحشة في المجتمع ، ولا يعتبر ذلك تدخلا في الحريات الشخصية لأنّ الفساد والمنكر يأتيان على بنيان الأمّة من القواعد ، ومن ثمّ وجب الإنكار على مرتكبي المنكرات الخلقية وغيرها.

وقد كان القائم بوظيفة الضبط الإداري ينهى عن الجلوس في الطرقات ، لأنّه ذريعة إلى النظر إلى محرم ، وإذا تمّ الجلوس لا بدّ من إعطاء الطريق حقه ، وهو غضّ البصر وكفّ الأذى ، وردّ السلام ، والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

[1] – انظر ، د. أحمد حافظ نجم ، القانون الإداري ، دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، 1981 ، ص 357 ، ود. داود الباز ، المرجع السابق ، ص 278.

ومن الآداب العامة الّتي كان يأمر بها المحتسب عدم سدّ الطريق على المارة ، فقد مرّ عمر بن الخطاب τ يوما في سوق المدينة فرأى إياس بن مسلمة مُعترضا في طريق ضيّق ، فخفقه بالذرة وقال له : « امط عن الطريق يا ابن مسلمة ».

وكذا النهي عن الخيانة وتطفيف الميزان ، ويمنع من الغش في الصناعات والبيوع ككتمان العيوب وتدليس السلع كأن يكون ظاهر المبيع خيرا من باطنه كالذي مرّ عليه النبيّ ρ وأنكر عليه ، ويدخل في الصناعات مثل الذين يصنعون المطعومات من الخبز وغيره. ويتفقّد المكاييل والموازين ، وإذا ظهر من أحد منهم خيانة عزره على ذلك وأشهر حتّى يرتدع به غيره[1].

ويمنع القائم بولاية الحسبة ، الجهر بالسوء من القول وكلّ ما يحدث أثرا ضارا في الفرد والجماعة ، إعمالاً لقوله تعالى : { **لاَّ يُحِبُّ اللّهُ الْجَهْرَ بِالسُّوَءِ مِنَ الْقَوْلِ إِلاَّ مَن ظُلِمَ وَكَانَ اللّهُ سَمِيعًا عَلِيمًا** }[2] ، وللجهر بالسوء صور وألوان ، ولكلّ من ألوانه وصوره أثره السيّئ في النّاس : في أخلاقهم وفي علاقاتهم بعضهم ببعض وفي حياتهم كلّها، فذكر عيوب الناس والتحدث بها جهر بالسوء وإشاعة الفاحشة ونسبتها إلى أفراد معنيين أو أسر معروفة جهر بالسوء ، والتحدث بما يقبح من المنكرات كالزنا وشرب الخمر والسرقة وطرق الاحتيال ونشر الصور العارية أو شبه العارية في المجلات والصحف، ومناظر القبل والمعانقة وغيرها الّتي تلصق إعلاناتها على الجدران في الشوارع، جهر بالسوء ، الأمر الذي يدعو دائما إلى مراعاة ذلك والإنكار عليه[3].

---

[1] – ابن تيمية ، الطرق الحكمية في السياسة الشرعية ، دار الشعب ، 1970، ص 281، مشار إليه لدى د. السيد عبد العليم أبو نجد، المرجع السابق، ص 261.

[2] – سورة النساء ، الآية 148.

[3] – الشيخ محمود شلتوت ، المرجع السابق ، ص 330 وما بعدها.

المطلب الرابع : تطبيقات لدور المحتسب في حفظ جمال الرونق والرواء وحماية البيئة.

لقد اهتمّ المحتسب بمراعاة جمال المدن وحسن مظهرها. ومن مظاهرها أنّه يجوز للمحتسب أنّ يأمر بنظافة المساكن والشوارع وكلّ أرجاء المدينة ، فيمنع إلقاء الزبالة أو تركها في الشوارع ، ويأمر المسلم إذا وجد أي شيء ملقى في الطريق أن يزيحه ، ويحظر التبوّل أو التغوط في الطريق أو حتّى البصق فيه. وكذلك طرح الميتة والأزبال والجيف على جوانب الطرق وإلقاء قشور المأكولات ، أو رش الماء بحيث يخشى منه التزلق والتعثر ، وكذا ترك مياه المطر والأوحال في الطرق من غير كسح فذلك كلّه منكر ، ولا يختص به شخص معيّن فعلى الولاة تكليف الناس القيام بها ، ويأمر أهل الأسواق بكنسها وتنظيفها من الأوساخ المجتمعة ، وغير ذلك ممّا يضرّ الناس[1].

ويجعل لكلّ أهل صنعة منهم سوقا يختص بهم ، وتعرف صناعتهم فيه ، ومن كانت صناعته تحتاج إلى وقود نار ، كالخباز والطباخ والحداد فالمستحب أن يبعد حوانيتهم عن العطارين والبزازين لعدم المجانسة بينهم وحصول الأضرار[2].

وكان المحتسب يوقف مضايقات الجمهور ، ويزيل كل ما يعوق المرور ، فيمنع أهل السوق من الجلوس في الطرقات الضيقة ، كما كان يمنع أصحاب الدكاكين من بروز مصاطب دكاكينهم عن سمة أركان السقائف إلى الممرّ الأصل ، أو إخراج المصاطب في

---

[1] – محمد بن محمد بن أحمد بن الأخوة، القربة في معالم الحسبة، ص 55، وانظر ، د. السيد عبد العليم، المرجع السابق، ص 295.

[2] – الشيرازي ، نهاية الرتبة في طلب الحسبة ، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر ، 1946 ، ص 11 وما بعدها ، مشار إليه لدى د. السيد عبد العليم ، المرجع نفسه ، ص 300 وما بعدها.

الطرق الضيقة ، وكان المحتسب إذا حدث أنّ بنى قوم في طريق يسير فيه المارة يأخذهم بهدم ما بنوه حتّى وإن كان المبنى مسجدا لأنّ الطريق للعبور أو للارتياد وليس للأبنية.

كما كان يلزم أصحاب المنازل المتداعية إلى السقوط بغزالتها لما قد من ضررها على ا لمارة ، كما كان المحتسب يشرف على الأسواق والشوارع والطرقات من حيث ملاءمتها وارتفاعها واتساعها للمارة[1].

ومن الأمثلة والتطبيقات السابقة يتجلّى دور المحتسب في حماية جمال المدن ورونقها وروائها ومدى ملازمة ذلك بحماية البيئة من كلّ ما يلوّثها ، ويكون سببا في إحداث أضرار بالمحيط وساكنيه.

خلاصة :

إنّ حماية البيئة في الإسلام ، ملازمة لمقاصده ، والمتمثّلة في تحقيق مصالحه بكفالة الضروريات ، وتوفير الحاجيات ، والتحسينيات ، وعليه فإنّ جلب المصلحة ، ودرء المفسدة يقتضي الاعتماد على الوقاية والحماية كأساس ومنطلق ، وهذا ما يتطلّبه حفظ البيئة من أي ملوّث. وقد بيّن القرآن الكريم في آيات عديدة سبقت الإشارة إليها ، مضار ومساوئ الفساد ، ومن ذلك قوله تعالى : { ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ }[2] ومنه أيضا قوله تعالى : { وَلاَ تُفْسِدُواْ فِي الأَرْضِ بَعْدَ إِصْلاَحِهَا }[3] ، وإذا كان إفساد الشيء هو إخراجه

[1] – انظر ، سهام مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، ص 187 وما بعدها.

[2] – سورة الروم ، الآية 41.

[3] – سورة الأعراف ، الآية 56.

عن طبيعته الّتي فطره الله عليها ، فإنّ إفساد الأرض يكون بالتعدّي على مكوّناتها وعناصرها ، بما يحدث الاختلال وعدم التوازن بين تلك المكوّنات والعناصر فالتلوّث الذي ينتج عن المصانع والسيارات ، وصيد الحيوانات النادرة دون حساب وتقطيع الغابات دون تأنّ يؤدّي إلى كوارث بيئية بسبب الإخلال بالنظام الذي خلقه الله في الطبيعة والأرض. ولنكتف بهذا التوضيح ، لأنّنا قد أسهبنا في تفصيل آيات ذات صلة بالموضوع في الفقرات السابقة.

أمّا السنّة النبويّة الشريفة والّتي تعتبر المصدر الثاني بعد القرآن ، والّتي وردت في كثير من الأحيان شارحة لمقاصده ، فقد بيّنت بدورها الآثار الضارة للتلّوث البيئي ، ومن ذلك قوله ρ : « اتقوا الملاعن الثلاث : البراز في الموارد (موارد الماء) وقارعة الطريق والظل »[1] ، وممّا قاله ρ : « الإيمان بضع وسبعون أو بضع وستون شعبة فأفضلها قول : لا إله إلاّ الله ، وأدناها إماطة الأذى عن الطريق ، والحياء شعبة من الإيمان »[2].

هذه أمثلة سقناها لحماية القرآن والسنّة للبيئة من التلوث ، وهناك تفصيلات لذلك في المباحث السابقة تتعلّق بحماية عناصر البيئة ، وكذا حفظ الصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة ، وحفظ جمال الرونق والرواء ، ومدى تلازمها بحماية البيئة. كما أنّنا سقنا حالات لدور الضبط الإداري الإسلامي تتعلّق بحفظ النظام العام وحماية البيئة في الأحقاب السابقة.

[1] – رواه أبو داود ، وابن ماجة ، والحاكم ، والبيهقي ، عن معاد ، وحسّنه الألباني في صحيح الجامع الصغير ، ص 112.

[2] – رواه مسلم في كتاب الإيمان ، عن أبي هريرة ، الجزء الأوّل ، ص 42.

الخاتمة.

إنّ حفظ النظام العام داخل المجتمع يعتبر من أقدم واجبات الدولة ، ومن أهمّ وظائفها ، فمن أجل تحقيق الصالح العام ، تسعى الإدارة في أدائها لوظيفتها إلى تحقيق الأمن العام وإلى تحقيق الصحة العامة والسكينة العامة وتحقيق أغراض أخرى اتسع لها النظام العام مع التطورات المتعاقبة كاعتبار الآداب العامة من عناصره وكذا جمال المدن ورونقها وروائها وذلك بغية إشباع الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام.

ولا يحيد عن ذلك النظام العام الشرعي ، بل يتسع نطاقه ليشمل ما ذكر من الأغراض وزيادة ، فغايته تكمن في المصلحة المعتبرة شرعا كحفظ الدين والنفس والعقل والنسل والمال.

خلافا لما سبق فإنّ الاهتمامات من قبل الدول بالبيئة جاءت متأخرة ، إذ ثبتت حقيقة التلوث بعد حدوث ثورة التصنيع منذ الأربعينات ، حيث شعرت الدول الصناعية بآثار المشكلات البيئية ، وامتدّ التلوّث إلى الدول المجاورة عبر الهواء أو عبر المياه.

لكن حفظ النظام العام الوضعي أو الشرعي وإن كانت الغاية منه تكمن في حفظ عناصره من صحّة عامة وسكينة عامة وآداب عامة إلاّ أنّ ذلك لم يكن ليتحقق إلاّ من خلال وقاية المجتمع كمنع انتشار الأوبئة بمنع تلويث المحيط لحفظ الصحة العامة ، وبمنع انتشار الضوضاء بغية تحقيق السكينة العامة وهكذا فقد لمسنا التلازم الموجود من خلال متن الرسالة ، بين عناصر النظام العام وحماية البيئة ، وقد توصلنا إلى النتائج التالية :

1- إذا كان حفظ النظام العام بجميع عناصره تقتضي وقايته ممّا قد يُخلّ به ، فإنّ هذه الخاصية – أي الوقاية – هي الّتي تميّز الضبط الإداري العام عن جميع أنواع الضبط الأخرى ، كما أنّ الدور الوقائي يعتبر أهمّ مطلب لحماية البيئة من التلوث ، لأنّ التلوث إن وقع ، قد يؤدّي إلى القضاء على كائن حيّ ، أو قد يؤدّي إلى إتلاف لوحة في متحف أو أثر تاريخي ، فهلاك ما ذكر أو إتلافه ، لا يعوضه مبلغ من المال، إذ أنّ قياس قيمة الأضرار الناجمة عن التلوث أمر صعب التحديد.

بناء على ما سبق فإنّ الجامع بين النظام العام وحماية البيئة هي خاصية الوقاية فعدم وقاية النظام العام يؤدّي إلى الإخلال به ، وعدم وقاية البيئة يؤدّي إلى تلوثها.

وعليه فإنّ وقاية عناصر النظام العام المتمثّلة في الصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة وجمال المدن ورونقها وروائها من الإخلال بها ، يؤدّي حتما إلى وقاية البيئة وحمايتها من التلوث ، وحماية ووقاية هذه الأخيرة يؤدّي إلى حفظ عناصر النظام العام المذكورة أعلاه.

2- إنّ تنظيم أهداف الضبط الإداري بقوانين يصدرها البرلمان أو ما يسمّى بالضبط التشريعي والذي يعتبر أدنى مرتبة من الدستور وأعلاها من اللائحة يُلزم مصدري اللوائح التنفيذية في هذا المجال باحترام قواعد القانون تطبيقا لمبدأ تدرج قواعد المشروعية ، إذ تقتصر مهمة الضبط الإداري على تطبيق القواعد الضبطية العامة الّتي تضمنتها القوانين ، فتتولى هيئاته منح التراخيص أو منعها وفقا للشروط المحدّدة قانونا.كما يمكنها الاعتراض على الإخطار بالأوضاع والقيود الّتي حدّدتها القوانين.

وقد تضمّنت قوانين البيئة المشار إليها في المتن قواعد من هذا القبيل ، حيث وضعت شروطا واجبة الاستيفاء قبل منح التراخيص من قبل الوزير أو الوالي ، وكذلك أوجبت اتباع إجراءات معينة عند تقديم التصريح إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ترتيبا على ذلك فإنّ دور هيئات الضبط يتمثّل في التأكّد من استيفاء الشروط المنصوص عليها قانونا من أجل منح التراخيص فيما يتعلّق بالمنشآت المصنفة للاطمئنان على عدم الإضرار بالصحة العامة ، أو السكينة العامة ، أو بعبارة أخرى عدم تلويث البيئة.

وعليه فإنّ للضبط التشريعي دور بالغ الأهمية في حفظ النظام العام وحماية البيئة ، هذه الأخيرة فضلا عن حفظ النظام العام بحاجة للوقاية من أجل الحماية والّتي تتجسّد من خلال الشروط والقيود الّتي يضعها المشرع لممارسة بعض النشاطات المضرة ، فلتجنب تلويث البيئة ومن ثمّ المساس بعناصر النظام العام حدّد المشرع إجراءات وشروط أوجب استيفاءها قبل منح التراخيص.

3- إنّ النصوص القانونية الّتي تلزم الضبط الإداري العام بحفظ النظام العام متوفرة ومن ذلك قانوني الولاية والبلدية وقوانين أخرى سبقت الإشارة إليها. كما أنّ تلك الّتي تلزم سلطات الضبط الإداري العام بالعمل على حماية البيئة متوفرة ، وتتمثل في قانون حماية البيئة والنصوص التطبيقية له.

غير أنّ هناك مأخذين تجدر الإشارة إليها :

أ) إنّ صدور النصّ القانوني غير كاف إذا لم يترجم ويجسد في الواقع ، وقد أشرنا في متن الرسالة إلى الإهمال وانعدام الفعالية في تجسيد النصّ في الواقع ، إمّا لانعدام الوسائل أو

للاهتمام بانشغالات أخرى ، ظنّاً بأنّ حفظ الصحة العامة أو السكينة العامة أو جمال المدن ورونقها وروائها يأتي في المرتبة الثانية باعتباره من الكماليات وليس من الضروريات.

ب) إنّ القوانين المتعلّقة بالبيئة خاصة تحتاج في تطبيقها إلى صدور العديد من النصوص التطبيقية ، وهذا الأخيرة في أغلب الأحيان يتأخر صدورها ، وقد أشرنا إلى أنّ القانون 83-03 المتعلّق بحماية البيئة لم يصدر بشأنه نصّ تطبيقي يتعلّق بتنظيم إثارة الضجيج إلاّ بعد مرور عقد من الزمن أي سنة 1993 ، والبيئة كما بيّنا بحاجة إلى الوقاية والحماية وكل ذلك يقتضي السرعة.

وقد أحسن المشرع الجزائري صنعاً بتداركه هذا النقص في تنصيصه في القانون الأخير رقم 03-10 المتعلّق بحماية البيئة والتنمية المستدامة على أن لا تتجاوز مدّة إصدار النصوص التطبيقية 24 شهراً مع تطبيق النصوص القديمة بأثر رجعي خلال فترة الفراغ.

4- إنّ ولاية الحسبة تتعدّد أغراضها ، ففضلا عن اختصاصات والي الحسبة في مجال الضبط الإداري العام ، فإنّ له صلاحيات واسعة في مجال الضبط الإداري الخاص ، وكذلك له دور قضائي محدود في فضّ بعض المنازعات المحدّدة سلفا ، وكلّ ذلك كان له ما يبرّره في وقته.

وفي يومنا ، فإنّ هذه الوظيفة أصبحت مجالا لتخصصات عدّة ، نوجزها فيما يلي:

أ) هناك ضبط إداري عام لا تتعدّى اختصاصاته حفظ النظام العام المتمثل في العناصر التالية : الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، والآداب العامة ، والنظام العام

الاقتصادي ، وحفظ جمال المدن ورونقها وروائها ، وهو مقيّد بالقاعدة الشهيرة في فقه القانون العام " قاعدة تخصيص الأهداف ".

ب) ضبط إداري خاص وهو أنواع ، منه الضبط الإداري الخاص بالمكان أي الذي يهدف إلى صيانة النظام العام في مكان أو أماكن معيّنة. والضبط الخاص بأنشطة معيّنة ، الذي يهدف إلى تنظيم ورقابة ممارسة وجوه معيّنة من النشاط عن طريق تشريعات خاصة كالقوانين المتعلّقة بالمحلات العامة أو تلك المتعلّقة بتنظيم المرور وهناك ضبط خاص بأغراض أخرى ويدخل في هذا النوع الضبط الخاص بحماية الآثار والأماكن الأثرية ، والضبط الخاص بالمحافظة على تنسيق المدن وطابعها المميّز ، وصيانة الحدائق العامة والمتنزهات في الميادين والساحات العامة...الخ.

ج) سلطة قضائية ، يتمثل دورها في الفصل في المنازعات بشتى أنواعها ، وهي سلطة دستورية مستقلة.

ونستخلص من هذه النتائج أنّ الدور الذي أنيط بولاية الحسبة واسع جدا أملته ظروف وضرورات ، كما أنّه يشمل الدور الوقائي والدور العلاجي ، وتتداخل فيه سلطات الضبط الإداري الّتي هي جزء من السلطة التنفيذية مع سلطة القضاء ، هذه الأخيرة الّتي تحظى بالاستقلالية حاليا في إطار مبدأ الفصل بين السلطات وتقوم بدور الرقابة على أعمال الإدارة.

ترتيبا على ما سبق فإنّ التنظيم الحالي يعتبر أكثر فعالية لتعدّد تخصصاته ، وتعدّد هيئاته ، من نظام الحسبة المشار إليه أعلاه ذي الهيئة الواحدة والتخصصات المتعدّدة.

5- إنّ حماية البيئة قضية كل فرد من أفراد المجتمع ، ويقع على عاتق كل واحد التزام الحفاظ عليها ، وهو ما ذهبت إليه الشريعة الإسلامية منذ 14 قرنا باعتبار أنّ الواجب الكفائي يتحوّل إلى واجب عيني في مجال الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر. فإذا تقاعس المكلف من قبل السلطة عن القيام بدوره ، أصبح واجبا على كل فرد مسلم في المجتمع أن يأمر بالمعروف وينهى عن المنكر ، ومن ذلك الأمر بما يحفظ البيئة والنهي عمّا يفسدها ويلوّثها.

" ويلاحظ أنّ الضبط في الإسلام غير مقصور على فئة الرسميين المعيّنين من السلطة التنفيذية أو الممثّلين لها فقط ، بل الفرد كذلك ، ما دام قد توافرت فيه شروطها ، حيث تتميز الشريعة الإسلامية بأنّها تجعل للفرد المسلم حقوقا من السلطة العامة ، وذلك على خلاف النظم الوضعية الّتي لا تجعل للفرد حقوقا مستمدّة من السلطة العامة ، إلاّ إذا كان عضوا في الهيئة المسؤولة عن الضبط الإداري "[1].

مقارنة بما سبق ، فإنّ لجمعيات حماية البيئة وأحزاب الخضر في بعض الدول دوراً رائدا في هذا المجال ، لكنه يبقى منحصرا في نطاق ضيّق أي نطاق الجمعية أو الحزب المعني ، خلافا للدور الرائد والفعال والواسع النطاق الذي أمر به الشرع والذي يخاطب كلّ فرد مسلم ليحمي البيئة ويقيها ويحفظها من أيّ فساد أو تلوث.

6- إنّ النظام العام الإسلامي أوسع نطاقا من النظام العام الوضعي ، وذلك لشموليته للمصالح المعتبرة ، من حفظ للدين ، وللنفس ، وللنسل ، وللعقل ، وللمال ، ويتّسع مضمونه أيضا لجلب المصالح ، ودرء المفاسد ، وهما مبدآن أساسيان يرتكز عليهما المنهج الإسلامي لتحقيق أغراضه ، من ذلك حفظ النظام العام وحماية البيئة وذلك

[1] – انظر ، د. منيب محمد ربيع ، المرجع السابق ، ص 525.

لجلب المصالح من أجل تحقيق الخير للبشرية جمعاء ، ودرء المفاسد لتجنيب المجتمع والبيئة الأذى والضرر حيث لا ضرر ولا ضرار.

7- إنّ الهيئات المخوّلة شرعا حفظ مقاصد الشريعة أي النظام العام الإسلامي تعتبر من الأنظمة الأصيلة في الشريعة الإسلامية ، تستمدّ ذلك من المصادر الأصلية للشريعة الإسلامية ، أي الكتاب والسنّة. كما أنّها تتميّز بالمرونة والقابلية للتطور ، لمواكبة التطورات الّتي تلحق بالمجتمع ، فلا مجال للتقيّد بشكل معيّن ، وإنّما التقيّد بالغاية الّتي وُجد من أجل تحقيقها.

ويتميّز أيضا بالإيجابية ، حيث لم يترك لأفراد المجتمع الحرية المطلقة في النهي عن المنكر أو تركه بل أوجب ذلك على الكافة في حالة عدم القيام بها من قبل البعض ، وبالتعبير الفقهي يصير الواجب الكفائي واجبا عينيا ، وهو كما أسلفنا أسلوب ناجع وفاعل يستهدف وقاية المجتمع وحفظ نظامه العام من أي منكر أو فساد.

8- رغم أنّ هدف الضبط الإداري العام يتمثّل في حفظ النظام العام إلاّ أنّ هناك تضافر وتكامل ، وعلاقة متبادلة مع الضبط الإداري الخاص لتحقيق هذا الغرض.

وفضلا عمّا بيّناه من دور للضبط الإداري العام في حماية البيئة من خلال حفظ بعض عناصر النظام العام ، كحفظ الصحة العامة والسكينة العامة ، والآداب العامة، وجمال الرونق والرواء ، إلاّ أنّ للضبط الإداري الخاص دور كذلك في هذا الشأن ، ومن أمثلة ذلك : الضبط الإداري الخاص بالمنشآت الخطرة والمضرة بالصحة ، والمقلقة للراحة، وآخر لمقاومة الضوضاء ، وثالث للصحة العامة.

إنّ أهداف الضبط الإداري المشار إليها أعلاه ، تمثل في ذات الوقت هدفا رئيسيا لمكافحة تلوّث البيئة لأنّ التلوّث يضرّ الإنسان ، في صحّته وسكينته و... وفي هذا الشأن تبدو قوّة العلاقة بين حماية البيئة من الفساد وأهداف الضبط الإداري ، وهو ما عبّرنا عنه سابقا بالتلازم بين بعض عناصر النظام العام وحماية البيئة.

9- إنّ حماية البيئة جزء من النظام العام الإسلامي.

10- هناك اتحاد في الغاية بين النظام العام الإسلامي والنظام العام الوضعي من أجل حماية البيئة وحفظ الصحة العامة ، والسكينة العامة ، والآداب العامة ، وجمال الرونق والرواء.

11- إنّ ما قدّمناه يدلّ على وجود نظام عام بيئي ، بحاجة إلى جمع عناصره ، وتخويل الصلاحيات بشأنه إلى ضبط بيئي ، ومن ثمّ يمكن جمع العناصر ذات الصلة من أجل نظرية عامة للضبط البيئي. إذ أنّ تعدّد مصادر النظام العام البيئي يعتبر عاملا مساعدا لقيام نظرية عامة للضبط الإداري العام البيئي ، فكما أوضحنا في متن الرسالة هناك مصادر للتشريع العادي البيئي وللتشريع الفرعي البيئي ، وكذا الدور الإيجابي والفعّال للقضاء في مجال توسيع نطاق النظام العام البيئي، فبعدما كان مقتصرا على الصحة العامة، والسكينة العامة، امتدّ ليشمل الآداب العامة، وحفظ جمال المدن ورونقها وروائها. فضلا عن ذلك، هناك ما يُعرف بالمصادر غير القانونية[1] المتمثّلة في الخلق البيئي الناجم عن العلاقة بين الإنسان وبيئته، إذ أنّ الحفاظ على البيئة ينعكس إيجابا على الإنسان ، وكذا المعطى العلمي، فهذا الأخير هو الذي بفضله تكتشف الاختلالات في عناصر البيئة، ومن ثمّ فإنّ الدولة لا يمكنها وضع سياسة ملائمة

[1] – انظر أكثر تفصيل :

- C. Francis, Essai sur la notion juridique de nuisance, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1981, p 20.

لمواجهة المضار بدون أخذ بعين الاعتبار المعطى العلمي أو ما يسمّى بالمعطى الحقيقي البيئي Le donné réel écologique ، ومن بين مبادرات الدولة في هذا المجال ، نجد تعيين رجال علم في لجان استشارية لإعطاء آراء حول قوانين بيئية.

ونتيجة لما سبق ، وللواقع البيئي ، فإنّ عوامل ودواعي قيام نظرية عامة للضبط الإداري البيئي أصبحت ضرورة اجتماعية وبيئية في آن واحد.

12- إنّ حماية البيئة من التلوث تقتضي قيام جهات عديدة بالتوعية البيئية ، ففضلا عن الدور المنوط بهيئات الضبط الإداري في مجال حفظ النظام العام البيئي ، نقترح تشجيع ودعم أطراف أخرى للقيام بالدور الوقائي للبيئة من أيّ تلوّث منها :

أ) جمعيات حماية البيئة : يجب دعم وتشجيع جمعيات حماية البيئة على المستوى الوطني ، وعلى المستوى الجهوي ، وعلى مستوى الأحياء للقيام بالتوعية البيئية.

ب) وسائل الإعلام : يجب أن تهتمّ وسائل الإعلام المرئية والمسموعة بتخصيص حصص للتوعية البيئية ، كذلك يجب على وسائل الإعلام المكتوبة أن تخصّص أعمدة وأركان يومية أو أسبوعية للاهتمامات البيئية.

ج) قطاع التربية والتعليم : يجب إدراج برامج بيئية عبر أطوار التعليم من الابتدائي حتّى الجامعي. وبالنسبة لهذا الأخير ، يجب إدراج مقياس لقانون البيئة في مرحلة التدرج لطلبة الحقوق ، وأيضا للفروع ذات العلاقة بالبيئة كفرع الغابات ، وعلوم الأرض ، وعلم الأحياء.

د) الأسرة : يجب تشجيع ودفع الأسر على تنشئة أبنائها على حبّ البيئة.

ونتيجة لما سبق عرضه ، يمكن اقتراح النصّ التالي ليكون نصّا دستوريا : « لكلّ فرد من أفراد المجتمع الحقّ في بيئة سليمة ، وعليه واجب المحافظة على سلامتها ».

الملاحق

قائمة المراجع.

أوّلا : باللغة العربية :

* القرآن الكريم.

مؤلفات الشريعة الإسلامية :

أ) **كتب التفسير :**

1- **أبو إسحاق إبراهيم بن السري بن سهل الزجاج** ، معاني القرآن وإعرابه ، الجزء الأوّل ، تحقيق د. عبد الجليل عبده شلبي ، المكتبة العصرية ، بيروت ، 1972.

2- **أبو حيّان التوحيدي** ، تفسير البحر المحيط ، الجزء الثالث ، مكتبة النصر الحديثة ، الرياض ، سنة النشر غير مذكورة.

3- **ابن كثير** ، تفسير القرآن العظيم ، الجزء الأوّل ، الطبعة الأولى ، دار صادر ، بيروت، 1999.

4- **الألوسي** ، روح المعاني في تفسير القرآن العظيم والسبع المثاني ، الطبعة الثانية ، المطبعة المنيرية ، سنة النشر غير مذكورة.

5- **الزمخشري** ، تفسير الكشّاف عن حقائق التنزيل وعيون الأقاويل في وجوه التأويل، المجلد الأوّل ، دار الفكر ، بيروت ، سنة النشر غير مذكورة.

6- **الطاهر بن عاشور** ، تفسير التحرير والتنوير ، الدار التونسية للنشر ، تونس ، والمؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984.

7- **القرطبي** ، الجامع لأحكام القرآن ، المجلد الثاني ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، 1985.

8- **عبد الرحمن بن ناصر السعدي** ، تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنّان ، الطبعة الأولى ، دار المغني للنّشر والتّوزيع ، الرياض ، 1999.

9- **محمد عليّ الصابوني ، ود. صالح أحمد رضا** ، مختصر تفسير الطبري ، المجلد الأوّل، مكتبة رحاب ، الجزائر ، 1991.

ب) **كتب الحديث الشريف** :

10- **الإمام أحمد بن حنبل** ، المسند ، الطبعة الأولى ، المكتب الإسلامي ، دار صادر ، 1969.

11- **الإمام أحمد بن عليّ بن حجر العسقلاني** ، فتح الباري بشرح صحيح البخاري ، دار الحديث ، القاهرة ، 1998.

12- **الترمذي** ، السنن ، المجلّد الأوّل ، الطبعة الثانية ، تحقيق أحمد شاكر ، محمد فؤاد عبد الباقي ، إبراهيم عطورة ، مطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده بمصر ، سنة النشر غير مذكورة.

13- **الحاكم** ، المستدرك على الصحيحين ، المجلد الرابع ، الطبعة الأولى ، تحقيق مصطفى عبد القادر عطا ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، 1411هـ.

14- **النووي** ، صحيح مسلم بشرح النووي ، الطبعة الثانية ، دار الفكر ، 1972.

15- **محمد ناصر الدين الألباني** ، صحيح الجامع الصغير وزيادة (الفتح الكبير) ، الطبعة الثالثة ، المجلد الأوّل ، المكتب الإسلامي ، دمشق ، 1988.

16- **محمد ناصر الدين الألباني** ، سلسلة الأحاديث الصحيحة ، مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، الرياض ، 1995.

17- **محمد ناصر الدين الألباني** ، سلسلة الأحاديث الضعيفة الموضوعة وأثرها السيئ في الأمّة ، الطبعة الثانية ، مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، الرياض ، 2000.

ج) **كتب الفقه** :

18- **ابن خلدون** ، المقدمة ، دار الكتاب اللبناني ، مكتبة المدرسة ، 1982.

19- **أبو الحسن الماوردي** ، الأحكام السلطانية ، الطبعة الأولى ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، 1983.

20- **أبو يعلى** ، الأحكام السلطانية ، الطبعة الثانية ، شركة ومكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر ، 1966.

21- **د. بدران أبو العينين** ، أصول الفقه الإسلامي ، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع ، الإسكندرية ، سنة النشر غير مذكورة.

22- **سهام مصطفى أبو زيد** ، الحسبة في مصر الإسلامية من الفتح العربي إلى نهاية العصر المملوكي ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1986.

23- **الشيرازي** ، نهاية الرتبة في طلب الحسبة ، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر ، 1946.

24- **د. عبد العزيز بن أحمد المسعود** ، الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وأثرهما في حفظ الأمّة ، الجزء الأوّل ، الطبعة الثانية ، دار الوطن ، الرياض ، 1414هـ ، 1993م.

25- **د. عبد العزيز خليل بدوي** ، القضاء في الإسلام وحماية الحقوق ، دار الفكر العربي ، 1979.

26- **عبد الوهاب خلاف** ، علم أصول الفقه ، الطبعة الأولى ، الزهراء للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 1990.

27- **عيسوي أحمد عيسوي** ، الفقه الإسلامي المدخل ونظرية العقد ، القاهرة ، مطبعة دار التأليف ، سنة النشر غير مذكورة.

28- **د. فؤاد عبد اللطيف السرطاوي** ، البيئة والبعد الإسلامي ، الطبعة الأولى ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، 1999.

29- **الأستاذ محمد إسماعيل عبد ربّ النبيّ** ، الإسلام وعنايته بالصحة والطبّ ، دار النشر غير مذكورة ، 1954.

30- **محمد بن محمد بن أحمد بن الأخوة القرشي** ، معالم القربة في أحكام الحسبة ، تحقيق د. محمد محمود شعبان وصديق أحمد عيسى المطيعي ، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1976.

31- د. **محمد سليمان عبد الله الأشقر** ، الواضح في أصول الفقه ، الطبعة الخامسة ، مكتبة دار الفتح للنشر والتوزيع ، الأردن ، .1997

32- **د. محمد كمال الدين إمام** ، أصول الحسبة في الإسلام ، دراسة تأصيلية مقارنة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة النشر غير مذكورة.

33- **الشيخ محمود شلتوت** ، من توجيهات الإسلام ، الطبعة الثالثة ، دار القلم ، القاهرة، 1966.

34- **د. وهبة الزحيلي** ، أصول الفقه الإسلامي ، الجزء الثاني ، دار الفكر ، سنة النشر غير مذكورة. .

35- **د. وهبة الزحيلي** ، الفقه الإسلامي وأدلّته ، الجزء السادس ، دار الفكر ، 1985.

36- **د. يوسف القرضاوي** ، رعاية البيئة في شريعة الإسلام ، الطبعة الأولى ، دار الشروق ، 2001.

المؤلفات العامة :

37- **د. إبراهيم طه الفياض** ، القانون الإداري (نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن) ، الطبعة الأولى ، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ، 1988.

38- **د. إبراهيم نجيب سعد** ، القانون القضائي الخاص ، الجزء الأوّل ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة النشر غير مذكورة.

39- **د. أحمد حافظ نجم** ، القانون الإداري ، دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، 1981.

40- **د. أحمد عبد الكريم سلامة** ، قانون حماية البيئة – دراسة تأصيلية في الأنظمة الوطنية والاتفاقية – جامعة الملك سعود ، النشر العلمي والمطابع ، 1997.

41- **د. أحمد محمود سعد** ، استقراء قواعد المسؤولية المدنية في منازعات التلوث البيئي ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، 1994.

42- **أمين مصطفى محمد** ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري ، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 1996.

43- **د. بوضياف عمار** ، الوجيز في القانون الإداري ، دار ريحانة ، الجزائر ، سنة النشر غير مذكورة.

44- **د. توفيق شحاتة** ، مبادئ القانون الإداري ، المجلد الأوّل ، دار النشر غير مذكورة، القاهرة ، 1968.

45- **د. حبيب إبراهيم الخليلي** ، المدخل للعلوم القانونية ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1983.

46- د. **حلمي دقدوقي** ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ، 1989.

47- **د. داود الباز** ، حماية السكينة العامة – دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية – دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998.

48- **رشيد الحمد** ، **ود. محمد سعيد صبّاريني** ، البيئة ومشكلاتها ، الطبعة الثانية ، عالم المعرفة ، الكويت ، 1984.

49- **د. رمزي طه الشاعر** ، المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1983.

50- **د. سامي جمال الدين** ، الرقابة على أعمال الإدارة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1982.

51- **د. سامي جمال الدين** ، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية ، منشاة المعارف بالإسكندرية ، 1982.

52- **د. سامي جمال الدين** ، أصول القانون الإداري ، نظرية العمل الإداري ، شركة مطابع الطويجي التجارية ، 1993.

53- **د. سعاد الشرقاوي** ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1983.

54- **د. سليمان محمد الطماوي** ، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة - مطبعة عين شمس ، القاهرة ، 1991.

55- **د. سمير عبد السيّد تناغو** ، النظرية العامة للقانون ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1986.

56- **د. صلاح الدين فوزي** ، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998.

57- **د. عادل السعيد محمد أبو الخير** ، الضبط الإداري وحدوده ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1995.

58- **د. عامر صلاح الدين** ، مقدمات القانون الدولي للبيئة ، القاهرة ، دار النشر غير مذكورة ، 1983.

59- **د. عبد الرزاق أحمد السنهوري** ، الوسيط في شرح القانون المدني ، الجزء الأوّل ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، لبنان ، 1964.

60- **د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني** ، نظرية الضبط الإداري في النظم المعاصرة وفي الشريعة الإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1995.

61- **د. عبد العليم عبد المجيد مشرف** ، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998.

62- **د. عبد الغني بسيوني عبد الله** ، القانون الإداري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1991.

63- **د. علي علي سليمان** ، مذكرات في القانون الدولي الخاص ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1980.

64- **د. لطف الله القاري** ، الأمطار الحمضية ، مطابع جامعة الملك سعود ، الرياض ، 1989.

65- **د. ماجد راغب الحلو** ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، 1995.

66- **د. محمد أحمد فتح الباب** ، التنظيم القانوني لحرية النشاط الصناعي ، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2001.

67- **د. محمد أنس قاسم جعفر** ، الوسيط في القانون العام ، أسس وأصول القانون الإداري، القاهرة ، دار النشر غير مذكورة ، سنة النشر غير مذكورة.

68- **د. محمد باهي أبو يونس** ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامّة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2000.

69- **د. محمد حسين عبد القوي** ، الحماية الجنائية للبيئة الهوائية ، دار النشر غير مذكورة ، 2001.

70- **د. محمد حلمي طعمة** ، دور السياسة الضريبية في مكافحة تلوّث البيئة بين النظرية والتطبيق ، مطبعة العمرانية للأوفيست ، الجيزة ، سنة النشر غير مذكورة.

71- **د. محمد رفعت عبد الوهاب** ، أصول القانون الإداري ، دار النشر وسنة النشر غير مذكورتين.

72- **د. محمد محمد بدران** ، الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها ، دار النهضة العربية ، 1989.

73- **د. محمد محمد بدران** ، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري – دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي – دار النهضة العربية ، 1992.

74- **محمد عصفور** ، البوليس والدولة ، القاهرة ، دار النشر غير مذكورة ، 1971.

75- **محمود عاطف البنا** ، حدود سلطة الضبط الإداري ، دار النشر غير مذكورة ، 1980.

76- **محمود عاطف البنا** ، الوسيط في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، دار الفكر العربي ، 1992.

77- **د. مصطفى أبو زيد فهمي** ، القانون الإداري - ذاتية القانون الإداري - الدار الجامعية، الإسكندرية ، 1992.

78- **د. نور الدين الهنداوي** ، الحماية الجنائية للبيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1985.

79- **د. هشام علي صادق** ، دروس في تنازع القوانين ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2003.

الرسائل والمذكرات :

- **جابر سعيد حسن محمد** ، الضمانات الأساسية للحريات العامة ، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، فرع بني سويف، 1999.

- **رضا عبد الله حجازي** ، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري - دراسة مقارنة - كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 2001.

- **سعيد عبد العليم أبو نجد** ، الضبط الإداري في النظم القانونية وفي الشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه ، جامعة الأزهر ، 1976.

- **عبد الجليل محمد علي** ، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة — دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه مقدمة بكلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1983.

- **منيب محمد ربيع** ، ضمانات الحرية في مواجهة الضبط الإداري ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1981.

- **عمر سيلامي** ، الضبط الإداري في الجزائر ، رسالة ماجستير ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، جامعة الجزائر ، 1988.

المقالات :

1- **د. إسماعيل إبراهيم البدوي** ، الحسبة في الشريعة الإسلامية ، مجلة المحامي ، الأعداد أفريل ، مايو ، يونيو 1987.

2- **الأستاذ بدرت نوال محمد بدير**، أركان الحسبة، مجلة المحاماة، العددان 3،4 مارس، أفريل 1990.

3- **بن ناصر يوسف** ، حماية البيئة ، معطى جديد في التنمية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، الاقتصادية والسياسية ، الجزء 33 ، العدد 3 ، 1995.

4- **د. رفعت الصباحي** ، الرؤية المستقبلية لتقنين البيئة من التلوث كدور للإدارة المحلية، مجلة روح القوانين ، جامعة طنطا ، العدد السادس ، ديسمبر 1991.

5- **د. عبد العزيز خليفة ، ود. وليد خالد الشايجي** ، الشريعة وحماية البيئة ، مجلة الشريعة والقانون ، جامعة الأزهر ، العدد 21 ، 1999/1998.

6- **د. عبد الله الأشعل** ، حماية البيئة البحرية للخليج العربي من التلوث ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، العدد 63 لعام 1980.

7- **الأستاذ عبد الناصر بدوي محمد** ، السلطة القضائية في عهد عمر بن الخطاب ، مجلة المحاماة ، الجزء الثاني ، أغسطس 1994.

8- **د. محمود أحمد أبو ليل** ، حماية البيئة في الشريعة الإسلامية ، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، العدد الرابع عشر ، يناير 2001.

9- د. **محمود سعد الدين شريف** ، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه ، مجلة مجلس الدولة ، السنة الثانية عشرة ، 1964.

10- **محمد مصطفى حسن** ، المصلحة في القانون والتشريع الإسلامي ، مجلة العلوم الإدارية تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ، السنة الخامسة والعشرون ، العدد الأوّل ، يونيو 1983.

11- **مصطفى كراجي** ، حماية البيئة ، نظرات حول الالتزامات والحقوق في التشريع الجزائري ، مجلة الإدارة ، المجلد السابع ، العدد الثاني ، 1997.

المجلات :

1- المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، الاقتصادية والسياسية ، الجزائر.

2- مجلة الشريعة والقانون ، جامعة الأزهر ، مصر.

3- مجلة الشريعة والقانون ، جامعة الإمارات العربية المتحدة.

4- مجلة العلوم الإدارية ، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية.

5- المجلة القضائية ، الجزائر.

6- مجلة المحامي ، الكويت.

7- مجلة المحاماة ، القاهرة.

8- مجلة الإدارة ، المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر.

9- المجلة المصرية للقانون الدولي.

10- مجلة روح القوانين.

11- مجلة مجلس الدولة ، مصر.

12- مجلة مجلس الدولة ، الجزائر.

المعاجم اللغوية :

- لسان العرب ، ابن منظور ، دار المعارف.

- القاموس المحيط ، مجد الدين الفيروز الأبادي.

- مختار الصحاح ، للشيخ الإمام محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي ، مؤسسة علوم القرآن ، بيروت ، سنة 1978.

النصوص القانونية :

أ) دستور سنة 1996.

ب) القوانين :

– القانون 83-03 المتعلّق بحماية البيئة ، المؤرخ في 1983/02/05 ، الجريدة الرسمية ، العدد 06 ، لسنة 1983.

– القانون 85-05 المتعلّق بحماية الصحّة وترقيتها ، المؤرخ في 1985/02/16 ، الجريدة الرسمية ، العدد 08 ، لسنة 1985.

– القانون 87-09 المتعلّق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها ، المؤرخ في 1987/02/10، الجريدة الرسمية ، العدد 7 ، لسنة 1987.

– القانون 90-08 المتعلّق بالبلدية ، المؤرخ في 7 أفريل 1990 ، الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، لسنة 1990.

– القانون 90-09 المتعلّق بالولاية ، المؤرخ في 7 أفريل 1990 ، الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، لسنة 1990.

– القانون 90-17 المؤرخ في 31 يوليو 1990 المعدّل والمتمّم للقانون رقم 85-05 ، المؤرخ في 16 فبراير 1985 المتعلّق بحماية الصحة وترقيتها ، الجريدة الرسمية ، العدد 35 ، لسنة 1990.

– القانون 90-29 المتعلّق بالتهيئة والتعمير ، المؤرخ في 1990/12/01 ، الجريدة الرسمية ، العدد 52 ، لسنة 1990.

– القانون 01-14 المتعلّق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها ، المؤرخ في 19 غشت 2001 ، الجريدة الرسمية ، العدد 46 ، لسنة 2001.

– القانون 01-19 المتعلّق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها ، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 ، الجريدة الرسمية ، العدد 77 ، لسنة 2001.

– القانون 03-10 المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، المؤرخ في 19 يوليو 2003 ، الجريدة الرسمية ، العدد 43 ، لسنة 2003.

ج) المراسيم :

– المرسوم 81-267 المتعلّق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخصّ الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية ، المؤرخ في 1981/10/10 ، الجريدة الرسمية ، العدد 41 ، لسنة 1981.

– المرسوم التنفيذي 81-374 المحدّد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة ، المؤرخ في 1981/12/26 ، الجريدة الرسمية ، العدد 52 ، لسنة 1981.

– المرسوم التنفيذي 83-373 يحدّد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام ، المؤرخ في 1983/05/28 ، الجريدة الرسمية ، العدد 22 ، لسنة 1983.

– المرسوم التنفيذي 84-378 المحدّد شروط التنظيف وجمع النفايات الصلبة الخطيرة ومعالجتها ، المؤرخ في 1984/12/15، الجريدة الرسمية ، العدد 66 ، لسنة 1984.

– المرسوم التنفيذي 90-78 المتعلّق بدراسة مدى التأثير على البيئة ، المؤرخ 27 فبراير 1990 ، الجريدة الرسمية ، العدد 10 ، لسنة 1990.

– المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المنظّم لإثارة الضجيج ، المؤرخ في 1993/07/27 ، الجريدة الرسمية ، العدد 50 ، لسنة 1993.

– المرسوم التنفيذي 98-339 المتعلّق بضبط التنظيم الذي يطبق على المنشآت المصنفة ويحدّد قائمتها ، المؤرخ في 03 نوفمبر 1998 ، الجريدة الرسمية ، العدد 82 ، لسنة 1998.

أحكام القضاء :

– أحكام محكمة القضاء الإداري المصري.

– أحكام المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) ، الجزائر.

– أحكام مجلس الدولة الجزائري.

ثانيا : باللغة الفرنسية :

Les ouvrages :

1- **BENOIT** (**P**), Le droit administratif Français, Dalloz, Paris, 1968.

2- **DEBASCH** (**CH**), Droit administratif, 3ème éd, Cujas, Paris, 1971.

3- **DE LAUBADERE**(**A**), Traité de droit administratif, 7ème éd, librairie, générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1976.

4- **DESPAX** (**M**), Droit de l'environnement, Litec, 1980.

5- **FRANCIS** (**C**), Essai sur la notion juridique de nuisance, librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1981.

6- **LAMARQUE** (**J**), Droit de la protection de la nature et de l'environnement, 1973.

7- **PRIEUR** (**M**), Droit de l'environnement, 2 éd, Dalloz, Paris, 1991.

8- **RIVERO** (**J**), Droit administratif, 8ème éd, Dalloz, Paris, 1977.

9- **VEDEL** (**G**), Droit administratif, Presses universitaires de France, 3ème éd, Paris, 1964.

La jurisprudence :

Grands Arrêts 8 ème éd, Dalloz, Paris, 1984.

الفهرس

الموضوع	الصفحة
إهداء.....	أ
تشكرات.....	ب
مقدمة.....	01
الباب الأوّل : النظام العام الوضعي والنظام العام الشرعي.	10
الفصل الأوّل : مضمون فكرة النظام العام.....	11
المبحث الأوّل : النظام العام في مجالي : القانون الخاص والقانون العام.....	12
المطلب الأوّل : النظام العام في مجال القانون الخاص.....	14
الفرع الأوّل : النظام العام في مجال القانون المدني.....	14
الفرع الثاني : النظام العام في مجال القانون الدولي الخاص.....	15
الفرع الثالث : النظام العام في مجال قانون الإجراءات المدنية.....	16
المطلب الثاني : النظام العام في مجال القانون العام.....	17
الفرع الأوّل : النظام العام في مجال القانون الدستوري.....	18
الفرع الثاني : النظام العام في مجال القوانين الجنائية.....	18
المبحث الثاني : النظام العام في مجال الضبط الإداري.....	20
المطلب الأوّل : العناصر التقليدية للنظام العام.....	21
الفرع الأوّل : الأمن العام.....	21
الفرع الثاني : الصحة العامة.....	23
الفرع الثالث : السكينة العامة.....	24

المطلب الثاني : التطورات الّتي حدثت على المفهوم التقليدي للنظام العام..... 25
الفرع الأوّل : النظام العام الخلقي (الآداب العامة)..... 25
الفرع الثاني : النظام العام الاقتصادي..... 27
الفرع الثالث : المحافظة على جمال الرونق والرواء..... 29
المبحث الثالث : النظام العام الشرعي..... 31
المطلب الأوّل : المصالح (مقاصد الشريعة)..... 32
المرتبة الأولى : المصلحة الضرورية (المعتبرة)..... 32
المرتبة الثانية : المصلحة الحاجية..... 33
المرتبة الثالثة : المصلحة التحسينية أو الكمالية..... 33
المطلب الثاني : مدى التطابق بين النظام العام الشرعي والنظام العام الوضعي.... 34
الفصل الثاني : الهيئات المخولة قانونا وشرعا حفظ النظام العام (الضبط الإداري العام)..... 38
المبحث الأوّل : الضبط الإداري العام وما يتشابه معه..... 39
المطلب الأوّل : ماهية الضبط الإداري العام وطبيعته القانونية..... 39
الفرع الأوّل : ماهية الضبط الإداري..... 39
أولاً: تعريف الضبط في اللغة..... 39
ثانيًا: الضبط في التشريع..... 40
ثالثًا: التعريف الفقهي..... 41
1- تعريف الضبط الإداري من زاوية الأهداف..... 42
2- تعريف الضبط من حيث أساليبه..... 42
3- تعريف الضبط الإداري باعتباره قيد على نشاط الأفراد..... 43
4- تعريف الضبط الإداري من زاوية تنظيم النشاط..... 43

الفرع الثاني : طبيعة سلطة الضبط..... 45
أولاً: الضبط سلطة قانونية..... 45
ثانيًا: الضبط سلطة سياسية..... 46
المطلب الثاني : تمييز الضبط الإداري العام عن النظم المشابهة له..... 48
الفرع الأوّل : الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص..... 48
أولاً: التنازع في الاختصاص بين هيئات الضبط الإداري العام..... 49
ثانيًا: التنازع في الاختصاص بين هيئات الضبط الإداري العام وهيئات الضبط الإداري الخاص..... 50
الفرع الثاني : الضبط الإداري والضبط القضائي..... 52
أولاً: أهمية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي..... 52
1- مجال الاختصاص القضائي..... 52
2- في مجال المسؤولية..... 52
ثانيًا: معايير التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي..... 54
1- المعيار العضوي..... 54
2- معيار الغاية من النشاط..... 54
3- معيار إنشاء القاعدة القانونية..... 55
4- المعيار المادي أو الموضوعي..... 55
المبحث الثاني : ولاية الحسبة وتمييزها عن النظم المشابهة لها..... 57
المطلب الأوّل : ماهية ولاية الحسبة..... 57
الفرع الأوّل : تعريف وأساس ولاية الحسبة..... 57
أولاً: تعريف ولاية الحسبة..... 57
1- التعريف اللغوي..... 57

2- التعريف الفقهي..... 57

الفرع الثاني : أساس مشروعية الحسبة..... 59
1- الكتاب..... 59
2- السنة النبوية الشريفة..... 59
الفرع الثالث : التكييف الشرعي للحسبة..... 60
المطلب الثاني : ولاية الحسبة والنظم المشابهة لها..... 63
الفرع الأوّل : الحسبة والقضاء العادي..... 63
أولاً: أوجه الشبه..... 63
ثانيًا: أوجه الاختلاف..... 64
الفرع الثاني : الحسبة ونظر المظالم..... 65
أولاً: أوجه الشبه..... 65
ثانيًا: أوجه الاختلاف..... 65
المبحث الثالث : هيئات الضبط الإداري..... 67
المطلب الأوّل : هيئات الضبط الإداري العام الوضعي..... 67
الفرع الأوّل : هيئات الضبط الإداري العام في فرنسا..... 67
أولاً: على المستوى الوطني..... 67
ثانيًا: على المستوى المحلي..... 68
الفرع الثاني : هيئات الضبط الإداري العام في الجزائر..... 68
أولاً: على المستوى الوطني..... 68
1- رئيس الجمهورية..... 69
2- رئيس الحكومة..... 70
3- الوزراء..... 70

ثانيًا: على المستوى المحلي..... 72
1- الوالي..... 72
2- رئيس المجلس الشعبي البلدي..... 72
المطلب الثاني : هيئات ولاية الحسبة..... 73
الفرع الأوّل : والي الحسبة..... 74
أولاً: تعريف المحتسب ووالي الحسبة..... 74
ثانيًا: التمييز بين ولاة الحسبة وغيرهم من المحتسبين..... 75
ثالثًا: شروط المحتسب..... 75
الفرع الثاني : اختصاصات المحتسب..... 77
أولاً: الأمر بالمعروف..... 78
1- حقوق الله تعالى..... 78
2- حقوق الآدميين..... 79
3- الحقوق المشتركة..... 79
ثانيًا: النهي عن المنكر..... 80
1- حقوق الله تعالى..... 80
أ) حقوق الله المتعلقة بالعبادات..... 80
ب) حقوق الله المتعلقة بالمحظورات..... 80
ج) حقوق الله المتعلقة بالمعاملات المنكرة..... 81
2- الحقوق المشتركة بين الله والغير وحق الله أغلب..... 81
3- حقوق الآدميين..... 81
الفصل الثالث : وسائل الضبط الإداري لحفظ النظام العام وحدودها..... 82
المبحث الأوّل : وسائل الضبط الإداري لحفظ النظام العام..... 83

المطلب الأوّل : وسائل الضبط الإداري الوضعي لحفظ النظام العام..... 83
الفرع الأوّل : القرارات التنظيمية..... 83
أوّلا : توزيع الاختصاص في مجال الضبط بين القانون واللائحة..... 84
1- الوضع في فرنسا..... 84
2- الوضع في الجزائر..... 85
ثانيا : صور التنظيم اللائحي الضبطي..... 87
1- الحظر..... 87
2- الترخيص (الإذن السابق) 88
3- الإخطار السابق..... 89
4- تنظيم النشاط..... 90
الفرع الثاني : قرار الضبط الفردية..... 91
أولاً: تعريف..... 91
ثانيًا: قرارات الضبط الفردي المستقلة..... 92
ثالثًا: الشروط الواجب توافرها في القرارات الفردية..... 92
الفرع الثالث : التنفيذ الجبري..... 94
أولاً: تعريف التنفيذ الجبري..... 94
ثانيا: مبررات التنفيذ الجبري..... 95
الفرع الرابع : الجزاء الإداري..... 96
أولاً: تعريف الجزاء الإداري..... 96
ثانيًا: طبيعة الجزاء الإداري..... 96
ثالثًا: خصائص الجزاء الإداري..... 97
الفرع الخامس : المصادرة الإدارية..... 97
المطلب الثاني : وسائل المحتسب في حفظ النظام العام..... 98
الفرع الأوّل : النهي بالنصح والوعظ..... 98

الفرع الثاني : التهديد والتخويف بالإيذاء..... 99
الفرع الثالث : التنفيذ المباشر أو التغيير باليد..... 100
الفرع الرابع : الترخيص..... 101
الفرع الخامس : التفتيش..... 102
المبحث الثاني : حدود سلطة الضبط الإداري الوضعي والشرعي..... 103
المطلب الأوّل : حدود سلطة الضبط الإداري الوضعي..... 103
الفرع الأوّل : مبدأ المشروعية كقيد على سلطة الضبط..... 103
أوّلا: التدرج الموضوعي..... 104
ثانيا : التدرج الشكلي..... 104
الفرع الثاني : الالتزام بقاعدة تخصيص الأهداف..... 105
الفرع الثالث : الحدود الناجمة عن فكرة الحرية..... 106
أوّلا: تفاوت صلاحيات الضبط بتفاوت مراتب الحرية..... 106
ثانيا: عدم مشروعية المنع المطلق للحرية..... 107
ثالثا: اختلاف أساليب الضبط باختلاف ظروف الزمان والمكان..... 108
الفرع الرابع : شروط التدبير الضبطي باعتبارها قيودا على سلطة الضبط..... 109
أوّلا: أن يكون التدبير الضبطي ضروريا ومتناسبا مع جسامة الإخلال بالنظام العام..... 109
ثانيا: عدم فرض وسيلة معيّنة لمواجهة الإخلال بالنظام العام..... 111
ثالثا: أن يكون التدبير الضبطي متصفا بالعمومية محققا للمساواة..... 112
المطلب الثاني : حدود سلطة المحتسب..... 113
الفرع الأوّل : مبدأ المشروعية كقيد على سلطة المحتسب..... 114
أوّلا: القرآن الكريم..... 116
ثانيا: السنة النبوية الشريفة..... 117

ثالثا: الإجماع..... 118
رابعا: القياس..... 119
الفرع الثاني : التزام المحتسب بالشروط الخاصة بالاحتساب باعتبارها قيودا على سلطته..... 122
الشرط الأوّل : كونه منكرا..... 122
الشرط الثاني : أن يكون موجودا في الحال..... 123
الشرط الثالث : أن يكون المنكر ظاهرا بغير تجسس..... 124
الشرط الرابع : أن يكون المنكر معلوما بغير اجتهاد..... 125
خلاصة 127
الباب الثاني : مدى التلازم بين حفظ النظام العام وحماية البيئة..... 129
الفصل الأوّل : البيئة والتلوّث البيئي..... 130
المبحث الأوّل : ماهية البيئة وعناصرها..... 131
المطلب الأوّل : ماهية البيئة..... 131
أوّلا : المفهوم اللغوي للبيئة..... 131
ثانيا : المفهوم القانوني للبيئة..... 133
المطلب الثاني : عناصر البيئة..... 135
أوّلا : العنصر الطبيعي..... 135
1- الهواء..... 135
2- الماء..... 136
3- التربة..... 136
ثانيا : العنصر الصناعي..... 137
1- البيئة العمرانية..... 137
2- البيئة الطبيعية..... 137

المبحث الثاني : ماهية التلوث ومصادره وأنواعه..... 138
المطلب الأوّل : ماهية التلوث..... 138
أوّلا : المفهوم اللغوي للتلوّث..... 138
1- التلوث المادي..... 138
2- التلوث المعنوي..... 139
ثانيا : المفهوم الاصطلاحي للتلوث..... 139
ثالثا : المفهوم القانوني للتلوث..... 140
1- التلوث المحلي..... 143
2- التلوث عبر الحدود..... 143
المطلب الثاني : مصادر ومسببات التلوث وأنواعه..... 143
أوّلا : مصادر التلوث..... 144
1- المصادر الطبيعية..... 144
2- المصادر الصناعية..... 144
ثانيا : مسببات التلوث..... 144
1- التلوث البيولوجي..... 144
2- الملوثات الكيميائية..... 145
3- الملوثات الفيزيائية..... 145
ثالثا : أنواع التلوث..... 145
1- تلوث الهواء..... 145
2- تلوث المياه..... 147
3- تلوث البيئة البرية..... 148
خلاصة..... 148

الفصل الثاني : مدى التلازم بين عناصر النظام العام الوضعي وحماية البيئة..... 150

المبحث الأوّل: دور التشريع في حماية عناصر النظام العام الوضعي وحماية البيئة.. 151
المطلب الأوّل : دور التشريع في حماية الصحة العامة وأثره على حماية البيئة..... 151
المطلب الثاني: دور التشريع في حفظ السكينة العامة وأثر ذلك على حماية البيئة 161
أوّلا : الضوضاء آفة السكينة العامة..... 162
1- تعريف الضوضاء..... 162
أ) التعريف اللغوي..... 162
ب) التعريف الاصطلاحي..... 162
2- تحديد مستويات الضوضاء..... 163
3- مصادر الضوضاء..... 165
أ) الضوضاء الصادرة عن وسائل النقل..... 165
ب) الضوضاء الصادرة عن المصانع..... 166
ج) مصادر أخرى للضوضاء..... 166
4- آثار الضوضاء..... 167
ثانياً : إجراءات وتدابير حفظ السكينة العامة..... 167
المطلب الثالث : دور التشريع في حماية الآداب العامة..... 172
المطلب الرابع : دور التشريع في حماية جمال المدن ورونقها وروائها..... 175
المطلب الخامس : أثر حفظ عناصر النظام العام على حماية البيئة..... 181
المبحث الثاني : دور وسائل الضبط الإداري العام في حفظ النظام العام وحماية البيئة..... 184
المطلب الأوّل : الأساليب الوقائية..... 185
الفرع الأوّل : الحظر (المنع)..... 185
أوّلاً : الحظر وفقا للقانون الجزائري..... 185

ثانياً : الحظر وفقا للقانون المقارن..... 187
الفرع الثاني : الترخيص..... 188
أوّلاً: الجهات المخوّلة بمنح التراخيص في مجال المنشآت المصنفة (نموذجا) 189
1- الجهات المخوّلة بمنح التراخيص في مجال المنشآت المصنفة في الجزائر..... 189
2- الجهات المخوّلة بمنح التراخيص في مجال المنشآت المصنفة في فرنسا..... 190
ثانياً : إجراءات منح الترخيص وفقا للقانون الجزائري..... 192
1- تقديم طلب مرفق بوثائق..... 192
2- التحقيق العمومي..... 194
أ) التحقيق وفقا للقانون الجزائري..... 194
ب) التحقيق وفقا للقانون الفرنسي..... 197
3- دراسات التأثير..... 197
أ) مجال تطبيق دراسة مدى التأثير على البيئة..... 197
ب) محتوى دراسة مدى التأثير على البيئة..... 198
4- دراسة تتعلّق بالأخطار المحتملة..... 201
أ) دراسة للأخطار المحتملة وفقا للقانون الجزائري..... 201
ب) دراسة للأخطار المحتملة وفقا للقانون الفرنسي..... 203
ثالثاً : نماذج للترخيص..... 204
الفرع الثالث : الإخطار " التصريح "..... 204
أوّلاً: إجراءات التصريح..... 205
ثانياً : نماذج للتصريح..... 206
المطلب الثاني : الأساليب العقابية..... 207

الفرع الأوّل : الأساليب القانونية..... 207
أوّلاً : الإنذار أو التنبيه..... 207
ثانياً : غلق المنشأة..... 208
ثالثاً : سحب الترخيص..... 211
الفرع الثاني : الأساليب التنفيذية..... 213

المبحث الثالث: الحماية القضائية لعناصر النظام العام وأثرها على حماية البيئة 215
المطلب الأوّل : تطبيقات قضائية لحماية عناصر النظام العام التقليدي وأثرها على حماية البيئة..... 216
الفرع الأوّل : الحماية القضائية للصحة العامة وأثرها على حماية البيئة..... 216
الفرع الثاني : الحماية القضائية للسكينة العامة وأثرها على حماية البيئة..... 217
المطلب الثاني : الحماية القضائية لعناصر النظام العام غير التقليدية وأثرها على حماية البيئة..... 223
الفرع الأوّل : الحماية القضائية للآداب العامة وأثرها على حماية البيئة..... 223
الفرع الثاني : الحماية القضائية لجمال الرونق والرواء وأثره على حماية البيئة.... 224
خلاصة..... 227

الفصل الثالث : حماية البيئة جزء من النظام العام الإسلامي..... 229
المبحث الأوّل : حماية البيئة في القرآن والسنة النبوية..... 230
المطلب الأوّل : الحماية القرآنية للبيئة..... 230
أوّلا : الحماية القرآنية للماء..... 234

ثانيا : الحماية القرآنية للهواء..... 235
ثالثا : الحماية القرآنية للبرّ (التربة)..... 237
المطلب الثاني : حماية السنة النبوية للبيئة..... 238
أوّلا : حماية البيئة المائية..... 238
ثانيا : حماية البيئة البرية..... 240
المبحث الثاني : حماية البيئة جزء من حفظ عناصر النظام العام الإسلامي..... 242
المطلب الأوّل : حماية البيئة وملازمتها لحفظ الصحة العامة في الإسلام..... 244
أوّلا : القرآن الكريم..... 244
ثانيا : السنّة النبوية..... 246
المطلب الثاني : حماية البيئة وملازمتها لحفظ السكينة العامة في الإسلام..... 248
أوّلا : القرآن الكريم..... 248
ثانيا : السنة النبوية..... 250
المطلب الثالث : حماية البيئة وملازمتها لحفظ الآداب العامة في الإسلام..... 251
أوّلا : القرآن الكريم..... 251
ثانيا : السنة النبوية الشريفة..... 252
المطلب الرابع : حماية البيئة وملازمتها لحفظ جمال الرونق والرواء في الإسلام... 254
أوّلا : القرآن الكريم..... 254
ثانيا : السنة النبوية..... 255
المبحث الثالث: تطبيقات لدور المحتسب في حفظ النظام العام..... 257
المطلب الأوّل : تطبيقات لدور المحتسب في حفظ الصحة العامة وحماية البيئة... 257
المطلب الثاني : تطبيقات لدور المحتسب في حفظ السكينة العامة وحماية البيئة... 259
المطلب الثالث : تطبيقات لدور المحتسب في حفظ الآداب العامة وحماية البيئة... 260

المطلب الرابع : تطبيقات لدور المحتسب في حفظ جمال الرونق والرواء وحماية البيئة..... 262
خلاصة..... 263
الخاتمة..... 266
الملاحق..... 276
قائمة المراجع..... 309
الفهرس..... 322