

دور مجلس الدولة في حماية البيئة

د. فرحات فرحات - جامعة الجزائر 1.

مقدمة:

منذ المناظرة الدولية لستوكهولم لسنة 1972 عرف المجتمع الدولي بزوغ الوعي الايكولوجي بالحق والواجب الإنساني في خلق تربية تحسيسية بجمالية المحيط البيئي، و أمام انحراف البعض عن هذا الوعي الايكولوجي أدى إلى وضع سياسة تشريعية دولية و وطنية لحماية البيئة تتمثل في ترسانة هامة من القوانين على المستوى الوطني و الدولي، و في عدة مستويات منها الجنائية، المدنية و الإدارية .

والجدير بالذكر أن الجزائر كانت من الدول السبّاقة التي سارعت إلى إحداث اللجنة الوطنية للبيئة سنة 1974¹، ومن ثم النص على القواعد العامة المتعلقة بالبيئة في دستور 1976/11/22². و في هذا الإطار صدر أول قانون يعتني بحماية البيئة بصفة نوعية سنة 1983³ إلى غاية تعويضه بالقانون الحالي لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الصادر سنة 2003⁴ الذي أعطى للإدارة العامة مهمة تسيير ميدان البيئة بإمكانية إصدار القرارات الإدارية في شكل: الترخيص، المنع، الإلزام، الأعذار، التوقيف المؤقت و كذا توقيع اكراهات مالية في شكل رسوم وآتاوات بيئية.

وبناء على ذلك، قد تنشأ المنازعة البيئية فيظهر هنا دور القاضي الإداري في رقابة مشروعية هذه القرارات الإدارية، و التي تصدر في ميدان البيئة و كذا صلاحية النظر في دعاوى القضاء الكامل.

وللإحاطة بموضوع الدراسة يجدر بنا التطرق إلى خصوصية النزاعات البيئية و من ثم الطرق إلى دور القاضي الإداري في مجال رقابة تطبيق القانون البيئي.

أولاً: خصوصية النزاعات البيئية

الأصل في المنازعة الإدارية البيئية أنها تخضع للإجراءات العادية المتبعة أمام جهات القضاء الإداري والمنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، لكن لوجود قوانين خاصة و تطبيقاً للمبدأ "الخاص يقيد العام" ، فنجد أن المنازعة الإدارية البيئية تتمتع ببعض الخصوصيات لحساسية موضوعها أهمها:

1- من حيث آجال رفع دعوى المشروعية:

بالرجوع إلى المبادئ العامة المنصوص عليها في المادتين: 829 و 907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁵ فقد حدد القانون أجلا ماثلا بالنسبة لرفع دعوى المشروعية سواء أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة و هي مدة (04) أربعة أشهر ، يبدأ سريان حسابها من تاريخ التبليغ الشخصي بالقرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي.

لكن بالرجوع إلى المجال البيئي ، نجد بعض القوانين قد اشترطت أجلا آخر مغاير للأجل المحدد في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية منها مثلا: قانون 91-11 المؤرخ في 27/04/1991 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية أين تنص المادة 13 منه على أجل أقصاه شهر ابتداء من تاريخ تبليغ القرار أو نشره.

كذلك قانون 08-15 المؤرخ في 20/07/2008 الذي يحدد قواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها أين حددت مدة شهر واحد لرفع دعوى الإلغاء ضد الرأي السلبي للجنة الطعن الولائية أمام المحكمة الإدارية من تاريخ تبليغ قرار رفض طلب التسوية.

2- من حيث شروط رفع الدعوى:

تنص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية : " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة و له مصلحة قائمة أو محتملة ، يقرها القانون.

يشير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو المدعى عليه..."

إن شرطي الصفة و المصلحة يقدرهما القاضي الإداري بكيفية موضوعية⁶ . و يشترط المشرع أن تكون المصلحة مشروعة، محققة، شخصية و مباشرة من أجل طلب إلغاء القرار المتجاوز للسلطة و الخاضع لرقابة القاضي الإداري.

إذن الصفة و المصلحة مشروطة في الدعاوى المرفوعة من قبل هيئات المجتمع المدني خصوصا الجمعيات المهتمة بحماية البيئة.

حيث نجد أن قانون البيئة القديم لسنة 1983 أنشأ الجمعيات للمساهمة في حماية البيئة دون توضيح الدور الذي تلعبه أو كيفية تدخلها في هذا المجال. فرأينا أن القضاء في بادئ الأمر لم يعترف للجمعيات بهذا الدور و أحسن مثال⁷ القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء عنابة بتاريخ 25/12/1991 رقم 1130 الفاصل في النزاع القائم بين جمعية حماية البيئة و مكافحة التلوث لولاية عنابة أين طلبت إبعاد خزان الأمونياك

التابع للمؤسسة الذي كان يفرز غازات سامة مضرّة بالصحة مع دفع التعويضات، فرفضت المحكمة طلبها لعدم توافر الصفة في الجمعية و أيدت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقا هذا القرار، ما دام أن موضوع النزاع لا يدخل ضمن أهداف الجمعية.

وفي هذا الصدد نصت المادة 74 من قانون 90-29 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل و المتمم، على أنه يمكن للجمعية التي تشكلت بصفة قانونية و التي تنوي بموجب قانونها الأساسي أن تعمل من أجل تهيئة إطار الحياة و حماية المحيط أن تطالب بالحقوق المعترف بها كطرف مدني.

كما أن المشرع في ظل قانون البيئة 03-10 المؤرخ في 2003/07/19 المتعلق بحماية البيئة قد دعم دور الجمعيات في حماية البيئة بإبداء الرأي و المشاركة في جميع الأنشطة المتعلقة بحماية البيئة و تحسين الإطار المعيشي.

حيث نصت المادة 36 منه على حق الجمعيات في رفع الدعاوى أمام الجهات القضائية عن كل مساس بالبيئة.

و بالتالي تستفيد جمعيات حماية البيئة المعتمدة⁸ من قرينة المصلحة في التقاضي كي تحتج أما القضاء الإداري على أي قرار ل علاقة مباشرة بموضوعها أو نشاطها و له أخطار على البيئة أو يحدث آثار ضارة بها على كل أو جزء من الإقليم الذي تنشط فيه كل جمعية (وطني، جهوي، ولائي، بلدي).

وهنا الأمر ليس مرتبط بالقانون رقم 10/03 فقط بل أي قرار إداري له أثر سلبي على ميدان البيئة و لو كان صادر على أساس قانون آخر.

و يجدر التنويه أن لجوء جمعيات حماية البيئة إلى القضاء الإداري يجب المراعاة فيه إعمال المعيار العضوي في رفع الدعوى الإدارية، أي أن يكون أحد أطراف النزاع شخص من أشخاص القانون العام.

3-مبدأ مشاركة المواطن في حماية البيئة:

لقد نصت المادة 36 من قانون 10/03 سالف الذكر على أنه يحق لكل شخص ضمن الشروط والحدود التي ينص عليها القانون الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة التي تكون بحوزة السلطات العمومية إلى جانب الحق في المشاركة في إعداد القرارات التي يكون لها تأثير على البيئة.

لكم السؤال المطروح هل أن الحق المنصوص عليه في المادة 36 المذكورة أعلاه يتعلق بحرية أساسية بمفهوم الأحكام المتعلقة بالاستعجال في مادة الحريات العامة المنصوص عليها في المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، و التي تسمح للقاضي باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية من أجل حماية هذه الحرية ؟ إلى غاية يومنا هذا لم يحسم القضاء الإداري الأمر.

ثانيا: دور القاضي الإداري في مجال رقابة تطبيق قوانين حماية البيئة

يتمتع القاضي الإداري أثناء سير المنازعة البيئية بصلاحيات واسعة خوله إياها قانون الإجراءات المدنية و الإدارية⁹ و تتمثل هذه الصلاحيات في التدابير المخولة للقضاة عموما بشأن التحقيق في الخصومات إضافة لذلك يأخذ القاضي الإداري في الحسبان التدابير الواردة في مختلف النصوص القانونية السارية المفعول في مجال البيئة فنجد:

1- السهر على حسن تطبيق و تنفيذ الاتفاقيات الدولية:

حسب المادة 32 من الدستور فإن الاتفاقيات الدولية تسمو على القانون ، و أنه في إطار مدى احترام تنفيذ الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها الجزائر بصفة قانونية، نجد على سبيل المثال أن مجلس الدولة (الغرفة الثالثة) قد أصدرت قرارا قضى بإبطال قرار كان قد صدر عن أحد الولاة متضمن منح ترخيص لإحدى المقاولات من أجل استغلال مرملة في ضواحي منطقة رطبة تقع بشرق تلك الولاية ، و قد أسس مجلس الدولة قراره على مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي الوارد في الاتفاقية الدولية المتعلقة بالمناطق الرطبة ذات الأهمية الدولية باعتبارها ملاجئ للطيور البرية، و هي الاتفاقية الدولية المبرمة في 1971/02/02 بمدينة رمزار (إيران) و انضمت إليها الجزائر لاحقا¹⁰ ، و تم الاستناد إلى مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي في القرار القضائي. و هو الوارد في البند الأول من المادة الثالثة من قانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

2- دور القاضي الإداري بخصوص النزاعات المتعلقة بالتهيئة العمرانية :

يبدو من الوهلة الأولى أنه لا توجد علاقة بين رخصة البناء و حماية البيئة ، إلا أنه و بالرجوع إلى القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير يظهر وجود علاقة وطيدة بين حماية البيئة و رخصة البناء خاصة، كون هذه الأخيرة تعبر عن الرقابة السابقة على المحيط البيئي و الوسط الطبيعي.

كما تشترط المادة الثامنة من القانون المذكور أعلاه على أنه يكون تصميم المنشآت و البنايات ذات الاستعمال المهني و الصناعي بكيفية تمكن من تفادي رمي النفايات الملوثة و كل العناصر الضارة.

و في هذا الإطار اعترف مجلس الدولة في قراره رقم 020217 الصادر في 2005/10/18 لرئيس البلدية بحق المقاضاة من أجل إصدار أمر يقضي بتهديم بنايات أنشئت بطريقة اخترقت فيها القواعد الواردة في قانون التهيئة العمرانية حتى و إن كان رئيس البلدية يتمتع بحق إصدار أمر بنفسه لتهديمها و ذلك بناء على مبدأ حق الأسبقية.

و بالرجوع إلى المادة 94 و 123 من قانون البلدية الصادر في 2011/06/28 تختص البلدية في حماية البيئة و المحافظة عليها بمعالجة المياه القذرة و النفايات الجامدة الحضرية و مكافحة التلوث و توسيع وصيانة المساحات الخضراء و تخصيص إطار الحياة.¹¹

وكذلك أكد في القرار الصادر بتاريخ 2010/10/28 رقم 055959 على وجوب عرض ملف رخصة البناء على مصلحة التهيئة و التعمير للمعينة و إعطاء رأيها التقني و لاحظ أن رخصة البناء المطعون فيها تم تسليمها في غياب أي مخطط لشغل الأراضي.

و نجد أنه كثيرا ما تقدم النزاعات حول التهيئة العمرانية حلول تجديدية مقارنة مع النزاعات العامة¹² و هذا ما نلمسه من القرار الصادر عن مجلس الدولة تحت رقم 35080 بتاريخ 2006/10/03 الذي أمر البلدية بأن تضمن السلامة و الصحة العمومية أمام المحل التجاري للمستأنف عليها.

و تلخص وقائع القضية أن المستأنف عليها أثبتت بأن رمي المواطنين نفاياتهم بالقرب من المحل التجاري ألحق بها أضرار تكون ملزمة باتخاذ التدابير اللازمة و الملائمة لمنع مثل هذا السلوك و السهر على النظافة العامة.

إضافة إلى ذلك يظهر دور القاضي الإداري في مراقبة مدى تطبيق مقتضيات المرسوم التنفيذي المؤرخ في 1993/11/09 و خاصة المادة الثانية منه و ذلك من خلال صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2003/06/17 تحت رقم 010834 بحيث توصل إلى القول بأن سحب رخصة الاستغلال من المستأنف للمحلات الخاصة بإصلاح العجلات و قطع الغيار و المطعم المتنقل راجع إلى عدم احترام المادة الثانية المرسوم و التي تنص على أن أنشطة المحلات لا تتلاءم مع الوظيفة الأساسية لسوق الجملة للفواكه والخضر حفاظا على الصحة العمومية.

3- القاضي الإداري حامي المساحات الخضراء:

لقد قدم الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة مبدأ هام بخصوص القواعد التي تأثر على النشاطات المتعلقة بمعالجة النفايات و تخزينها و التخلص منها وذلك في قرار صادر عن مجلس الدولة تحت رقم 032758 بتاريخ 2007/05/23 أين اعتبر أن المكان المخصص لمكب النفايات العمومية بموجب القرار الصادر عن الوالي بتاريخ 1988/05/05 بمساحة تتربع على 40 هكتار لفائدة بلدية أولاد فايت يشكل مساسا خطيرا ليس فقط بالأشخاص و إنما بالطبيعة أيضا، و أضاف أنه لا يمكن أن يكون مكب النفايات في وسط منطقة سكنية حيث قد تمس بسلامة الأشخاص نتيجة الغازات السامة المنبعثة منها و الروائح الكريهة و غيرها من الأشياء الأخرى.

و قد أكد مجلس الدولة في عدة قرارات له على وجوب المحافظة على المساحات الخضراء منها القرار رقم 83284 الصادر بتاريخ 2008/04/03 بناء على دعوى رفعت من جمعية مواطني ورقلة لحماية المساحات الخضراء و ألغى مجلس الدولة رخصة البناء التي تتعلق بقطعة أرض كانت ستخصص كمساحة خضراء لفائدة مواطني ورقلة.

4- تحديد مفهوم القرب الجغرافي و الجوّاري من طرف القاضي الإداري:

لقد أعطى القرار رقم 086603 الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2015/09/17 البعد الحقيقي لمفهوم القرب الجغرافي و الجوّاري و هو عامل حاسم بالغ الأهمية في تقدير وجود أو عدم وجود المصلحة في التدخل و ذلك فيما يتعلق بالمسائل ذات الصلة بالتلوث و الإزعاج بسبب التعرض لهذه الأخيرة.

وتتلخص وقائع القضية أن المستأنفين رفعوا دعوى قضائية ضد بلديتهم لإزالة المفرغة المجاورة لمزرعتهم وبعد تعيين الخبير من طرف مجلس الدولة توصل إلى أن هذه المفرغة لها حدود مع المستأنفين و هي مهمة وغير مراقبة و تفتقد لأبسط المعايير المعمول بها وطنيا و دوليا، و للمحافظة على صحة المواطنين المجاورين والمحافظة على البيئة يتعين إزالة المفرغة، ف قضى مجلس الدولة بإلزام البلدية ممثلة برئيس مجلسها الشعبي بغلق المفرغة العمومية و تحويلها.

خاتمة:

ونخلص في نهاية هذه المقالة إلى القول أن تحقيق حماية البيئة و المحافظة عليها يستدعي إدارة قوية و صارمة في تطبيق قوانين البيئة ن و نجد أن للقضاء الإداري الجزائري دور هام في مجال رقابة الضبط الإداري البيئي بالرغم من أنها رقابة محدودة خصوصا عندما يكون هناك هامش كبير يخول للإدارة بسط سلطتها التقديرية في التصرف.

و ما يمكن قوله أن السلطات المخولة للقضاء الإداري الجزائري مختلفة حسب ما إذا كانت هذه السلطات تمارس في إطار دعاوى تجاوز السلطة أو في منازعات القضاء الكامل.

قائمة المصادر و المراجع:

- DE Jouvenel (B): Organisation de travail et aménagement de l'existence. Reprie dans Arcadis. Essai sur le mileux vivre. 1970.

* نويري عبد العزيز ، مستشار دولة بمجلس الدولة، مداخلة بعنوان "رقابة تطبيق قانون حماية البيئة" اليومين الدراسيين 22 و 23 فيفري 2016 بمقر المحكمة العليا .

* فنيش كمال، عضو بالمجلس الدستوري، مداخلة بعنوان "منازعات البيئة" اليومين الدراسيين 22 و 23 فيفري 2016 بمقر المحكمة العليا .

القوانين:

-الدستور الجزائري 1976.

الدستور الجزائري 1989.

الدستور الجزائري 1996.

قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

قانون 83-03 المؤرخ في 05/02/1983.

قانون رقم 03-10 المؤرخ في 19/07/2003 ج.ر. عدد 43/2003.

قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25/02/2008 .

قانون رقم 12-06 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالجمعيات.

مرسوم رقم 74-156 المؤرخ في 12/07/1974.

مرسوم رقم 82-439 المؤرخ في 11/12/1982.

الهوامش:

¹ مرسوم رقم 74-156 المؤرخ في 12/07/1974.

² المادة 22/152 من دستور 1976 .

³ قانون 83-03 المؤرخ في 05/02/1983.

⁴ قانون رقم 03-10 المؤرخ في 19/07/2003 ج.ر. عدد 43/2003.

⁵ تنص المادة 829 من ق.إ.م.إ: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر..."

و تنص المادة 907 من ق.إ.م.إ: "عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832 أعلاه."

⁶ نويري عبد العزيز، مستشار دولة بمجلس الدولة، مداخلته بعنوان "رقابة تطبيق قانون حماية البيئة" اليومين الدراسيين 22 و 23 فيفري 2016 بمقر المحكمة العليا .

⁷ فنيش كمال، عضو بالمجلس الدستوري، مداخلته بعنوان "منازعات البيئة" اليومين الدراسيين 22 و 23 فيفري 2016 بمقر المحكمة العليا .

⁸ قانون رقم 12-06 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالجمعيات.

⁹ أنظر المواد: 858، 859، 860، 861، 862، 865، 866، 867، 868، 869، 870، 871، 872، 873، 874، 875، 876، 877، 878، 879، 880، 881، 882، 883، 884، 885، 886، 887، 888، 889، 890، 891، 892، 893، 894، 895، 896، 897، 898، 899، 900، 901، 902، 903، 904، 905، 906، 907، 908، 909، 910، 911، 912، 913، 914، 915، 916، 917، 918، 919، 920، 921، 922، 923، 924، 925، 926، 927، 928، 929، 930، 931، 932، 933، 934، 935، 936، 937، 938، 939، 940، 941، 942، 943، 944، 945، 946، 947، 948، 949، 950، 951، 952، 953، 954، 955، 956، 957، 958، 959، 960، 961، 962، 963، 964، 965، 966، 967، 968، 969، 970، 971، 972، 973، 974، 975، 976، 977، 978، 979، 980، 981، 982، 983، 984، 985، 986، 987، 988، 989، 990، 991، 992، 993، 994، 995، 996، 997، 998، 999، 1000.

¹⁰ انضمت إليها الجزائر بموجب المرسوم رقم 82-439 المؤرخ في 11/12/1982.

¹¹ استعمل مصطلح إطار الحياة أول مرة في الجزائر في دستور 1989/02/29 و بقي الاحتفاظ به إلى اليوم، ولكن تعد عبارة "نوعية الحياة" أكثر حركية من عبارة "إطار الحياة" و قد تم استعمال هذا المصطلح أول مرة من طرف الكاتب B. DE GOUVENEL. أنظر DE Jouvenel (B) :Organisation de travail et aménagement de l'existence.Reprise dans Arcadis. Essai sur le milieu de vie.1970 p 60.

¹² - فنيش كمال، المرجع السابق.