

المنازعة الإدارية البيئية - دراسة خاصة لدعوى الإلغاء-

سعاد باعه⁽¹⁾،

⁽¹⁾ طالبة دكتوراه، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر.

البريد الإلكتروني: souad.baa@univ-bejaia.dz

عبد الكريم بودريوه⁽²⁾،

⁽²⁾ أستاذ، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر.

البريد الإلكتروني: abdelkarim.boudrioua@univ-bejaia.dz

الملخص:

يحتل موضوع البيئة الصدارة داخل الدولة، خاصة وأن الحياة لا تكون هادئة إلا في بيئة سليمة خالية من التجاوزات، ولأجل ذلك هيئت الإدارات بمختلف هيئاتها لأجل تحقيق وضمان ذلك، هذا الذي لا يخلو من التأثير سلبا على البيئة، ومن ثم قيام النزاع أمام القضاء خاصة القضاء الإداري من أجل المطالبة بحماية البيئة لما تكون الإدارة طرفا في النزاع.

يعرض النزاع أمام القضاء الإداري بموجب دعوى قضائية، فيختلف موضوعها بالنظر إلى موضوع الطلب القضائي لتتحدد دراستنا الحالية على دعوى الإلغاء البيئية من خلال دراسة مجال اختصاص القاضي الإداري في دعوى الإلغاء المرتبطة بالبيئة وسلطاته في هذا الإطار.

الكلمات المفتاحية:

القضاء الإداري، حماية البيئة، القرارات الإدارية، دعوى الإلغاء، رقابة المشروعية.

تاريخ إرسال المقال: 2025/03/12، تاريخ قبول المقال: 2025/04/25، تاريخ نشر المقال: 2025/06/30

لتهميش المقال: باعه سعاد، بودريوه عبد الكريم، "المنازعة الإدارية البيئية- دراسة خاصة لدعوى الإلغاء"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 16، العدد 01، السنة 2025، ص ص 496-511.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: باعه سعاد، souadbaa6@gmail.com

Environmental Administrative Dispute - a Special Study of the Cancellation Lawsuit-

Abstract:

The issue of the environment takes center stage within the State, especially since life is quiet only in a healthy environment free of abuse, and for this reason the organs of the departments in their various organs in order to achieve and achieve it, which is not without negative impact on the individual or the environment itself, then to bring the dispute before the judiciary, in particular the administrative judiciary in order to demand the protection of the environment when the administration is a party to the dispute.

The dispute is submitted to the administrative court in the context of a legal action, so that its subject matter differs with regard to the subject of the judicial application, so that our current study is limited to the environmental annulment action by studying the field of jurisdiction of the administrative judge in the environmental annulment action and his powers in this context.

Keywords:

Administrative judiciary, environmental protection, administrative decisions, cancellation lawsuit, legality control.

Contentieux administratif environnemental

- Étude spécifique de l'action en annulation -

Résumé:

La question de l'environnement occupe une place centrale au sein de l'État, d'autant plus que la qualité de vie dépend d'un environnement sain et exempt d'abus. Afin de préserver cet équilibre, les différentes administrations sont investies de missions spécifiques, ce qui peut parfois engendrer des conflits impactant directement l'individu ou l'environnement lui-même. Ces différends peuvent être portés devant les juridictions, notamment devant le juge administratif lorsque l'administration est partie au litige, afin d'exiger la protection de l'environnement.

Le contentieux est soumis au tribunal administratif par le biais d'une action en justice dont l'objet varie selon la nature de la demande. Notre étude se concentre

spécifiquement sur l'action en annulation dans le domaine environnemental, en analysant le champ de compétence du juge administratif ainsi que l'étendue de ses pouvoirs dans le cadre de cette action.

Mots-clés:

Justice administrative, protection de l'environnement, décisions administratives, action en annulation, contrôle de la légalité.

مقدمة

يعدّ حقّ اللّجوء أمام القضاء من بين الحقوق والمبادئ المكرسة دستوريا¹، لذلك يجوز لكل من تتوفر فيه الشروط المحددة قانونا تشكيل الدعوى القضائية كإجراء قانوني، وبالتالي نشأة النزاع القضائي بعد استيفاء كافة الإجراءات الشكلية والموضوعية، تلك المقررة ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية سواء أمام القضاء العادي أو القضاء الإداري²، هذا الأخير الذي له سلطة التدخل لأجل حلّ النزاعات التي تكون الإدارة طرفا فيها. تعتبر المنازعات البيئية من بين المجالات الحديثة والمهمة التي قد تعرض على القاضي الإداري، باعتبار أنّ الإدارة طرف أساسي في هذا النوع من المنازعات، خاصة ما تعلّق بقواعد الضبط البيئي سواء تلك المتصلة بالتراخيص الإدارية، دراسة التأثير على البيئة أو مراقبة قواعد الضبط الإداري في إطار فرض الإجراءات الخاصة بحماية البيئة، بالتالي يتدخل القضاء الإداري من أجل التصدي لمختلف المنازعات الناتجة عن هذه الأعمال علما أنّها تصدر على شكل قرارات إدارية من الجهة الإدارية المختصة، فيكون - القرار الإداري - محل دعوى الإلغاء. بناء على ذلك يتعيّن البحث عن دور القاضي الإداري ومساهمته في حماية البيئة في إطار دعوى الإلغاء.

¹ دستور 1996 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر ج ج، عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر ج ج، عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ج ج، عدد 63، صادر في 16 أبريل 2008، بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر ج ج، عدد 14، صادر في 07 مارس 2016 (استدراك ج ر ج ج، عدد 46، صادر في 03 غشت 2016)، معدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، متعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020 ج ر ج ج، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

² قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج، عدد 21، صادر بتاريخ 23 أبريل 2008، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 جويلية 2022 ج ر ج ج، عدد 48، صادر بتاريخ 17 جويلية 2022.

انطلاقاً من هذه الإشكالية تكون الدراسة أساساً قانونية تحليلية ونقدية، من خلال محاولة إبراز مجال اختصاص القاضي الإداري في دعوى الإلغاء المرتبطة بالبيئة (أولاً) ثم دراسة سلطات القاضي الإداري في المنازعة البيئية في إطار دعوى الإلغاء (ثانياً).

أولاً: مجال اختصاص القاضي الإداري في دعوى الإلغاء المرتبطة بالبيئة

تعتبر دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى الإدارية، فهي طعن قضائي ضد القرار الإداري باعتباره محل وموضوع دعوى الإلغاء الذي يُمثّل محور وجوه الأعمال الإدارية الهادفة لتحقيق النفع العام³، أين يمارس القاضي الإداري دوره المكرّس دستورياً من خلال رقابته على مختلف تجاوزات السلطة العامة والحدّ من تصرفات الإدارة المخالفة للقانون⁴.

تتعدد القرارات الإدارية محل دعوى الإلغاء بتعدد مواضيعها، والبيئة كأحد المجالات تمارس الإدارة سلطاتها بتقدير القرارات التي تصدرها قصد تحقيق حماية فعّالة للبيئة، وسيتم دراسة القرارات المرتبطة بالمجال البيئي والأكثر تداولاً أمام القضاء الإداري بموجب دعوى الإلغاء سواء كانت تنظيمية أو فردية.

1. القرارات التنظيمية المرتبطة بالبيئة محل دعوى الإلغاء

يمكن للسلطات الإدارية اتّخاذ ما يستوجب من تدابير وإجراءات لحماية البيئة، مثال ذلك اللوائح التي تصدر تنفيذاً للقوانين البيئية، كلوائح تداول المواد الخطر والنفايات الخطرة، واللوائح الخاصة بالتخلص من القمامة وحماية الصحة العامة والبيئة.

تتخصر دراستنا الحالية على وثائق التخطيط العمراني (المخططات) خاصة وأنها الأكثر تداولاً أمام جهات القضاء الإداري، والمتمثلة في مخطط التهيئة والتعمير إضافة إلى مخطط شغل الأراضي سواء على المستوى المحلي أو الوطني، أين كان الهدف الأساسي للمشروع من وراء وضعها ضمان الاستغلال الأمثل للأراضي والتحكّم في تنظيمها بصرامة بموجب الأحكام القانونية والتنظيمية، وبالتالي وضع حدٍّ للتجاوزات.

³ العشي رائد نعيم، إبطال القرارات الضارة بالأفراد، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2018، ص ص 59-60.

⁴ راجع في ذلك: نص المادة 161 من دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، مرجع سابق.

أ. المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU)

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من أهم الوثائق في المجال العمراني، فيعدّ أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يُحدّد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية أخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية، كما يضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي⁵.

بالتالي يترجم هذا المخطط من الناحية الشكلية والمادية إرادة المشرع في تنظيم وتسيير المجال والتحكم في العقار ومسايرة ومراقبة التوسّع العمراني للمدن، ومن جهة أخرى يترجم انشغالات التخطيط المجالي بمحاولة إيجاد أحسن توازن لمختلف وظائف المجال سواء من حيث البناء أو ممارسة النشاطات الاجتماعية وكذا الثقافية والدينية. يتجسد هذا المخطط في نظام يُرافقه تقرير توجيهي ومستندات بيانية، حيث يمر إعداداه بعدة مراحل إلى غاية المصادقة عليه، من خلال إجراء مداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي، وتبليغه للوالي المختص إقليميا، ثم وفي المرحلة الثالثة قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي باستشارة هيئات على المستوى المحلي بما في ذلك مصلحة الطاقة والنقل وكذا مصلحة توزيع المياه، أو على مستوى الولاية كمصلحة التعمير والفلاحة والأشغال العمومية وكذا مصلحة البيئة والتهيئة العمرانية إضافة إلى مصلحة السياحة... إلخ، ثم تأتي مرحلة إجراء التحقيق من قبل السلطة المختصة، ليكتمل في النهاية بالمصادقة عليه بموجب مداولة بالمجلس الشعبي البلدي ثم إصدار قرار المصادقة على المخطط⁶.

⁵ نص المادة 16 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، عدد 52، صادر في 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بموجب المرسوم التشريعي رقم 94-07 المؤرخ في 18 مايو 1994، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج ر ج ج، عدد 32، صادر في 25 مايو 1994، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 04-06 المؤرخ في 14 أوت 2004، يتضمن إلغاء بعض أحكام المرسوم التشريعي 94-07، ج ر ج ج، عدد 51، صادر في 15 أوت 2004، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، ج ر ج ج، عدد 51، صادر في 15 أوت 2004 (استدراك في الجريدة الرسمية عدد 71، صادر في 10 نوفمبر 2004)، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 17-11 المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج ر ج ج، عدد 76، صادر في 28 ديسمبر 2017.

⁶ العيفايو كريمة، الاعتبارات البيئية في وثائق التعمير المحلية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص القانون العام، فرع قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2019-2020، ص ص 13-14.

إنّ مهمّة تحقيق التوازن الضروري والمطلوب بين متطلبات النمو الاقتصادي، ومتطلبات حماية البيئة الذي يسعى هذا المخطط لتكريسه من خلال الآليات العملية والتطبيقية كمبدأ الترخيص المسبق أو مبدأ دراسة التأثير على البيئة مجالات رحيمة ومناسبة لنشوب خلافات ونزاعات تكون عادة محل دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري¹⁰.

يشكل مخطط شغل الأراضي الأداة الثانية لأدوات التهيئة والتعمير بعد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومن خلاله يتم التحديد بالتفصيل وفي إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأراضي والبناء عليها، فهو من آليات تجسيد أهداف قانون التهيئة والتعمير يتم بموجبه تحديد التوجيهات الأساسية في

¹⁰ مرسوم تنفيذي رقم 07-145 مؤرخ في 19 مايو 2007، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج ر ج ج، عدد 34، صادر في 22 مايو 2007، معدل ومتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 18-255 المؤرخ في 09 أكتوبر 2018، ج ر ج ج، عدد 62، صادر في 17 أكتوبر 2018، معدل ومتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19-241 المؤرخ في 08 سبتمبر 2019، ج ر ج ج، عدد 54، صادر في 08 سبتمبر 2019.

مجال البناء على المستوى المحلي أين يُبين قواعد وحقوق استخدام الأراضي والبناء من حيث الشكل الحضري للبنىات...¹¹.

وفي أكثر الأحيان يطبق على البلدية كاملة أو جزء منها أو أكثر من بلدية، تتقاسم فيما بينها العديد من العوامل المشتركة، خاصة وأنّ مشاكل التعمير والبيئة لا يمكن حصرها ومعالجتها في إطار الحدود الإدارية لبلدية واحدة، مثل ذلك ظاهر البناء الفوضوي المقامة في شكل أحياء في الأراضي المشتركة للبلديات المجاورة.

يمرّ إعداد هذا المخطط بدوره بعدة مراحل إلى غاية المصادقة عليه من خلال إجراء مداولة وإعداد مشروع المخطط وتبليغه إلى الجهات المختصة إضافة إلى استشارة هيئات محدّدة قانوناً، وكذا فتح تحقيق عمومي من خلال عرض المشروع للاستقصاء العمومي لمدة 60 يوماً بناء على قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، أين يقوم بفتح سجل خاص للاستقصاء، في الأخير تأتي مرحلة المصادقة على المخطط¹²، وأي تخلف لهذه الشكليات والإجراءات يؤدي إلى عدم مشروعيتها الخارجية والذي يعتبر أساساً لرفع دعوى الإلغاء كما سيلي تبيانها.

يلعب هذا المخطط دوراً هاماً في حماية البيئة والذي يتبين في المحافظة على الجانب الجمالي العمراني البيئي والأهداف المسطرة له في الحفاظ على الرونق الجمالي للبيئة العمرانية، والتأكيد على المواقع الثقافية والعمومية والمساحات الخضراء داخل الوسط الحضري، كما يسعى هذا المخطط إلى حماية المساحات الحساسة والمناظر والمواقع، ويعين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها ضماناً لحماية البيئة، كما يعمل على تنظيم العقار الصناعي ويأخذ في الحسبان الإجراءات الضرورية والطرق الصحيحة لحماية البيئة والتخلص من النفايات، بالتالي فهذا المخطط يعد وسيلة قانونية محلية لحماية البيئة¹³، بناء على ذلك، تكون هذه الوثيقة الأساس المرجعي للعديد من القرارات الإدارية والتي تكون الأهداف والاعتبارات البيئية محل المنازعة البيئية أمام القضاء الإداري بموجب دعوى الإلغاء.

¹¹ راجع في ذلك: نص المادة 31 من القانون رقم 90-29، يتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.

¹² المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر ج ج، عدد 26، صادر في 1 يونيو 1991، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-318 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج ر ج ج، عدد 62، صادر في 11 سبتمبر 2005، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 18-189 المؤرخ في 15 يوليو 2018، ج ر ج ج، عدد 43، صادر في 18 يوليو 2018.

¹³ غواس حسينة، "دور التخطيط العمراني في حماية البيئة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص، كلية الحقوق والحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2017، ص 353.

2. القرارات الفردية المرتبطة بالبيئة محل دعوى الإلغاء

تتعدد القرارات الفردية المُتصلة بالبيئة تأثيراً وتأثراً بتعدد مواضيعها كالحظر والإلزام ونظام التقارير والتراخيص¹⁴ بمختلف أنواعها، والتي تعدّ وسيلة من وسائل الضبط الإداري¹⁵ ومن ثم خضوعها لرقابة القاضي الإداري بموجب دعوى الإلغاء، هذه القرارات المجسدة لمبدأ الوقائية البيئية من خلال القيام بالتدابير المناسبة لصيانة المجالات المحمية مثلاً، خاصة وأنّ الحق في البيئة السليمة مكرس دستورياً بمنظور المادة 21 من الدستور الجزائري¹⁶، وسيتم دراسة كل من الرّخص في مجال التعمير، وكذا رخصة استغلال المنشآت المصنفة.

أ. الرّخص في مجال التعمير

يعتبر نظام الترخيص الإطار القانوني للحدود الواردة على تصرفات الغير خاصة في مجال التهيئة والتعمير، وقد وضع المشرع الجزائري منظومة قانونية من خلالها تم تحديد مقاييس شغل الأراضي سواء بمنع أو فرض أشكال معينة لاستغلالها بناءً على مجموعة من الأدوات كما هو الشأن بالنسبة لشهادة التعمير وشهادة المطابقة، إضافة إلى رخصة البناء والهدم، والتي تضمنها بالتفصيل القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير التي تعدّ وسائل رقابة قبلية من طرف السلطة الإدارية المختصة.

أراد المشرع من خلال فرض التراخيص أن يكون استغلال الأراضي للتعمير مُحكماً ومُنظماً تنظيماً صارماً بموجب أحكام قانونية وتنظيمية قصد الحدّ من التجاوزات في مجال البناء، مُهتماً بمشاكل العمران والبيئة أين حاول التوفيق بين النمو العمراني والمحافظة على الجانب البيئي، فإذا كانت أدوات التهيئة والتعمير - بما فيها الترخيص¹⁷ - تسعى نحو عقلنة استعمال هذا المجال ومراقبة التوسع العمراني والحضري، فالمشرع أوجب ضرورة

¹⁴ يقصد بالترخيص بوجه عام ذلك الإجراء الذي بموجبه تقوم جهة الإدارة بالتحقق من أنّ النشاط المطلوب الترخيص به لا يتضمن أي مخالفة للقانون أو لمقتضياته، وقد كرس المشرع الجزائري نظام الترخيص في مجال التعمير، حيث قيد عمليات شغل الأراضي بضرورة الحصول على إذن مسبق من الجهتين الإدارية المختصة، وبالتالي هذه التراخيص تشكل آليات وقائية تسمح للإدارة ببسط رقابتها على المجال العمراني كما لها أهمية من حيث كونها ضماناً قانونية لتفعيل مقتضيات وثائق التعمير بما فيها المقتضيات البيئية.

¹⁵ زهدور السهلي، "الرخص كنظام لحماية البيئة"، مجلة القانون العقاري والبيئة، العدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، 2013، ص ص 57-58

¹⁶ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

¹⁷ أما من حيث الجهة أو السلطة المختصة بإصدار التراخيص فقد تكون من السلطات المحلية كاختصاص أصيل لرئيس البلدية أو الوالي في مجال البناء مثلاً أو تكون السلطات المركزية بالنسبة لإقامة مشاريع ذات الأهمية وهذا بعد أخذ الرأي الاستشاري للجهة

إدراج البعد البيئي في مضمونها وفي الإجراءات المتبعة عند إعدادها، وذلك من خلال تجسيدها لمبدأ الإدماج البيئي ومبدأ الاحتياط البيئي¹⁸.

اتّبع المشرع نفس الاتجاه فيما يخص رخصتي التجزئة والهدم، فيقصد برخصة التجزئة تلك الوثيقة الإدارية الصادرة بموجب قرار إداري ترخص الإدارة بموجبها لمالك الوحدة العقارية تقسيمها إلى أجزاء دون إغفال المقتضيات البيئية، أما بالنسبة لرخصة الهدم كذلك الرخصة التي تُمنح مثلاً بغرض إزالة بناية في مكان مُصنّف أو في طريق التّصنيف في قائمة الأملاك التاريخية أو المعمارية أو السياحية أو الثقافية أو الطبيعية، على هذا الأساس فأبي إخلال بهذه الإجراءات والأهداف يؤدي لا محال للإلغاء أمام القضاء الإداري من خلال إجراءات دعوى الإلغاء.

ب. رخصة استغلال المنشآت المصنّفة

تهدف رخصة استغلال المؤسسة المصنّفة¹⁹ إلى تحديد تبعات النشاطات الاقتصادية على البيئة والتكفل بها، فتعدّ وثيقة إدارية تثبت أنّ المنشأة المصنّفة المعنية تطابق الأحكام والشروط المتعلقة بحماية وصحة وأمن البيئة المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما²⁰.

المحلية المختصة، والذي من خلاله تمكين الإدارة من التدخل مسبقاً واتخاذ الاحتياطات اللازمة لحماية البيئة، راجع في ذلك مريم لبيد وحديد بن عيلة، "مفهوم وآليات الضبط الإداري البيئي في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 3، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، ص 1346.

¹⁸ بالتالي فقواعد التهيئة والتعمير لم تهمل الجانب البيئي بل أدرجت بعض الاعتبارات التي تحرص على مراعاة التوازن بين أشغال التهيئة والتعمير وبين مقتضيات حماية البيئة، وذلك من خلال تقييد قابلية البناء بالقطع الأرضية التي تراعي الاقتصاد الحضري والاستغلال الفلاحي وأهداف المحافظة على التوازنات البيئية، راجع في ذلك نص المادة 4 من القانون رقم 90-29، يتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.

¹⁹ يقصد بالمنشآت المصنفة تلك المصانع والورشات والمشاغل ومقالع الحجارة والمنجم وبصفة عامة المنشآت التي يستغلها أو يملكها كل شخص طبيعي أو معنوي والتي قد تتسبب في أضرار على الصحة العامة والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية أو قد تسبب براحة الجوار، راجع في ذلك نص المادة 18 من القانون 03-10، المؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43، صادر في 20 يوليو 2003، معدل بالقانون رقم 06-07، المؤرخ في 13 مايو 2007، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج ر ج ج، عدد 31، صادر في 13 مايو 2007، وبالقانون رقم 11-02، المؤرخ في 17 فبراير 2011، يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 13، صادر 28 فبراير 2011.

²⁰ مرسوم تنفيذي رقم 06-198 مؤرخ في 31 مايو 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر ج ج، عدد 37، صادر في 04 يونيو 2006، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 22-167، المؤرخ في 19 أبريل 2022، ج ر

تخضع للترخيص المنشآت المصنفة التي تُشكّل أكبر خطر على المصالح التي أشارت إليها المادة 74 من قانون حماية البيئة²¹، أين تضمّنت هذه الأخيرة قائمة المنشآت المصنفة المقسمة إلى صنفين بناء على حجم أو مستوى التلوث والأضرار التي تتسبّب فيها المنشآت للمصالح، كما صنف القانون الترخيص إلى عادي وآخر مؤقت²².

باعتبار أنّ رخصة استغلال المؤسسات المصنفة تمنح لشخص محدّد ومعين بذاته، سواء كان طبيعياً أو معنوياً فإنّها تُعدّ بمثابة قرار إداري انفرادي يتميز بكونه ذو طابع ضبطي خاص يهدف إلى إدراج نشاط المؤسسة المصنفة لما يستجيب للأحكام والشروط المتعلقة بحماية البيئة والمنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، كما أنّها وكما سبق ذكره أعلاه تنحصر على المؤسسات المصنفة التي قد تُرتّب أخطاراً كبرى على البيئة. بناء على ذلك فأيّ إخلال في شروطها أو أهدافها المحدّدة والمقررة قانوناً يمنح لمن له صفة ومصلحة الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري وفقاً لما هو مقرّر قانوناً.

ثانياً: سلطات القاضي الإداري في إطار دعوى الإلغاء المرتبطة بالبيئة

يتصدّى القضاء الإداري بمختلف درجاته لمختلف المنازعات الإدارية، سواء كان قاضي الموضوع أو قاضي الاستعجال وذلك بالنظر إلى طبيعة موضوع الدعوى المرفوعة، ومن ضمن تلك المصنفة بدعوى الموضوع دعوى الإلغاء التي تختص بالنظر فيها المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً كدرجة أولى للتقاضي والمحاكم الإدارية للاستئناف كدرجة ثانية ومجلس الدولة كجهة نقض وفقاً لقواعد الاختصاص المقررة ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية²³.

يراقب القاضي الإداري من خلال دعوى الإلغاء مدى مشروعية القرارات الإدارية في الأركان الداخلية منها أو الخارجية²⁴ والمجال البيئي بمختلف مواضيعه يعتبر مجالا خصبا للقضاء الإداري من خلال رقابة الأعمال

ج ج، عدد 29، صادر في 24 أبريل 2022، معدل ومتعم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 24-196، المؤرخ في 11 يونيو 2024، ج ج ج ج، عدد 42، صادر في 19 يونيو 2024.

²¹ قانون 03-10، مرجع سابق.

²² طه طيار، "قانون المنشآت المصنفة لحماية البيئة"، مجلة إدارة، العدد 2، 1992، ص ص 9-12.

²³ قبائلي طيب، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية: النظام القضائي الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2023، ص ص 85-89.

²⁴ كمال محمد أمين، "رقابة القاضي الإداري على أوجه إلغاء قرارات الترخيص بالبناء"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014، ص 249.

الصادرة في هذا الإطار، فتكون كغيرها من الأعمال الإدارية خاضعة لرقابة القاضي الإداري بموجب دعوى الإلغاء، والتي توجه ضد القرارات المخالفة لقواعد حماية البيئة المتعارف عليها (1) أو القرارات التي تهدف الهيئات الإدارية من ورائها نحو تقييد النشاطات الوقائية لبعض عناصر البيئة (2).

1. إلغاء القاضي الإداري للقرارات الإدارية المخالفة لقواعد حماية البيئة

تتجسد رقابة القاضي الإداري من خلال السهر على التطبيق الصحيح للنظم القانونية المتعلقة بالمجال البيئي، من خلال الإقرار القانوني بأهلية وصلاحيات الأطراف الفاعلة في المجال البيئي بإخطار الهيئات القضائية الإدارية بكل حالات المساس بالبيئة، وذلك من خلال الطعن في القرارات والتدابير الإدارية التي تحتوي على مخالفات وتجاوز للإجراءات والقواعد القانونية المتعلقة بهذا المجال.

تعتبر الجمعيات إحدى مؤسسات المجتمع المدني التي تتولى الدفاع عن المصالح العامة للمواطنين، وقد سعى المشرع نحو الاعتراف لها بحق التقاضي والمكرّس فعلا بموجب المادة 17 من القانون المتعلق بالجمعيات²⁵، فلها اللجوء أمام القضاء المختص من أجل المطالبة بإلغاء قرارات سلطات الضبط البيئي الماسة بالبيئة.

أما بالنسبة لضرورة مراعاة البعد البيئي عند إعداد أدوات التهيئة والتعمير فيكون ذلك مثلاً بدراسة التأثير على البيئة وضرورة استشارة الجهات المعنية بالبيئة، وكذا سعيها نحو المحافظة على الصحة العامة والسكنية العامة والأمن العام ويقابله في المبادئ العامة لحماية البيئة ما يعرف بمبدأ الحيطة، ومتى استبعدت هذه الإجراءات فإنه سوف تكون دون أي شك غير مشروعة وبالتالي محل دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، إضافة إلى الرقابة على مشروعية القرار الإداري بصفة عامة سواء الداخلية منها أو الخارجية²⁶، وذلك بالنظر إلى كل من الاختصاص والشكل والإجراءات إضافة إلى عيب مخالفة القانون والانحراف في استعمال السلطة²⁷.

تظهر مخالفة الإدارة لقواعد حماية البيئة من خلال الترخيص لنشاطات في أوساط طبيعية لها حماية أو بالقرب منها، أو الترخيص باستغلال مناطق طبيعية في غير وجهتها الأصلية، في هذه الحالة تكون سلطات

²⁵ قانون رقم 06-12 مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات، ج ر ج ج عدد 02، صادر في 15 يناير 2012.

²⁶ ناتوري سمي، النظام القانوني لترخيص التعمير والمنازعات الناشئة عنها، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2019، ص 131 وما يليها.

²⁷ قتال منير، القرار الإداري محل دعوى الإلغاء، رسالة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 55 وما يليها.

القاضي الإداري عند مراقبة هذه التجاوزات بالنظر في مدى إلزامية القانون المنظم لها، فكلما كانت الإدارة بصدد سلطتها التقديرية كلما تراجعت رقابة القاضي، أما في حالة وجود قواعد أمرية وملزمة فهنا يقوم القاضي بإلغائها. كما تثبت للقاضي الإداري سلطة رقابة الإجراءات في إطار دعوى إلغاء القرار وذلك بالنظر ورقابة الترتيبات القبلية وشكلها، أين يترتب على مخالفتها من قبل الإدارة مخاصمتها أمام القضاء الإداري لطلب إلغاء القرار، ونجد في هذا الصدد شكليات وإجراءات جوهرية وأخرى ثانوية، فيتربط على مخالفة الأولى إلغاء القرار كالاستشارة، الاقتراح، التقرير المسبق، غياب دراسة أو موجز التأثير على البيئة لمشروع ما.

اعتبر القضاء الإداري الفرنسي غياب أو عدم كفاية الدراسة البيئية التي تشكل عنصراً أساسياً من عناصر التقرير التقييمي عيباً إجرائياً يستدعي إلغاء مخطط التعمير، إذ قضت المحكمة الإدارية لـ "Nantes" بتاريخ 27 أبريل 2009 بعدم المشروعية الخارجية للمخطط المحلي للتعمير الخاص بـ «Angers- Loire métropole» حيث تضمن المخطط إنشاء «un emplacement réservé» دون القيام بتحليل الوضع البيئي للموقع المعني، ولا تحديد التأثيرات البيئية الناجمة عن هذا المشروع، فضلاً عن عدم تبرير بعض الخيارات المعتمدة في قسم التهيئة والمتعلقة أساساً بحماية المساحات المشجرة، وعلى هذا الأساس قررت المحكمة إلغاء مخطط التعمير لوجود عيب في الشكل²⁸.

ومن بين اجتهادات القضاء الإداري الجزائري التي تؤكد ضرورة مراعاة سلطات الضبط للبعد البيئي عند إصدارها للتراخيص، نجد قرار مجلس الدولة رقم 032758 الصادر بتاريخ 23 ماي 2007 الفاصل في قضية جمعية حماية البيئة لبلدية بابا أحسن ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية أولاد فايت، والذي أيد بموجبه الاستئناف الذي تقدمت به الجمعية والتي تهدف من ورائه إلغاء القرار الولائي المؤرخ في 05 ماي 1988 المتضمن تخصيص قطعة أرضية ذات مساحة 40 هكتار لفائدة بلدية أولاد فايت المخصصة لإنشاء قمامة عمومية. وعلى إثر هذا الاستئناف أصدر مجلس الدولة قراراً بتاريخ 01 أبريل 2003 قضى بتعين ثلاث خبراء مختصين في الفلاحة والعقار، بناء عليها تبين أن إنشاء المفرغة العمومية ستؤدي إلى أضرار متعددة الصفات بالبيئة نتيجة عدم احترام الشروط التقنية لإنشائها بذلك قضى مجلس الدولة بتأييد القرار المستأنف وبإلغاء قرار تخصيص القطعة الترابية للمفرغة العمومية²⁹.

²⁸ WOLFF Nathali, « L'exigence croissante du juge sur la précision des documents d'urbanisme », AJDA, 2009, p.p. 1905-1908.

²⁹ قرار مجلس الدولة رقم 032758، الصادر بتاريخ 23 ماي 2007، مجلة مجلس الدولة، عدد 2009، ص 9.

أما بالنسبة لإغفال الإجراءات الاختيارية التي نص عليها قانون البيئة، فإنه لا تؤثر على صحة القرار الإداري، أما الشكليات فإنها لا توجد شكليات خاصة بالقرارات المتعلقة بحماية البيئة بالتالي تطبيق القواعد العامة ومن ثم يشترط فيها ما يشترط في القرارات الإدارية العادية.

بناء على هذا فإن رقابة القضاء يقف عند المشروعية أو عدمها، وفي هذا الإطار نجد المشرع الفرنسي في قانون التعمير قد كرس آلية الدفع بعدم مشروعية القرار التنظيمي عند الطعن في قرار فردي صادر تطبيقاً له من خلال المادة 1-600 L من قانون التعمير الفرنسي³⁰ - **الطعن غير المباشر** - فيمكن إثارة عدم مشروعية مخطط التناقص الحضري أو المخطط المحلي للتعمير أو خرائط البلدية عن طريق الطعن غير المباشر والدفع بعدم مشروعيتها في أجل 6 أشهر تحت طائلة عدم القبول إلا في حالات معينة كغياب تقرير العرض أو الوثائق البيانية، أو مخالفة قواعد التحقيق العمومي أين يمكن الطعن فيها حتى بعد استيفاء هذه المدة³¹.

2. رقابة القاضي للطابع الوقائي للقرارات الإدارية محل المنازعة البيئية

تتميز قواعد القانون البيئي بكونها قواعد وقائية فهي قواعد تضبط وتحافظ على البيئة على نحو مسبق خاصة وأنه يمكن أن يتم الإضرار بها بشكل قد يصعب تداركه وبالتالي لا بد من اتخاذ الإجراءات اللازمة لتجنب وقوع الضرر، فيتدخل القضاء الإداري تطبيقاً لمبدأ الوقاية بناء على الدراسات التقنية القائمة على دراسة مدى التأثير ودراسة الخطر على البيئة، أين يقوم برقابة قرار الموافقة على الدراسة وبالتالي رقابة قرار منح الترخيص من عدمه³².

يتدخل القاضي الإداري لأجل فحص مشروعية دراسة التأثير شكلاً ومضموناً من خلال الدعاوى المرفوعة ضد القرار المبني على دراسة أو موجز التأثير، فأياً خطأ أو عدم مشروعية في محتواه يشكل عيباً في الإجراء وبالتالي إلغائه، إذ من حيث الشكل يشترط اشتمالهما على العناصر المقررة قانوناً كإتمام الدراسة قبل فتح التحقيق العمومي حول المشروع، أما الرقابة من حيث المضمون فإنه يشترط احترام مبدأ التناسب من خلاله يتم دراسة

³⁰ C.Urb. français, In : <https://www.legifrance.gouv.fr/>

³¹ CARPENTIER Élise, SOLER-COUTEAUX Pierre, Droit de l'urbanisme, 6^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2015, p.p. 284-285.

³² بن موهوب فوزي، إجراء دراسة مدى التأثير كآلية لحماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2011-2012، ص ص 114-115.

- تعتبر الوقاية والحيطة مبدأين متكاملين فعند معرفة التأثير والخطر يكون مبدأ الوقاية هو المطبق، أما في حالة ما إذا كان الخطر غير مؤكد فإنه يطبق مبدأ الحيطة في انتظار تأكيده ومن ثم تطبيق مبدأ الوقاية.

التأثيرات على البيئة ويحدد مصدر وطبيعة وخطورة التأثيرات خاصة عند الترخيص المتعلق بالمنشآت المصنفة كما يشترط أن تكون الدراسة كاملة وجدية.

بما أنّ تكيف دراسة التأثير وثيقة تحضيرية لقرار إداري يجعل رقابة القاضي الإداري عليها رقابة غير مباشرة، أين يكون ذلك من خلال رقابته على القرارات المرتبطة بها فيحق اللجوء أمام القضاء لأجل الطعن في القرارات المتعلقة برفض الدراسة مثلاً، منه فتدخل القاضي الإداري ليس فقط لتقييم دراسة التأثير عن طريق فحص بسيط لمحتوى الملف وإنما يتعداه من خلال التأكد من قيمة هذا المحتوى الذي يجب أن يتضمن عناصر دقيقة، ملموسة ومفصلة بالشكل الذي يسمح من خلاله بالتنبؤ بخطورة الآثار التي يمكن أن تخلفها على البيئة، كما يحق له في نفس السياق إلغاء العمل الإداري الذي تتوقف عليه صحة وسلامة ونظامية دراسة التأثير وذلك إذا ما ثبت تقليل شأن هذه الأخيرة للبيئة وعدم حمايتها، خاصة وأنها مفروضة على المنشآت المصنفة، أو بالنظر إلى عدم جديتها³³.

فيعد من العيوب الجوهرية وبالتالي إلغاء القرار لعدم كفاية دراسة التأثير وسطحيته، وكذا عدم تناسب محتوى الدراسة مع أهمية المشروع³⁴، إضافة إلى عدم تحديد التدابير التي من شأنها إزالة أو تخفيف أو تعويض الآثار السلبية للمشروع على البيئة غير أنه لا يمكن للقاضي الإداري إثارة ذات العيب من تلقاء نفسه.

يعتبر تدخل القاضي الإداري أيضاً من خلال الرقابة على ركن السبب على قدر كبير من الأهمية، أين يقوم من خلاله بالبحث عن الأسانيد والدوافع التي أدت إلى إصدار القرار، أين يعبر السبب عن حالة واقعية سواء كانت مادية أو قانونية تسبق القرار الإداري وتدفع الإدارة إلى التدخل بواسطته، وذلك في حالة عدم الوجود المادي للوقائع، فإنه يلغى القرار نظراً لعدم مشروعية السبب بانعدامه، أو وجود الخطأ في التكيف القانوني للواقعة، إضافة إلى رقابة مدى ملائمة الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار المتعلق بالبيئة³⁵.

³³ بن خالد السعدي، "الرقابة المؤسساتية على دراسة التأثير في مجال المنشآت المصنفة: مقاربة نقدية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2018، ص 351.

³⁴ C.E, 12 novembre 2007, précité; C.A.A. Bordeaux, 5^{ème} Chambre (formation à 3), du 24 janvier 2012, n° 11BX00555, inédit au Recueil Lebon, En ligne: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000025210005/> consulté le 08-03- 2025.

³⁵ العيفاوي كريمة، الاعتبارات البيئية في وثائق التعمير المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 376.

تكاد تنعدم الرقابة القضائية على القرارات المتعلقة بالبيئة فيما يخص وجود عيب انعدام الوجود المادي للوقائع بسبب خضوع صدور هذا النوع من القرارات لدراسات ميدانية وإجراءات قبلية، مما يجعل إثارة ذات العيب أمام القضاء قليلة، أما بالنسبة للرقابة على مدى وجود خطأ في تقدير الوقائع وتناسبها مع القرار الإداري أو ما يسمى برقابة الملاءمة، فرغم أنه ليس للقاضي سلطة في ذلك نظرا لتمتع الإدارة بصلاحيات تقدير هذه الملاءمة - ملاءمة الوقائع صدور القرار -، إلا أنه قد يسمح له برقابة الحد الأدنى كاستثناء لهذا المبدأ³⁶، بالتالي فهو عند تسليط رقابته على القرار الإداري فإنه غالبا ما يبحث في مدى وجود الخطأ البين (الجسيم) في التقدير الذي يظهر بدرجة واضحة يمكن ملاحظته مباشرة دون اللجوء لأهل الخبرة³⁷.

إن تمكين القاضي الإداري من ممارسة رقابته بموجب قواعد قانونية عامة ومجردة لا يعني بالضرورة أنه مدافع فعليا على البيئة، بالنظر على وجه الخصوص إلى ما هو ملاحظ من الناحية الواقعية والتطبيق، خاصة فيما يخص الدور الاجتهادي كون أنه غير متاح له بكثرة في الجزائر، إذ يشوبه نوع من الغموض خاصة وأن سلطاته قضائية أكثر منها اجتهادية وفقا لما هو مقرر قانونا، على عكس ما هو ملاحظ بالنسبة للقضاء الفرنسي باعتباره قاضي مشروعية وملاءمة، فيقوم باستحداث وإنشاء مبادئ قانونية مرتبطة بالبيئة نظرا لحدائته ومن ثم كان مجالا خصبا لتوسيع الاجتهاد القضائي فيه³⁸.

طبقت نظرية الخطأ البين في التقدير في القضاء الفرنسي أين نجد القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي والذي من خلاله تم تأييد حكم المحكمة الإدارية "Strasbourg" القاضي بإلغاء مخطط شغل الأراضي المنشئ لمنطقة صناعية جديدة قرب موقع طبيعي محمي ومصنف بموجب قرار وزاري لبلدية "Bennwihr" وقد اعتبرته المحكمة خطأ بينا في التقدير³⁹.

³⁶ المرجع نفسه، ص 377.

³⁷ العيفايو كريمة، "الحماية القضائية للبيئة في إطار دعوى إلغاء مخططات التعمير"، المجلة الشاملة لحقوق الإنسان، عدد 2، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، جوان 2022، ص ص 114-115.

³⁸ زروق العربي، حميدة جميلة، "اختصاص القاضي الإداري في مجال المنازعات البيئية"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، عدد 2، جامعة ابن خلدون، تيارت، جوان 2018، ص 186.

³⁹ CE, 1/4 SSR, 21 octobre 1990, commune de Bennwihr, req. N° 115248, In : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007871987> consulté le 01-03- 2025.

خاتمة

يتدخل القاضي الإداري في إطار المنازعة البيئية أمام جهات القضاء الإداري، أين يساهم كثيرا تفعيل وتطوير قواعد حماية البيئة بموجب دعوى الإلغاء المرفوعة ضد القرار الإداري المتعلق بالمجال البيئي الفردي منه أو التنظيمي، من خلال فحص مشروعيته وملاءمته، ليحدد مصيره والدعوى برمتها، فإذا ثبت عدم مشروعيته أبطل القاضي مفعول القرار مع كل ما يتضمنه من آثار، فتتحدد سلطاته إذا في التحقق من مشروعية القرار ولا يملك بذلك إلا أن يحكم بإلغاء القرار المطعون فيه أو برفض الطعن، إضافة إلى رقابة الملاءمة وذلك في مواضيع ومواقف معينة خاصة إذا ما تعلقَت الدعوى خاصة بركن السبب من خلال تقدير الوقائع الدافعة لصدور القرار. غير أن واقع المطالبة بإلغاء القرارات في المجال البيئي في إطار المنازعة البيئية تكاد تكون منعدمة، نجم عنه غياب الاجتهادات القضائية، ذلك لعدم وجود الردع اللازم والمتابعة الجدية لأعمال الإدارة بالنظر لعدم الوعي بقواعد البيئة. على هذا الأساس ينبغي التوعية الفعالة بالحقوق في الأمن البيئي وحمايتها لدى العام والخاص مع إمكانية متابعة أي شكل من أشكال الإضرار بها أمام القضاء بصفة عامة والقضاء الإداري بصفة خاصة، إضافة إلى تكوين قضاة متخصصين في المجال مع تشكيل محاكم مختصة فيها نظرا لتشعب مواضيع البيئة والقوانين القائمة على حمايتها، هذا الأخيرة التي كان من الأفضل جمعها في مدونة واحدة إذ يصعب الإلمام بكل القوانين البيئية خاصة من طرف الخواص والجمعيات البيئية المدافعة على هذه الأخيرة.