وسائل تفعيل ميثاق البيئة الفرنسي كمصدر للمشروعية الإدارية

أ / خـــــلاف وردة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة سطيف

الملخّص:

يتناول الموضوع مدى امكانية الاستناد المباشر للقواعد المتضمنة في ديباجات الدساتير، وبالخصوص إلى ميثاق البيئة الفرنسيالصادر في الفاتح مارس 2005 للتمكين من الحقوق الواردة فيه. وقد لاحظنا بأنه و باستثناء مبدأ الحيطة المنصوص عليه بموجب المادة 5 من الميثاق، فإن القاضي الإداري الفرنسي لم يستجب إلى طلبات المدعين المستندة مباشرة إلى المواد الأخرى من الميثاق والتي تتضمن مبادئ الإعلام والمشاركة والحق في البيئة...الخ. لذا ظهرت الحاجة إلى البحث عن وسائل أخرى من أجل تفعيل تطبيق هذه المواد، من بين هذه الوسائل المسألة الدستورية الأولية بالإضافة إلى استعجال الحريات.

Résumé:

En 2008, pour la première fois le conseil constitutionnel a censuré une loi contraire à la charte et le conseil d'Etat lui à emboité le pas en annulant un décret qui ne respectait pas ce texte. Malgré que cette jurisprudence met un terme aux interprétations stérilisantes de la charte, son impact sur la protection de l'environnement est encore limité, mais la voie est ouverte pour une garantie effective grâce à la question préjudicielle de constitutionnalité et grâce aux référé- liberté.

مـــقدمة

وضعت فرنسا نصا دستوريا يسمى ميثاق البيئة، تم تبنيه بموجب القانون الدستوري رقم 2005-205 المؤرخ في 1 مارس 2005.[1]على المستوى القانوني يبدو مضمون هذاالميثاق متواضع جدا، ذلك أن المبادئ التي كرسها كانت موجودة مسبقا في القانون الوضعي بموجب الاتفاقيات الدولية وبصفة مباشرة بواسطة القانون الفرنسي، فالمادة 110-1 من قانون البيئة الفرنسي تشكل لوحدها ميثاق مصغر للبيئة، إذ أنها تكرس أربعة مبادئ كبرى هي مبدأ الحيطة، مبدأ الوقاية والإصلاح، مبدأ الملوث يدفع ومبدأ المشاركة. لذلك فقد جاء هذا الميثاق ليرفع إلى المستوى الدستوري مبادئ سبق تكريسها بموجب النصوص، وبالتالي فالتكريس في الصف الدستوري لا يحمل في حد ذاته طابع التجديد، بل أن التجديد الحقيقي والعنصر الأكثر بروزا هو الشكل الخاص بالميثاق، فبالإضافة إلى كونه خصوصية فرنسية، فإنه النص الأوروبي الأطول الذي لم يسبق أن كرس للبيئة، كما يكمن التجديد في تكريس المبادئ في ميثاق مدرج في الدستور، فهو إذن النص المستقل والوحيد في العالم الذي جاء بهذا الشكل [2].

وبالرجوع إلى مضمون الميثاق، فإن الديباجة التي توضح الروابط المختلفة بين الإنسان والطبيعة وكذا تأثير النشاطات الإنسانية على هذه الأخيرة، اعتبرت مجردة من كل قيمة قانونية.بينما يتكون الميثاق من الحقوق والواجبات، وقد كرست المادة الأولى منه حق كل شخص في بيئة متوازنة ومحترمة للصحة وكُرّس الحق في الإعلام والحق في المشاركة في المادة 7، بينما الحق في الطعن الذي كثيرا ما يُكرس تتمة لهذه الحقوق فإنه لم يُدستر.

وعلى هذا الأساس، فهل يحوز للمتقاضين اليوم الاستناد مباشرة إلى ميثاق البيئة أمام القاضي الإداري ؟إن هذا السؤال تتفرع عنه عدةإشكاليات:هل تكفي دسترة ميثاق البيئة لوحدها لضمان فعاليته ؟ إذا كان الجواب بلا، فماهي الوسائل الكفيلة بضمان إنتاج الميثاق لآثاره القانونية في المجال البيئي ؟للإجابة على هذه الأسئلة قسمنا الموضوع إلى نقطتين، تناولنا في الأولى: عدم كفاية دسترة الميثاق لضمان فعاليته، وتناولنا في الثانية دور المسألة الدستورية الأولية وإجراءات القضاءالاستعجالي في تفعيل ميثاق البيئة.

أولا: عدم كفاية دسترة ميثاق البيئة لتفعيل تطبيقه

على عكس المكونات الأخرى للمجموعة الدستورية لم يكن ميثاق البيئة إلا موضوعا لتطبيق محدود من جانب قضاة القصر الملكي.

ا/ التطبيق الأكيد لكن السطحي لميثاق البيئة من طرف المجلس الدستوري

وضّح المجلس الدستوري موقفه حول ميثاق البيئة بموجب قراراته المتعلقة بقانون المركبات المعدلة وراثيا[3]وقانون المالية لسنة 2010 [4]، في هاتين القضيتين كان تطبيقه لميثاق البيئة تطبيقا حقيقيا، لكن نتائجهما الواقعية على الحماية المباشرة للبيئة كانت محدودة جدا.وقد مارس المجلس الدستوري رقابة ضيقة على مدى احترام مبدأ الحق في الإعلام والتكامل ورقابة عادية على تطبيق مبدأ الحيطة.[5]

1 - رقابة ضيقة على مدى احترام مبدئي التكامل والحق في الإعلام

في 20 أفريل 2005 وبعد دسترة الميثاق، أحال برلمانيو المعارضة قانونا إلى المجلس الدستوري يتعلق بإنشاء الدفتر البحري الدولي الفرنسي، وقد تمسكوا بأن المواد 3 و 9 ومجموع الباب II من القانون تتعارض مع "الهدف ذو القيمة الدستورية "المعلن عنه في المادة 6 من الميثاق والتي تكرس مبدأ التنمية المستدامة.

لقد كيّف الإخطار البرلماني صراحة المادة 6 من الميثاق "كهدف ذو قيمة دستورية"، وتكمن خطورة هذا التكييف في أن إنزالأحكام الميثاق إلى مجرد أهداف بسيطة ذات قيمة دستورية ترمي في الواقع إلى إضعاف فعاليته، بحيث لا يمكن الاستناد إليه مباشرة من طرف المتقاضين بالمخالفة للمبادئ الدستورية الحقيقية، بالإضافة إلى أن المجلس الدستوري يجري رقابة ضيقة على احترام هذه الأهداف عكس الحقوق والمبادئ الدستورية.

وبين الاعتراف "بالهدف ذو القيمة الدستورية" و"المبدأ الدستوري الحقيقي"، اختار المجلس موقفا وسطا واعتبر أن أحكام المادة 6 تشير إلى "مبدأ التكامل"، وليس إلى "الغرض ذو القيمة الدستورية"، لكن ورغم ذلك فإن الفعالية المرتبطة بهذا المبدأ ليست كتلك المرتبطة بالمبدأ الدستوري الحقيقي كمبدأ المساواة مثلا لذلكورفضا للرقابة، اقتصر المجلس على التأكيد على أن "القوارب الغير مسجلة في الدفتر الدولي الفرنسي تخضع لمجموع قواعد البيئة المطبقة بموجب القانون الفرنسي (...). وهكذا فإن المشرع قد اتخذ

إجراءات من شانها رفع الحماية البحرية وحماية البيئة، وبالتالي فإنه لم يتجاهل مقتضيات المادة 6 من الميثاق."[6]

بعد ذلك فصل المجلس الدستوري في قيمة نصين آخرين من الميثاق، فقد أُخطر في ماي 2008 بقانون المركبات المعدلة وراثيا، وقدر مدى تطابق هذا القانون مع مبدأ الحيطة (المادة 5) والحق في الإعلام (المادة 7)، وقد حمل قرار المركبات المعدلة وراثيا توضيحات مهمة فيها يتعلق بالقيمة الغير متساوية لمختلف مواد الميثاق. فإذا كان المجلس قد مارس رقابة عادية على مدى احترام المشرع لمبدأ الحيطة، فإنه اكتفى بممارسة رقابة ضيقة على تطبيق المشرع لمبدأ الحق في الإعلام كما سبق أن فعل بالنسبة لمبدأ التكامل أو التنمية المستدامة المتضمن في المادة 6.

في هذا القرار اعتبر المجلس بأنه: " يتضح من مصطلحات أحكام الميثاق، بأنه لا يعود إلا للمشرع وضع الشروط والحدود التي يمارس في إطارها حق كل شخص في الولوج إلى المعلومات المتعلقة بالبيئة والمحتجزة لدى الهيئات العمومية".وقد فسر الإحالة إلى المشرع المتضمنة في نص المادة 7 من الميثاق بأنها تستدعي رقابة ضيقة من جانبه، وقد اكتفى المجلس الدستوري بمراقبة أن الأخير لم يشوه هذا المبدأ.

2 - رقابة عادية على احترام مبدأ الحيطة

استنتج المجلس الدستوري من أحكام المادة 5 من الميثاق المتعلقة بمبدأ الحيطة بأنها تُفرض على السلطات العمومية والهيئات الإدارية في مجال اختصاصاتها المحددة، وبالتالي فإنه يقع على عاتق المجلس الدستوري المخطر تطبيقا لنص المادة 61 من الدستور أن يضمن بأن المشرع لم يتجاهل مبدأ الحيطة.

فبالنظر إلى عبارات النص الدستوري يحدد المجلس مدى اتساع رقابته، فإذا لم يحُل نص الميثاق إلى المشرع مهمة تطبيق مبدأ أوحق معين، فإنه يراقب ما إذا لم يتجاهل المشرع المبدأ وانه اتخذ إجراءات خاصة لضمان احترامه، وهكذا قرر المجلس في مرحلة أولى بأن أحكام قانون المركبات المعدلة وراثيا لم تكن مخالفة للمادة 5 من الميثاق وبالتالي لمبدأ الحيطة،[7]وفي مرحلة ثانية راقب المجلس الطابع التناسبي للإجراءات المتخذة من طرف المشرع بالنظر إلى مبدأ الحيطة، وخلص إلى أن المشرع اتخذ

إجراءات خاصة لضمان احترام الهيئات العمومية لهذا المبدأ في مواجهة المركبات المعدلة وراثيا.إذن إن الرقابة الممارسة هنا هي رقابة كاملة ومتطورة نسبيا.[7]

ب/ التطبيق المحدود لميثاق البيئة من طرف مجلس الدولة

اعترف مجلس الدولة بالتطبيق المباشر لمبدأ الحيطة، واقتصر على التطبيق الغير مباشر للمواد 1، 2، 6 و7 من الميثاق، وفي هذا الإطار تم إخطار مجلس الدولة بقضية بلدية Annecy التي التمست أبطال مرسوم 1 أوت 2006 المتخذ تطبيقا لقانون 23 فيفري 2005 مستندة إلى تجاهله لمبدأ مشاركة الجمهور المنصوص عليه بموجب المادة 7 من ميثاق البيئة.[8]وبموجب قراره المؤرخ في 3 أكتوبر 2008 [9]فصل المجلس في هذه الدعوى معترفا بتأسيس الوجه المستخلص من تجاهل حق مشاركة الجمهور، وأكد مجلس الدولة على أن: "هذه الأحكام كمجموع الحقوق والواجبات المحددة في ميثاق البيئة، لها قيمة دستورية وتُفرض على السلطات العمومية في مجال اختصاصها المحدد.[10]

والسؤال الذي يطرح نفسه، إذ لم يتخذ أي نص تشريعي لوضع مبدأ من الميثاق موضع التنفيذ، فهل يمكن الاستناد مباشرة إلى هذا المبدأ ؟ لقد حمل قرار 3 أكتوبر 2008 توضيحا جديدا في هذا الشأن، فبعيدا عن رفض تطبيق الميثاق، يستعين القاضي الإداري بالقانون لتطبيق مبادئ الميثاق بطريقة مناسبة لكل قضية.

1 - التطبيق المباشر للميثاق في حالة سكوت القانون

لقد قبل مجلس الدولة مراقبة دستورية المرسوم بالنظر إلى المادة 7 من الميثاق، وبعد قيامه بقراءة متقاطعة للمادة 7 من الميثاق والمادة 34 من الدستور التي تنص على أنه لا يعود إلا للمشرع تحديد المبادئ الأساسية للبيئة، استنتج الاختصاص الحصري للمشرع لتحديد شروط وحدود مبدأ الإعلام والمشاركة، وانه لا يعود للحكومة إلا اتخاذ الإجراءات التطبيقية للمبادئ التي وضعها المشرع، كما قضى بأن المراسيم المتخذة في هذا المجال قبل دخول الميثاق حيز النفاذ تبقى صحيحة، عكس تلك المتبناة بعد دخوله حيز النفاذ.

وهكذا راقب مجلس الدولة مباشرة المرسوم المتنازع فيه بالنظر إلى المادة 7 من الميثاق، واعتبر بأن أحكامه تساهم في إنشاءإجراءات الإعلام والمشاركة التي تدخل في

مجال تطبيق المادة 7، وبالتبعية فإن المرسوم الذي اتخذ في تاريخ لاحق على الميثاق قد اتخذ من طرف هيئة غير مختصة ويجب إبطاله.

2 - التطبيق المدعم للميثاق بواسطة القانون المنشور (الساري)

لم يرفض مجلس الدولة إطلاقا تطبيق الميثاق كما يفعل دائما عندما يقابل حاجز تشريعي، على العكس من ذلك فقد قرر تطبيقه على ضوء الأحكام التشريعية التي تضع الأحكام المستند إليها موضع التنفيذ. وهكذا وبعد إخطاره بطعن لتجاوز السلطة ضد مشروع الطريق السريع الذي يتعارض مع مبدأ التكامل المتضمن في المادة 6 من الميثاق، طبق المجلس بموجب قراره المؤرخ في 07 ماي 2008[11] هذا المبدأ عبر أحكام قانون البيئة الذي يُفرض على البرامج ومشاريع الأعمال الموجهة خاصة لحماية الأنواع الحيوانية، وبالنظر إلى ذلك اعتبر المجلس بأن الاحتياطات الكافية اتخذت لتجنب اضطراب العصافير.

وبالمثل وبموجب قراره المؤرخ في 23 أفريل 2009 قرر مجلس الدولة بأن الوجه المستخلص من تجاهل أحكام المادة 7 من الميثاق يجب تقديرها بالنظر إلى أحكام قانون البيئة... ونتيجة لذلك لاحظ المجلس بأن النقاش والتحقيق العموميين قد تما قبل تسليم الترخيص بإنشاء المنشأة المتنازع عليها، وبذلك يكون المشروع قد احترم أحكام المادة 7 من ميثاق البيئة، وعليه فإن الأحكام التشريعية لا تقلل من فعالية الميثاق بل تساهم في جعلها أكثر صرامة.[12]

3 - التطبيق المباشر للميثاق في اطار الإلغاء الضمني

وضّح مجلس الدولة في قراره المؤرخ في 19 جوان 2006[13]أنه يمكن تطبيق الميثاق من خلال القوانين السابقة بشرط ألا تكون غير منسجمة مع مقتضياته، وبهذا استنتج بأن الأحكام التشريعية السابقة للميثاق والمتعارضة معه ملغاة ضمنيا، وقد أصبحت هذه الفرضية أكثر قبولا خاصة منذ قرار قانون المركبات المعدلة وراثيا وقرار بلدية Annecy، فكل حكم تشريعي سابق على الميثاق ويفوض للسلطة التنفيذية مهمة تحديد المبادئ الأساسية لحماية البيئة يجب اعتباره ملغى ضمنيا، ليس فقط بموجب المواد 3، 4و7 من الميثاق، لكن أيضا بموجب المادة 34 من الدستور.

وقد أُتيحت الفرصة الأولى لمجلس الدولة في هذا الشأن بمناسبة قضية جمعية فرنسا للطبيعة والبيئة،بحيث أثارت الجمعية وجها مفاده أن المادة 512-17 من قانون البيئة ملغاة ضمنيا بموجب القانون الدستوري المؤرخ في 1 مارس 2005 لاسيما المواد 3، 4 و 7 من الميثاق، ذلك أن هذه المادة قد أحالت لمرسوم يُتخذ بعد أخذ رأي مجلس الدولة تحديد كيفيات تطبيق هذه الالتزامات، وفحصا لهذه العريضة اعتبر مجلس الدولة بموجب قراره المؤرخ في 12 جانفي 2009[14]بأنه لا يعود إليه مراقبة دستورية نص تشريعي،[15]بل يختص بالتحقق من الإلغاء الضمني لنص تشريعي سابق للميثاق.[16]كما اعتبر بأن المشرع أحاط بما يكفي المبادئ المحددة بموجب المواد 3 و 4 من الميثاق، أما بخصوص المادة 7 منه فاعتبر بان سكوت المادة 512-17 حول الإعلام والمشاركة لا يجعلها غير متوافقة مع الدستور.وعندما يتحقق من البطلان الضمني لحكم تشريعي أصبح متعارض مع الدستور يستطيع القاضي أن يراقب دستورية القرار المتخذ تطبيقا للنص الملغى مباشرة بالنظر إلى الميثاق.

وإذا كانت القراءة الأولى لموقف مجلس الدولة تسمح لنا بالقول بأن المجلس باتخاذه لهذا الموقف أعطى فرصه لتطبيق الميثاق تطبيقا مباشرا، فإن قراءة ثانية تُكيّف الرقابة التي يجريها مجلس الدولة في هذه الحالة بأنها رقابة ضيقة، لذلك فإن القضاء الحالي لمجلس الدولة الفرنسي لا يسمح بحسن تطبيق الميثاق، كما أن قضاء المجلس الدستوري لا يضمن إطلاقا تطبيقا جيدا للميثاق على كل المستويات. لكن من الممكن أن تتغير هذه الوضعية جذريا بسبب المراجعة الدستورية التي أدخلتبموجب المادة 61-1 من الدستور أو ما أصبح يسمى بالمسالة الدستورية الأولية،[17]وبسبب الاستعجال الإداري.

ثانيا: دور المسألة الدستورية الأولية واجراءات القضاء الاستعجالي في تفعيل ميثاق البيئة

إذا كان الفقه يُعول كثيرا على اجراء المسألة الدستورية الأولية كوسيلة فعالة تساهم في تطبيق ميثاق البيئة، فإن القضاء الإداري وبالخصوص القضاء الاستعجالي في اطار استعجال الحريات لا يقل اهمية.

ا/ تفعيل تطبيق الميثاق بموجب المسألة الدستورية الأولية

أدخل التعديل الدستوري المؤرخ في 28 جويلية 2008 إجراء المسألة الدستورية الأولوية، بموجب المادة 61-1 من الدستور الفرنسي، التي أنشأت نظاما لمراقبة دستورية القوانين التي سبق إصدارها، فإذا تم الدفع أمام مجلس الدولة أو محكمة النقض من طرف أحد الأطراف بأن نصا تشريعيا يُلحق ضررا بالحقوق والحريات المضمونة دستوريا تحيل الجهة القضائية الدفع إلى المجلس الدستوري ليفصل فيما مدى دستورية القانون محل الدفع، وقد دخلت المسألة الدستورية حيز النفاذ في الفاتح مارس 2010.

1 -***(تدعيم تطبيق الميثاق بفضل تعميق رقابة المجلس الدستوري)***

2 -إذا كان يعود إلى المجلس الدستوري الفصل تجريديا فيما مدى مطابقة القوانين التي أحيلت إليه للدستور بموجب المسألة الأولية فيجب عليه أن يفصل ماديا فيما إذا كان نصا تشريعيا يضر بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور،[18]ذلك أن عبارات المادة 61-1 توضح جيدا بأن المسألة مطروحة بمناسبة دعوى جارية أمام القضاء، وبأنه يجب على المجلس أن يجيب عن هذه المسألة.

وهكذا فإن الإطار الذي تطرح فيه المسألة الدستورية الأولية بموجب المادة 61-1 مختلف جدا عن ذلك الناتج عن الإخطار الأولي بموجب المادة 61 من الدستور، فالمجلس في إطار الإخطار الأخير لا يستطيع إلا أن يحاول بمساعدة الحجج المقدمة تصور ما إذا كان القانون الذي سيصدر قريبا بإمكانه أن ينتج آثارا مخالفة لبعض الأحكام الدستورية.لهذا السبب ومن وجهة نظر عملية بحتة، فإن القضاء ضروري، فلا يمكن لأي قاعدة أن تطبق لوحدها دون فطنة القاضي الذي يُكيف آثارها على الوضعيات الملموسة خاصة وأن الأحكام التشريعية التي يفصل بالنظر إليها مجلس الدولة، يجب توضيحها بواسطة إجراءات تنظيمية، والحال أن المجلس الدستوري في إطار الرقابة الأولية لا يعرف مضمون الإجراءات التي ستتبنّاها السلطة التنظيمية. فلا يستطيع أن يتصور وبشكل ملموس ماهية الآثار الحقيقية التي تترتب عن القانون الذي يفحصه.

أيضا فعندما ينص قرار المجلس الدستوري في الرقابة الأولية على أن المواد "أ، ب و جـ" من القانون المحال ليست مخالفة للدستور، فهذا لا يعني بأن كل الآثار التي ستنتجها هذه الأحكام ستكون مطابقة للدستور وبأنه مبدئيا لن تكون لها آثار غير

دستورية.لكن الأمر مختلف في اطار المسألة الدستورية الأولية، فهذه المسألة تتشكل بعد نزاع ولد عن وضعية ملموسة، فأحد الأطراف يتمسك بأن القانون كما هو مطبق عليه يتعارض مع حقوقه وحرياته المضمونة دستوريا.

وبناء عليه، فإن من فوائد هذه المسألة أنها ستسمح بالتطبيقالدقيق للدستور، حتى وإن سبق القضاء بدستورية القانون في إطار الرقابة الأولية، فإن المادة 61-1 من الدستور تعطي للمجلس إمكانية إلغاء حكم تشريعي لم يمكن تصور الآثار الدستورية التي سينتجها، لذلك فإن الرقابة بموجب هذه الآلية ستكون بالضرورة أكثر عمقا، كما أن القاضي يستطيع أن يسهر على أن يطبق أحكام الميثاق كباقي الحقوق والحريات المضمونة دستوريا.

3 -**تدعيم تطبيق الميثاق مشروط بتجاوز بعض العوائق**

حتى لا يجرد ميثاق البيئة من كل فعالية فإن الأمر مرتبط بتدخل المشرع العضوي لتحديد موضوع المادة 61-1 تحديدا دقيقا وبحجية الشيء المقضي فيه أمام المجلس الدستوري وأمام مجلس الدولة.

- **التفسير الواسع لموضوع المسألة الدستورية الأولية**

إذا قرر القضاة في حالة سكوت القانون العضوي، تطبيق تفسير "الحقوق والحريات المضمونة دستوريا"، فإن عددا من الأحكام الدستورية يمكن أن يُقصى من مجال تطبيق المادة 61-1. في الوضع الحالي للقضاء فإن ميثاق البيئة معني كثيرا بهذه المسألة، فبالرجوع إلى عبارات هذا النص نجدها محددة بدقة "بالحقوق والحريات المضمونة دستوريا"، وقد أُريد بهذا التحديد استبعاد مسائل الدستورية الخارجية، لكن بالإمكان أيضا أن يقود هذا الحصر المحاكم العليا إلى رفض المسائل الأولية المتعلقة بالمبادئ الدستورية أو الأهداف ذات القيمة الدستورية، وهكذا فإن التفسير الضيق للمادة 61-1 بإمكانه استبعاد المبادئ الدستورية من مجال تطبيقها، والحال أن المجلس الدستوري وفي إطاره تفسيره لمواد الميثاق فصل بأنها تشكل مبادئ وعليه فإن مثل هذا التفسير من الممكن أن يقود المحاكم العليا إلى رفض المسائل الأولية المؤسسة على مبادئ البيئية للميثاق.[19] خاصة وأن مجلس الدولة لم يفصل بخصوص الحق في البيئة (المادة 1) واجب الحماية (المادة 2) مبدأ الوقاية (المادة 3) ومبدأ المسؤولية (المادة 4). فمن

يضمن بأن الجهات القضائية العليا سوف لن تكيفها كأهداف ذات قيمة دستورية وتستبعدها من مجال تطبيق المادة 61-1.

- **تطبيق مرن لحجية الشيء المقضي فيه**

لقد كانت الفرصة للمجلس الدستوري للفصل في دستورية عدد كبير من القوانين المتعلقة بالبيئة، وفي إطار أن المادة 62 من الدستور الفرنسي تنص على أن قرارات المجلس الدستوري ليست قابلة لأي طعن، فإن القوانين التي تم فحصها في إطار الرقابة الأولية لا يمكن مناقشتها في اطار الرقابة اللاحقة التي تسمح بها المسألة الدستورية الأولية، لأن هذه القوانين تكتسي قرينة الدستورية التي لا تقبل النقض وتحوز حجية الشيء المقضي فيه.غير أن هذه الحقيقة غير مؤسسة من عدة أوجه:

فعندما يخطر المجلس الدستوري بقانون، فإنه لا يفصل في غالب الأحوال إلا بخصوص المواد التي أثيرت عدم دستوريتها، وحتى وإن كان يتمتع بإمكانية إثارة الأوجه التي لم تثار من تلقاء نفسه، فإن طول بعض القوانين وتعقد بعض المواد وضيق الميعاد الذي يفصل فيه المجلس كلها عوامل لا تسمح بفحص جميع مواد القانون.

وحتى بالنسبة للمواد التي سبق أن قرر المجلس الدستوري بخصوصها بأنها لا تتعارض مع الدستور، فهذا لا يعني بأنها تبقى للأبد متطابقة مع مجموع الدستور.

بدوره يفصل مجلس الدولة في دستورية الأحكام التشريعية المتبناة قبل دخول الميثاق حيز النفاذ، فقد اعترف بإمكانية اعتبارها ملغاة ضمنيا النصوص التشريعية المتبناة قبل الميثاق والمتعارضة معه، وهكذا ففي الفرضية التي سبق فيها لمجلس الدولة أن قضى بأن حكما تشريعيا لا يتعارض مع الميثاق، فلا يجب عليه أن يرفض المسألة الدستورية الأولية التي تعيد المنازعة في نفس هذا النص التشريعي بسبب أنه سبق له الفصل في هذه المسألة.

ب/ تفعيل تطبيق الميثاق بموجب إجراءات الاستعجال الإداري

لقد ثبت عمليا بان إجراءات القضاء الاستعجالي المتبناة بموجب قانون 30 جوان 2000 يمكن أن تكون المجال المفضل لتكريس وتطوير الحق في البيئة من طرف القاضي الإداري، وبالتالي المساهمة في تعزيز فعالية الميثاق لأن هذه الإجراءات تسمح بالتفاعل السريع مع الأضرار المحتملة.[20]

وقد أتيحت هذه الوسيلة بموجب الأمر الصادر عن المحكمة الإدارية المؤرخ في 29 أفريل 2005ـــ في إطار استعجال الحريات المكرس بموجب نص المادة 521-2 من قانون العدالة الإدارية. وبموجب هذا الأمر رفعت هذه المحكمة الحق في البيئة المعلن في المادة الأولى من ميثاق البيئة إلى حرية أساسية ذات قيمة دستورية، حيث طلبت ثلاث جمعيات للدفاع عن البيئة من القاضي الاستعجالي إلزام المحافظ باتخاذ إجراءات لمنع مظاهرة على منطقة ذات حساسية بيئية عالية، لأن تجمع عشرات الآلاف من الأشخاص على هذا الميدان يمس بالحق في البيئة المتوازنة والمحترمة للصحة، وقد تمسكت الجمعيات بأن المحافظ بعدم معارضته لهذه المظاهرة، يكون قد ألحق ضررا جسيما وغير مشروع بالقيمة الدستورية والحرية الأساسية المسماة الحق في البيئة المكرس بإدراج ميثاق البيئة في الدستور.[21]

وقد اعترفت المحكمة الإدارية بالحق في العيش في بيئة متوازنة كحرية أساسية بمفهوم المادة 521-2 من قانون العدالة الإدارية، وحسبها فإن إدراج "حق العيش في بيئة متوازنة محترمة للصحة" في الدستور، يدعو إلى الاعتقاد بأن المشرع قصد بالضرورة رفع الحق في البيئة إلى حرية أساسية ذات قيمة دستورية، وبعد فحص الوقائع اعتبرت بأن المحافظ قد ألحق ضررا جسيما وغير مشروع بهذه الحرية الأساسية.وهكذا فإن الجمعيات التي تهدف إلى حماية هذه الحرية الأساسية تستطيع اللجوء إلى المادة 521-2 من قانون العدالة الإدارية للوقف السريع للضرر الجسيم والغير مشروع بالبيئة.

وبدوره أخطر مجلس الدولة على أساس المادة 521-2 من قانون العدالة الإدارية، وقد اعترف بموجب الأمر المؤرخ في 11 ماي 2007 بحماية البيئة وليس الحق في البيئة كحرية أساسية،[22] وقد أكد في هذه القضية بأنه: "وبالنظر خاصة إلى قصر المنافسة وإلى تدابير الوقاية، فإنه وفي كل الأحوال لا ينتج عن التحقيق بأن السباق يلحق ضررا جسيما بحماية البيئة"، ورغم أن مجلس الدولة قد اعترف بحماية البيئة كحرية أساسية وليس الحق في البيئة المكرس بموجب المادة 1 من ميثاق البيئة، فإن الطريق مفتوح الآن نحو الاستناد النظامي لهذا الحق في المجال الاستعجالي، خاصة وأن مجلس الدولة أصبح منذ دخول إجراءاتاستعجال الحريات يتمتع بمفهوم جديد لم يُعرف من طرف المشرع وهو مفهوم "الحرية الأساسية".

وقد ظهر على مر القضايا بأن القاضي الإداري يماثل بين الحق والحرية، لذلك فكون الميثاق لا يشير إلا إلى الحقوق فلن يكون ذلك عائقا أمام إمكانيةالاستناد إليه، خاصة وأن مجلس الدولة يرجع إلى وجود الحق أو الحرية في العديد من النصوص وإلى طابعها الأساسي، فضلا عن ذلك فهو لا يعتبر نفسه مقيدا بتكييفات المجلس الدستوري.

وهكذا وكما قصد واضعوا الميثاق، فإن كل المواد عدا التي تضمنت مبدأ الحيطة كيّفت على أنها أهداف، وبالتالي يستطيع مجلس الدولة أن يعتبرها حريات بمفهوم استعجال الحريات.[23] ومن ثمةفإن الجمعيات التي تهدف إلى حماية هذه الحرية الأساسية تستطيع اللجوء إلى المادة 521-2 من قانون العدالة الإدارية للوقف السريع للضرر الجسيم والعير مشروع بالبيئة.

وهذا اللجوء إلى الاستعجال على أساس ميثاق البيئة له قيمة عملية معتبرة، ليس فقط لأن القاضي يستطيع وقف القرار الذي يلحق ضررا بالبيئة، بل لأن الإدارة لا تتخذ بالضرورة نفس القرار بحسب أنها تعلم بأن الأخير قابل للإيقاف قبل تطبيقه أو أنه مهدد بالإلغاء القضائي بعد سنوات من إنتاج آثاره.

خاتمـــــــة

لقد أثار موقف مجلس الدولة من خلال قرار بلدية Annecy الرضى، لأنه فصل في إمكانية الاستناد إلى ميثاق البيئة أمام القاضي الإداري في مجال الطعن لتجاوز السلطة، كما وضع حدودا لنظرية القانون الحاجز.ومع ذلك فقد ترك ترددا وارتباكا حول فعالية الحماية في النظام القانوني الفرنسي للحقوق الدستورية، والتي تقتضي التدخل الفعال للدولة عن طريق المشرع والقاضي.

إن ربط بعض الحقوق المعترف بها في الميثاق بالتدخل الأولي للمشرع قد يؤدي إلى شلها بامتناع الأخير، والذي لا توجد في مواجهته أية وسيلة ردعية مناسبة، وأمام هذا الوضع يبدو النظام القانوني الفرنسي قاصرا وعاجزا في مجال حماية الحقوق الدستورية الإيجابية، لذلك فإن الاعتراف باختصاص تكميلي من طرف مجلس الدولة لصالح السلطة التنظيمية، سيسمح بإخضاع تجاهل أو امتناع المشرع وبضمان حماية فعالة للحقوق الأساسية.هذا إضافة إلى التزام الإدارة بالسهر على هذه الحقوق.

كما أن تفعيل نصوص الميثاق مسألة ترتبط أيضا بالاستناد القضائي إليها، فهذه الأخيرة ليست حقيقة يجبر القضاة على الرجوع إليها عند حل واقعة ما.وبالنتيجة فإن تغير معنى النصوص القانونية يتم بالنظر إلى طبيعة النزاع (طعن لتجاوز السلطة، القضاء الكامل، استعجال الحريات...). وعليه فإن المصير القضائي للنصوص يتعلق بالكثير من العوامل على الأقل الشخصية كالتصور المسبق للقضاة الناتج عن سلطاتهم الخاصة واختيار السياسات القضائية الرشيدة...إلخ.

هذا وترتبط فعالية المسألة الدستورية الأولية المعول عليها كثيرا لتدعيم تطبيق الميثاق بضرورة تدخل المشرع العضوي لتحديد موضوع المادة 61-1 تحديدا دقيقا، حتى لا تخضع للتفسير الضيق من جانب القضاة وحتى لا يقابل برفض الاستناد إليها بسبب حجية الشيء المقضي فيه.

وأمام فرضية التقصير التشريعي فإن القضاء الاستعجالي وقضاء المسؤولية منتظر منهما الكثير لتفعيل تطبيق ميثاق البيئة.

الهوامش:

01- JORF, N° 51 du 2 mars 2005, p3697, disponible sur le site, http://www.légifrance.gov.fr/02.08.2011.

02- y. Aguila, la valeur constitutionnelle de la charte de l'environnement, conclusion sur CE, 3 Octobre 2008, commune d'Annecy, R FDA, N°06 24 années, Dalloz, p. 1148.

03- conseil constitutionnel, n 2008-564, 19 juin 2008, loi relative aux organismes génétiquement modifiés, cité in, N. Huten et M.A.Cohendet, la charte cinq ans après, chronique d'un réveil en fanfare, revue juridique de l'environnement, n-1,2010, p. 38.

04- CC, N° 2009-595 DC du décembre 2009, cité in, N. Huten et M.A cohendet, Ibid., P. 43.

05- N. Huten, Question préjudicielle de constitutionnalité et charte de l'environnement, 09/2008, disponible sur le site, http://www.droit-constitutionnel.org/ 20.09.2011.

06- dicision n° 2005-514 DC, 28 Avril 2005, loi relative à la création du registre international français, cité in., N. Huten, question préjudicielle…, Op. Cit., p. 05.

07- Cohendet, la charte…, Op, Cit., p.41..N.Huten et M. A

08- , p.47..(1)Ibid

09- للاطلاع على وقائع القضية

L. Janicot , Note sousCE, 03 octobre 2008, commune d'Annecy, revue française de droit administratif, Novembre- décembre 2008, p. 1158.

10- M. Long, P. weil, G. Braibant, p. Delvolvé, B. Genevois, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, 17 édition, 2009, pp. 924-929.

11- L. Janicot,Ibid., p. 1158 ; A.Boyer, Dialogue des juges et promotion de la charte de l'environnement, Revue juridique de l'environnement, N-4,2009, pp. 436-438.

12- CE, 7 mai 2008, Cité in., N. Huten, M.A Cohendet, la charte…, Op .Cit., p. 56.

13- CE, 23 Avril 2009, association France Nature Environnement, Cité in., N. Huten M.A. Cohendet, la charte…, Ibid., p. 56.

14- CE, 19 Juin 2006, Eau et rivièrs de Bretagne, Cité in.,Janicot, Op, Cit., p. 1160, N. Huten , Question préjudicielle…, Op. Cit., p. 11.

15- CE, 12 Janvier 2009, France Nature environnement, cité in., N. Huten, M.H. Cohendet, la charte de l'environnement …, Op, Cit., P. 57.

16- E. Gefray. L'abrogation implicite de la loi par la charte de l'environnement, conclusions sur, CE, 2 Juillet 2009, comité de

recherche et d'information sur le génie génétique, RFDA, N-5, 2009, Dalloz, pp. 964,965.

17- N. Huten, Question préjudicielle…, Op. Cit.,p. 12

18- N. Huten, question préjudicielle … , Op, Cit p. 12.

19- N. Huten… question préjudicielle … Op, Cit., p. 13.

20- (N.Huten, Question préjudicielle…, Op, Cit., p. 17.

21- N. Rubio, la contribution du juge administratif français,in., le role du juge dans le développement du droit de l'environnement,Bruylant, 2008, p. 159.

22- R. Pintus, « charte de l'environnement, première consécration par le juge du droit à l'environnement », http://www.journaldelenvirronnement.net 04/10/2011.

23- CE, 11 mai 2007, association interdépartemental et intercommunale pour la protection du lac de sainte- croix… et autre, cité in., N. Rubio, Ibid., p.161.

قائمة المراجع

01- (Aguila Y.), la valeur constitutionnel de la charte de l'environnement, conclusion sur CE, 3 octobre 2008, commune d'Annecy, Revue française de droit administratif, n°-6, Novembre- Décembre, 24 année, Dalloz.

02- Capitani(A.), « le conseil constitutionnel Français et le droit à l'environnement », in., le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement, Bruylant, 2008.

03- Huten (N.) et Cohendet (M.) (A.), « la charte cinq ans après, chronique d'un réveil en fanfare », revue juridique de l'environnement, n-1, 2010.

04- Gefray(E.), l'abrogation implicite de la loi par la charte de l'environnement, conclusions sur, CE, 2 juillet 2009, Revue française de droit administratif, N- 5, septembre- octobre, 2009, Dalloz.

05- Janicot(L.), Note sous, CE 3 octobre 2008, commune d'Annecy Revue française de droit Administratif, Novembre- Décembre 2008.

06- Long(M.),weil (P.), Braibaut (G.), p. delvolvé, B.Genevois, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, 17 édition 2009.

07 – Rubio(N.), « la contribution du juge administratif française »in., le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement, Bruylant, 2008.

08 – F. M. soucrammien (F.) (M.), « vers la question préjudicielle de constitutionalité » ? in ., Guillaume, l'application de la constitution par les cours suprêmes 2007.

مواقع على الأنترنت:

1 – Capitani(A.), « la charte de l'environnement, un leurre constitutionnel ? Revue française de droit constitutionnel », n° 3,2005,http://www.cairn.info/ 04/10/2011.

2 – Hedray(D.), « la charte de l'environnement à t-elle changé quelque chose au droit et pratique » ? revue des cahiers de la fonction publique, N° 301, Juin 2010, http : www.connexite.fr/ 04/10/2011.

3 – Huten(N.), « question préjudicielle de constitutionnalité et charte de l'environnement », 09/2008, disponible sur le site, http://www.droitconstitutionnel.org/ 20/09/2011.

4 – Pintus(R.), « charte de l'environnement, première consécration par le juge du droit à l'environnement », http://www.journaldel'environnement.net/ 04/10/2011.

5 – « Article 61-1 de la constitution de la cinquième république française », http:// fr.wikipedia.org/ 04/10/2011.