

الجزاء الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة بالضارة بالبيئة

ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها

الدكتور / موسى مصطفى شحادة

أستاذ القانون العام المساعد

ورئيس شعبة البحوث القانونية

بمركز البحوث والدراسات / الشارقة

يهدف هذا البحث إلى دراسة رقابة القضاء الإداري الفرنسي على الجزاءات الإدارية التي يحق للسلطات الإدارية المختصة (المحافظ ، وزير البيئة ...) اتخاذها في مواجهة المنشآت المصنفة المخالفة (الخطرة ، والمقلقة للراحة ، والضارة بالصحة) . وخلصت الدراسة إلى ضرورة مراعاة بعض الإجراءات قبل توقيع الجزاء وأهمها توجيه إخطار إلى مستغل المنشأة لتصحيح الوضع المخالف وأن يتضمن الإخطار مدة محددة وأن يكون مسبباً . وأن رقابة القضاء الإداري لا تكون فقط على شرعية هذه الجزاءات وإنما تمتد إلى مدى ملاءمتها مع التصرف المخالف .

ABSTRACT

The Administrative Sanctions against Classified Installations Violating the Environmental Law and Supervision of the French Judiciary Thereupon

Dr, Mussa Mustafa Shahada
Assistant Professor of Public Law
Head Department, Legal Research/ Sharja

The aim of this study is to examine the supervision of the French Judiciary over the administrative sanctions Which the Competent administrative authorities (the governor, minister of environmental affairs ... etc.) are empowered to inflict upon the installations Classified as dangerous which are at violation of relevant environmental laws.

The study underscored necessity to take some procedures before inflicting sanctions on the violated installations. These procedures include notification of the concerned installation to rectify the violation within specified period of time. The study has stressed in its conclusion that the supervision of the administrative judicature doesn't cover the legality of these sanctions only but extend to decide whether or not such sanction fits the violation committed.

ماهية الجزاءات الإدارية وطبيعتها وخصائصها :

1 . حتى الحرب العالمية الثانية لم يكن يعرف الفقه الإداري من ظاهرة الجزاءات الإدارية (Les Sanctions administratives) سوى : الجزاءات التأديبية في نطاق الوظيفة العامة ، والجزاءات التعاقدية في نطاق العقد الإداري . وكان الفقه يبرر ذلك من خلال ما يلي :

أ - إن إعطاء الإدارة الحق في توقيع جزاءات إدارية يؤدي إلى انتهاك مبدأ الفصل بين السلطات ، ويُعطي الإدارة الحق في مشاطرة القضاء في توقيع العقوبات صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال ⁽¹⁾ (GHEIMA,1995) .

ب - إن إعطاء الإدارة الحق في توقيع جزاءات إدارية يجعل من الإدارة خصماً وحكماً في نفس الوقت ، وهذا فيه اعتداء وفتنات على حقوق وحرية الأفراد ⁽²⁾ (CKOQUEZ, 1941) .

2 . غير أن الآثار الاقتصادية والاجتماعية المدمرة التي نجمت عن هذه الحرب فرضت نفسها على الواقع القانوني ، فانتقلت الدولة من مرحلة الدولة الحارسة التي يقتصر دورها على حماية الأمن والقضاء إلى الدولة المتدخلة في جميع مناحي ومناشط الحياة (اقتصادية واجتماعية وتنظيمية وبيئية .. الخ) . هذا الواقع أفضى إلى أن توسع الدولة من نطاق أجهزتها ، فأصدرت العديد من التشريعات الاقتصادية والضريبية والمرورية والتنظيمية تعطي الإدارة حق توقيع بعض الجزاءات ، ومن قبيل ذلك : الغرامات الإدارية ، والمصادرة الإدارية ، وغلق المنشآت ، ووقف النشاطات ، وإلغاء التراخيص وسحب أو وقف رخص القيادة ، وحجز المركبات .. الخ " .

ولم يكن للجزاءات الإدارية في هذه المرحلة سمعة طيبة لدى الفقهاء وعلى رأسهم أساتذة القانون العام ⁽³⁾ (SAUVE, 2001) . فقد اعتبر WALINE أن " الجزاءات الإدارية والجزاءات المالية تعمل على خلق وتطوير قانون عقوبات مستتر (Un Pseudo-Droit Pénal) " ⁽⁴⁾ (WALINE, 1963) . أما DE LAUBADERE فقد أكد بأن " منح الإدارة حق توقيع جزاءات إدارية يُشكل صيغة مفرطة ومنطرفة في نطاق الإمتيازات العامة للإدارة " ⁽⁵⁾ (DE LAUBADERE, 1980) . ومن جانبه فقد

رأى AUBY بأن " الجزاءات الإدارية يجب أن تمارس في أضيق الحدود حتى لا تنتهك قانون العقوبات " (6) (AUBY, 1952) .

3 . وفي مطلع السبعينات بدأت ظاهرة الجزاءات الإدارية تأخذ إبعاداً غير مسبوقه في معظم الدول ، وتجلى ذلك في عنصرين :

أ - من الناحية العضوية ، لم يقتصر الاعتراف للإدارة بمفهومها التقليدي (الدولة وأجهزتها الإدارية والوزارات والمحافظين ..) بحق توقيع الجزاءات الإدارية ، وإنما امتد ذلك إلى اللجان الإدارية المستقلة (Les autorités administratives indépendantes) التي تجمع بين سمات الجهات الإدارية البحثية وسمات الهيئات القضائية⁽⁷⁾ (SABOURIN, 1983 et CHEVALLIER, 1986) ، وعلى سبيل المثال فقد عرفت فرنسا حتى سنة 2001م أربع وثلاثين لجنة إدارية مستقلة تستطيع توقيع الجزاءات الإدارية⁽⁸⁾ (SAUVE, 2001) ، ومن أبرز هذه اللجان :

- لجنة أعمال البورصة في نطاق الاستثمار وسوق المال .
- مجلس المنافسة في نطاق تسويق السلع والمنتجات .
- لجنة الشفافية والتعددية في قطاع الصحافة .
- المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات في نطاق الإعلام .
- مجلس الوقاية والمكافحة ضد المنشطات في مجال الرياضة .
- سلطة تنظيم الاتصالات في مجال الاتصالات .

ب - من الناحية الموضوعية : نتيجة للتعدد في الأنشطة التي تتولى تلك اللجان والمجالس القيام بها تعددت الجزاءات الإدارية ، فلم تعد مقصورة على السلامة المرورية وحماية أملاك الدولة ، وإنما ظهرت مجالات متعددة : الإعلام والصحافة والسياحة والاتصالات والأسواق المالية والبناء والتنظيم والبيئة والسلع والحريات وحقوق الإنسان وغيرها .

من الملاحظ أن إنشاء اللجان أو السلطات الإدارية المستقلة جاء لتحقيق المصلحة العامة ومصحة المجتمع ، إضافة إلى تأمين تنظيم قطاعات ومجالات ونشاطات محددة كالإعلام والصحافة وسوق المال والاتصالات وغيرها .

4 . وفي 28 يوليو 1989م أصدر المجلس الدستوري الفرنسي قراراً اعتبره الفقهاء القول الفصل في نطاق دستورية الجزاءات الإدارية . وجاء في حيثيات هذا الحكم أنه

" لا يُشكل مبدأ الفصل بين السلطات ، ولا أي مبدأ آخر أو قاعدة دستورية ، عقبة أمام الاعتراف للسلطة الإدارية التي تتصرف في نطاق امتيازات السلطة العامة ، بممارسة سلطة توقيع الجزاءات بشرطين :
أولهما : ألا تكون هذه الجزاءات من الجزاءات السالبة للحرية كالحبس والاعتقال والحجز .

ثانيهما : أن تقتزن سلطة الجزاء بالضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات
المكفولة دستورياً كالحق في الدفاع ، والحق في الطعن .. (Cons. (9).Constit, 1989)

أولاً : ماهية الجزاء الإداري :

- لقد تعدد تعريفات الفقهاء للجزاء الإداري ، ولكنها تدور جميعها حول ثلاثة عناصر أساسية :
- السلطة التي لها الحق في توقيع الجزاء : سلطة إدارية تقليدية أو سلطات إدارية مستقلة .
 - شرعية الجزاء الإداري : إن يكون الجزاء منصوص عليه في قانون أو نظام أو مرسوم ..
 - الهدف من الجزاء : حماية مصلحة عامة أو حماية المجتمع أو النظام الاقتصادي أو النظام العام .

من خلال هذه العناصر يمكن تعريف الجزاء الإداري بأنه " جزاء توقعه الإدارة أو السلطات الإدارية المستقلة (لجان ، مجالس ، سلطات) على الأفراد أو المؤسسات دون تدخل القضاء نتيجة لارتكابهم مخالفة أو اعتداء أو جرم على مصلحة يحميها المشرع وذلك بهدف حماية المصلحة العامة أو النظام الاقتصادي أو النظام العام " .

ثانياً : طبيعة وخصائص الجزاء الإداري :

الجزاء الإداري له طبيعة خاصة لأن الاختصاص في توقيع الجزاء ينعقد لسلطة إدارية وليس للقضاء صاحب الاختصاص الأصلي في توقيع الجزاءات ، ولا يتوقف اتخاذ الجزاء الإداري على وجود رابطة تقوم بين الإدارة وأولئك الخاضعين له ، وسمي جزاءاً لأن فيه مساساً خطيراً بحرية الأفراد أو أموالهم أو نشاطاتهم المهنية ويمس كذلك العديد من نشاطات المؤسسات ، لذا يتميز الجزاء الإداري بعدد من الخصائص أهمها (أبو يونس 2000) : (10)

1 . الجزاء الإداري توقعه سلطة إدارية (تقليدية أو مستقلة) :

يكتسب الجزاء الإداري خصوصيته كونه يوقع من قبل سلطة إدارية تقليدية كالوزير أو المحافظ أو من سلطة إدارية مستقلة (لجنة أو مجلس أو سلطة) يمنحها المشرع حق توقيع الجزاءات وفي موضوعات محددة كالصحافة أو الإعلام أو السياحة أو البناء أو البيئة أو المرور .. الخ .

2 . الجزاء الإداري ذو طبيعة ردعية :

الجزاء الإداري مثله مثل الجزاء الجنائي له خاصية الردع ، خاصة وأن الجزاء الإداري يقع نتيجة ارتكاب الأفراد أو المؤسسات مخالفات أو اعتداءات على مصالح يحميها المشرع . فسحب رخصة سياقة من أحد السائقين بسبب السكر يمثل جزاء على فعل آثم ، يُهدد مصالح يحميها قانون المرور وهي حق مستعملي الطريق وكذلك السائق نفسه ، وغلق محل بسبب بيع مواد فاسدة أو لأي سبب صحي هدفه حماية أرواح الناس .

ويخضع الجزاء الإداري لذات المبادئ التي يخضع لها الجزاء الجنائي وأهمها : (11)
: (MIGNON, 2001)

■ مبدأ الشرعية (شرعية الجزاء وشرعية العقوبة) (Le Principe de Légalité des Incriminations et des Peins) .

■ مبدأ شخصية الجزاء (Le Principe de la Personnalité des Peines) .

■ مبدأ التناسب بين الجرم والجزاء (Le Principe de la Proportionnalité des Peines) .

■ مبدأ عدم رجعية الجزاء الأكثر شدة للمتهم (Le Principe de non-Retroactivité de la Pénale Plus Sévère) .

■ مبدأ رجعية الجزاء الذي هو في صالح المتهم (Le Principe de Retroactivité in mitius) .

وقد عبّر المجلس الدستوري الفرنسي عن ذلك بقوله " إن مبدأ الشرعية ومبدأ شخصية الجزاء ومبدأ التناسب بين الجرم والجزاء ومبدأ عدم الرجعية وغيرها من المبادئ لا تتعلق فقط بالجزاء الجنائي وإنما يلزم توافرها بالنسبة لكل جزاء ذي طبيعة ردعية (قمعية) حتى ولو عهد المشرع بسلطة اتخاذه إلى جهة غير قضائية " (12) (Cons. Constit, 1982, 1989, 1993) .

3 . عمومية الجزاء الإداري من حيث التطبيق :

يتصف الجزء الإداري مثله مثل الجزء الجنائي بالعمومية في التطبيق ، أي لا يقتصر تطبيقه على فئة معينة من المواطنين ، وإنما تمتد سلطة الإدارة في اتخاذه على جميع الذين يخالفون النص القانوني المحاطين به أو القرار الإداري المتعلق بهم ، ولا يتوقف توقيعه على وجود رابطة خاصة بين الإدارة وأولئك الخاضعين له . (13) (HUBRECHT, 1990) .

ما المقصود بالمنشآت المصنفة وأنواعها :

يُقصد بالمنشآت المصنفة (Les Installations Classées) : المنشآت أو المؤسسات الخطرة (Les établissements dangereux) والمؤسسات الضارة بالصحة (Les établissements insalubres) والمؤسسات المقلقة للراحة (Les établissements incommodes) وسميت بالمنشآت المصنفة لأنها مصنفة إلى ثلاثة أنواع : (14) (DE LAUBADERE, 1968) .

- المنشآت التي يجب أن تبعد عن السكان .

- المنشآت التي ليس من الضروري إبعادها عن المساكن وإنما لا يرخس لها إلا بشرط اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لمنع الخطر أو المضايقات .

- المنشآت والمحال التي لا تشكل مخاطر أو متاعب أو مضايقات للجيران وتخضع لتعليمات عامة منصوص عليها لصالح الجيران والصحة العامة ، ولا يلزم الترخيص بها وإنما يكفي إبلاغ المحافظ بفتحها .

وقد نص قانون 19 ديسمبر 1917م الخاص بالمنشآت الخطرة والضارة بالصحة والمقلقة للراحة على أن المحافظ (Le Préfet) هو صاحب الاختصاص الأصول في مجال المنشآت المصنفة . ففي نطاق محافظته هو الذي يقدر - تحت رقابة القضاء (محكمة الجرح) - نوعية المنشأة فيدرجها ضمن الصنف الذي تنتمي إليه ، وهو الذي ينظم شروط استغلالها ، ويصدر تراخيص فتحها ، كما له إنذارها واتخاذ إجراءات وقفها أو إغلاقها في حالة عدم احترامها للشروط والتعليمات الواجبة في هذا النطاق .

وقد تم التوسع في نظام الجزاءات الإدارية في مجال المنشآت المصنفة المنصوص عليه في قانون 1917م المشار إليه أعلاه تدريجياً. بمقتضى قانون 20 أبريل 1932م ، ومن ثم بمقتضى قانون 30 أغسطس 1961م . وقد تبني قانون رقم (76 - 663) الصادر بتاريخ 19 أيلول 1976م في شأن المنشآت المصنفة لحماية البيئة الجزاءات الإدارية في مجال المنشآت المصنفة في صيغة جديدة ، وتم تقنين هذه الجزاءات في تقنين البيئة في المواد : (1 - L 511) وما بعدها . (15) (MEMLOUK, 2001) .

ومن الجدير بالملاحظة أن الجزاءات الإدارية في نطاق المنشآت المصنفة قد تطورت بنسبة كبيرة مقارنة مع حركة تطور الجزاءات الإدارية في المجالات الأخرى . ويعود هذا التطور إلى ظهور السلطات الإدارية المستقلة ومنحها حق توقيع الجزاءات الإدارية في أوجه مختلفة كالإعلام والصحافة والبناء والبيئة.. الخ .

❏ موضوع البحث وأهميته :

نُخصص هذا البحث لدراسة الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة (المؤسسات الخطرة والضارة بالصحة والمقلقة للراحة) الضارة بالبيئة ، ورقابة القضاء الإداري في فرنسا عليها .

ونتناول في هذه الدراسة مفهوم الجزاءات الإدارية بصفة عامة وطبيعتها وخصائصها وماهية المنشآت المصنفة وأنواعها . كما نتناول سلطات الإدارة في نطاق هذه المنشآت ورقابة القضاء الإداري على الجزاءات التي تستطيع السلطات الإدارية توقيعها في حال مخالفة هذه المنشآت الشروط والتعليمات الواجبة الإلتباع .

ولموضوع هذا البحث أهمية نظرية وعملية لعدة أسباب :

■ لفتتار مكتبة القانون العام العربية لمثل هذه الدراسات المتخصصة ، خاصة في مجال حماية البيئة من خطر المنشآت المصنفة وما ينتج عن عدم إلتباعها للتعليمات والشروط من خطر الانفجار أو الدخان أو الغبار أو التلوث أو الروائح أو المضايقات أو الأخطار الصحية للإنسان والحيوان والنبات .

■ خضوع نشاط المنشآت المصنفة للضبط الإداري الخاص بالمؤسسات والمحلات الخطرة والضارة بالصحة والمقلقة للراحة ، وترتبط الجزاءات الإدارية في نطاق هذه المنشآت بسلطات إدارية رفيعة المستوى كوزير البيئة والمحافظ بصفة أساسية وبوزراء آخرون كوزير الصحة ووزير الإسكان بصفة مساعدة بغية مكافحة ما يصدر عن هذه المنشآت من مخاطر وتلوث ومضايقات ...

■ ارتباط نشاط المنشآت المصنفة بقانون البيئة وذلك بعد إدراجها في تقنين البيئة (Code de l'environnement, Livre V, Titre 1 er) ، وهذا يدل على أهمية وجوب احترام هذه المنشآت للشروط والتعليمات الواجبة الإلتباع بهدف حماية البيئة .

■ خضوع نشاط هذه المنشآت لرقابة القضاء ، ويراقب القضاء كذلك الجزاءات الإدارية التي توقعها السلطات المختصة على المنشآت المخالفة .

تم إتباع المنهج النظري الوصفي والتحليلي في دراسة الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة ورقابة القضاء الإداري عليها . لذا تم تقسيم هذا الموضوع وفق الخطة التالية :

■ المبحث الأول : سلطات الإدارة في نطاق المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة .

* المطلب الأول : التصرفات المجرمة في نطاق نشاط المنشآت

المصنفة الضارة بالبيئة في التشريع الفرنسي .

* المطلب الثاني : الجزاءات الإدارية في نطاق المنشآت المصنفة

الضارة بالبيئة .

■ المبحث الثاني : الرقابة القضائية على الجزاءات الإدارية في نطاق المنشآت

المصنفة الضارة بالبيئة .

* المطلب الأول : الضمانات الإجرائية السابقة على توقيع الجزاءات

الإدارية على المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة .

* المطلب الثاني : القضاء المختص بالرقابة على الجزاءات الإدارية

في نطاق المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة .

■ الخاتمة ..

(المبحث الأول)

سلطات الإدارة في نطاق المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة

لا جُرم إن التوسع المستمر في تطبيق الضبط الإداري الخاص في مجال المنشآت المصنفة ، وازدياد وتفاقم المخاطر البيئية الناجمة عن هذه المنشآت ، وتقوية فاعلية نظام الردع الإداري وخاصةً بعد ظهور السلطات الإدارية المستقلة ، أدى إلى منح الإدارة سلطات وامتيازات كبيرة في مجال توقيع الجزاءات الإدارية على المنشآت التي تخالف التشريعات الناظمة لها . غير أن المشرع قد أحاط هذه السلطات والامتيازات بالعديد من الضمانات الإجرائية تحت رقابة القضاء .

من جهة أخرى فإن التصرفات أو الأفعال المجرمة في نطاق المنشآت المصنفة والجزاءات الإدارية على هذه التصرفات قد تم النص عليها في التشريعات الخاصة بالمنشآت المصنفة ، كما تم تحديد الجهات الخاضعة لهذه الجزاءات الإدارية .

" المطلب الأول "

التصرفات المجرمة في نطاق المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة

تُجرم التشريعات الخاصة بالمنشآت المصنفة - وبصفة خاصة قانون 19 أيلول 1976م في شأن المنشآت المصنفة لحماية البيئة ، والمرسوم رقم (77 - 1133) الصادر بتاريخ 21 أيلول 1977م الخاص بتطبيق قانون 19 أيلول 1976م ، والمرسوم رقم (2001 - 146) الصادر بتاريخ 12 فبراير 2001م المعدل لمرسوم 21 أيلول 1977م والمقتلة في تقنين البيئة وخاصةً في المواد (L . 514 . 1) وما بعدها - نوعين أساسيين من التصرفات أو الأفعال : (16) (MEMLOUK,2001) :

1 . التصرفات أو الأفعال المنصوص عليها في المادة (L . 514 . 1) من تقنين البيئة :
تنص المادة (L . 514 . 1) من تقنين البيئة على حق الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية على مستمر أو مستغل المنشآت المصنفة في حال مخالفته وعدم احترامه للشروط المفروضة (المحددة) (Les Conditions Imposées) . ويشمل مصطلح " الشروط المفروضة " جميع التعليمات والأحكام الواردة في نص المادة (L . 514 . 1) من تقنين البيئة ، والأحكام الواردة في مرسوم 21 أيلول 1977م ومرسوم 12 فبراير 2001م المعدل له والخاصة بتطبيق قانون 1976م ، والقرارات الوزارية الخاصة بتحديد الشروط الفنية

لإنشاء المنشآت المصنفة ، والأحكام الواردة في القرارات اللاتحوية والفردية الصادرة من قبل المحافظين .

وقد تبنى القضاء التفسير الواسع لمصطلح الشروط المفروضة . في هذا الخصوص قضت المحكمة الإدارية الإستئنافية لمدينة نانت بأن " نصوص المادة (L . 514 . 1) من تقنين البيئة لا تشمل الشروط المحددة في قرارات المحافظين الخاصة بتراخيص المنشآت المصنفة والقرارات السكّلة المحتملة لها فحسب ، وإنما كذلك الأحكام الواردة في قانون 19 أيلول 1976م في شأن المنشآت المصنفة لحماية البيئة وأيضاً جميع المراسيم واللوائح الصادرة استناداً لهذا القانون " . (17) (CAA de Nantes, 1990).

من الناحية العملية ، فإن الجزاءات الواردة في نص المادة (L . 514 . 1) من تقنين البيئة تتخذ في الغالب في حال مخالفة أو عدم احترام شروط تشغيل المنشآت المصنفة وبصفة خاصة (القرارات الوزارية الخاصة بالنواحي الفنية ، وقرارات المحافظين الخاصة بتراخيص المنشآت المصنفة أو أية قرارات مكّلة محتملة لها) .

أيضاً من حق الإدارة استناداً إلى نص المادة السابقة اتخاذ جزاءات إدارية في حال مخالفة مستغل أو مستثمر المنشآت المصنفة للالتزامات الواجبة عليه والخاصة بالإعلان أو تبليغ الإدارة عن الحوادث أو الأضرار الناجمة عن تشغيل هذه المنشآت ، وكذلك عن تغيير المستثمر النشاط بالمنشأة أو وقفه ، إضافة إلى عدم تزويد الإدارة بالمعلومات المطلوبة للحصول على الترخيص . (18) (CAA de Lyon, 1994) .

ولا يفوتنا أن نشير في هذا المقام إلى أن بعض المنشآت غير المصنفة - (Non Classées) في تقنين البيئة تخضع للجزاءات الواردة في نص المادة (L . 514 . 1) من تقنين البيئة . فالمادة (L . 514 . 4) من هذا التقنين تعطي للمحافظ الحق بإصدار أوامر إلى هذا الصنف من المنشآت بمعالجة الأضرار والمخاطر الخطيرة على البيئة ، وأن مخالفة هذه الأوامر يعرضها للجزاءات الإدارية المحددة في هذا التقنين . من جهة أخرى فإن المنشآت الصناعية التي لا تتقيد بالشروط الخاصة بإقامتها بعيداً عن المساكن تخضع للجزاءات الواردة في نص المادة (L . 514 . 1) من تقنين البيئة ، وهذا ما أكدته تقنين التنظيم في مادته (L . 514 . 8) ، وكذلك القانون رقم (2003 - 699) الصادر في 30 أيلول 2003م في شأن الوقاية من المخاطر التكنولوجية والطبيعية وإصلاح الأضرار . (19) (BOIVIN, 2003) وأن سلطة توقيع الجزاءات الإدارية على هذه المنشآت الصناعية تعود إلى المحافظ في محافظته .

2. التصرفات والأفعال المنصوص عليها في المادة (L. 514.2) من تقنين البيئة :
تنص المادة (L. 514.2) من تقنين البيئة على حق الإدارة في اتخاذ الجزاءات الإدارية على المنشآت المصنفة التي تعمل دون سند (Sans le titre) تستوجب اللوائح والمراسيم الخاصة بعمل هذه المنشآت .

ويشمل مصطلح العمل دون سند تتطلبه اللوائح والتعليمات المتعلقة بالمنشآت المصنفة العديد من الحالات ، أهمها :

أ - قيام أحد مستغلي المنشآت المصنفة وإرادته الواعية أو المتعمدة بممارسة نشاط مصنف (Une activité Classée) دون إبلاغ الإدارة بذلك أو دون حصوله على ترخيص منها .

ب - التفسير الخاطئ من قِبَل مستغلي المنشآت المصنفة في بعض الأحيان لمدونة المنشآت المصنفة (La Nomenclature des installations Classées) . وتحدد هذه المدونة المعايير التي يتوجب على مستغلي المنشآت المصنفة احترامها عند إنشاء منشآتهم أو عند تحديد نوع نشاطاتها ، وتبين كذلك خضوع ذلك لنظام الإبلاغ أو الترخيص (Régime de déclaration ou Autorisation) ، ويجب ملاحظة أن التصنيف الوارد في مدونة المنشآت يقوم على معايير فنية معقدة يصعب تفسيرها في بعض الأحيان مما يدفع مستغلي هذه المنشآت إلى تصنيف نشاطاتهم بطريقة خاطئة .

ج - قيام مستغلي المنشآت المصنفة بإجراء بعض التعديلات على منشآتهم أو التوسع في بعض النشاطات دون إتباع الإجراءات الواجبة في هذا الصدد . وهذا ما عبرت عنه المادة (20) من مرسوم 21 أيلول 1977م بقولها " أن أية تعديلات جوهرية يحدثها مستغلي المنشآت المصنفة على نشاط منشآتهم ومن شأنها أن تسبب أضراراً وأضراراً على البيئة يلزم هؤلاء بتقديم ملف جديد للترخيص " . كما تؤكد هذه المادة " أن أية تعديلات يحدثها مستغلي المنشآت المصنفة يجب أن تخضع لموافقة المحافظ قبل تحقيقها " .

في هذا الخصوص قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن " أية توسعات يجريها مستغلي المنشآت المصنفة على منشآتهم خلافاً لنص المادة (L. 514.2) من تقنين البيئة يعرضهم للجزاءات الإدارية " . (20) (C.E., 1976) . وفي حكم آخر قضى المجلس بأن " أية إضافات يحدثها مستغلي المنشآت المصنفة على طاقة الإنتاج

في منشآتهم خلافاً لنص المادة (L. 514.2) من تقنين البيئة يعرضهم للجزاء الإدارية حتى ولو نتج عن هذه التعديلات تقليل نسبة التلوث .. (21) (C.E.,1984) . وقضى أيضاً بأن قيام أحد مستغلي المنشآت المصنفة بممارسة نشاط جديد موزل للنشاط المصرح به استناداً إلى الأحكام الواردة في تقنين البيئة وفي مدونة المنشآت المصنفة يعرضه للجزاء الإدارية (22) (C.E.,1998) .

3 . ترتبط الحالة الأخيرة بتحديث وتطوير مدونة المنشآت المصنفة ، وهذا يستوجب إلغاء بعض النشاطات أو إدراج وتصنيف بعض النشاطات الأخرى غير الخاضعة للضبط الإداري الخاص بالمنشآت المصنفة ، وقد تخضع هذه النشاطات الجديدة لنظام الإبلاغ أو الترخيص بعد أن كانت غير مقيدة بأية التزامات من هذا القبيل . وقد نظمت المادة (L. 514.1) من تقنين البيئة هذا الوضع حيث نصت على أن " المنشآت المصنفة العاملة تستطيع - بعد خضوعها لنظام الإعلان أو الترخيص استناداً إلى التعديلات التي طرأت على مدونة " المنشآت المصنفة " وخلال سنة من تاريخ التعديل بتقديم بلاغ أولي (une déclaration d'antériorité) لدى الجهات المختصة في المحافظة التي تتبعها هذه المنشأة ، وأن عدم قيام مستغل المنشأة بهذا الإجراء يفقده الحق في استغلال المنشأة ويعرضه للجزاء الإدارية الواردة في المادة (L. 514.2) من تقنين البيئة " .

وعلى العكس من ذلك ، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه في قضية (Epx Bouvier) بأنه " إذا اقتصر التعديلات الواردة على مدونة المنشآت المصنفة على الانتقال فقط من نظام الإبلاغ إلى نظام الترخيص ، فإن مستغل المنشأة لا يتعرض للجزاء الواردة في المادة (L. 514.2) من تقنين البيئة إذا لم يتم بتقديم بلاغ أولي للمحافظة " . (23) (C.E.,1980) .

"المطلب الثاني"

الجزاء الإدارية في نطاق المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة

لقد بيّنت التشريعات الخاصة بالمنشآت المصنفة وخاصة تقنين البيئة الجزاءات الإدارية التي تستطيع السلطات الإدارية المختصة اتخاذها على المنشآت المخالفة للشروط والتعليمات الناظمة لها . كما حددت التشريعات الجهات الخاضعة لهذه الجزاءات .

أولاً : الجزاءات الإدارية في نطاق المنشآت المصنفة بالضارة بالبيئة :

من المفيد أن نشير في البداية إلى أن الجزاءات الإدارية المنصوص عليها في المادتين (L . 514 . 1) ، (L . 514 . 2) من تقنين البيئة في نطاق المنشآت المصنفة تدخل حصراً في اختصاص المحافظ (I.e Préfet) .

ومن جهة أخرى ، فإن تطبيق الجزاءات الإدارية على المنشآت المصنفة المخالفة للشروط والتعليمات الواجبة لا يمنع من تطبيق العقوبات الجزائية المنصوص عليها في المواد (L . 514 . 9) وما بعدها من تقنين البيئة ، والمادة (43) من مرسوم 21 سبتمبر 1977م ، لأن مبدأ عدم الجمع بين الجزاءات الإدارية أو بين العقوبات الجزائية لا يُطبق في حالة الجمع بين جزاء إداري وعقوبة جزائية . (24) (Cons. Constit.,1989) . بمعنى أنه يجوز أن يقرر على المخالفة الواحدة جزاءً جنائياً وآخر إدارياً ، ولكن لا يجوز أن يكون كلاهما إدارياً بحتاً أو جنائياً محضاً . (25) (Cons. Constit.,1989) وهذا ما عناه المجلس الدستوري بقوله " .. إذا كان من المحتمل أن ازدواجية الإجراءات تقتضي تعدد الجزاءات فإن مبدأ التناسب (Le Principe de Proportionnalité) يقتضي في كل الأحوال ألا يتجاوز المبلغ الإجمالي (الغرامة) للجزاء المقررة الحد الأقصى المقرر لأحدهما ، وعلى السلطات الإدارية والقضائية المختصة اتخاذ ما يلزم لتنفيذ ذلك " (26) (Cons. Constit.,1989) وفي ذات المعنى قضى مجلس الدولة بأنه " يجوز في قضاء مجلس الدولة الجمع بين الجزاء الإداري والجزاء الجنائي على اعتبار انتماء كل منهما إلى نظام جزائي مغاير وأن مبدأ حظر الجمع بين الجزاءات يتحدد نطاق أعماله بالجزاءات التي تدرج تحت نظام قانوني واحد " (27) (C.E.,1968) .

من جهة ثالثة ، فإنه يقع على عاتق مفتشي المنشآت المصنفة الالتزام بتبليغ النائب العام الجمهوري ودون التقيد بمدة محددة عن المخالفات التي ترتكبها هذه المنشآت .

أما الجزاءات الإدارية في نطاق المنشآت المصنفة فيمكن تقسيمها بصفة أساسية إلى

ما يلي :

1 . الجزاءات الإدارية المنصوص عليها في المادة (L . 514 . 1) من تقنين البيئة :

تنقسم الجزاءات الإدارية الواردة في المادة (L . 514 . 1) من تقنين البيئة إلى ثلاثة أنواع :

أ - الغرامة :

تستطيع الإدارة فرض غرامة مالية على المنشأة المصنفة التي تخالف الشروط

والتعليمات الواجبة الإلتباع . وتعادل الغرامة قيمة الأعمال التي ترى الإدارة ضرورة إنجازها وتنفيذها . في هذا الخصوص قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن " قيمة الأعمال التي يجب على المنشأة المصنفة المخالفة إنجازها وتنفيذها يجب أن لا تأخذ طابعاً مفرطاً (Un Caractère excessif) (28) (C.E.,1968) . وعلى الإدارة تبرير قيمة الغرامة المعادلة لقيمة الأعمال التي يجب على المنشأة القيام بها (29) (CAA de Lyon, 1997) .

من الناحية العملية ، يقوم المحافظ في نطاق محافظته بتقدير قيمة الأعمال التي يجب على المنشأة القيام بها ويضع خطة تنفيذية لدفع الغرامة التي تعادل قيمة الأعمال الواجب إنجازها ويودع ذلك لدى الخزينة العامة . تقوم الخزينة العامة بمطالبة مستغل المنشأة المصنفة المخالفة بدفع الغرامة المحددة في قرار المحافظ لديها ، ولها الحق في الاتفاق مع مستغل المنشأة على خطة لدفع هذه الغرامة ، وتعتبر هذه الغرامة ديناً في ذمة المستغل وتحصل وفقاً للإجراءات الواردة في المادة (80) وما بعدها من النظام العام للحسابات العامة في الدولة . وفي حال قيام مستغل المنشأة المصنفة المخالفة بإنجاز وتنفيذ الأعمال المطلوبة تُرد إليه الغرامة أو جزء منها بناء على قرار من المحافظ (30) (MEMLOUK,2001) .

ب - تنفيذ الأعمال المطلوبة :

في حال رفض مستغل المنشأة المصنفة المخالفة إنجاز الأعمال الضرورية لإزالة المخالفة وفقاً لقرار المحافظ ، تستطيع الإدارة القيام بهذه الأعمال بنفسها أو بواسطة الغير على حساب ونفقة مستغل المنشأة . وللإدارة الحق في كل الأحوال دخول المنشأة والقيام بالأعمال المطلوبة .

ج - وقف نشاط المنشأة مؤقتاً :

تستطيع الإدارة وقف نشاط المنشأة المصنفة المخالفة مؤقتاً حتى تنفيذ الشروط المطلوبة ، ويمكن أن يكون الوقف المؤقت كاملاً وفي هذه الحالة يتوقف النشاط كلياً طيلة الفترة اللازمة لتنفيذ الشروط الواجبة ، وقد يكون الوقف جزئياً حتى لا يتعطل النشاط بصفة كلية .

وفي كل الأحوال تستطيع الإدارة اتخاذ قرارات أخرى تراها ضرورية على المنشأة المخالفة حتى تمتثل للشروط والتعليمات واجبة الإلتباع .

ويجب ملاحظة أنه يجوز الجمع بين هذه الجزاءات ، حيث تنص المادة (L. 514.1) أنه يجوز استخدام الغرامة الموقعة على المنشأة المخالفة في تنفيذ الأعمال المطلوبة أو في تغطية النفقات الضرورية لإغلاق المنشأة . وهذا ما قضى به مجلس الدولة في حكمه في قضية SARL Rodanet بقوله : " يجوز استخدام الغرامة الموقعة على المنشأة المصنفة المخالفة في تنفيذ الأعمال المطلوبة من قبل الإدارة نفسها " (31) (C.E.,1991) . على الرغم من أن المجلس نفسه قد اعتبر أن عدم الجمع بين الجزاءات الإدارية يُعد أحد المبادئ العامة للقانون (32) (C.E.,1958) إضافة إلى أن المجلس الدستوري قد أكد على أن مخالفة مستغل المنشأة المصنفة الشروط والتعليمات الواجبة عليه يعرضه لجزاء إداري واحد فقط " (33) . (Cons. Constit.,1989) .

ومن نافذة القول ، فإنه خارج نطاق الجزاءات الإدارية الثلاثة المذكورة سابقاً فإنه لا يحق للمحافظ اتخاذ أية جزاءات إدارية أخرى ، فلا يحق للمحافظ مثلاً إغلاق المنشأة إغلاقاً كلياً أو إلغائها إلغاءً كلياً (34) (Tribun. Admin de Amiens, 1994) ، كما لا يجوز له اتخاذ أية جزاءات إدارية تتمثل في نقل هذه المنشآت إلى أماكن أخرى أو تحويلها إلى منشآت أخرى (35) . (CAA de Merseille, 1998) .

2 . الجزاءات الإدارية المنصوص عليها في المادة (L. 514.2) من تفتين البيئة :

تضمنت المادة (L.514.2) من تفتين البيئة نوعين من الجزاءات الإدارية الشديدة التي يحق للمحافظ اتخاذها في مواجهة المنشآت المصنفة المخالفة :

أ - وقف نشاط المنشأة :

يستطيع المحافظ توقيع جزاء وقف نشاط المنشأة (La Suspension) في حال تشغيلها من قبل مستغل المنشأة دون الحصول على ترخيص أو أي سند قانوني . ويقتضي على المحافظ قبل اتخاذه جزاء وقف النشاط إخطار المنشأة المصنفة بضرورة تصحيح أوضاعها القانونية خلال مدة محددة ، أي القيام بإجراءات الإبلاغ أو الترخيص حسبما يقتضيه القانون . ويحق للمحافظ خلال هذه المدة مطالبة المنشأة المخالفة لشروط الترخيص معالجة المخاطر والأضرار الناجمة عن تشغيلها دون سند قانوني .

ب - إغلاق المنشآت المخالفة أو إلغائها :

يحق للمحافظ في حال عدم امتثال المنشأة المصنفة المخالفة لشروط الترخيص اتخاذ

قراراً بإغلاقها (La Fermeture) أو إلغائها (La Suppression) . ويتمتع المحافظ بسلطة تقديرية في نطاق الجزاءات الإدارية الخاصة بوقف النشاط أو الإغلاق أو الإلغاء . في هذا الخصوص قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن " قرار المحافظ بإغلاق المنشأة المصنفة التي ترفض توفيق أوضاعها القانونية بالإبلاغ أو الترخيص يُعد إجراءً ضرورياً " (36) (C.E.,1987) . وقضت المحكمة الإدارية الإستئنافية لمدينة نانسي " بأن المحافظ يستطيع اتخاذ قراراً بإغلاق المنشأة المخالفة بصورة جزئية (37) (CAA de Nancy,1991) .

ويترتب على قرارات المحافظ بالإغلاق أو الإلغاء وضع المنشأة المصنفة المخالفة تحت الرقابة الأمنية ، والبداية في إصلاح الموقع أو تجديده حسب مقتضى الحال . وأن عدم قيام مستغل المنشأة المخالفة بالإجراءات المطلوبة يسمح للإدارة بالقيام بتنفيذ الأعمال المطلوبة على نفقة المستغل وفقاً لنص المادة (L. 514.2) من تقنين البيئة . في هذا الخصوص قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن " رفض مستغل المنشأة المصنفة بإخلاء هياكل السيارات المشطوبة من الموقع غير المرخص يسمح للإدارة بتوقيع جزاء الغرامة " (38) (C.E.,1991) . وفي حكم للمحكمة الإدارية الإستئنافية في مدينة تويه أيدت فيه قرار المحافظ الصادر في 22 نوفمبر 1996م القاضي بمطالبة مستغلي مصنع Delevoy بإعادة تأهيل المصنع وتجديده وإصلاحه بما يتناسب مع المشروعات التي ينوي القيام بها " (39) (CAA de Douai, 2001) .

وفي حال رفض مستغل المنشأة المصنفة الامتثال لقرارات المحافظ الخاصة بإغلاق المنشأة أو إلغائها فإنه يحق له الأمر بوضع الأختام عليها (L'aposition des Scellés) بواسطة الجهة القضائية أو الإدارية المختصة ومنع الدخول إلى موقع المنشأة .

3. الجزاءات الإدارية المنصوص عليها في المادة (L. 514.7) من تقنين البيئة :

تنقسم الجزاءات الإدارية الواردة في المادة (L. 514.7) من تقنين البيئة إلى نوعين :
أ - وقف نشاط المنشأة : يحق لوزير المنشآت المصنفة استناداً إلى نص البند (1) من المادة (L. 514.7) من تقنين البيئة وقف نشاط المنشأة المصنفة حتى زوال المخاطر والأضرار البيئية الناجمة عن ممارسة هذا النشاط ، والتي لم تكن معروفة وقت حصول مستغل المنشأة على الترخيص القانوني . ويستمر وقف النشاط المدة اللازمة والكافية لإزالة هذه المخاطر والأضرار .

ب - إغلاق المنشأة المخالفة أو إلغائها : ينص البند (2) من المادة (L. 514.7) سالفه الذكر على إمكانية صدور مرسوم من قبل مجلس الدولة الفرنسي بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للمنشآت المصنفة يتضمن إغلاق إحدى المنشآت المصنفة أو إلغائها بسبب المخاطر أو الأضرار البيئية الناجمة عن نشاط هذه المنشأة وذلك في حال عدم وجود تشريع آخر يحكم هذه المسألة .

ومن الجدير بالذكر أن تقنين البيئة يتضمن بعض الجزاءات الإدارية في نطاق أصناف خاصة من المنشآت أهمها :

أ - المنشآت الخاصة بتخزين النفايات :

يحق لوزير البيئة استناداً إلى نص المادة (L. 541.26) من تقنين البيئة فرض غرامات مالية على مستغلي المنشآت الخاصة بتخزين النفايات (Les Installations de Stockage de déchets) في حال عدم تقديمها الضمانات المالية اللازمة . وتعادل الغرامة المالية ثلاثة أضعاف الفرق بين مقدار الضمان المالي المقدم من المنشأة ومقدار الضمان المالي الحقيقي شريطة ألا تتجاوز هذه الغرامة 200 مليون فرنك فرنسي . وتتص المادة 23.5 من مرسوم 21 سبتمبر 1977م على أن يثبت عدم الالتزام بتقديم الضمان المالي الحقيقي في محضر بناء على تقرير يقدمه مفتش المنشأة المصنفة أو بناء على تقرير تم إعداده من قبل خبير من مكتب لهذه المهمة من وزير البيئة .

ب - المقالع أو المحاجر :

يحق للإدارة المختصة استناداً إلى نص المادة (L. 515.4) من تقنين البيئة إصدار قرار بعدم تجديد ترخيص أحد المقالع أو المحاجر (Une Carrière) في حال مخالفة مستغل هذه المنشأة التزاماته الخاصة بإصلاحها أو تجديدها . في هذا الخصوص قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه يحق لوزير الصناعة رفض ترخيص إحدى المنشآت الخاصة (محجر Urbino Carneiro) لرفض مستغلها تجديدها أو إصلاحها (Remise en état) (40) (-C.E.,1988) .

بقي أن نشير إلى أن الجزاءات الإدارية في نطاق المنشآت المصنفة أو المنشآت ذات الطبيعة الخاصة تعد وسائل فعالة لردع هذه المنشآت في حال عدم احترامها للقانون وللشروط والتعليمات واجبة الإلتباع . يكفي في هذا المقام أن نشير إلى تقرير أعد في سنة 1999م حول الجزاءات الإدارية التي تم توقيعها على المنشآت

المصنفة المخالفة ، وعدد المخالفات التي ارتكبت في نفس السنة . (41)
: (FAUGERE, 2001)

- (28) جزاء إداري بتنفيذ أعمال على حساب ونفقة مستغل المنشأة المصنفة المخالفة في حال رفض مستغلها القيام بالأعمال المطلوبة لإزالة المخالفة .
- (202) جزاء إداري بوقف نشاط المنشأة المخالفة بصورة مؤقتة .
- (65) جزاء إداري بإغلاق أو إلغاء المنشأة المخالفة .
- (316) جزاء إداري بدفع غرامة مالية تحددها السلطة الإدارية المختصة على المنشأة المخالفة .
- (1166) مخالفة تم ضبطها في نطاق المنشآت المصنفة المخالفة وتحرير محاضر بشأنها (Procés-Verbaux) ورفعها للنيابة العامة .

ثانياً : المخاطبين بالجزاءات الإدارية في نطاق المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة :

من حيث المبدأ ، فإن مستغل المنشأة المصنفة (L'exploitant de L'installation classée) هو المخاطب الطبيعي بالجزاءات الإدارية التي توقعها السلطات الإدارية المختصة على منشأته المخالفة والضارة بالبيئة . غير أن تحديد مستغل المنشأة قد يثير - في بعض الأحيان - بعض الصعوبات خاصة إذا كان مستغل المنشأة يديرها بطريق غير مباشر .

وتزداد الصعوبة في تحديد مستغل المنشأة المصنفة المخالفة أو المسئول عنها عند الإدارة بمطالبة المنشأة بالتجديد أو الإصلاح ، ويمكن رد هذه الصعوبة إلى سببين :
(BOIVIN, 2001) .

- تعاقب النشاطات التي مارستها هذه المنشأة .
- انتفاء الصفة القانونية للمستغل لأي سبب من الأسباب كالاستقالة أو الإحالة إلى التقاعد أو الفصل من الخدمة أو الوفاة ...

في هذا الخصوص قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن مستغل المنشأة المصنفة المخالفة المطالبة بالتجديد أو الإصلاح هو المدين من الدرجة الأولى ، وهذا يقع على عاتق الشخص الذي استغل أو يستغل المنشأة⁽⁴³⁾ (C.E., 1977) .

غير أن هذا المبدأ قد تختلف الحلول فيه وفقاً للفرضيتين التاليتين :
الفرضية الأولى : تنور عند تعاقب عدد من المستغلين على نفس المنشأة . في هذه الحالة

يُعتبر القضاء أن كل مستغل ملزم باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لإعادة تأهيل المنشأة وإصلاحها بما يتلاءم مع نشاطها وقت توليه المسؤولية . (44)
 . (C.E.,1986; CAA de Lyon, 1998)

الفرضية الثانية : تتور عند تعاقب عدد من المستغلين على تشغيل نفس المنشأة (La mise en Oeuvre) . يفرق للقضاء في هذا الصدد بين حالتين :

■ إذا كان تغيير مستغل المنشأة جاء تطبيقاً لنص المادة (34) من المرسوم رقم (94 – 484) الصادر بتاريخ 9 يونيو 1994م المعدلة لمرسوم 21 سبتمبر 1977م – والتي تنص على وجوب أن يقوم المستغل الجديد للمنشأة بإبلاغ المحافظ بذلك خلال شهر من تاريخ توليه المسؤولية – فإن الإدارة والحالة هذه لا تستطيع سوى مطالبة المستغل الجديد للمنشأة باتخاذ كافة الإجراءات لإعادة تأهيل وإصلاح المنشأة سواء ما نتج عن نشاطه أو نشاط من سبقوه من المستغلين .

■ إذا تم تغيير مستغل المنشأة دون مراعاة المادة (34) من مرسوم 9 يونيو 1994م سائلة الذكر (أي دون إبلاغ المحافظ بتولي المستغل الجديد مسؤولية المنشأة) ، فإن الإدارة تستطيع في هذه الحالة مطالبة المستغل القديم للمنشأة وكذلك المستغل الجديد باتخاذ الإجراءات اللازمة للإصلاح أو التجديد . (45) (C.E., 1977) .

من جهة أخرى ، فقد تردد القضاء كثيراً في موضوع مخاصمة الإدارة للمسؤولين عن المنشأة المخالفة من الدرجة الثانية (des Responsables de Second rang) . في هذا الخصوص قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن المحافظ لا يستطيع – استناداً إلى تشريعات المنشأة المصنفة – اعتبار مالك الأرض المقام عليها المنشأة المخالفة أو حتى مالك المنشأة نفسها المسئول عن إعادة تأهيل وإصلاح المنشأة (46) (C.E.,1997, 1997) . كما اعتبرت المحكمة الإدارية في فرساي أن الشريك الذي يملك أقل الحصص في الشركة المستغلة للمنشأة المخالفة – والتي وضعت تحت التصفية – محلاً لتوقيع الجزاءات الإدارية عليه وفقاً لتشريعات المنشأة المصنفة (47) (T. A. de Versailles,1999) .

وعلى العكس من ذلك ، فقد قضت المحكمة الإدارية الإستئنافية لمدينة ليون بأنه " في حال العجز عن تحديد مستغل المنشأة المخالفة ، فإن الإدارة تستطيع والحالة هذه توقيع الجزاءات الإدارية على مالك الأرض المقام عليها هذه المنشأة بصفته حارساً وحائزاً

. (CAA de Lyon, 1997) ⁽⁴⁸⁾ لهذه المنشأة " (En Qualité de Gardien et de détenteur)

وقد تبنت هذا الموقف المحكمة الإدارية الاستئنافية لمدينة دويه في مناسبتين منفصلتين ⁽⁴⁹⁾ (CAA de Douai, 2000, 2000) .

من الملاحظ أن الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الاستئنافية في ليون ودويه قد التفت على قضاء مجلس الدولة الصادر في قضيتي SCI les Peupliers و Soc. Wattelez المشار إليهما سابقاً ، وذلك بتبني نظرية حائز المنشأة بدلاً من مالكيها .

ومن الجدير بالملاحظة أيضاً أن بعض المحاكم الإدارية رفضت تبني نظرية المالك الحائز . وفي هذا الصدد لم تتردد المحكمة الإدارية في ليون بإلغاء القرار الصادر من المحافظ القاضي بإلزام حائز المنشأة المصنفة المخالفة بإعادة تأهيلها وإصلاحها ، لأن منطوق المادة (L. 514.1 من تقنين البيئة يقضي بوجود توجيه هذا الإلزام إلى مستغل المنشأة فقط " . ⁽⁵⁰⁾ (T.A. de Lyon, 1998) .

بقي أن نشير إلى أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد استقر على أن الإدارة تستطيع اتخاذ جزاءات إدارية في مواجهة المنشآت المصنفة طالما أن المخاطر والأضرار البيئية الناتجة عن نشاط هذه المنشآت ما زالت قائمة بصرف النظر عن معرفة أو عدم معرفة مستغليها . ⁽⁵¹⁾ (C.E. 1997) .

(المبحث الثاني)

الرقابة القضائية على الجزاءات الإدارية في نطاق المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة

تخضع الجزاءات الإدارية التي توقعها السلطات الإدارية المختصة (المحافظ أو وزير البيئة ...) على المنشآت المصنفة التي تخالف التشريعات الناظمة لها وبصفة خاصة تقنين البيئة أو تخالف الشروط أو التعليمات الواجبة الإلتحاق إلى رقابة القضاء الإداري . غير أن شرعية هذه الجزاءات يقتضي احترام عدد من الضمانات الإجرائية السابقة على اتخاذ الجزاءات .

المطلب الأول -

الضمانات الإجرائية السابقة على توقيع الجزاءات الإدارية

على المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة

يجمل بنا قبل أن نبين الضمانات الإجرائية السابقة على اتخاذ الجزاءات الإدارية في نطاق المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة أن نشير إلى أن القضاء الإداري قد اعترف للسلطات الإدارية المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية (كالمحافظ في محافظته أو وزير البيئة أو وزير الصناعة ..) على المنشآت المصنفة المخالفة بحرية اختيار الوسائل الملائمة لحمل هذه المنشآت على احترام القانون ومراعاة الشروط والتعليمات الواجبة الإلتحاق لحماية البيئة . (52)

(C . E., 1978, 1987) .

وقد أصدر وزير البيئة في 25 مارس 1997 منشوراً وزارياً ذكر فيه المحافظين بأن تقاعس أو قصور السلطات الإدارية عن ممارسة سلطات الضبط الإداري الخاص في نطاق المنشآت المصنفة تطبيقاً للتشريعات الناظمة لها يؤدي إلى تحميل الدولة المسؤولية في هذا الصدد ، كما أن قرارات المحافظين أو الجزاءات الإدارية المتخذة من قبيلهم ضد هذه المنشآت المخالفة يجب أن تنتج آثارها . (53) (Circulaire, 1997) .

من جهة أخرى يجدر بنا أن نشير إلى أنه قبل إقدام الإدارة المختصة على اتخاذ أي جزاء إداري على المنشآت المصنفة المخالفة . يجب التثبت من التصرف المجرّم (Le Comportement Reprehensible) لمستغل المنشأة المخالفة . ويتم ذلك عن طريق مفتشي المنشآت المصنفة المعيّنين لهذا الغرض أو عن طريق الخبراء المحتملين . ويتمتع هؤلاء بسلطات وامتيازات مشابهة لتلك التي يتمتع بها الموظفون المكلفون بالبحث عن المخالفات الاقتصادية والمالية . ويستطيع هؤلاء استناداً إلى المادة (L. 514. 5) من تقنين البيئة دخول

هذه المنشآت في أي وقت بهدف التفتيش . ويعاقب كل من أعاق عمل المفتشين في المنشآت المصنفة بالحس لمدة سنة وغرامة قدرها (100.000) مائة ألف فرنك فرنسي وفقاً لأحكام المادة (L . 514 . 12) من تقنين البيئة .

أما الضمانات الإجرائية السابقة على اتخاذ الجزاءات الإدارية على المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة فيمكن إجمالها في ما يلي :

أولاً : إخطار أو (اعذار) صاحب الشأن .

يُعد إخطار أو (اعذار) أو (إنذار) مستغل المنشأة المصنفة المخالفة – أو صاحب الشأن بصفة عامة – من أهم الضمانات الإجرائية في نطاق الجزاءات الإدارية التي تتخذها السلطات الإدارية المختصة في مواجهة المنشآت المصنفة المخالفة والتي تسبب ضرراً بالبيئة ، حيث يتوجب على الإدارة المختصة (المحافظ ، وزير البيئة ، وزير الصناعة ..) أن تحيط مستغل المنشأة المخالفة علماً بما تنوي اتخاذه في حقه قبل حدوثه بقصد تدارك الموقف وتصحيح الوضع المخالف تجنباً لاتخاذ جزاءات إدارية في مواجهته . واعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن الإخطار أو (الإعدار) (La mise en demeure) يشكل مقبلة ضرورية وجوهية قبل توقيع الجزاءات الإدارية الواردة في المادتين (L . 514 . 1) ، (L . 514 . 2) من تقنين البيئة . (54) (C . E . , 1979) .

ولم يتطلب القضاء لصحة الإخطار أن يفرغ في شكل معين إلا إذا نص القانون على غير ذلك ، ولذا فإن الأصل أن يجري بأية وسيلة تمكن صاحب الشأن من العلم بما ستقدم عليه الإدارة . (55) (C . E . , 1953) وتلتزم في هذا الشأن ببذل عناية كافية للتوصل إلى عنوان صاحب الشأن المخاطب بالإخطار ، ولها أن تتخذ أي إجراء ضد صاحب الشأن دون الالتزام بتوجيه الإخطار إذا ثبت أن عدم معرفة العنوان يعود إلى صاحب الشأن الذي قصر في إبلاغ الإدارة بتغيير العنوان . (56) (C . E . , 1949) .

وتعفى السلطة الإدارية المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية من الالتزام بإخطار صاحب الشأن قبل اتخاذه هذه الجزاءات في حالتين :

الحالة الأولى : حالة الاستعجال وحدث اضطرابات خطيرة وحالة . (57) (C . E . , 1989) .

الحالة الثانية : تكرار المخالفات المرتكبة من قبل مستغل المنشأة المصنفة ورفضه

اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح الوضع وإزالة المخالفات . (58)

(C . E . , 1989) .

واعتبرت المحكمة الإدارية الاستئنافية في مدينة نانت أن " الأخطار أو الأعدار الذي توجهه الإدارة المختصة إلى مستغل المنشأة المصنفة المخالفة صالحاً وكافياً من الناحية القانونية والإجرائية لاتخاذ جميع الجزاءات الإدارية اللازمة لحمل مستغل المنشأة على الوفاء بالتزاماته واتباع تعليمات الإدارة لإزالة المخالفات " (59) (CAA de Nantes, 1990).

من جهة ثالثة ، تلتزم الإدارة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية بتضمين الأخطار الموجه إلى مستغل المنشأة المخالفة مدة (Un delai) كافية أو معقولة تمكنه خلالها من تصحيح أوضاعه المخالفة وإزالتها بدءاً من تاريخ إخطاره ، وهذه المدة في الغالب يُحددها المشرع ، ومثال ذلك حدد المنشور الوزاري الصادر عن وزير البيئة بتاريخ 18 يونيو 1998م . مدة الاخطار الذي يوجهه المحافظون إلى مستغلي المنشآت المصنفة المخالفة في نطاق محافظاتهم بـ " ثلاثة شهور " لتصحيح أوضاعهم المخالفة . ولكنه قد يكتفي في بعض الأحيان بالنص على الالتزام بالمدة المحددة في الاخطار تاركاً للإدارة تحديد مداها تبعاً لظروف كل حالة . من هذا المنطلق فإننا نجد أن مدة الثلاثة شهور الواردة في المنشور الوزاري سابق الذكر قد لا تكفي في بعض الأحيان لإزالة المخالفات خاصة إذا كانت الأعمال المطلوبة كبيرة كإصلاح المنشأة أو تجديددها . لذا يجب أن تكون المدة كافية لتنفيذ الأعمال وإزالة المخالفات الضارة بالبيئة . تطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه من الممكن منح مستغل المنشأة المخالفة مدة سنة ونصف متتالية لوقف الاستغلال غير المشروع لمنشأته (زريبة خنازير d'une Porcherie) . (C. E. , 1974) (60) .

وعلى العكس من ذلك قضى المجلس بعدم شرعية الإخطار الموجه من وزير البيئة إلى السيدة Barthélemy بتصحيح الأوضاع المخالفة في منشأتها بسبب عدم تضمين هذا الإخطار لية مدة . (61) (C. E. , 1981) .

إضافة إلى ذلك فقد استقر اجتهاد القضاء الإداري على الحكم بعدم شرعية الإخطار الموجه إلى صاحب الشأن إذا لم يتضمن مدة كافية ومتلائمة مع الأعمال المطلوبة لإزالة المخالفات . في هذا الخصوص قضت المحكمة الإدارية في مدينة روا (Rouen) بأن " المدة الكافية لتنفيذ الأعمال المطلوبة لإزالة المخالفات يجب أن تتراوح بين شهر إلى سنة على الأقل . (62) (T.A. de Rouen, 1998,1998) .

ومن جهة ثالثة ، تلتزم الإدارة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية بتسبب الإخطار الموجهة إلى مستغل المنشأة المخالفة وذلك بذكر جميع العناصر الواقعية والقانونية المكونة للإخطار وذلك استناداً إلى قانون تسبب القرارات الإدارية رقم (79 - 587) الصادر بتاريخ 11 يوليو

1979م . تطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية الاستئنافية في مدينة ليون (Lyon) بأن الإخطار الموجه إلى شركة (ELF) الفرنسية غير مسبب لأنه اكتفى بتعريف نظرية دراسة المخاطر ولم يتضمن العناصر الواقعية والقانونية للمخالفات التي بحسب إزالتها . (63) (CAA de Lyon, 1994) .

وفي ذات المعنى قضت المحكمة الإدارية الاستئنافية في مدينة نانسي Nancy بأن الإخطار الموجه إلى شركة تصنيع الزيوت غير مسبب ، بل اكتفى بالإشارة إلى وجود بعض القرارات الإدارية في هذا الشأن ، ولم يتضمن الإخطار أية عناصر واقعية أو قانونية يجب أن يؤسس عليها الأخطار بقصد إزالة المخالفات . (64) . (CAA de Nancy, 1996) .

يُستفاد من هذه الأحكام أن الأخطار في مجال المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة يجب أن يُسبب مثله مثل القرارات الإدارية التي تصدر في غير صالح الأفراد (كالإبعاد الإداري والتأديب ورفض الترخيصات ..) وذلك استناداً إلى قانون 11 يوليو 1979م في شأن تسبب القرارات الإدارية .

بقي أن نشير في هذا المقام إلى اختلاف محاكم القضاء الإداري حول موضوع وجوب أو عدم وجوب استشارة مستغل المنشأة (أو صاحب الشأن) قبل توجيه الأخطار إليه . فمن جهة قضت المحاكم الإدارية الاستئنافية في مدينتي نانسي وباريس " بعدم وجوب استشارة مستغل المنشأة المصنفة المخالفة قبل توجيه الإخطار إليه لإزالة المخالفات خلافاً لما تقتضيه المادة (8) من مرسوم رقم (83 - 1025) لسنة 1983م في شأن علاقات الإدارة مع مستغلي المرافق العامة (65) (CAA de Nancy, 1997; CAA de Paris, 1998) . وعلى العكس من ذلك قضت المحكمة الإدارية في مدينة ليل (Lille) بأنه " باستثناء حالات الاستعجال والظروف الاستثنائية وضرورات المحافظة على النظام العام فإنه لا يجوز توجيه الأخطار أو الإنذار إلى مستغل المنشأة المخالفة إلا بعد استشارته وتقديم ملاحظاته . (66) (T.A.de Lille, 2000) .

وفي تعليقه على هذا الحكم كتب مفوض الحكومة BRENNE بأنه " لا يوجد أي حجة منطقية أو تاريخية يستدل بها على استبعاد الإدارة استشارة مستغل المنشأة المخالفة قبل توجيه الإخطار إليه . (67) (BRENNE, 2001) . ويُعزز هذا الموقف نص المادة (24) من قانون رقم (2000 - 321) الصادر في 12 أبريل 2000م في شأن حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة ومقتضاها التزام الإدارة بتلقي الملاحظات المكتوبة ، وعند الاقتضاء ، الشفوية للأشخاص الذين سيصدر في حقهم قرارات إدارية مسببة (أي القرارات الفردية الصادرة في غير صالح الأفراد) .

ومن الملاحظ أن قضاء المحكمة الإدارية في مدينة ليل ونص المادة (24) من قانون 12 أبريل 2000م المشار إليه أعلاه تدين بشكل صريح الأحكام الصادرة عن محكمتي نانسي وباريس في شأن عدم وجوب استشارة مستغل المنشأة قبل توجيه الإخطار إليه . ونحن نعتقد أنه يجب الالتزام بهذه الشكلية لأنها مقررّة لمصلحة الفرد بمقتضى قانون 1979م في شأن تسبب القرارات الإدارية الصادرة في غير صالح الأفراد .

ثانياً : أخذ رأي لجنة فنية أو جهة معينة :

يفرض المشرع أحياناً على الإدارة اتخاذ إجراءات معينة قبل إصدار قرارها ، كأن يشترط أخذ رأي جهة معينة على سبيل الاستشارة أو بصورة وجوبية ، كلجنة أو هيئة أو مجلس أو شخص معين ، وهذا الإجراء قد يكون له تأثير حاسم على صحة القرار ، إذ يترتب على عدم إتباعه بطلان القرار الإداري . وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه " إذا اشترط القانون أخذ رأي لجنة فنية معينة قبل إصدار القرار ، فإن هذا الإجراء يُعتبر جوهرياً ، حتى ولو كان رأي هذه اللجنة استشارياً وغير ملزم لمن يتخذ له الاختصاص بإصداره . (68) (C.E.1948) .

تطبيقاً لذلك ألغى مجلس الدولة القرار الصادر عن وزيرى الشؤون الاجتماعية والصحة بالمشاركة والخاص بتشكيل لجنة وزارية مهنية لدراسة المنتجات الخاصة بالأطعمة الصحية ، وذلك بسبب عدم أخذ رأي المجلس الأعلى للصحة العامة والأكاديمية الوطنية للطب حسب ما تقتضيه المادة رقم (5) من مرسوم رقم (180 - 88) لسنة 1966م * (69) . (C.E.1948) .

ويميز الفقه والقضاء الإداريان بين نوعين من أخذ الرأي أو الاستشارة : الاستشارة الوجوبية والاستشارة الاختيارية .

الاستشارة الوجوبية : تكون الاستشارة إلزامية أو وجوبية إذا كان مصدر القرار ملزماً قانوناً بأخذ رأي جهة معينة قبل قيامه بإصدار قراره ، فهو ملزم بنص القانون باستشارة هذه الجهة مسبقاً . كان يشترط القانون أخذ رأي لجنة معينة قبل تعيين الموظفين أو قبل ترقيتهم ، أو قبل إغلاق أحد المحال التجارية أو المصانع أو المعامل .. الخ . إن إهدار هذه الشكلية يبطل القرار حتى لو كان هذا الرأي غير ملزم للإدارة بإتباعه . والحكمة من ذلك هو تبصير مصدر القرار قبل إصداره للقرار ، ويُشكل ذلك في نفس الوقت ضماناً للأفراد .

الاستشارة الاختيارية : وهي تلك الاستشارة التي لا يكون مصدر القرار ملزماً بالحصول عليها قبل اتخاذه قراره . فقد يرى مصدر القرار استشارة جهة معينة بمبادرة منه بهدف استطلاع رأيه مسبقاً .

وفي مجال المنشآت المصنفة فقد اشترط القانون على المحافظ أخذ رأي المجلس الصحي للمحافظة (Le Conseil départemental d'hygiène) على سبيل الإلزام أو (الوجوب) قبل قيامه باتخاذ جزاء وقف نشاط المنشأة مؤقتاً لعدم احترامها الشروط المحددة الواجبة الإلتباع وفقاً لنص المادة (L . 514 . 1) من تقنين البيئة .

وعلى العكس من ذلك فلم يشترط المشرع على المحافظ أخذ رأي هذا المجلس عند اتخاذه جزاء وقف نشاط المنشأة مؤقتاً تطبيقاً لنص المادة (L . 514 . 1) من تقنين البيئة .

من جهة أخرى ، فقد اشترط المشرع على المحافظ أخذ رأي المجلس الصحي للمحافظة على سبيل الإلزام والوجوب قبل الموافقة على ترخيص المنشآت المصنفة . في هذا السياق نصت المادة (13) من مرسوم 21 أبريل 1977م الخاص بتطبيق قانون 19 أيلول 1976م في شأن المنشآت المصنفة لحماية البيئة على أنه " يجب على المحافظ في حال قيام إحدى المنشآت المصنفة بممارسة نشاطها دون حصولها على سند قانوني بذلك - (بالترخيص أو الإبلاغ حسب ما يقتضيه القانون) - رفض طلب الترخيص المقدم من هذه المنشأة إذا ما أبدى المجلس الصحي للمحافظة رأياً سلبياً في هذا الموضوع " .

يُستفاد من هذا النص أن رأي المجلس الصحي للمحافظة في هذا النطاق ملزماً للمحافظ . وعلى المحافظ ليس فقط رفض الترخيص وإنما يحق له أيضاً غلق هذه المنشأة أو إلغائها بناء على رأي المجلس الصحي للمحافظة .

وقد استقر اجتهاد القضاء الإداري على ضرورة توافر شرطين أساسيين لتطبيق نص المادة (13) من مرسوم 21 أيلول 1977م المشار إليه أعلاه :

الشرط الأول : أن تمارس المنشأة المصنفة نشاطها دون سند قانوني أي دون إبلاغ المحافظ أو دون الحصول على ترخيص . أي استغلال المنشأة قبل حصولها على الترخيص القانوني . (70) (C.E. 1966) .

الشرط الثاني : أن يصدر المجلس الصحي للمحافظة رأياً صريحاً وواضحاً في غير صالح المنشأة المخالفة . وبناء على ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن تقديم المجلس الصحي للمحافظة مقترحات صارمة لا يعد من قبيل الرأي الصريح والواضح في رفض الترخيص . (71) (C.E. 1972) .

وفي حكم آخر قضى مجلس الدولة بأنه " إذا ما حصل المحافظ على رأي سلبي من المجلس الصحي للمحافظة في شأن إحدى المنشآت المصنفة ، ثم قام المحافظ باستشارة المجلس مرة

ثانية ، وكان رأي المجلس في هذه المرة إيجابياً ، فإن المحافظ والحالة هذه يتمتع بسلطة تقديرية في الموافقة أو عدم الموافقة على ترخيص المنشأة المخالفة " . (72) (C.E. 1962) .

ويعفى المحافظ من استشارة المجلس الصحي للمحافظة في حالات الاستعجال والظروف الاستثنائية . (73) (CAA de Nancy, 1992) .

وفي كل الأحوال يجب أن تتناسب الجزاءات الإدارية التي تتخذها السلطات الإدارية المختصة في مواجهة المنشآت المصنفة المخالفة مع المخاطر الناجمة عن نشاط هذه المنشآت ومع ضرورات الاستعجال لمواجهة هذه المخاطر الصارمة بالبيئة .

"المطلب الثاني"

القضاء المختص بالرقابة على شرعية الجزاءات الإدارية

في نطاق المنشآت المصنفة الصارمة بالبيئة

مما لا شك فيه ، إن رقابة القضاء الإداري في مجال المنازعات المتعلقة بالمنشآت المصنفة (المنشآت الخطيرة والصارمة بالصحة والمقلقة للراحة) تمثل ضماناً هاماً لصالح حقوق وحرية الأفراد وخاصة حق الملكية وحرية التجارة والصناعة . (74) (C.E. 1970) .

وقد كرّس المجلس الدستوري الفرنسي استناداً إلى التشريعات سارية المفعول مبدأ الاختصاص الاستثنائي ، بالإضافة إلى الاستقلال الوظيفي للقضاء الإداري في مجال المنازعات الإدارية ، حيث قضى أنه " فيما عدا المنازعات التي يستأثر بالفصل فيها القضاء العادي حسب طبيعتها ، يختص القضاء الإداري دون غيره بالفصل في منازعات الإلغاء أو التعويض عن القرارات الصادرة من السلطات الإدارية العامة أو المحلية أو الأجهزة العامة والمؤسسات العامة الخاضعة لسيطرتها وإشرافها والتي تتمتع بامتيازات السلطة العامة " (75) (Cons. Constit. 1987) .

كما أكد المجلس الاستقلال الوظيفي للقضاء الإداري وفقاً لنص المادة (64) من الدستور واستناداً إلى المبادئ الأساسية التي اعترفت بها قوانين الجمهورية لا سيما قانون 24 مايو 1872م في شأن تنظيم مجلس الدولة الفرنسي ، وهذا يترتب عليه أنه لا يجوز للمشرع ولا الحكومة الرقابة على ما يصدره هذا القضاء من أحكام ولا يجوز توجيه الأوامر إلى القاضي الإداري ، ولا يحق للمشرع أن يحل محل القاضي الإداري في الفصل في المنازعات التي تدخل دائرة اختصاصه . (76) (Cons. Constit. 1980) .

وقد نصت المادة (6 . 514 . L) من تقنين البيئة على أن العديد من الإجراءات التي تتخذ في نطاق التشريعات المتعلقة بالمنشآت المصنفة تخضع لاختصاص القاضي الإداري . ولا تتوقف رقابة القاضي الإداري في هذا المجال عند حد رقابة المشروعية بالتأكد من موافقة أو مخالفة القرارات الإدارية للقواعد القانونية ، وإنما تمتد لرقابة ملاءمة الإجراءات المتخذة في مواجهة مستغلي المنشآت المصنفة . وتدخل الطعون المقدمة من مستغلي هذه المنشآت أو من الغير ضمن دعاوى القضاء الكامل (Contentieux de Pleine Juridiction) ويملك القاضي في هذا الصدد (الطعن بالقضاء الكامل) سلطات واسعة في تقدير المركز القانوني المعروض عليه وفحص مشروعيته ، فيستطيع القاضي الإداري إبطال القرارات الإدارية المتصلة بمنح التراخيص أو رفضها أو وقف تنفيذها . ويستطيع كذلك تعديل القرار المطعون فيه سواء بتعديل النصوص التي وضعتها الإدارة أو بتحديد شروط والتزامات جديدة . وله كذلك أن يأمر بإجراء تحقيق أو إجراء فحص تخصصي أو معاينة لتوضيح الأمور ، وله أن يحل محل السبب غير الصحيح الذي يستند إليه قرار الإدارة سبباً آخرأ يعطي له أساساً جديداً صحيحاً . بل وله أن يحل محل الإدارة في منح الترخيص للمنشأة التي رفض ترخيصها . (77) (C.E. 1957) .

ويمكن أن يرفق بهذا الترخيص الشروط التي يراها ضرورية ولازمة لحماية المصالح التي يستهدفها القانون . (78) (C.E. 1948) . وتقبل دعاوى الإلغاء في الطعون المقدمة من مستغلي المنشآت المصنفة استثناءً في حالة عدم اختصاص السلطة متخذة القرار . (79) (C.E. 1949) .

ومن بين الإجراءات التي تخضع للطعن أمام القضاء الإداري الجزاءات الإدارية التي توقعها السلطات الإدارية المختصة (المحافظ ، وزير البيئة ..) على مستغلي المنشآت المصنفة المخالفة للقانون وللشروط الواجبة الإلتحاق الواردة في المواد (1 . 514 . L) ، (2 . 514 . L) ، (7 . 514 . L) من تقنين البيئة . إضافة إلى الجزاءات الإدارية التي تتخذ في نطاق الأصناف الخاصة من المنشآت (المنشآت الخاصة بتخزين النفايات والمقالع أو المحاجر) استناداً إلى المواد : (26 . 541 . L) ، (4 . 515 . L) من تقنين البيئة ، على اعتبار أن الجزاءات الإدارية قد تحمل اعتداءً خطيراً على حقوق وحريات الأفراد خاصة إذا ما تجاوزت الإدارة هذه الحقوق قصداً أو إهمالاً ، كأن تقوم الإدارة بإغلاق المنشأة أو إلغائها أو وقف النشاط أو الغرامة دون وجه حق .

وقبل أن نبين حدود رقابة القضاء الإداري على شرعية الجزاءات الإدارية نرى من المفيد أن نبين خصوصية La Spécificité بعض الإجراءات في نطاق منازعات المنشآت المصنفة .

أولاً : إجراءات الدعوى :

يجب التفرقة بين مدة رفع الدعوى ضد " الإخطار " أو " الإعذار " الذي توجهه الإدارة إلى مستغل المنشأة قبل توقيع الجزاء الإداري عليه أو ضد الجزاء الإداري نفسه الذي توقعه الإدارة على مستغل المنشأة استناداً إلى التشريعات الخاصة بالمنشآت المصنفة وفقاً للجهة التي ترفع الدعوى : مستغل المنشأة (أو صاحب الشأن) أو الغير الذي يضرار من الأخطار أو الأضرار الناجمة عن نشاط المنشأة (كالجار صاحب المصلحة في الطعن أو جمعيات الدفاع عن الطبيعة أو حماية البيئة ..) :

■ لمستغل المنشأة المصنفة المخالفة أو (صاحب الشأن) الحق في رفع الدعوى ضد " الإخطار " أو ضد الجزاء الإداري الذي اتخذته الإدارة في مواجهته خلال شهرين من تاريخ تبليغه الإخطار أو الجزاء من قبل المحافظ . وقضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه لا يجوز تمديد هذه المدة عن طريق الطعون الإدارية الولايتية أو الرئاسية (des Recours Gracieux ou Hiérarchique) استناداً إلى قانون 19 ديسمبر 1917م في شأن المنشآت الخطرة والضارة بالصحة والمقلقة للراحة . (80) (C.E. 1940) .

وتبنى هذا الموقف قسم الأشغال العامة لدى مجلس الدولة الفرنسي في رأي (Un Avis صدر عنه في 18 يونيو 1985م ، وجاء في حيثيات هذا الرأي أنه يمكن تطبيق هذا المبدأ في قانون 19 يوليو 1976م في شأن المنشآت المصنفة لحماية البيئة . وأيدت هذا الموقف أيضاً المحكمة الإدارية الاستئنافية لمدينة نانت (Nantes) . (81) (CAA de Nantes, 1990) ، وكذلك مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر سنة 1993م في قضية (Ollitrault) . (82) (C.E. 1993) .

واعتبر القضاء الإداري أن غياب الطعن الإداري (وراثياً كان أم رئاسياً) في نطاق مدة الطعن ضد الجزاءات الإدارية لا يتعارض مع نص المادة (1/6) من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان (83) (CAA de Nancy, 1997) ولا مع أي نص تشريعي أو لائحتي داخلي ، ولا مع أي مبدأ من المبادئ العامة للقانون .

■ أما الغير (Les Tiers) كالجار صاحب المصلحة أو جمعيات الدفاع عن الطبيعة أو حماية البيئة الذين يتضررون من الأخطار البيئية الناجمة عن نشاط المنشآت المصنفة فلهم الحق

في رفع الدعوى أمام القاضي الإداري خلال أربعة أشهر من تاريخ نشر الجزاءات الإدارية أو القرارات الإدارية ذات الصلة في الجريدة الرسمية أو إعلانها بطريق اللصق . ولا تخضع هذه المدة لأي تمديد ولا يقطعها ولا يوقفها أي طعن بُزري (ولائي أم رئاسي) . من جهة أخرى ، فإن الاستعانة بمحام غير إجباري في الدعاوى التي تُرفع أمام المحاكم الإدارية من الدرجة الأولى⁽⁸⁴⁾ (C.E. 1975) بمعنى أن دعاوى المنشآت المصنفة أمام المحاكم الإدارية الإقليمية يمكن رفعها دون الاستعانة بمحام (Ministère d'avocat) .

ثانياً : الاستعجال في نطاق المنشآت المصنفة :

تنص المادة (L . 521 . 1) من تقنين العدالة الإدارية (Code de Justice administrative) على أنه " يجوز لقاضي الأمور المستعجلة ، وبناء على طلب المدعي ، أن يأمر بوقف تنفيذ (La Suspension de L'exécution) القرار الإداري المطعون عليه بالإلغاء أمام القضاء الإداري . إذا ما توافرت في هذا القرار حالة الاستعجال (Urgence) وحالة الشك اليقيني أو (الجدي) (Un doute Sérieux) بعدم شرعيته " .

تطبيقاً لهذا النص فإنه يحق لمستغل المنشأة المصنفة أو (صاحب الشأن) أن يطلب من قاضي الأمور المستعجلة (Le Juge des Référéés) وبمناسبة رفع دعوى الإلغاء ، الحكم له بوقف تنفيذ الجزاء الصادر بحقه ، إذا ما توافرت في هذا الإخطار أو الجزاء شروط الاستعجال لتوقي إضراراً لا يمكن تداركها أو إصلاحها والشك اليقيني والجدي بعدم شرعيتها . وقد أطلق قانون رقم 2000 - 597 الصادر بتاريخ 30 يونيو 2000م في شأن الاستعجال أمام القضاء الإداري على هذا الإجراء مصطلح " الاستعجال الموقوف (Le Référé-Suspension) .

غير أنه يصعب من الناحية العملية - وفي ضوء تشريعات المنشآت المصنفة - تطبيق إجراء " الاستعجال الموقوف " . فمن جهة يصعب إثبات حالة الاستعجال في الإخطار الموجه من الإدارة المختصة إلى مستغل المنشأة المخالفة للقانون أو للشروط الواجبة الإتياع ، لأن هذا الإخطار يجب أن يتضمن مدة معينة يستطيع خلالها مستغل المنشأة المخالفة تصحيح الوضع المخالف أو تنفيذ الشرط المطلوبة ، وبالتالي يمكن تدارك وتوقي أية أضرار قد تصيب مستغل المنشأة جراء هذا الإخطار . ومن جهة أخرى يصعب إثبات حالة الاستعجال في الجزاء الإداري الذي تتخذه الإدارة المختصة في مواجهة مستغل المنشأة ، لأنه لا يحق للإدارة اتخاذ أي جزاء إداري في مواجهة مستغل المنشأة المخالفة إلا بعد إخطاره وانتهاء مدة

الإخطار والتي تكون عادةً مدة متناسبة وكافية لحمل المستغل على تصحيح الوضع المخالف ، وبالتالي تنتفي حالة وجود أضرار حالة لا يمكن تداركها من قِبَل مستغل المنشأة . وفي حكم لمجلس الدولة الفرنسي قضى فيه بأن " شرط الاستعجال المنصوص عليه في المادة (L.521.1 من تقنين العدالة الإدارية يجب أن يقدر بطريقة موضوعية (De maniere Objective) مراعين في ذلك أيضاً المصالح العامة الأخرى " . (85) (C.E. 2001) .

وبناء على ذلك رفض المجلس في حكمه الأمر بوقف تنفيذ القرار الصادر من المحافظ والذي يسمح فيه باستغلال النفليات المنزلية ، لعدم وجود حالة استعجال لتوقي الأضرار والمخاطر البيئية . (86) (C.E. 2001) .

ثالثاً : آلية الطعن في الإخطار الذي توجهه الإدارة إلى مستغل المنشأة المصنفة المخالفة :

مما لا شك فيه ، أن ممارسة حق الطعن في نطاق منازعات المنشآت المصنفة منذ مرحلة الإخطار أو (الإعذار) الذي توجهه الإدارة إلى مستغل المنشأة يُشكل سمة أساسية لمستغل المنشأة المخالفة . وقد اختلفت المحاكم الإدارية الاستئنافية حول إمكانية أو عدم إمكانية الطعن في شرعية الإخطار بمناسبة دعوى يرفعها مستغل المنشأة ضد الجزاء الإداري الذي تتخذه الإدارة عقب الإخطار . في هذا الصدد ، قضت المحكمة الإدارية الاستئنافية في مدينة نانسي " بجواز الطعن في شرعية الإخطار الموجه من المحافظ إلى شركة (Placage du Centre) بمناسبة الطعن الذي قدمته ضد الجزاء الإداري الذي اتخذه المحافظ بحقها " . (87) (CAA de Nancy, 1992) .

وعلى العكس من ذلك فقد قضت المحكمة الإدارية الاستئنافية في مدينة نانسي " بعدم جواز الطعن في الإخطار الذي وجهه وزير البيئة ضد شركة (Robergel) بمناسبة تقديمها طعناً ضد الجزاء الإداري المتخذ ضدها " . (88) (CAA de Nantes, 1992) . وقد أيد مجلس الدولة الفرنسي موقف المحكمة الإدارية الاستئنافية في مدينة نانسي حيث قضى بأنه في حالة " رفع دعوى الإلغاء ضد جزاء إداري ، فإنه من غير المناسب الطعن في مضمون الإخطار الذي وجهته الإدارة إلى مستغل المنشأة ، لأن هذا الإخطار ما هو إلا مقدمة لتوقيع الجزاء " . (89) (C.E., 1998) .

رابعاً : آلية الطعن في الغرامة كجزاء إداري :

لقد سبق القول بأن الإدارة المختصة تستطيع فرض غرامة مالية (Un Consignation) على المنشأة المصنفة التي تخالف الشروط والتعليمات الواجبة الإلتباع ، وتعادل هذه الغرامة التي

تُحددها الإدارة المختصة قيمة الأعمال المطلوب إنجازها . وتعتبر هذه الغرامة ديناً في ذمة مستغل المنشأة وتحصل وفقاً للنظام العام للحسابات العامة في الدولة . ويحق لمستغل المنشأة المخالفة أن يطلب من المحكمة الإدارية المختصة الحكم له بوقف تنفيذ هذا الجزاء على سبيل الاستعجال تطبيقاً لنص المادة (L.521.1) من تقنين العدالة الإدارية . من جهة أخرى يحق لممثل الدولة أن يطلب من رئيس المحكمة إلغاء قرار وقف تنفيذ الغرامة المفروضة على مستغل المنشأة المصنفة كجزء إداري لعدم وجود أسباب جديّة تبرر وقف التنفيذ . وعلى رئيس المحكمة أن يفصل في هذا الطلب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم الطلب إليه من قِبَل ممثل الدولة .

إضافة إلى ذلك قضت المحكمة الإدارية في مدينة (Melun) بعدم قبول أية دعوى تُرفع ضد جزاء الغرامة المتخذ من قِبَل الإدارة ضد مستغل المنشأة المصنفة المخالفة إذا لم يسبقها طعن إداري مسبق أمام المحاسب المسؤول عن تحصيل هذه الغرامة " . (90) (T.A. Melun, 1998) .

من الملاحظ أن حكم المحكمة الإدارية السابق يتعارض مع قاعدة تقليدية سبق الإشارة إليها وهي أن الطعون الإدارية السابقة على رفع الدعوى (طعون إدارية ولائية أو رئاسية) مستبعدة في نطاق منازعات المنشآت المصنفة .

أما بالنسبة لحدود رقابة القاضي الإداري على الجزاءات الإدارية فلا تقتصر على رقابة مشروعيتها ، وإنما تمتد إلى رقابة مدى ملاءمتها وتناسبها مع المخالفات المرتكبة من قِبَل المنشآت المصنفة . فيملك القاضي في هذا الخصوص الحق في إلغاء الجزاء أو القرار الإداري موضوع الدعوى كلياً أو جزئياً . وله أن يستبدل الجزاء الإداري الصادر بحق مستغل المنشأة المخالفة بجزء إداري آخر أكثر ملاءمة من تلك الذي اتخذته الإدارة المختصة . (91) (C.E.,1985) . وله الحق بأن يأمر مستغل المنشأة التي صدر قرار بإلغاء ترخيصها بإيداع طلب جديد بالترخيص ، وله في هذه الحالة أن يأمر بوقف نشاط المنشأة حتى تصحح أوضاعها . (92) (T.A. de Pau, 1986) . وله الحق بأن يأمر بتوجيه إخطار إلى مستغل المنشأة المخالفة في حال عدم قيام الإدارة بذلك " . (93) (T.A. de Amiens, 1986) ، وأن يأمر بتوقيع الجزاءات المنصوص عليها في المادة (L.521.1) من تقنين العدالة الإدارية . (94) (T.A. de Toulouse, 1986) ، وأن يفرض جزاءً إدارياً أكثر شدة Ultra-Petita من الجزاء الوارد في الإخطار الذي وجهته الإدارة إلى مستغل المنشأة وذلك عند الطعن في هذا الإخطار . (95) (T.A. de Lyon, 1990) .

ومن الملاحظ أن حُكم محكمة Lyon المشار إليه يتعارض مع مبدأ من المبادئ العامة للقانون ومع قاعدة إجرائية أصولية مقتضاها أنه " لا يجوز أن يضار الطاعن بطعنه " . وهذا ما أكدته المجلس الدستوري الفرنسي بقوله " إذا كان للشخص الذي اتخذ الجزاء في مواجهته حق الطعن فيه ، فإن هذا الحق لا يمكن – وفقاً للمبادئ العامة للقانون – أن يفضي إلى إساءة مركزه أو الإضرار به " . (96) (Cons. Constit,1992) . كما أكد مجلس الدولة الفرنسي أن هذا المبدأ يُعد من المبادئ العامة للقانون . (97) (C.E.,1984) .

- بقي أن نشير في هذا المقام إلى أن القاضي الإداري عليه واجب الالتزام بما يلي :
- احترام جميع الإجراءات المفروضة على الإدارة عند إصداره أمراً بتوجيه إخطار إلى مستغل المنشأة المخالفة أو إصداره أمراً بتوقيع إحدى الجزاءات المنصوص عليها في المادة (L.521.1) من تقنين العدالة في حال عدم قيام الإدارة بذلك . (98) (C.E., 1959) .
 - احترام القوانين النافذة عند إصداره قراراً أو اتخاذه إجراءً من شأنه أن يستبدل بمقتضاها قرارات الإدارة المختصة في نطاق المنشآت المصنفة . (99) (C.E.,1988) .
 - احترام الإجراءات سارية المفعول عند إصداره قراراً يستبدل فيه قرار الإدارة المختصة . (100) (C.E.,1984) .

(الخاتمة)

لقد بينا في هذا البحث الدور المشهود الذي لعبه الفقه والقضاء في إرساء ركائز شرعية الجزاءات الإدارية ، وخاصةً بعد الاعتراف للكثير من السلطات الإدارية المستقلة بحق توقيع الجزاءات الإدارية إلى جانب السلطات الإدارية التقليدية كالمحافظ والوزراء . وبيننا كذلك طبيعة وخصائص الجزاء الإداري كونه يقع من قِبَل سلطة إدارية وليس من قِبَل القضاء صاحب الاختصاص الأصيل في توقيع الجزاءات . وأن الجزاء الإداري مثله مثل الجزاء الجنائي له خاصية الردع ، ويخضع لذات المبادئ التي يخضع لها الجزاء الجنائي وأهمها مبدأ الشرعية ، ومبدأ شخصية الجزاء ، ومبدأ التناسب بين الجُرم والجزاء ، ومبدأ عدم رجعية الجزاء الأكثر شدة للمتهم وغيرها من مبادئ الشرعية الموضوعية ، إضافة إلى خضوعها للشرعية الإجرائية بدءاً من المختص باتخاذها وانتهاء بنفاذ أثرها . من جهة أخرى أوضحنا في هذا البحث المقصود بالمنشآت المصنفة (الخطرة والضارة بالصحة والمقلقة للراحة والتطور التشريعي للجزاءات الإدارية في نطاق هذه المنشآت بهدف حماية البيئة .

أما المبحث الأول فقد خصصناه لدراسة التصرفات المُجرّمة في نطاق المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة وخاصة تلك المنصوص عليها في تقنين البيئة المواد (L.514.1) ، (L.514.2) والتي تتمثل في مخالفة مستغل المنشأة المصنفة الشروط والتعليمات الواجبة الإلتباع وتشغيل المنشأة دون سند قانوني كالترخيص أو الإبلاغ . ثم تناولنا نوعية الجزاءات الإدارية التي توقعها السلطات الإدارية المختصة (المحافظ ، وزير البيئة ..) على المنشآت المخالفة وأهمها : الغرامة المالية وتنفيذ الأعمال المطلوبة ، ووقف نشاط المنشأة مؤقتاً ، وإغلاق المنشأة أو إلغائها . وكذلك الجزاءات الإدارية في نطاق بعض المنشآت ذات الطبيعة الخاصة (المنشآت الخاصة بتخزين النفايات والمقالع أو المحاجر) .

وفي المبحث الثاني تناولنا الضمانات الإجرائية السابقة على توقيع الجزاءات الإدارية على المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة وأهمها ضرورة إخطار مستغل المنشأة المصنفة بمخالفته وتحديد مدة معينة لتصحيح الأوضاع وإزالة المخالفات ، وتسبب الإخطار أي ذكر الأسباب الواقعية والقانونية المكونة للإخطار ، وأخذ رأي المجلس الصحي للمحافظة قبل اتخاذ جزاء وقف نشاط المنشأة مؤقتاً لعدم احترامها الشروط الواجبة الإلتباع ، وضرورة تناسب الجزاء مع المخالفة المرتكبة . ثم أوضحنا رقابة القضاء الإداري على شرعية الجزاءات الإدارية في نطاق المنشآت المصنفة ، حيث لا تقتصر الرقابة على مشروعية الجزاء وإنما أيضاً تمتد إلى مدى ملاءمة الجزاء وتناسبه مع المخالفة المرتكبة من قِبَل المنشأة المصنفة .

وخلص هذا البحث إلى تسجيل الملاحظات والملاحظات التالية :

- 1 . يعود الفضل الأول إلى إرساء ركائز شرعية الجزاءات الإدارية الموضوعية والإجرائية للقضاء الإداري وخاصةً مجلس الدولة والمحاكم الإدارية الإستئنافية والمحاكم الإدارية الإقليمية .
- 2 . لا يُشكل مبدأ الفصل بين السلطات ولا أي مبدأ دستوري أو قانوني عقبة أمام الاعتراف للسلطة الإدارية وللسلطات الإدارية المستقلة بحق توقيع الجزاءات الإدارية شريطة أن تقتزن سلطة الجزاء بالضمانات الكفيلة بحماية حقوق وحرية الإنسان وخاصةً حق الدفاع وحق الطعن .
- 3 . الجزاءات الإدارية مثلها قبل الجزاءات الجنائية يجب أن تخضع لمبدأ شرعية الجزاء والعقاب ، ومبدأ شخصية الجزاء ، ومبدأ عدم رجعية الجزاء الأكثر شدة للمتهم ، ومبدأ تناسب الجزاء مع المخالفة المرتكبة ، إضافة إلى عمومية الجزاء .
- 4 . تكتسب الجزاءات الإدارية في نطاق المنشآت المصنفة أهميتها لإدراج التصرفات المُجرّمة والجزاءات عليها في تقنين البيئة ، وأصبح للتصرف المخالف يقتزن بمدى الإضرار بالبيئة .
- 5 . يجوز الجمع بين الجزاء الجنائي والجزاء الإداري على مخالفة واحدة ، ولكن لا يجوز الجمع بين جزاءين ينتميان إلى فئة واحدة أو نظام قانوني واحد والسبب في ذلك هو تطبيق مبدأ عدم جواز الجمع بين عقوبتين .
- 6 . تستطيع السلطة الإدارية توقيع الجزاء على المنشآت المصنفة طالما أن المخاطر والأضرار البيئية ما زالت قائمة بصرف النظر عن معرفة أو عدم معرفة اسم مستغلها أو تعدد المستغلين وتعاقبهم أو تعدد نشاطات المنشأة .
- 7 . يجب التثبت من التصرف المجرم لمستغل المنشأة المخالفة الضارة بالبيئة عن طريق مفتشي المنشآت المصنفة أو عن طريق الخبراء الذين تم انتدابهم لهذا الغرض .
- 8 . يكتسب الإخطار أو (الإعذار) الذي يجب على الإدارة المختصة أن توجهه إلى مستغل المنشأة المخالفة قبل توقيع الجزاء أهميته كونه يمثل أحد الضمانات الإجرائية الهامة لأن الهدف هو تصحيح الأوضاع المخالفة وتنفيذ الأعمال المطلوبة بهدف حماية البيئة ، وتعفى السلطة الإدارية من توجيه الإخطار في حالات الاستعجال والإضطرابات الخطيرة وتكرار المخالفات ورفضه اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح الوضع المخالف .

9 . تلتزم الإدارة بتسبب الجزاءات التي توقعها وفقاً لقانون 11 يوليو 1979م في شأن تسبب القرارات الإدارية الصادرة في غير صالح الأفراد ، كما يجب استشارة مستغل المنشأة المخالفة قبل توجيه الإخطار إليه وتلقي ملاحظاته في هذا الشأن .

10 . يلتزم المحافظ بتلقي رأي المجلس الصحي للمحافظة على سبيل الوجوب قبل اتخاذ جزاء وقف نشاط المنشأة لعدم احترامها الشروط الواجبة الإلتباع ، وكذلك قبل الموافقة على ترخيص المنشأة المصنفة ، ويُعفى المحافظ من ذلك في حالات الاستعجال والظروف الاستثنائية .

11 . تمتد رقابة القضاء الإداري ليس فقط على شرعية أو عدم شرعية الجزاءات الإدارية وإنما أيضاً على مدى ملاءمتها وتناسبها مع التصرف المخالف . وتدخل طعون مستغلي المنشآت المصنفة أو الغير ضمن دعاوى القضاء الكامل .

12 . يحق لمستغل المنشأة رفع دعوى ضد الإخطار الموجه إليه أو ضد الجزاء الذي اتخذته الإدارة في مواجهته خلال شهرين من تاريخ تبليغه الإخطار أو الجزاء ، أما الغير فيحق لهم ذلك خلال أربعة شهور .

13 . يجب على القاضي الإداري الإلتزام باحترام جميع الإجراءات المفروضة على الإدارة عند إصداره أمراً بتوجيه الإخطار إلى مستغل المنشأة أو أمراً بتوقيع إحدى الجزاءات في حال عدم قيام الإدارة بذلك . كما يجب عليه احترام جميع القوانين النافذة عند إصداره قراراً أو اتخاذه إجراءً من شأنه أن يستبدل بمقتضاها قرار الإدارة المختصة في نطاق المنشآت المصنفة ، وكذلك احترام الإجراءات سارية المفعول .

- (1) GHEIMA M., Les sanctions administratives en dehors de la Fonction Publique, thèse, Bordeaux, 1955, P.17 et suiv.
- (2) CKOQUEZ A., L'organisation Professionnelle, Gazette du Palais (G.P) , 1941,1,P.83.
- (3) SAUVE JEAN-MARC, Les Sanctions administratives en droit Public Français, Actualité Juridique, droit administratif (A.J.D.A) Octobre 2001, P.16.
- (4) WALINE Marcel, traité de droit administrative, Sirey 9 édition 1963.
- (5) DE LAUBADERE ANDRE, traité élémentaire de droit administrative, Libraire général de droit et de Jurisprudence (L.G.D.J) , 8 édition, 1980, P.333.
- (6) AUBY Jean-Marie, Les Sanctions administratives en matière de circulation, Dalloz, 1952, Chronique, P.14.
- (7) SABOURIN P., les autorités administratives indépendances, Catégorie une nouvelle, A.J.D.A., 1983 P.275; CHEVALLIER J., Réflexion sur l'institution des autorités administratives indépendances, Juris-Classeur Périodique (J.C.P.) , 1986, 1,P.3254.
- (8) SAUVE, op.cit., P.1 et suiv.
- (9) Conseil Constitutionnel (cons. Constit) , 28 Juillet 1989, Rec., C.C., P.365.
- (10) أبو يونس ، محمد باهي ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2000م ، ص 14 وما بعدها .
- (11) MIGNON Emmanuelle, L'ampleur, le sens et la Portée des garanties en matière de sanctions administratives, A.J.D.A.,2001 P.99 et suiv.
- (12) CONS. CONSTIT., déc No. 82-155 DC du 30 Décembre 1982; 28 Juillet 1989 Précité; 13 Aout 1993, E.D.C.E.,1993, P.342.
- (13) HUBRECHT H.G., Les sanctions administratives, 13 J.C.,1993 Fasc. 202 P. 4 .
- (14) DE LAUBADERE A. 374 et suiv.
- (15) MEMLOUK MALIK, L'état du droit dans le domaine des installations Classées, A.J.D.A., 2001 P.38 et suiv.
- (16) Ibid .
- (17) Cour administrative d'appel de Nantes (CAA) , 10 Octobre 1990, Mons. Goupit et Mons. Brunet-Beaumel C/Ministre Chargé de l'environnement, Req. No, 89NT00984, 89NT00985 et 89NT00986.
- (18) CAA de Lyon, 10 Mars 1994, Soc. ELF France, Req. No, 92 Ly00653.
- (19) BOIVIN Jean-Pierre, La Loi du 30 Juillet 2003 sur les Risques Technologiques et Naturels Majeurs, A.J.D.A., 6 Octobre 2003 P.1765 et suiv.
- (20) Cons (C.E.), 6 Octobre 1976, Pabion, Rec., Leb., P. 391.
- (21) C.E., 4 Juillet 1984, Forgue, Rec., Leb., P. 256

- (22) C.E., 4 mai 1998, Mons. Teallier, Req. No. 161336.
- (23) C.E., 26 Mars 1980, Epx Pouvier, Dr. adm. 1981, No 24.
- (24) Cons. Constit., déc. No 88-260 Dc du 28 Juillet 1989 Precité.
- (25) Ibid .
- (26) Ibid .
- (27) C.E., 5 Juillet 1968, Lé Rolle, Rec, Leb., P. 420.
- (28) C.E., 4 Mars 1988, Duvernay, Req. No. 76766.
- (29) CAA de Lyon, 10 Juin 1997, Soc. Lanvers Materiaux, Req. No. 97LY00017.
- (30) MEMI.OUK M., OP.Cit, P.41.
- (31) C.E., 20 Mars 1991, SARL Rodanet, Req. No. 8377631.
- (32) C.E., 23 Avril 1958, Commune de Petit-Quevilly, A.J.D.A., 1958, II, P.383.
- (33) Cons. Constit., déc. No. 88-248DCdu 17 Janvier 33 1989, Considerant 31.
- (34) Tribunal Administratif (T.A) de Amiens, 30 Mars 1994, Commune de Cayeux-Sur-Mer, Rec., Leb., Tables P.1055.
- (35) CAA de Marseille, 10 décembre 1998, Ministre de L'environnement C/Soc. Deschamps, Req. No. 98 MA01715.
- (36) C.E., 20 Février 1987, Chevalerias, Req. No. 70751.
- (37) CAA de Nancy, 19 Février 1991, Soc. Spechinor, Req. No. 89NC00896.
- (38) C.E., 4 Mars 1988, Duvernay Precité.
- (39) CAA de Douai, 31 Mai 2001, Epouse Delevoy, A.J.D.A., 2001, P. 970.
- (40) C.E., 4 Mars 1988, Ministre de L'industrie C/Urbino Carnerio, Req. No. 78771.
- (41) FAUGERE Jean-Paul, La Pratique des Sanctions administratives dans le Domaine des installation Classées,A.J.D.A., 2001 P. 49.
- (42) BOIVIN J.P., L'obligation de remise en état des Sites Pollués, in Rapport de L'académie des Sciences,Pollution Localisée des Sols et des Sols Par Les Hydrocarbures et le Solvants Chlorés, P. 211, Cite Par MEMLOUK, Op. Cit. P.42.
- (43) C.E., 8 Septembre 1997, Serachrom, Req.No. 121904.
- (44) C.E., 11 Avril 1986, Ministre de L'environnement C/Soc. Des Produits Chimiques UGINE-Kuhlman, Rec., Leb., P 89; CAA, de Lyon, 23 Juin 1998, Min. de L'environnement C/Entreprise M.G. Pneus Guizzadi, Req. No 95Lyo1176.
- (45) C.E., 8 Septembre 1997, Sérachrom, Précité.
- (46) C.E., 21 Février 1997, SCI les Peupliers, Req. No. 160250; 21 Février 1997, Min. de L'environnement C/Soc . Wattelez, Req. No. 160787.
- (47) T.A. de Versailles, 6 Juillet 1999, Soc. Fayolle et Fils, Rev. Jur. Env., 2000, P. 497.
- (48) CAA de Lyon,10 Juin 1997, Mons. Zoegger, Req. No. 95Ly01- 435.

- (49) CAA de Douai, 8 mars 2000, Mme Benchetrit, Req. No. 96 DA00721; 4 Mars 2000, SCI Courtois.
- (50) T.A. de Lyon, 11 Juin 1998, Mons. Et Mme Michel Blanc, BDEI, 1998, No. 4, P. 17.
- (51) C.E., 8S eptembre 1997, Sérachrom, Précité .
- (52) C.E., 22 Mars 1978, Brelivet, Req.No 4505; 18 Décembre 1987, Mons. Reulet, Req. No. 68821.
- (53) Circulaire du 25 Mars 1997 Relative à La Responsabilité de Police au Titre de la Législation Relative aux installations Classées Pour la Protection de L'environnement .
- (54) C.E., 4 Juillet 1979, Min. de L'environnement C/Vidal, Req. No. 9706.
- (55) C.E., 13 Novembre 1954, Mons. Gillot, Rec., Leb., P. 488.
- (56) C.E., 28 mai 1949, Roussillon, Rec., Leb., P. 239.
- (57) C.E., 31 mai 1989, Min. de L'environnement C/Soc.Corse de Pyrotechine Socopy et autres, Rec., Leb. Tables, P.801.
- (58) Ibid.
- (59) CAA de Nantes, 10 Octobre 1990, Mons. Goupil et Madame Brunet-Beaumel, Précité .
- (60) C.E., 15 Février 1974, Arnaud, Rec., Leb., P. 114.
- (61) C.E., 14 Décembre 1981, Min. de L'environnement C/Mad. Barthélémy, Rec., leb., Tables P. 830.
- (62) T.A. de Rouen, 27 Novembre 1998, Commune de Dieppe, Req. No. 98-1013; 30 décembre 1998, District de Fécamp, Req. No. 98-1275.
- (63) CAA de Lyon, 9 Novembre 1994, Coc. Elf France, Rec., Leb., Tables P. 1055.
- (64) CAA de Nancy, 17 Juillet 1996, Compagnie des Bases Librifiantes, Dr. env., 1996, No. 43.
- (65) CAA de Nancy, 1 Novembre 1997, Soc. SRPB Vycone, Req. No. 93 NC00818; CAA de Paris, 16 décembre 1998, Mad. Duliere, Req. No. 96 NT00872.
- (66) T.A. de Lille, 19 Avril 2000, SA Vandamme Recyclage C/ Préfet du Pas-de-Calais, BDEI, 2001, No.1 P.24.
- (67) Concl. De BRENNE Annick Sur arrêt de T.A. de Lille de 19 Avril 2000, BDEI, 2001, No 1 P.21.
- (68) C.E., 9 Avril 1948, Mons. Leroux, Réc., Leb., P. 153.
- (69) C.E., 8 Janv. 1982, S.A.R.L. Chocolat du Regime dardenne, Rec., Leb., P. 95.
- (70) C.E., 13 décembre 1966, Lalanne, Rec., Leb., Tables P. 1062.
- (71) C.E., 17 Mars 1972, Choquenot et autres, Dr. adm. 1972 P. 116.
- (72) C.E., 1 Juin 1962, Amblard, Rec., Leb., Tables P. 763.

- (73) CAA de Nancy, 31 décembre 1992, Soc. Placage du Centre, Req. No. 92 NC00063 .
- (74) C.E., 29 Mai 1970, Boussequi, Rec., Leb., P.1067.
- (75) Cons. Constit., 23 Janvier 1987, Rec., Cons. Constit., P. 8 ; A.J.D.A., 1987 P.312, Note Chevallier.
- (76) Cons. Constit., 12 Juillet 1980. A.G.D.A., 1980 P. 602, Note Carcassienne.
- (77) 16 Octobre 1957, Soc. Des Tanneries de La Seine, Rec., Leb., P.552.
- (78) C.E., 14 mai 1948, Courtial, Rec., Leb., P. 210.
- (79) C.E., 20 mai 1949, Soc. Des Textiles Vegetaux, Rec., Leb. P. 380.
- (80) C.E., 16 Février 1940, Soc. De Pyrotechnie du Sud-Est, Rec., Leb., P.40.
- (81) CAA de Nantes, 10 Octobre 1990, Madane Goupit et Madame Brunet-Beaunet C/Min. Charge de L'environement, Précité .
- (82) C.E., 19 Mars 1993, Ollitrault, Rec., Leb., P.78.
- (83) CAA de Nancy, 31 Décembre 1997, Soc. De Réparation Wagons Foudre de Touraine, Req. No. 94NC00364.
- (84) C.E., 12 décembre 1975, Hervé, Rec., Leb., P. 1080.
- (85) C.E., 28 Février 2001, Préfét des Alpes-Maritimes C/Soc. Sud-Est Assainissement, AJDA, 2001 P. 461.
- (86) Ibid.
- (87) CAA de Nancy, 31 Décembre 1992, Soc. Plcage de centre, Précité.
- (88) CAA de Nantes, 19 Novembre 1992, Min. de L'environement, C/Soc. Robergel, Req. No. 90NT00485.
- (89) C.E.. 16 Novembre 1998, SA Compagnie des Bases Lubrifiantes, Req. No. 182816.
- (90) T.A. de Melun, 19 Mars 1998, Mons. Dodu, Req. No. 972153 et 972154.
- (91) C.E., 26 Juillet 1985, Soc. Fabenrev, Rec., Leb., P. 698.
- (92) T.A. de Pau, 4 Novembre 1986, Grouillebois, A.J.D.A., Octobre 2001, P.46.
- (93) T.A. de Amiens, 22 Avril 1986, Féron, Req. No. 10171.
- (94) T.A. Toulouse, 21 Octobre 1986, Mons. Marty, Req. No. 84-855.
- (95) T.A. de Lyon, 13 Février 1990, Soc. Moulin, Req. No. 89-42699.
- (96) Cons. Constit., 25 Février 1992, No. 92-307 Dc, R.F.D. Ad. 1992, P. 185, Note Genvois .
- (97) C.E., 16 Mars 1984, Morteu, Rec. Leb. P. 108.
- (98) C.E., 7 Mai 1959, Ministre de L'industrie C/Spasro, Rec., Leb., P. 244.
- (99) C.E., 27 Mai 1988, Soc. Industrielle Armoricaine de Légumès, Rec., Leb., P. 221.
- (100) C.E., 4 Juillet 1984, Forgues, Rec., Leb., P.256.