

آليات الضبط الإداري البيئي لحماية البيئة البحرية بين الأبعاد الوقائية و الرهانات الاقتصادية

Mechanisms of administrative environmental regulation to protect the marine

environment between preventive aspects and economic challenges

الدكتور زهدور محمد زكرياء

مخبر قانون النقل والنشاطات المينائية

جامعة وهران 2 محمد بن احمد

zzahdour@gmail.com

تاريخ النشر: 2026/07/31

تاريخ القبول: 2026/07/28

تاريخ الاستلام: 2026/06/09

ملخص:

أصبحت البيئة البحرية تواجه تهديدات جادة ناتجة عن الأنشطة البشرية الجائرة والتلوث بمختلف أشكاله، مما أدى إلى تدخل الدول من خلال تفعيل وسائل وأدوات القانون العام، ولا سيما "سلطات الضبط الإداري البيئي"، وهي السلطات التي تجد نفسها اليوم أمام تحدٍّ دائم يتمثل في ضرورة إيجاد نقطة توازن دقيقة وعادلة بين كفتين: كفة تشجيع الاستثمار، وحرية الملاحة البحرية، والصناعات الساحلية، وكفة حتمية الحفاظ على الأوساط المائية وحقوق الأجيال القادمة في بيئة بحرية سليمة، الأمر الذي يدفعنا للوقوف على مدى نجاعة التدابير الوقائية والرقابية والزجرية المتاحة لسلطات الضبط الإداري البيئي أن يسهم فعلياً وعملياً في الحد من التلوث البحري وحماية المنظومة الإيكولوجية المائية

Abstract :

The marine environment is now facing serious threats caused by unfair human activities and various forms of pollution, which has led countries to intervene through the activation of public law tools, especially the 'environmental administrative control authorities.' These authorities today find themselves facing a constant challenge: the need to find a precise and fair balance between two things—on one side, encouraging investment, freedom of maritime navigation, and coastal industries, and on the other, the necessity of preserving water environments and ensuring future generations' right to a healthy marine environment. This makes it important to assess how effective the preventive, monitoring, and punitive measures available to environmental administrative control authorities truly are in reducing marine pollution and protecting the aquatic ecosystem.

مقدمة :

تعتبر البيئة البحرية، بما تشمله من مياه إقليمية، ومناطق متاخمة، وجرف قاري، ومناطق اقتصادية خالصة، من أهم النظم الإيكولوجية والحيوية على وجه كوكب الأرض، نظراً لكونها المستودع الاستراتيجي للأمن الغذائي العالمي، ومحور الحركات التجارية والملاحة الدولية، فضلاً عن دورها الجوهري في التوازن المناخي. إلا أنه، وبفعل التطور الصناعي المذهل، والنمو الديمغرافي المتسارع في المناطق الساحلية، وتزايد حركة ناقلات النفط العملاقة، أصبحت هذه البيئة تواجه تهديدات وجودية ومستمرة ناتجة عن الأنشطة البشرية الجائرة والتلوث بمختلف أشكاله (الكيميائي، الفيزيائي، والجراثيمي)¹.

ولما كان القانون بصفة عامة، والقانون الإداري والبيئي بصفة خاصة، هو الأداة التنظيمية والردعية الأساسية داخل المجتمع، فقد حظيت البيئة البحرية باهتمام بالغ من قبل المشرعين الوطنيين والفقهاء الدوليين على حد سواء. وقد تجلّى هذا الاهتمام في تفعيل وسائل وأدوات القانون العام، ولا سيما "سلطات الضبط الإداري البيئي"، وهي السلطات التي تجد نفسها اليوم أمام تحدٍّ دائم يتمثل في ضرورة إيجاد نقطة توازن دقيقة وعادلة بين كفتين: كفة تشجيع الاستثمار، وحرية الملاحة البحرية، والصناعات الساحلية، وكفة حتمية الحفاظ على الأوساط المائية وحق الأجيال القادمة في بيئة بحرية سليمة².

تأسيساً على ما تقدم، تتبلور الإشكالية القانونية المحورية لهذا البحث في التساؤل التالي:

إلى أي مدى يمكن اعتماد التدابير الوقائية والرقابية والزجرية المتاحة لسلطات الضبط الإداري البيئي أن يسهم فعلياً وعملياً في الحد من التلوث البحري وحماية المنظومة الإيكولوجية المائية؟

¹د. صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة قانون البحار، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 115-120.

²د. عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمالها الضبطية في مجال حماية البيئة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2018، ص 89-94.

وللإجابة عن هذه الإشكالية والإحاطة بجميع أبعادها القانونية والفقهية، تم الاعتماد على المنهج التحليلي وذلك وفق خطة ثنائية متوازنة ومقسمة إلى مبحثين أساسيين:

المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري البيئي البحري وتجلياته الوقائية.

يُشكّل الضبط الإداري البيئي في المجال البحري أحد أبرز الآليات القانونية الحديثة التي تترجم توجه الدول نحو حماية المنظومة الإيكولوجية المائية من أخطار التلوث والأنشطة البشرية الجائرة. وتتجلى خصوصية هذه المكنة القانونية في تجاوزها للمفهوم الكلاسيكي للضبط الإداري القائم على حماية الأمن والنظام بمفهومه الساكن، لتتحول إلى أداة حمائية استباقية تستند إلى امتيازات السلطة العامة وهامش المناورة الممنوح للهيئات التنفيذية في سبيل فرض قيود والتزامات على الحريات الفردية والتجارية، حمايةً للمجال البحري الخاضع للسيادة أو الولاية القانونية للدولة³.

وتجد هذه السلطات الاستثنائية تبريرها الفلسفي والتشريعي في المبادئ الكونية للقانون البيئي المعاصر، وعلى رأسها مبدأ الوقاية (Principe de prévention) الذي يفرض التحرك قبل تحقق الضرر البيئي الذي غالباً ما يكون غير قابل للإصلاح في الأوساط المائية⁴، مضافاً إليه مبدأ الحيطة

³د. عمار عوابدي، القانون الإداري (النظام الإداري)، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر 2020، ص 145-148.

⁴المادة 3 من القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 يوليو 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43.

والحذر (Principe de précaution) للتعامل مع المخاطر الناشئة والمهددة للتنوع البيولوجي حتى في حالة غياب اليقين العلمي المطلق⁵.

المطلب الأول: مفهوم النظام العام البيئي البحري.

يُمثل "النظام العام البيئي البحري" أحد أحدث وأعقد المفاهيم الفقهية والقانونية التي استوعبها القانون الإداري المعاصر. فقد جرى العرف فقهيًا وقضائيًا على أن فكرة النظام العام هي فكرة مرنة تتطور وتتسع كلما ظهرت في المجتمع قيم جوهرية تستحق الحماية؛ وهذا ما أدى إلى الانتقال من المفهوم الكلاسيكي الساكن للنظام العام إلى مفهوم ديناميكي حديث يستوعب البعد البيئي، لا سيما في الأوساط المائية.

الفرع الأول: التطور الفقهي والتشريعي للنظام العام البيئي.

لم تعد المقاربات الفقهية والدراسات القانونية المعاصرة تنظر إلى فكرة النظام العام باعتبارها قالباً جامداً أو مفهوماً استاتيكيًا منحصراً في الأبعاد التقليدية التي استقر عليها الفقه الإداري الكلاسيكي؛ حيث كان هذا المفهوم يدور تاريخياً في فلك ثلاثية تقليدية شهيرة تستهدف حماية السكينة العامة من مظاهر الضجيج والإزعاج، والصحة العامة عبر محاصرة الأوبئة والأمراض، والأمن العام من خلال صون الأرواح وحظر الاعتداء المادي على الممتلكات. بل على النقيض من ذلك، يماشى هذا المفهوم المحوري مع التحولات العميقة التي فرضتها الرهانات الحداثيّة، لیتسع مدلوله مستوعباً ركيزة رابعة ومستقلة باتت تُعرف في الأدبيات الفقهية الحديثة بـ "النظام العام البيئي" أو "الأمن البيئي"، وقد أكد الفقه الجزائري

⁵د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2007

زيادة هذا التحول بالنظر إلى أن وظيفة الضبط الإداري الحديث أصبحت تتجاوز الطابع السلبي الحمائي لتتخذ طابعاً إيجابياً وتنموياً يستهدف صون الثروات الوطنية وتحقيق التنمية المستدامة⁶.

ويترتب على هذا التطور المفاهيمي المستحدث أثر قانوني بالغ الأهمية؛ إذ يمنح الإدارة الضبطية غطاءً شرعياً كاملاً وسلطة استباقية واسعة النطاق للتدخل السريع والمباشر. وبموجب ذلك تملك الهيئات الإدارية المختصة مكنة تقييد الحريات الفردية، وتوجيه حرية التجارة والصناعة والاستثمار وضبطها عبر تدابير وقائية صارمة كلما لاحت في الأفق بوادر أنشطة أو مشاريع تهدد سلامة المحيط الحيوي أو تنذر بزعة التوازن الإيكولوجي؛ حيث لم يعد شرط التدخل الضبطي رهيناً بوقوع الضرر الفعلي أو تحقق الكارثة المادية الملموسة، بل أصبح "الاحتمال القائم على مؤشرات علمية" كافياً لبسط الرقابة وتفعيل أدوات المنع والتقييد حمايةً للأوساط البيئية⁷.

الفرع الثاني: خصوصية النظام العام في الوسط البحري وامتداداته.

تتبدى الخصوصية الفنية والتشريعية للمدلول الحمائي للنظام العام البيئي عند إنزاله على البيئة البحرية؛ إذ إن الإدارة الضبطية تجد نفسها هنا أمام وساطة إيكولوجية ذات طبيعة هيدروليكية مناسبة

⁶د. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2020، ص 112-

⁷د. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2020، ص 112-

ومفتوحة، تتجاوز بطبيعتها الديناميكية النطاقات الجغرافية والحدود السياسية الجامدة التي ترسمها الدول⁸. ومن هذا المنطلق، لم يعد جوهر النظام العام البيئي البحري منحصراً في الرقابة السطحية للموانئ أو الشواطئ، بل استحال نسفاً قانونياً غايته الاستراتيجية صون السلامة البنيوية للمنظومة الأحيائية، وكبح جماح الأنشطة الصناعية والملاحية الاستنزافية مثل الصيد الجائر التي تهدد التنوع البيولوجي وتسرع من وتيرة اندثار العشائر البحرية النادرة⁹.

ولا تقف غايات هذا المفهوم المستحدث عند التوازن البيولوجي الفطري فحسب، بل تمتد لتفرض سياجاً رقابياً دائماً لحظر أي تعديل غير طبيعي في المؤشرات والمعايير الفيزيائية والكيميائية للمياه البحرية الخاضعة لسيادة الدولة أو ولايتها القانونية. ويتوزع هذا الاختصاص الضبطي تبعاً للمناطق البحرية التي كرسها أحكام القانون الدولي للبحار، متدرجاً من المجال البحري الإقليمي الذي تحكمه السيادة الكاملة والمنفردة للدولة، وصولاً إلى المنطقة الاقتصادية الخالصة والجرف القاري حيث تمارس الدولة "حقوقاً ولأيةً وحمائية" تهدف إلى إدارة الموارد الحية وغير الحية وحمايتها من شبح التلوث¹⁰.

⁸د. حفيفة السيد حداد، الموجز في القانون الدولي البحري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005، ص 188-192.

د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر 2007 ص 49-52.

¹⁰د. ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 45-48.

وبناءً على هذه المقاربة، فإن أي سلوك صناعي أو ملاحى يترتب عليه الإخلال بنقاء هذه الأوساط، أو يحدث طفرة في توازنها الطبيعي سواء عبر التلوث الحراري الناجم عن قذف مياه التبريد للمصانع، أو تغيير مستويات الملوحة والأكسجين الذائب نتيجة تصريف المقذوفات غير المعالجة ومياه الموازنة من الناقلات يُصنف في الفقه الإداري الحديث باعتباره تقويضاً مبالغاً وإخلالاً جسيماً بالنظام العام البيئي البحري. هذا التوصيف القانوني يُعدّ السند القانوني الأقوى الذي يمنح الإدارة مشروعية تحريك جحافل الضبط البيئي، ومباشرة التدابير الجزرية والتحفظية الفورية لإزالة مصدر الخطر وإعادة التوازن المائي إلى أصله.

المطلب الثاني: الوسائل القانونية الوقائية للضبط الإداري البحري.

تتنوع الأساليب والأدوات والقرارات الإدارية التنظيمية والفردية التي تملكها وتستخدمها سلطات الضبط الإداري البيئي في مواجهة المتعاملين الاقتصاديين ومالكي السفن، وتتمثل أهم هذه الوسائل فيما يلي:

الفرع الأول: نظام الحظر المطلق والنسبي ونظام الإنذار البيئي.

يقصد بنظام الحظر (Interdiction) المنع القانوني القاطع، سواء كان كلياً أو جزئياً، لبعض الأنشطة التي يثبت بالدليل العلمي خطرهما الداهم على البحر. ومن أمثلة ذلك: الحظر المطلق لتصريف النفايات المشعة، أو غسل خزانات ناقلات النفط العملاقة في عرض البحر، أو إلقاء الملوثات النفطية

السامة، وهي سلوكيات مجرمة بموجب التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية وعلى رأسها "اتفاقية ماربول" الشهيرة¹¹.

أما "الإنذار البيئي" (Mise en demeure)، فهو وسيلة مرنة وتوجيهية تلجأ إليها الإدارة لإخطار المؤسسة الملوثة أو السفينة بوجوب تدارك الخلل التقني وتطهير مخلفاتها خلال مهلة زمنية محددة ومحدودة، وذلك قبل الانتقال إلى مرحلة العقوبات الزجرية¹².

الفرع الثاني: نظام الترخيص المسبق ودراسة مدى التأثير على البيئة.

يُعد الترخيص (Autorisation) من أهم وأكثر أدوات الضبط الإداري فاعلية، حيث يمنع الأفراد والشركات من ممارسة أي نشاط اقتصادي أو ملاحى أو صناعي (كإنشاء موانئ، أو مصانع تكرير على الساحل) إلا بعد الحصول على موافقة خطية مسبقة من الإدارة. ولا تمنح الإدارة هذا الترخيص اعتباطاً، بل تشترط تقديم وثيقة تقنية وقانونية بالغة الأهمية تُعرف بـ "دراسة مدى التأثير على البيئة" (Étude d'impact على البيئة). تهدف هذه الدراسة العلمية الاستشرافية إلى قياس الآثار المحتملة للمشروع على

¹¹الاتفاقية الدولية لمنع التلوث من السفن لعام 1973 المعدلة ببروتوكول عام 1978 (اتفاقية ماربول MARPOL 73/78).

¹²د. علي عدنان الفيل، الضبط الإداري البيئي: دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، 2018، ص 167-170.

الوسط البحري، ووضع الحلول والبدائل والتقنيات الكفيلة بالحد من تلك الآثار قبل انطلاق المشروع ميدانياً¹³.

المبحث الثاني: آليات تفعيل الرقابة الضبطية ومبدأ الملوث الدافع في البيئة البحرية.

إن صياغة القوانين وسن القرارات الوقائية يظان مجرد "حبر على ورق" ما لم يتوافقا مع تفعيل آليات رقابية صارمة في الميدان، مصحوبة بنظام دقيق للمسؤولية المالية والاقتصادية يجبر الملوثين على دفع ثمن استهتارهم بالأنظمة البيئية.

المطلب الأول: سلطات التفتيش والرقابة البيئية البحرية.

تقتضي حماية المجالات البحرية الشاسعة منح مأموري ومفتشي الضبط الإداري والبيئي ترسانة من الصلاحيات القانونية الواسعة للتحري والتعقب وضبط التجاوزات.

الفرع الأول: صلاحيات صعود السفن وتفتيش المنشآت الساحلية.

لقد منحت التشريعات البيئية والاتفاقيات البحرية الدولية للهيئات المختصة بالرقابة (مثل قوات خفر السواحل، مفتشي الوزارة المكلفة بالبيئة، وضباط الموانئ) كامل الصلاحية القانونية في ولوج وصعود السفن الراسية أو المارة عبر البحر الإقليمي. وتخول لهم هذه الصلاحية فحص "سجلات النفط"، ومراقبة أجهزة تصفية المياه العادمة على متن السفينة، بالإضافة إلى التفتيش الدوري لقنوات الصرف الصناعي

¹³ المادة 02 والمادة 15 من القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية

المستدامة (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43).

التابعة للمصانع والمنشآت البتروكيميائية الساحلية المقامة على الشريط الساحلي للتأكد من عدم قذفها لمواد غير معالجة¹⁴.

الفرع الثاني: آليات تحرير محاضر المخالفات وتفعيل التدابير التحفظية.

في حالة معارضة أي تلوث بيئي أو إخلال بالشروط القانونية، يقوم المفتش المؤهل أو ضابط الضبطية القضائية بتحرير "محضر رسمي للمخالفة". هذا المحضر يكتسي حجية قانونية قوية أمام المحاكم ولا يمكن الطعن فيه إلا بالتزوير. وعلاوة على ذلك، تتمتع السلطة الإدارية بموجب قانون البحار بسلطة اتخاذ "تدابير تحفظية فورية" لضمان عدم إفلات المخالف، مثل حجز السفينة الملوثة داخل الميناء، منعها من مغادرة المياه الإقليمية، أو إصدار قرار إداري بالغلق المؤقت للمصنع الساحلي الملوث إلى غاية تسوية الوضعية ودفع الضمانات المالية¹⁵.

المطلب الثاني: إعمال مبدأ "الملوث الدافع" كأداة ضبطية اقتصادية.

لم يعد الضبط الإداري البيئي الحديث يعتمد فقط على الأساليب التقليدية الجزية (كالمنع والعقوبات السالبة للحرية)، بل أصبح يركز بذكاء على أدوات واقتصاديات بيئية حديثة تخاطب لغة المال والأعمال.

¹⁴د. حفيظة السيد حداد، الموجز في القانون الدولي البحري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005، ص

¹⁵اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (UNCLOS) لعام 1982، ولا سيما المادة 211 والمادة 220 المتعلقة بصلاحيات

دولة الميناء ودولة المخالفة في فرض القوانين.

الفرع الأول: التأصيل القانوني لمبدأ الملوث الدافع (Polluter Pays Principle).

يعتبر مبدأ "الملوث الدافع" من أهم المبادئ التوجيهية المعترف بها دولياً في إعلان ريو لعام 1992 وفي القوانين الوطنية الحديثة. يقضي هذا المبدأ بضرورة نقل العبء المالي المترتب على التلوث من كاهل المجتمع والخزينة العمومية للدولة إلى كاهل الشخص الطبيعي أو المعنوي المتسبب في التلوث مباشرة (مثل شركات التنقيب عن النفط أو ملاك الناقلات). وعليه، يلتزم الملوث بدفع جميع تكاليف النفقات الناتجة عن عمليات التدخل السريع، ومكافحة البقع النفطية، وإزالة التلوث، وإعادة تأهيل الوسط البيئي البحري المتضرر ليعود إلى حالته الطبيعية الأولى،¹⁶ تبني المشرع الجزائري هذا المبدأ صراحة في المادة 3 من القانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة.

الفرع الثاني: البعد الردعي والتمويلي لمبدأ الملوث الدافع.

يحقق هذا المبدأ الاقتصادي-القانوني هدفين استراتيجيين في آن واحد: الأول هو بعد ردعي وقائي، حيث إن الخوف من تحمل خسائر مالية فادحة وشرط التعويضات الضخمة يدفع شركات الملاحة والمصانع تلقائياً إلى الاستثمار في التكنولوجيات النظيفة، وصيانة السفن، وتبني أعلى معايير الأمان تجنباً للمسؤولية. أما البعد الثاني فهو تمويلي، إذ إن الرسوم والضرائب البيئية والغرامات المستخلصة من

¹⁶د. سعيد صامويل عياد، المسؤولية الدولية والمدنية عن أضرار التلوث النفطي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر

الملوثين تُضخ مباشرة في "الصناديق البيئية الوطنية" لتمويل مشاريع حماية السواحل، واقتناء معدات الكشط الذكي للبقع الزيتية، وتطهير الشواطئ¹⁷.

خاتمة :

تأسيساً على ما تم تحليله وتفكيكه في هذا المقال، نخلص إلى نتيجة مفادها أن سلطات الضبط الإداري البيئي، بفضل ما تملكه من ترسانة قانونية تجمع بين القرارات الوقائية الاستباقية وآليات الرقابة الميدانية والأدوات الاقتصادية الحديثة، تشكل بالفعل "خط الدفاع القانوني والميداني الأول" لحماية المنظومة البحرية من شبح التلوث الزاحف.

غير أن نجاح هذه الآليات على أرض الواقع يظل رهناً بمدى التنسيق والانسجام بين القوانين الداخلية للدول والاتفاقيات الدولية والإقليمية (مثل اتفاقية برشلونة لحماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث). كما نوصي في ختام هذا المقال بضرورة تحديث وسائل الرقابة البحرية عبر إقحام التكنولوجيا الذكية (كالطائرات المسييرة لمراقبة البقع النفطية والأقمار الصناعية)، مع التركيز على الرفع من كفاءة وتدريب أعضاء الضابطة القضائية والبيئية البحرية، وضمان التطبيق الصارم والأعمى لمبدأ "الملوث الدافع" دون استثناءات، وذلك استجابةً لحتمية تحقيق التنمية المستدامة والحفاظ على الثروة المائية المشتركة للإنسانية.

¹⁷د. علي عدنان الفيل، مرجع سابق، ص 190-195.