دور القضاء الإداري الإستعجالي في حماية البيئة العمرانية

بربيح محي الدين، باحث دكتوراه جامعة وهران 2

الملخص:

تتميز الرخص العمرانية كمعظم القرارات الإدارية بكونها قابلة للتنفيذ فورا بعد صدورها رغم الطعن فيها بالإلغاء وذلك من أجل عدم السماح بعرقلة نشاط الإدارة الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة ، لكن قد ينجم عن تنفيذ تراخيص أعمال البناء والتعمير أضرارا بالبيئة يصعب أو يستحيل تداركها نتيجة تطبيق هذا المبدأ ناهيك على أن إجراءات الطعن بإلغاء تراخيص البناء تتطلب وقتا طويلا لصدور قرار قضائي مما يجعل بعض الوضعيات تفلت من الرقابة القضائية في حينها ، ومن أجل تفادي مثل هذه الوضعيات المحرجة وبهدف وضع حد للأخطاء والمخالفات المرتكبة قبل إستفحالها وتدارك ما لا يمكن تداركه وتصحيحه بسهولة فيما لو تم تنفيذ مشروع البناء ، وضع المشرع الجزائري آلية قانونية وقائية تدعى "**تدابير وقف تنفيذ القرار المطعون فيه** " تسمح لكل من له صفة ومصلحة بطلب وقف أشغال البناء المخالف للقانون والتنظيم ولمضمون الرخص المسلمة للباني إلى حين الفصل في دعوى الموضوع .

Abstract:

Most of the administrative decisions are characterized by the fact that they are forced immediately after they are issued, despite the appeal of cancellation, in order not to allow the administration's activity aimed at the public interest, However, the implementation of building and construction permits may cause damage to the environment that is difficult or impossible to remedy as a result of the application of this principle. Not to mention that the procedures for appealing the revocation of building permits require a long time for a judicial decision , Which makes some situations get out of judicial control in a timely manner, and in order to avoid such embarrassing situations and with the aim of putting an end to the mistakes and irregularities committed before their recovery and remedying what can not be corrected and easily corrected if the construction project was implemented

As a result, the Algerian legislator has put in place a preventive legal mechanism called "measures to stop the implementation of the contested decision" which allows anyone who has the status and interest to request the suspension of construction works that violate the law and regulation and the contents of the licenses granted to the builder until the case is settled.

مقدمة

إزدادت أهمية قضاء الإستعجال الإداري وتعاظم دوره بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، إذ خطى المشرع خطوة كبيرة نظرا للتعديلات الهامة التي وردت ضمن الباب الثاني من الكتاب الرابع تحت عنوان " **في الإستعجال** "، سمحت نصوصه للمتضررين من نشاطات الإدارة المختلفة إمكانية اللجوء إلى القاضي الإداري للحصول على الحماية القضائية المستعجلة للحق الذي يخشى عليه من فوات الوقت متى توفرت الشروط القانونية المطلوبة ، مسايرا في ذلك المشرع الفرنسي الذي أصدر قانونا خاصا بالإستعجال أمام الجهات القضائية الإدارية [(1)] ، رغم أن هذه التعديلات ليست وليدة الإجتهاد القضائي الوطني ولا نتاج المنازعات المرتبطة بهذا الموضوع نظرا لإنعدام المبادرة من طرف قضاؤنا .

وتتميز الرخص العمرانية كمعظم القرارات الإدارية بكونها قابلة للتنفيذ فورا بعد صدورها رغم الطعن فيها بالإلغاء إعمالا لمبدأ الأثر غير الموقف للطعن ضد القرارات الإدارية [(2)]، وذلك من أجل عدم السماح بشل نشاط الإدارة الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة ، لكن قد ينجم عن تنفيذ تراخيص أعمال البناء والتعمير أضرارا بالبيئة يصعب أو يستحيل تداركها نتيجة تطبيق هذا المبدأ ناهيك على أن إجراءات الطعن بإلغاء تراخيص البناء تتطلب وقتا طويلا لصدور قرار قضائي ، مما يجعل بعض الوضعيات تفلت من الرقابة القضائية في حينها ، ومن أجل تفادي مثل هذه الوضعيات المحرجة ، وبهدف وضع حد للأخطاء والمخالفات المرتكبة قبل إستفحالها وتدارك ما لا يمكن تداركه وتصحيحه بسهولة فيما لو تم تنفيذ مشروع البناء ، وضع المشرع الجزائري آلية قانونية وقائية تدعى " **تدابير وقف تنفيذ القرار المطعون فيه** " أي وقف تنفيذ أعمال البناء المخالف للقانون والتنظيم ولمضمون الرخص المسلمة للباني إلى حين الفصل في دعوى الموضوع [(3)].

---

[1] - Loi N° 2000/597 du 30/06/2000 , relative au réfère devant les juridictions administratives introduit dans le code de justice administrative français .

[2]– تنص المادة 833 ق إ م إ على مايلي : " **لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية ، تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه ما لم ينص القانون على خلاف ذلك** " ، وهو نفس المبدأ مكرس أمام مجلس الدولة ، إذ تنص المادة 910 ق إ م إ على ما يلي : " **تطبق الأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ المنصوص عليها في المواد 833 إلى 837 أعلاه أمام مجلس الدولة** " .

وقد أكد مجلس الدولة ذلك في عدة قرارات من بينها : القرار رقم 1108 الصادر بتاريخ 2005/11/15 عن الغرفة الخامسة بين (أعضاء المستثمرة الفلاحية الجماعية مجدوبي رقم 06) ضد (ف .إ ومن معه) الذي جاء فيه : "**حيث أنه من الثابت قانونا وفقها وقضاءا ، أن القرارات الإدارية تعد نافذة بمجرد صدورها ما لم يضع القضاء حدا لتنفيذها** ..... " . قرار منشور بمجلة مجلس الدولة ، عدد 07 ، 2005 ص 133.

[3]– لقد وقع المشرع الجزائري في تناقض صارخ في مجال التدابير المتعلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري ، إذ لم يسر على خطى نظيره الفرنسي الذي ألغى إجراءات وقف التنفيذ وإستبدلها بإجراءات إستعجال التعليق ضمن المادة L 521 من قانون العدالة الإدارية الفرنسي، بينما المشرع الجزائري = =تبنى كل إجراءات وقف التنفيذ le sursis à exécution (المادة 833) وكذلك إستعجال التعليق le référé suspension (المادة 919) ، رغم أنهما يتحدان من حيث الهدف والنتيجة إلا أنهما يختلفان من حيث الإجراءات والشروط المتبعة للحصول على ذلك ، إذ يتميز إستعجال التعليق بأنه يأمر به قاضي الإستعجال وليس قاضي الموضوع ، ويؤمر به في مواجهة قرار إداري ولو بالرفض ، كما يتميز من حيث الشروط الموضوعية بضرورة توافر شرط الإستعجال وشرط الشك الجدي حول مشروعية القرار محل الطعن ، في حين يستلزم إجراء وقف التنفيذ (المعمول به في المواد 833 إلى 837) أمام قضاء الموضوع شرط الضرر الذي يصعب تداركه وشرط جدية الدفوع المثارة ، ناهيك عن الإختلاف الحاصل بينهما من

وبناءا على ما تقدم ، سنخصص هذا المقال لدراسة شروط قبول دعوى وقف تنفيذ تراخيص أعمال البناء والتعمير المضرة بالبيئة (أولا) ، وكذا إجراءات الفصل في دعوى وقف تنفيذ تراخيص البناء المضرة بالبيئة والآثار المترتبة عنها (ثانيا) .

أولا: شروط قبول دعوى وقف تنفيذ تراخيص البناء والتعمير المضرة بالبيئة

أحيانا قد تمنح الإدراة رخص عمرانية لا تراعي فيها المعايير البيئة التي تفرضها مختلف القوانين المعنية بهذا المجال ، وأحيانا أخرى قد يخرج صاحب الرخصة عن مضمونها بأن يكون بناؤه مؤثر بشكل أو بآخر على البيئة أو بالمظهر الجمالي ، الأمر الذي يفترض معه قيام منازعة إدارية تسمح للقاضي الإداري عامة والقاضي الإداري الإستعجالي بصورة خاصة بحماية البيئة من مخاطر التعمير العشوائي والفوضوي المخالف للقوانين والتنظيمات السارية .

وعليه يجوز للمتضرر – كالجار مثلا [1] أو كل من له صفة ومصلحة [2]– تقديم طلب صريح أمام الجهات القضائية الإدارية التي تنظر في دعوى الإلغاء من أجل الأمر بوقف الأشغال إلى حين الفصل في دعوى الموضوع . وهكذا يتوجب لقبول طلب وقف تنفيذ تراخيص أعمال البناء والتعمير المضرة بالبيئة توافر شروط شكلية وأخرى موضوعية سواء بالنسبة لما ورد ضمن عنوان وقف تنفيذ القرار الإداري أو ما ورد ضمن الإستعجال المتعلق بوقف التنفيذ " إستعجال التعليق " .

أ– الشروط الشكلية

إضافة إلى الشروط الشكلية العامة المطلوبة في المدعي رافع الدعوى ، وشرط التمثيل بمحام فإن هناك شروط شكلية خاصة يجب إحترامها لقبول دعوى وقف تنفيذ تراخيص العمران المضرة بالبيئة والمتمثلة فيمايلي :

حيث طرق الطعن . وعليه فنحن أمام إجرائين متشابهان يتعلقان بوقف التنفيذ منصوص عليهما ضمن أحكام مختلفة ، فكان أجدر على المشرع الإبقاء على إجراء واحد فقط الذي يتماشى مع قواعد سير العدالة ، وضمان مصلحة الإدارة والمتقاضي ، وهو ما يؤكد بأن مشرعنا تأثر بنظيره الفرنسي من خلال مجاراته ، والأخذ عنه العديد من الأحكام دون البحث عن أسباب وظروف إعتمادها وتغييرها مما أثر ذلك على التطبيقات القضائية .

1– قرار صادر بتاريخ 2002/10/01 عن مجلس الدولة الغرفة الثالثة ملف رقم 003639 ، السابق ذكره ، والذي أكد على أن رخصة البناء لا تسلم على أساس الملكية فحسب وإنما بتوافر شروط أخرى من بينها عدم الإضرار بالجيران .

2– أما بخصوص جمعيات حماية البيئة عموما وبالأخص جمعيات حماية البيئة الحضرية ، فلا يمكن لها وفق التشريع الساري المفعول أن تتأسس إلا كطرف مدني وهو ما نصت عليه المادة 74 من القانون رقم 90–29 السابق ذكره على مايلي : " **يمكن كل جمعية تشكلت بصفة قانونية تنوي بموجب قانونها الأساسي أن تعمل من أجل تهيئة الحياة وحماية المحيط أن تطالب بالحقوق المعترف بها لطرف مدني فيما يتعلق بالمخالفات لأحكام التشريع الساري المفعول في مجال التهيئة والتعمير**".

1- تقديم القرار الإداري ولو بالرفض

يرتبط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى الإلغاء دون الدعاوى الأخرى ، ويتولد عن هذا الإرتباط نتيجة هامة تتمثل في وجوب أن يكون طلب وقف التنفيذ موجها إلى قرار إداري الذي من شأن تنفيذه إحداث آثار قانونية معينة سواء إنشاء أو تعديل أو إلغاء لمراكز قانونية في غير صالح المدعي أو رافع الدعوى [1] ، كما هو الشأن في سائر القرارات الإدارية المتضمنة الترخيص بالبناء والتعمير [2] .

وعلى ذلك لا نكون بصدد قرار إداري عندما نكون أمام عمل تحضيري يمهد لإتخاذ قرار إداري ومن تم فالآراء الصادرة عن بعض الهيئات واللجان الإدارية والتي تكون ممهدة لإخاذ القرار الإداري لا تصح أن تكون محل لدعوى الإلغاء ومن تم لدعوى وقف التنفيذ ، كما هو الحال مثلا بالنسبة للآراء الإستشارية المقدمة من طرف هيئات محددة قانونا عند الفصل في طلب رخصة البناء [3] .

وتبعا لذلك جاء في أمر إستعجالي صادر عن المحكمة الإدارية لبجاية صادر بتاريخ 2014/10/07 تحت رقم 1241 مايلي : " **إعتبارا من أنه يشترط لقبول دعوى وقف التنفيذ بمفهوم المادة 919 من ق.إ.م.إ ، أن تنصب على قرار إداري وأن يكون ذو طابع تنفيذي إعتبارا في كون دعوى الحال موجهة ضد رأي بالموافقة صادر عن لجنة الدائرة ، والذي ليست له مواصفات القرار الإداري ، بل هو مجرد عمل تحضيري ، وأن أشغال البناء إنما يشرع فيها بناءا على رخصة البناء على سبيل التسوية والتي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي كما هو منصوص عليه في المادة 43 من القانون رقم 08-15 المؤرخ في 28 يوليو سنة 2008 المذكورة أعلاه . اعتبارا من أن هناك ثمة داع للتقرير بعدم قبول الدعوى...** " [4] .

ويستوي أن يكون القرار الإداري المراد وقف تنفيذه إيجابيا أو سلبيا ، وهو ما تضمنته المادة 919 ق إ م إ الذي جاء في مقتضياتها بأنه يمكن طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية ولو بالرفض .

1- عبد القادر عدّو :" المنازعات الإدارية " ، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع ، ط1 ، الجزائر 2012، ص 252 – 253 .

2- تنص المادة 62 من قانون رقم 90-29 على مايلي : " **لا يمكن رفض رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم ، إلا لأسباب مستخلصة من أحكام هذا القانون . وفي حالة الرفض أو التحفظ يبلغ المعني بالقرار الذي اتخذته السلطة المختصة على أن يكون معللا قانونا** " . كما نصت المادة 63 من نفس القانون على مايلي : " **يمكن طالب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم غير المقتنع برفض طلبه أن يقدم طعنا سلميا أو يرفع القضية أمام الجهة القضائية المختصة في حالة سكوت السلطة السلمية أو رفضها** " .

3- طبقا للمادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها ، فإن الهيئات التي تستشار وجوبا عند الفصل في طلب رخصة البناء هي : مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية ، مصلحة الدولة المكلفة بالبيئة على مستوى الولاية مصالح الحماية المدنية لتشييد بنايات ذات إستعمال صناعي أو تجاري ،المصالح المختصة بالأماكن والآثار التاريخية والسياحة عندما تكون البنايات موجودة في مناطق ومواقع مصنفة في إطار التشريع المعمول به ، مصلحة الدولة المكلفة بالفلاحة على مستوى الولاية في إطار أحكام المادة 49 من القانون 90-29 .

4- أورده لحسين بن شيخ آث ملويا ، رسالة في الإستعجالات الإدارية ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، الجزائر ، 2015 ، ص 109 .

2- **إقتران دعوى وقف التنفيذ بدعوى إلغاء تراخيص العمران**

يشترط لقبول دعوى وقف تنفيذ تراخيص أعمال البناء والتعمير المضرة بالبيئة ضرورة إقترانها بدعوى إلغاء هذا القرار ، والحكمة من هذا الشرط واضحة لأن طلب وقف التنفيذ لا يعدو أن يكون طعنا في القرار المطلوب إلغاؤه [1] ، وقد عبر المشرع الجزائري عن ذلك صراحة في المادة 2/834 من ق.إ.م.إ بالقول : " **لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع ، أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 أعلاه**" .

فكأصل عام يشترط لقبول دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري أن يكون متزامنا مع دعوى تجاوز السلطة والتي يكون موضوعها الإلغاء الكلي أو الجزئي للقرار الإداري المطعون فيه أمام الجهات القضائية الإدارية ، ولعل الغاية من إشتراط وجود دعوى مرفوعة في الموضوع هو الحيلولة دون أن يبقى وقف التنفيذ في حالة الإستعجال ، إلى ما لا نهاية ، وأن ذلك مخالف لمبدأ وقتية تدابير وقف التنفيذ والتي لها طابعا وقائيا [2].

فتطبيقا لذلك، قضى مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 07 يناير 2003 بأنه : " **حيث ثابت من عناصر الملف أن النزاع يتعلق بقرار فردي يرجع الفصل فيه إلى مجلس الدولة ، لكن حيث من الثابت أن إجراء وقف التنفيذ يشكل طبقا لأحكام المادة 283 من ق.إ.م إجراءا تبعيا لدعوى أصلية لبطلان القرار محل الطلب ، وبما أن هذه الدعوى لم ترفع فيتعين رفض الطلب شكلا** " [3] .

وعليه يتحقق شرط التزامن ليس فقط في الحالات التي ترفع فيها دعوى وقف تنفيذ تراخيص أعمال البناء والتعمير المضرة بالبيئة في ذات اللحظة التي ترفع فيها دعوى تجاوز السلطة ، وإنما أيضا في الحالات التي ترفع فيها في تاريخ لاحق لدعوى الإلغاء [4] ، كما أنه من المقبول أن يرفع طلب وقف التنفيذ بعد فوات ميعاد دعوى الإلغاء متى وجدت مصلحة في ذلك شريطة أن ترفع دعوى الإلغاء في آجالها القانونية والمحددة ب 4 أشهر يبدأ حسابها من تاريخ تبليغ القرار [5] .

ولقد ذهب قضاء مجلس الدولة الجزائري إلى أبعد من ذلك بأن قَبل دعوى وقف تنفيذ قرار إداري التي رفعت قبل دعوى الإلغاء [6]، فهنا يجب على المعني أن يقدم نسخة من عريضة دعوى الموضوع قبل يوم الجلسة المحددة للنظر في طلب وقف التنفيذ .

1- الشريف البقالي ، طلب وقف تنفيذ قرارات هدم البنايات المخالفة لقوانين التعمير ، المجلة المغربية للإدارة المحلية ، عدد 64 أكتوبر 2005 ص 76 .

2- لحسين بن شيخ آث ملويا ، رسالة في الإستعجالات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 137 .

3- قرار مجلس الدولة صادر تاريخ 07 يناير 2003 ، منشور بمجلة مجلس الدولة ، عدد 4 لسنة 2004 ، ص 135-136.

4- عبد القادر عدو ،المرجع السابق ، ص 254 .

5- تنص المادة 829 من ق.إ.م.إ على مايلي : " **يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي ، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي** " .

6- قرار مجلس الدولة صادر بتاريخ 20 ديسمبر 2002 ، منشور بمجلة مجلس الدولة ، عدد 1 لسنة 2001 ، ص 149 .

وهكذا فإن كلمة متزامنا Concomitamment يجب أن تفسر بصفة مرنة وليس بصفة حرفية لأن قاضي الموضوع (المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة) [1] إنما يهمه عند الفصل في دعوى وقف تنفيذ تراخيص العمران المضرة بالبيئة أن يجد في الملف نسخة من عريضة الدعوى المرفوعة في الموضوع والتي يقوم المدعي بإيداعها قبل قفل التحقيق ، مع العلم بأن المادة 926 من ق.إ.م.إ أوجبت على المدعي رافع الدعوى إرفاق عريضته بنسخة من عريضة دعوى الموضوع تحت طائلة عدم قبول دعوى وقف أشغال أعمال البناء، ولا يتطرق قاضي الإستعجالات لمدى توافر الشروط الموضوعية لوقف التنفيذ.

وإذا كان إقتران دعوى وقف تنفيذ تراخيص البناء والتعمير المضرة بالبيئة بدعوى الإلغاء هي الأصل ، فإن ما يلفت الإنتباه والإستغراب هو إجازة المشرع قبول دعوى وقف التنفيذ في حالة رفع التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار (المادة 2/834 من ق.إ.م.إ) .

فهذا الأمر يدعو للإنتباه ، لكون أن المتظلم من قرار إداري بإمكانه رفع دعوى وقف تنفيذ قرار الترخيص بالبناء المضر بالبيئة دون إنتظار نتيجة هذا التظلم وهو ما كرسه قضاء مجلس الدولة الجزائري [2]، بل حتى عندما يكون التظلم شرطا لازما لقبول دعوى الموضوع ، فإن دعوى وقف التنفيذ لا يشترط فيها تقديم التظلم لأن عنصر الإستعجال في الدعوى يفرض إستبعاد مثل هذا الشرط ، وهو ما أشار إليه المشرع الجزائري في عدة مواد من بينها المادتين 939 و940 من ق إ م إ وطبقه أيضا التطبيق القضائي الجزائري ، حيث قضت المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 28 ديسمبر 1985 بأنه " **متى كان التدبير الإستعجالي يمتاز بطابع السرعة التي يتطلبها الإجراء وجب عدم إخضاع الدعوى الإستعجالية للطعن الإداري المسبق ، ومن ثم إعفاؤها منه دون التقيد بالأجل المنصوص عليه ...**" [3].

ولعل الهدف الذي ابتغاه المشرع من وراء إقرار جواز رفع دعوى وقف التنفيذ دون إنتظار رد الإدارة على التظلم المقدم إليها من قبل المتضرر ، يتمثل في الحيلولة دون أن تسارع الإدرة إلى تنفيذ قرارها خلال المدة الممنوحة للرد عن التظلم التي هي شهرين ، وهي مدة معتبرة بإمكان الإدارة استغلالها لتنفيذ قرارها وبالتالي فرض سياسة أمر الواقع على المضرور من هذا القرار وعلى القاضي أيضا [4].

وهو يدعو للإستغراب أيضا ، نظرا لأن المادة 2/834 من ق.إ.م.إ أجازت للمتضرر رفع دعوى وقف تنفيذ ترخيص بالبناء المضر بالبيئة دون إنتظار رد الإدارة على التظلم ، وهو ما يعني بأن ملف الموضوع لا يكون بين أيدي القاضي الذي سيفصل في دعوى وقف التنفيذ ، في حين أن المادة 919 من نفس القانون لاتنص على هذه الإمكانية ، وهذا يجسد أيضا الإختلاف الواقع حول إجراءات طلب وقف التنفيذ بين المواد 834 والمادة 919 ، وهو ما يدفعنا بالقول إلى أنه لا يوجد تناسق وتناغم بين النصوص القانونية في هذا الشأن .

---

[1]- نظرا لكون الأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ المطبقة على المحاكم الإدارية (المواد من 833 إلى 837)هي المطبقة على مجلس الدولة طبقا للمادة 919 من ق.إ.م.إ .

[2]- قرار مجلس الدولة صادر بتاريخ 14 أوت 2002 ، منشور بمجلة مجلس الدولة ، عدد 2 لسنة 2002 ، ص 221 وما بعدها .

[3]- أشار إليه كمال محمد الأمين:" الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء" ، رسالة دكتوراه في القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تلمسان ، السنة الجامعية 2015-2016 ، ص 90-91 .

[4]- عبد القادر عدو ، المرجع السابق ، ص 255 – 256 .

ومادام المشرع أجاز رفع دعوى وقف التنفيذ دون انتظار رد الإدارة على التظلم ، فإننا نرى أنه من باب أولى إجازة رفع دعوى وقف التنفيذ دون إقترانها بدعوى في الموضوع ، خاصة إذا كانت حالة الإستعجال تبرر ذلك ، كما هو الشأن في التراخيص العمرانية التي من شأنها إلحاق أضرارا بالبيئة وبالمنظر الجمالي للمدن .

ب- الشروط الموضوعية

إذا كانت القرارات الإدارية الصادرة في مجال البناء والتعمير تنفذ بطريقة فورية ومباشرة ، فإن الوسيلة الوحيدة لمنع تنفيذها هو طلب وقف الأشغال أمام قاضي الإلغاء ، الذي يصدر بدوره أمرا للإدارة بوقف تنفيذ قرارها إلى أن يتم البت في مدى مشروعيته .

هذا وتختلف الشروط الموضوعية المتطلبة لقبول دعوى وقف التنفيذ بين نص المادتين 834 وما بعدها والمواد 919 و2/921 من ق.إ.م.إ [1]، وهنا يتأكد أيضا التناقض الذي وقع فيه المشرع لأن نفس الدعوى يتطلب فيها شروط مختلفة مما يستدعي ضرورة إعادة مراجعة موضوع وقف تنفيذ القرار الإداري مثلما سبق ذكره ، مع العلم بأن هناك مقتضيات مشتركة في مادة الإستعجال الإداري لعل من أهمها عدم المساس بأصل الحق [2].

1- شرط الإستعجال

يعتبر الإستعجال شرط أساسي في الدعوى الإستعجالية لذا أشارت العديد من المواد ضمن ق.إ.م.إ ، دون وضع تعريف له وهو ما لا يعتبر سهوا من طرف المشرع ، كون أن التعاريف ليست من إختصاصه ، كما لا يمكنه التنبؤ بجميع الحالات الإستعجالية ، لذلك ترك تعريفه للفقه والقضاء ، وقد قدم بعض الأساتذة بعض المحاولات إذ عرف بأنه : " ***الفصل في المنازعات التي يخشى عليها من فوات الوقت فصلا مؤقتا لا يمس بأصل الحق ، وإنما يقتصر على الحكم بإتخاذ إجراء وقتي ملزم للطرفين بقصد المحافظة على الأوضاع القائمة أو إحترام الحقوق الظاهرة ، أو صيانة مصالح الطرفين المتنازعين ...*** " [3] .

---

[1]- حسب المادة 834 من ق.إ.م.إ فإن المشرع لم ينص على الشروط الموضوعية لقبول وقف تنفيذ القرار الإداري ، ولكن يمكن إستقراؤها من خلال نص المادة 912 المتعلقة بإختصاصات مجلس الدولة في مجال الفصل في طلبات وقف التنفيذ ، حيث نص على شرطين أساسين وهما ضرورة أن يثير الطاعن وجه جدي (وهذا ما يعجز عنه المعني بالأمر عادة بسبب أنه صعب الإثبات ، نظرا لأن الوجه الجدي لا يدع مجال للشك في أنه سيتم إلغاء القرار الإداري المطعون فيه بتجاوز السلطة، وهذا ما يصعب على القاضي الإداري مهمته في الفصل في طلب وقف التنفيذ على أساس أنها دعوى لها شروطها الخاصة مستقلة على دعوى الموضوع)، وأن تنفيذ القرار سيؤدي إلى أضرار يصعب تداركها في المستقبل (وهنا يتعين على المعني بالأمر إثبات بأن تنفيذ القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ سينجم عنه أضرار لا يمكن إصلاحها في المستقبل) .

[2]- إذ يعد شرط عدم المساس بأصل الحق من الشروط الجوهرية للدعوى الإستعجالية ، ذلك أن الهدف من اللجوء إلى هذا القضاء هو إتخاذ تدابير تحفظية مؤقتة إلى غاية الفصل في أصل النزاع أمام قضاء الموضوع ، وقد ورد هذا الشرط صراحة ضمن المادة 918 من ق إ م إ ولعل الصعوبة التي تعترض القاضي هو معرفة ما إذا كان الأمر المطلوب منه إتخاذه يمس أو لا يمس أصل الحق ، إذ لم يضع المشرع الجزائري على غرار التشريعات الأخرى تعريفا لأصل الحق الذي يمتنع قاضي الإستعجال الإداري المساس به تاركا ذلك للفقه والقضاء .

[3]- لحسين بن شيخ آث ملويا ، رسالة في الإستعجالات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 15 .

أما القضاء الإداري الجزائري فإنه لم يستقر بعد بخصوص تعريف لشرط الإستعجال نظرا لتعلق هذا الأخير بالواقع وليس بالقانون ، لذا ففي بعض الحالات إعتمد القضاء في تقرير توفره على الخشية من زوال معالم الوقائع المطلوب إثباتها أو معاينتها لذلك ربط الإستعجال بعنصر السرعة لإتخاذ التدبير الإستعجالي الملائم بينما في حالات أخرى إعتمد على عنصر الخطر المحدق أو الضرر الذي يصعب إصلاحه ، ومنه نستنتج تطابق العناصر الفقهية والقضائية لتقرير توفر الإستعجال ألا وهي : الضرر والخطر والسرعة [1].

إن تراخيص أعمال البناء من شأنها خلق وضعيات ضارة بالبيئة ، والتي قد يتعذر تداركها أو إصلاح الأضرار الناشئة عنها في المستقبل إذا ما ألغي القرار المطعون فيه [2]، فالإستعجال يتوفر كلما كان من شأن القرار الإداري إلحاق أضرار يصعب أو لا يمكن إصلاحها ، وهنا تأثر المشرع الجزائري كثيرا بما جاء به المشرع الفرنسي ضمن قانون العدالة الإدارية الذي أحدث بموجبه ما يعرف بإستعجال تعليق تنفيذ القرار الإداري ، ولكن كما سبق ذكره فإن المشرع الفرنسي ألغى الأحكام المتعلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري التي لازال معمول بها ضمن القانون الجزائري ·

وهذا ما أكدته الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بقولها : " من المقرر قانونا أنه يمكن الأمر بصفة مستعجلة بإتخاذ كافة الإجراءات اللازمة بدون المساس بأصل الحق . ومن ثم فإن القضاء بخلاف ذلك يعد خرقا للقانون . ولما كانت الثابت –في قضية الحال– أن قضاة الدرجة الأولى قد أخطأوا في الفصل بالحكم بعدم الإختصاص ، إذ كان عليهم الأمر بوقف الأشغال لتجنب مواقف يصعب علاجها فيما بعد. ومتى كان ذلك استوجب إلغاء الأمر الإستعجالي والأمر بوقف الأشغال التي شرعت الولاية فيها " [3].

كما يجب على المعني بالأمر إثبات ظروف الإستعجال التي تبرر طلبه المتضمن وقف التنفيذ وعلى القاضي أن يقدر مدى وجوده من عدمه خلال الجلسة ، وهذا ما ذكرته المادة 919 بقولها " **ومتى ظهر له من التحقيق ...**"، وعلى ذلك إذا كان عنصر الإستعجال متوافر أثناء تقديم العريضة وأصبح غير موجود أثناء التحقيق في الجلسة ، فإنه على القاضي إعتبار ذلك العنصر منعدما [4] .

ففي قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1992/12/20 جاء فيه " **لا يمكن إقامة أي بناء جديد قبالة الأثر المصنف تعليته في مجال رؤيته ، ولما تبث في قضية الحال أن هناك حالة إستعجالية قصوى لحماية**

---

[1]– بركايل رضية ، الدعوى الإستعجالية الإدارية طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية ، دار النشر ريشة الصام ، الجزائر ، ص 27–28 .

[2]– الشريف البقالي ، رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال التعمير، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع ، ط 2 ، المملكة المغربية ، 2012 ، ص 307 .

[3]– قرار رقم 73644 صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ، بين (ف) ضد (والي ولاية جيجل ومن معه) ، منشور بالمجلة القضائية عدد2 لسنة 1991 ، ص 177 وما بعدها .

[4]– لحسين بن شيخ آث ملويا ، رسالة في الإستعجالات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 128–129 .

الآثار ، وأن هذه المسألة تدخل في طبيعتها ضمن صلاحيات القاضي الإستعجالي فإنه يتعين إلغاء الأمر المستأنف الذي قضى بعدم الإختصاص وبعد التصدي ، الأمر بوقف الأشغال في إنتظار نتيجة الخبرة " (1).

فالظاهر من خلال هذا القرار بأن القضاء الإداري الإستعجالي يلعب دورا كبيرا في حماية البيئة العمرانية وذلك بإختصاصه للفصل في هذا النوع من النزاعات ، وكذلك لسرعة تدخله بأمره لوقف الأشغال تفاديا لصعوبة أو إستحالة إصلاحها .

كما قضى مجلس الدولة في قرار آخر بأنه :" ...**حيث أن المستأنف قد شيد حائطا بدون رخصة بناء ، وفي هذه الحالة فإن القاضي الإستعجالي مختص للأمر بهدم البنايات المشيدة بطريقة غير قانونية ، حيث أن قاضي الدرجة الأولى ، وعندما أمر بالهدم وإعادة الأمكنة إلى ماكانت عليه ، يكون قد أحسن تطبيق القانون ، حيث يتعين تأييد الأمر الإستعجالي في كل مقتضياته " (2).**

فالظاهر من خلال هذه القرارات بأن المشرع ومن بعده القضاء إستعملا شرط الإستعجال كشرط لقبول دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية ومن بينها أشغال البناء المنجزة بصورة فوضوية ومضرة بالبيئة لكن هذا لا يمنع من أن شرط الإستعجال مرتبط بالضرر الذي سيصيب مصلحة المعني بالأمر من جراء تنفيذ القرار الإداري مع مقارنته بالمصلحة العامة أو مصلحة الغير ، وهو ما أكده مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 2009/05/27 بأنه :" **متى كان من المقرر قانونا أن توقيف أشغال البناء المنجزة بصفة غير تنظيمية وفوضوية لا يمكن الأمر به إلا عن طريق القضاء الإستعجالي نظرا لحالة الإستعجال ، فإن مقرر وقف الأشغال الصادر عن الدائرة الإدارية للحراش يعد غير شرعي ومعرض للإبطال يستوجب توقيفه ، كما أن الأضرار الناجمة عنه تفتح المجال لصاحب الحق في المطالبة بالتعويض " (3).**

2- شرط الشك الجدي حول مشروعية القرار

فضلا عن شرط الإستعجال ، فإن المحكمة الإدارية تستجيب لطلب توقيف أشغال البناء المنجزة بصفة غير تنظيمية ومضرة بالبيئة عندما تتأكد من جدية الوسائل المعتمدة في دعوى الإلغاء التي تخلق شكا في ذهن القاضي حول مشروعية القرار من خلال اضطلاعها على ملف الموضوع وتفحص أوراقه .

---

[1]- قرار رقم 101267 صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ، منشور بالمجلة القضائية العدد 3 ، سنة 1994 ، ص 191 وما بعدها .

[2]- قرار رقم 514 صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 1999/07/19 ، بين (و.م) ضد (مديرية أملاك الدولة البليدة) ، قرار غير منشور أشار إليه لحسين بن شيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، المرجع السابق ، ص 165 وما بعدها .

[3]- قرار رقم 044594 صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2009/05/27 بين (الدائرة الإدارية للحراش) ضد (م.م) ، قرار منشور بنشرة القضاة ، العدد 66 ، لسنة 2011 ، ص 365 وما بعدها .

مع الملاحظة بأن المشرع استعمل في المادة 919 ق.إ.م.إ مصطلح وجه خاص من شأنه إحداث **شك جدي حول مشروعية القرار** « **Doute sérieux sur la légalité** » [(1)] خلافا عما إستعمله في المادة 912 التي استعمل من خلالها مصطلح عندما تبدو الأوجه المثارة في العريضة من خلال ما توصل إليه التحقيق **جدية** « **moyens sérieux** » ومن شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري [(2)]

وهذا يعد تطور ملحوظ أسوة بما جرى عليه القضاء الفرنسي تطبيقا لما جاء في المادة L 521 من قانون العدالة الإدارية الفرنسي التي ألغت المادة L125 alinéa 3 du code des TA et CAA التي لازالت معتمدة في الجزائر ضمن المادة 912 ق.إ.م.إ التي سبق الإشارة إليها فالمشرع الفرنسي لم يأخذ بالوجه الجدي أي السبب المؤكد الذي يستخلص منه على وجه اليقين أن إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه مؤكد ، وإنما فقط ما هو محدد ضمن المادة L521 التي تقابلها المادة 919 أي الوجه الذي من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار الإداري .

والحقيقة أن شرط الشك الجدي وإن كان ذو معنى أخف من المعنى السابق لا يحول دون إمكانية تحول عمل القاضي إلى فصل مسبق في النزاع ، ومرد هذا الإحتمال هو أن ما يقدمه الخصوم من مذكرات وملاحظات خلال التحقيق في طلب الوقف سيثير بلا شك نقاشا حول موضوع النزاع ، وهو الشيء الذي يؤثر لا محالة على تقدير القاضي الإستعجالي ، ويحول مهمته إلى فصل سابق في موضوع النزاع وليس في طلب وقف التنفيذ[(3)] وما يؤكد هذا الطرح هو أن التشكيلة التي تفصل في دعوى وقف تنفيذ هي نفسها التي ستفصل في دعوى الموضوع .

فتطبيقا لذلك ، قضت المحكمة الإدارية بباتنة في قرارها الصادر بتاريخ 2011/09/05 بأنه: "... حيث أنه من المقرر قانونا أن القرار الذي يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي يكون بعد تحرير محضر المعاينة لا قبل تحرير محضر معاينة المخالفة ، وحيث يبدو من محضر معاينة المخالفة رقم 03 أنه محرر بتاريخ 2011/08/24 في حين أن القرار المتعلق بالهدم صدر بتاريخ 2011/07/07 .

---

[1]– تنص المادة 919 ق.إ.م.إ على مايلي : " عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض ، ويكون موضوع طلب كلي أو جزئي ، يجوز لقاضي الإستعجال ، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه متى كانت ظروف الإستعجال تبرر ذلك ، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار ، عندما يقضى بوقف التنفيذ ، يفصل في طلب إلغاء القرار في أغلب الآجال ، ينتهي أثر وقف التنفيذ عند الفصل في موضوع الطلب ".

[2]– تنص المادة 912 ق.إ.م.إ على مايلي : " عندما يتم إستئناف حكم صادر عن محكمة إدارية قضى برفض الطعن لتجاوز السلطة لقرار إداري يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف عندما يكون القرار الإداري المطعون فيه من شأنه إحداث عواقب يصعب تداركها وعندما تبدو الأوجه المثارة في العريضة من خلال ما توصل إليه التحقيق جدية ، ومن شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري المطعون فيه " .

[3]– عبد القادر عدو ، المرجع السابق ، ص 260 .

وحيث يبدو مما سبق أنه هناك شك جدي حول عدم مشروعية القرار المراد وقف تنفيذه مما يتعين الإستجابة لطلب المدعي كونه مؤسس قانونا ، ومن ثمة الأمر بوقف تنفيذ القرار الصادر عن المدعى عليه بتاريخ 2011/07/07 تحت رقم 2011/162 وذلك لغاية الفصل في دعوى الموضوع ..." [1].

ثانيا : إجراءات الفصل في الدعوى والآثار المترتبة عن توقيف أشغال البناء المضرة بالبيئة

لقد أكد المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ضرورة الفصل في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري على وجه السرعة [2]، وهي أهم خاصية تتميز بها الدعوى الإستعجالية كونها الغاية من اللجوء إلى هذا النوع من القضاء [3]، خاصة عندما يتعلق الأمر بحماية البيئة العمرانية لتعلقها بالمصلحة العامة التي يستوجب على القاضي الإداري حمايتها لإعتبارها من أولوياته .

أ- إجراءات الفصل في دعوى وقف تنفيذ تراخيص البناء المضرة بالبيئة

حدد المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية إجراءات الفصل في دعوى وقف التنفيذ التي يتم الفصل فيها بسرعة وبصفة عاجلة من طرف التشكيلة الجماعية التي تفصل في دعوى الموضوع أو دعوى الإلغاء، كما أنها تخضع لإجراءات التحقيق مثلها مثل الدعاوى الموضوعية .

فبعد التبليغ الرسمي لعريضة إفتتاح الدعوى عن طريق المحضر القضائي إلى المدعى عليه تمنح المحكمة للخصوم آجال قصيرة لتقديم مذكرات الرد أو ملاحظاتهم [4]، وأن هذه الآجال يحددها القاضي المقرر ولا يوجد أي نص قانوني يقيده في ذلك ، ولكن يجب أن يكون هذا الأجل مناسبا لتمكين كل طرف من الرد وتقديم ملاحظاته الكتابية والشفاهية إن إقتضى الأمر، وأنه في حالة رفض تقديم الجواب خاصة بالنسبة للإدارة تقوم المحكمة وبدون إعذار جديد يتضمن منح مهلة جديدة بالفصل في الدعوى نظرا للطابع الإستعجالي للقضية [5].

ويجوز للقاضي المقرر أثناء سير الخصومة وقبل الفصل فيها أن يتخذ أي إجراء من إجراءات التحقيق التي يراها مناسبة [6] كالخبرة والإنتقال للمعاينة وإستدعاء الخصوم شخصيا ويجوز له أيضا طلب حضور أعوان الإدارة لسماعهم

---

[1]- قرار رقم 11/00619 صادر عن المحكمة الإدارية ببانتة ، صادر بتاريخ 2011/09/05 ، أشارت إليه صورية زردوم ، دور رقابة القضاء الإداري في منازعات التعمير والبناء ، مجلة الحقوق والحريات ، عدد تجريبي ، سبتمبر 2013 ، ص 401 .

[2]- انظر إلى المواد 835 و928 وما بعدها من ق.إ.م.إ .

[3] - Jean Pierre Dubois, Droit administratif , Droit des institutions administratives , T 1 , Ed Eyrolles Paris , 1992 , P482 .

[4]- تنص المادة 929 على مايلي : " **عندما يخطر قاضي الإستعجال بطلبات مؤسسة وفقا لأحكام المادة 919 أو المادة 920 أعلاه ، يستدعي الخصوم إلى الجلسة في أقرب الآجال وبمختلف الطرق** " .

[5]- تنص المادة 928 من ق.إ.م.إ على مايلي : " **تبلغ رسميا العريضة إلى الكدعى عليهم ، وتمنح للخصوم آجال قصيرة من طرف المحكمة ، لتقديم مذكرات الرد أو ملاحظاتهم ويجب إحترام هذه الآجال بصرامة وإلا إستغني عنها دون إعذار** " .

[6] - « le caractère accusatoire ou inquisitoire a longtemps permis de définir le rôle du juge et des parties dans le déroulement d'une instance , les procédures contentieuses administratives sont de type inquisitoire dans la mesure où c'est le juge qui va conduire les débat au vu des éléments qui lui sont soumit . L'application d'une

بغرض إتخاذ قراره النهائي في الدعوى ، كما يمكنه أيضا اثناء التحقيق في الملف إلزام الإدارة بتقديم الوثائق والمستندات التي بحوزتها والأدلة التي إستندت عليها في إتخاذ القرار الإداري ، على أساس أن الطرف الآخر الذي يقع عليه عبء الإثبات لا يستطيع إلزام الإدارة بذلك [1] .

على هذا الأساس سعى المشرع إلى معاملة الإدارة بنوع من الصرامة لحملها على أن تكون أكثر حضور في الخصومة بمنحه القاضي الإداري سلطات تحقيقية واسعة أثناء التحقيق في النزاع من أجل تحقيق التوازن بين أطراف الخصومة ، وتجسيدا لمقولة أن القاضي الإداري يملك دعواه [2].

تعتبر القضية مهيأة للفصل بمجرد إستكمال الإجراء المنصوص عليه في المادة 926 والتأكد من إستدعاء الخصوم بصفة قانونية إلى الجلسة ، يخطر الخصوم بتاريخ الجلسة ، كما تمنح آجال قصيرة لمحافظ الدولة لتقديم إلتماساته ، ويجوز للقاضي أثناء الجلسة إخبار الخصوم بالأوجه المثارة الخاصة بالنظام العام ، ليختتم التحقيق بإنتهاء الجلسة ما لم يقرر قاضي الإستعجال تأجيل إختتامه .

وتجدر الإشارة إلى أن هناك إمكانية رفض طلب وقف التنفيذ دون إجراء التحقيق في الدعوى إذا تبين بأن ذلك الرفض مؤكد ، وهنا تأثر المشرع الجزائري بنظيره الفرنسي بحيث أخذ هذه التدابير ضمن دعاوى وقف التنفيذ [3]، وهذا ما نصت عليه المادة 2/825 ق.إ.م.إ بقولها : " **عندما يظهر للمحكمة الإدارية من عريضة إفتتاح الدعوى ومن طلبات وقف التنفيذ أن رفض هذه الطلبات مؤكد ، يجوز الفصل في الطلب دون تحقيق** " ، لكن ونظرا لعدم إلزام المشرع تسبيب الأمر فإنه طبقا للأحكام العامة يتعين على القاضي تسبيب الأمر بالرفض الصادر عنه أي الإشارة إلى العنصر والسبب الذي دفع به إلى رفض الطلب حتى يتسنى لمجلس الدولة من بسط رقابته.

---

procédure inquisitoire s'explique essentiellement par le fait que les intérêts en présence sont soumis à un rapport inégalitaire , et surtout que la notion d'intérêt général rentre en ligne de compte dans ce type de contentieux . le juge administratif , comme le juge pénal , dirige le procès et donc la recherche de la vérité . » . Pour plus de détail , voir : Julien PALASECKI , L'office du juge administratif des référés entre mutations et continuité jurisprudentielle , thèse pour le doctorat en droit public , faculté de droit , université du sud - Toulon Var , 2008 , p. 21 .

[1] – تنص المادة **819 على مايلي** : " **يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مشروعية القرار الإداري ، تحت طائلة عدم القبول ، القرار الإداري المطعون فيه ، ما لم يوجد مانع مبرر .**

وإذا ما ثبت هذا المانع يعود إلى إمتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه ، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة ، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة عن هذا الإمتناع " .

ولو أنّ هذا الحق كان قد إعتُرف به في ظل ق.إ.م السابق ، ولكنّه إقتصر على مجرّد طلب تقديم الإيضاحات المتعلقة بالأسباب المادية والقانونية التي برّرت إتّخاذ العمل المطعون فيه (المادتين 43 و 170 مكرر) دون أن يصل الأمر إلى مرحلة الأمر بالتكليف بإيداع الأوراق والمستندات المنتجة في الدعوى كما هو في ظل القانون الحالي .

[2] – بربيح محي الدين ، السلطات التحقيقية للقاضي الإداري ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، تخصص القانون العام الإقتصادي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة وهران 2 محمد بن أحمد ، 2013–2014 ، ص 4 .

[3] – Article L 522-3 du code de justice administratif.

كما نصت المادة 924 ق.إ.م.إ التي تتعلق بأحكام تعليق تنفيذ القرار الإداري وفقا للإجراءات الإستعجالية على مايلي : " **عندما لا يتوفر الإستعجال في الطلب ، أو يكون غير مؤسس يرفض قاضي الإستعجال هذا الطلب بأمر مسبب ...**" .

وحسن ما نص عليه المشرع الذي منح للقاضي الإستعجالي صلاحية رفض دعوى وقف التنفيذ دون إجراء التحقيق فيها ، وهو ما يشكل حماية منه للإدارة مصدرة القرار إتجاه المعني بالأمر الذي قد يرفع دعوى كيدية من أجل ربح الوقت أو بغية تعطيل نشاط الإدارة التي يفترض فيها أنها تسعى لتحقيق المصلحة العامة بما فيها مسألة حماية البيئة العمرانية بإعتبارها جزء من أهداف النظام العام بمفهومه الحديث .

ب- الآثار المترتبة عن دعوى وقف تنفيذ تراخيص العمران المضرة بالبيئة

إن الآثار المترتبة عن طلب وقف التنفيذ تختلف بحسب المواد 834 وما بعدها ، والمادة 919 وما بعدها المتعلقة بإستعجال التعليق ، وتختلف هذه الآثار حسب الموافقة على طلب وقف تنفيذ أشغال البناء المضرة بالبيئة أو الرفض ، وهو ما سنشرحه تباعا .

1- حالة رفض وقف التنفيذ

بالنسبة لوقف التنفيذ المنصوص عليه ضمن أحكام المادة 834 من ق.إ.م.إ ، فإذا رأت المحكمة بأن طلب وقف تنفيذ ترخيص أعمال البناء غير مؤسس أو أنه لا يتوفر على الشروط التي وضعها المشرع ، تتخذ أمر بوقف تنفيذ القرار الإداري إلى حين الفصل في دعوى الإلغاء على أن يكون هذا الأمر قابلا للطعن بالإستئناف أمام مجلس الدولة في أجل 15 يوما يبدأ حسابها من تاريخ التبليغ [1] .

كذلك في الحالة التي تأمر فيها بوقف تنفيذ قرار الترخيص بالبناء لصالح الشخص ثم بعد ذلك تفصل في دعوى الموضوع من خلال رفض دعوى الإلغاء أي الأمر يكون في غير مصلحته في هذه الحالة يجوز له أن يطلب من مجلس الدولة وقف تنفيذ قرار الترخيص بالبناء بمناسبة تقديمه للطعن بالإستئناف ضد الحكم الصادر برفض دعوى الإلغاء [2].

أما بالنسبة للأوامر التي تصدر بناءا على المادة 919 من ق.إ.م.إ المتعلقة بإستعجال التعليق فإنها غير قابلة للطعن بالإستئناف بصريح المادة **936** التي أكدت على أن **الأوامر الصادرة طبقا للمادة 919 غير قابلة لأي طعن ،** ومن تم فإن الأمر برفض وقف تنفيذ تراخيص البناء المضرة بالبيئة لا يجوز إستئنافه أمام مجلس الدولة على إعتبار أن الأمر بوقف التنفيذ تدبير مؤقت ينتهي أثره بالفصل في دعوى الموضوع ، لكن هذا لا يمنع كل ذي مصلحة - الإدارة في حالة الموافقة على وقف تنفيذ قرار الترخيص بالبناء- من اللجوء أمام المحكمة الإدارية من أجل مراجعة الأمر في حالة

[1]- تنص المادة 3/837 من ق.إ.م.إ على مايلي : " **يجوز إستئناف أمر وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة خلال أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ التبليغ** " .

[2]- تنص المادة 914 من ق.إ.م.إ على مايلي : " **عندما يتم إستئناف حكم صادر عن المحكمة الإدارية قضى بإلغاء قرار إداري لتجاوز السلطة يجوز لمجلس الدولة ، بناءا على طلب المستأنف ، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا الحكم متى كانت أوجه الإستئناف تبدو جدية ومن شأنها أن تؤدي فضلا عن إلغاء الحكم المطعون فيه أو تعديله ، إلى رفض الطلبات الرامية إلى الإلغاء من أجل تجاوز السلطة الذي قضى به الحكم ...**"

ظهور وسائل جديدة أو أن حالة إستمرار تعطيل تنفيذ قرار الترخيص بالبناء سيترتب عنه ضرر كبير للإدارة أو بالمصلحة العامة التي تسعى لتحقيقها [1] .

2- **حالة الموافقة على وقف التنفيذ**

في حالة موافقة المحكمة على طلب وقف تنفيذ تراخيص البناء المضرة بالبيئة إذا كان مؤسس قانونا ، فتقوم المحكمة بإصدار أمر بوقف التنفيذ إلى حين الفصل في دعوى الإلغاء [2] لتفادي التبعات التي يمكن أن تترتب من جراء تنفيذه ، لذلك يكون لوقف تنفيذ أشغال البناء المضرة بالبيئة أثر مباشر سواء بالنسبة للمستفيذ من قرار الترخيص بالبناء ، أو بالنسبة للإدارة .

2-1- **بالنسبة للمستفيذ من قرار الترخيص بالبناء**

يتعين على الشخص المستفيد من وقف تنفيذ قرار الترخيص بالبناء عدم مباشرة أعمال البناء وإلا سيعامل معاملة الباني غير المرخص له ، مما يترتب عليه المتابعة القانونية من خلال الجزاءات الإدارية والجنائية [3] المنصوص عليها في المواد 73 إلى 78 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير تحت عنوان " **المراقبة والمخالفات والعقوبات** " ، وكذا في القوانين ذات الصلة ، مع الإحالة في المسائل التفصيلية إلى التنظيم ، أي المرسوم التنفيذي بإعتبار الوزير الأول مكلف دستوريا بتنفيذ القانون طبقا للمادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 1996 [4].

فالمادة 73 من القانون 90-29 المعدلة بموجب القانون رقم 04-05 تلزم رؤساء البلديات وكذلك الأعوان المحلفين المفوضين البنايات الجاري تشييدها وإجراء التحقيقات والمعاينات التي يعتبرونها مفيدة ، وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والإطلاع عليها في أي وقت [5].

2-2- **بالنسبة للإدارة**

يقع على عاتق الإدارة بعد صدور أمر إستعجالي بوقف تنفيذ قرارها إلتزام بعدم القيام بأي إجراء حتى صدور القرار النهائي المتعلق بدعوى الموضوع ، وإلا كانت في وضعية المتجاوز للسلطة ، وبالتالي تتحمل مسؤولية أعمالها الضارة .

---

[1]- تنص المادة 922 من ق.إ.م.إ على مايلي : " **يجوز لقاضي الإستعجال ، بطلب من كل ذي مصلحة ، أن يعدل في أي وقت وبناء على مقتضيات جديدة ، التدابير التي سبق أن أمر بها أو يضع حدا لها** ".

[2]- على أن يكون هذا الأمر قابل للطعن بالإستئناف أمام مجلس الدولة في أجل 15 يوما من تاريخ التبليغ من قبل كل ذي مصلحة (الإدارة في هذه الحالة)، أما بالنسبة لإستعجال التعليق المنصوص عليه في المادة 919 فهو غير قابل للإستئناف مثلما وضحنا سابقا .

[3]- كمال محمد الأمين ، الإختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء ، المرجع السابق ، ص 96 .

[4]- تنص المادة 99 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري على مايلي : " **يمارس الوزير الأول ، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور ، الصلاحيات الآتية : ... يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ،...يوقع المراسيم التنفيذية ...**" .

[5]- جاءت المادة 73 من القانون رقم 90-29 قبل التعديل بصيغة الجواز وليس الإلزام ، إذ كانت تنص : " **يمكن الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المحلفين المفوضين ...**".

فتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 2004/05/11 على مايلي: " حيث أنه بموجب مذكرة مودعة لدى كتابة ضبط مجلس الدولة قام المدعو... بإعادة السير في الدعوى بعد إنجاز خبرة..حيث أنه يزعم كونه مالكا لعقار كائن ...في سنة ... تقدم لدى مصالح البلدية من أجل طلب رخصة بناء دكاكين ...وبعد دراسة الملف تحصل على رخصة بناء من طرف رئيس البلدية وبتاريخ ...بلغ بأمر وقف الأشغال بحجة أنه لا يحوز على رخصة بذلك والتزم بذلك ، ثم بلغ بقرار هدم البناية فرفع دعويين الأولى إستعجالية من أجل توقيف الهدم والثانية في الموضوع . وبموجب أمر قضائي إستعجالي تم توقيف الهدم . غير أن مصالح البلدية قامت بالهدم ، ثم أصدرت الغرفة الإدارية قرار برفض الدعوى لعدم التأسيس بحجة أنه قام بالبناء خارج السياج ، وبعد إستئناف القرار صدر قرار عن مجلس الدولة بتعين خبير من أجل التحقق من وجود خرق من عدمه بالنسبة لصاحب البناء ، وإنتهى الخبير إلى مايلي :

- نسبة الأشغال وصلت إلى 60 بالمائة .
- إحترام المعني لمخطط التنظيم وإحترام السياج وإحترام الرخصة .

حيث أنه ونظرا لكل هذه العناصر يعتبر قرار رئيس البلدية المتضمن إلغاء رخصة البناء تعسفي كونه إتخذ في شكل تجاوز سلطة ويتعين إذا إبطاله ، وإعتمادا على الخبرة ...الحكم على البلدية بأن تدفع مبلغ ...عن الهدم...مصاريف الخبرة [1] .

ومن بين صور إمتناع الادارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، التحايل على تنفيذ الحكم أو القرار **هذا من جهة** ، بحيث قد تصدر قرار تقصد به الالتفاف حول الحكم أو القرار الصادر ضدها قاصدة عدم تنفيذه مما يمثل تهربا غير مباشر من التنفيذ، الأمر الذي يوصم معه هذا القرار الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها ويجعله قابل للطعن فيه بالإلغاء [2].

ومن جهة أخرى قد تمتنع الإدارة عن منح ترخيص بالبناء لطالبه بعدما صدر حكم أو قرار قضائي بمشروعية طلبه ، فهنا تتحمل الإدارة مسؤوليتها الكاملة عن أعمالها الضارة القانونية والمادية الموجبة للتعويض[3] ، كما يمكن للقاضي الإداري في هذا الصدد توجيه أوامر للإدارة عند مخالفتها لمبدأ المشروعية [4] ، وكذا إمكانية فرض الغرامة التهديدية إذا لزم الأمر، وذلك كجزاء على عدم تنفيذ الأحكام القضائية ، وهو ما نصت عليه المادة 981 من ق.إ.م.إ بقولها : " **في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي ، ولم تحدد تدابير التنفيذ ، تقوم الجهة القضائية المطلوب**

---

[1]- أشار إلى هذا القرار : عمار بوضياف :" منازعات التعمير في القانون الجزائري –رخصة البناء والهدم–" ، مقال منشور بمجلة الفقه والقانون العدد 3 يناير 2013 ، ص 13-14 .

[2]- كمال محمد الأمين ، المرجع السابق ، ص 97 .

[3]- نويري عبد العزيز :"رقابة القاضي الإداري في مادة رخصة البناء ، دراسة تطبيقية "، مجلة مجلس الدولة ، عدد خاص بعنوان : "المنازعات المتعلقة بالعمران" ، منشورات الساحل ، الجزائر ، 2008 ، ص 73 .

[4]- انظر إلى القرار مجلس الدولة رقم 311 ، الصادر بتاريخ 2001/03/12 ، ملف رقم 5742 ، قضية رقم (ب.م.ع) ، ضد (بلدية دالي ابراهيم) ، الذي الزم بلدية دالي ابراهيم بأن تسلم للعارض رخصة البناء الخاصة بالقطعة الأرضية الواقعة على أرض (م.ز) بدالي ابراهيم .
أشار إلى هذا القرار عزري الزين : " دور القاضي الإداري في منازعات تراخيص البناء والهدم " ، مجلة مجلس الدولة ، عدد خاص بعنوان : "المنازعات المتعلقة بالعمران" ، منشورات الساحل ، الجزائر ، 2008 ، ص 44 .

منها ذلك ، بتحديدها ، ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية " ، مع العلم بأن الغرامة التهديدية مستقلة عن تعويض الضرر وهذا طبقا لأحكام المادة 982 من القانون المذكور [(1)].

وبناءا عليه ، يظهر دور القاضي الإداري الإستعجالي في حماية البيئة من مخاطر التعمير الفوضوي والعشوائي من خلال التوفيق بين ممارسة حق البناء وكذى ضمان حسن تطبيق قوانين التعمير والبناء والتصدي لمحاولات التحايل على نصوص القانون وبالتالي حماية البيئة ، وذلك من خلال الأمر بوقف تنفيذ أشغال البناء المخالفة للقوانين والتنظيمات السارية بصورة مؤقتة للحيلولة دون إستفحال آثارها إلى مستوى لا يمكن تداركه ، وقد تدعم دوره أكثر في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي عزز سلطاته سواء أثناء التحقيق في النزاع أو بغية ضمان تنفيذ الأحكام القضائية .

ومن هنا يتجلى الدور الوقائي الهام الذي يقوم به القاضي هذا النوع من القضاء المتمثل في التدخل السريع من أجل تدارك الأخطاء المرتكبة ضد أحكام قانون البناء والقوانين ذات الصلة به وهو يصب لا محالة في مصلحة البيئة العمرانية .

---

[1]– ولمزيد من التفصيل حول موضوع سلطات القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة في مادة التعمير والبناء ، أُنظر إلى :
Jean François cousin : « Les pouvoirs d'injonction du juge administratif français en matière d'urbanisme », Revue du conseil d'état , numéro spécial : « le contentieux de lurbanisme » edition sahel Alger 2008 , p 97 et s.