

رقم المراجعة: ٢٠١٨/٢٣٠٨٧

الجهة المستدعية: - جمعية الخط الأخضر

- جمعية نحن

المستدعى بوجهها: الدولة

المقرر إدخالها: شركة هبة العقارية ش.م.ل.

### مخالفة

القاضي المستشار المعاون لمى ياغي

أخالف النتيجة التي خلص إليها القرار للأسباب التالية:

بعد الاطلاع على الأوراق كافة وعلى النتيجة التي خلص إليها القرار في المراجعة الحاضرة بأكثرية أعضاء الهيئة الحاكمة،

وبما ان المادة ٩٠ من نظام هذا المجلس تجيز للقاضي المخالف برأيه رأي الأكثرية أن يعبر عن مخافته ذلك ان هذه المادة تنص في فقرتها الأولى على الآتي:

"يصدر القرار باسم الشعب اللبناني بإجماع الآراء او بأكثريتها وإذا صدر بأكثرية الآراء فيُشار فيه إلى ذلك وعلى القاضي المخالف ان يدون مخالفته (...)"

وبما أن القرار الصادر بالأكثرية انتهى الى ردّ المراجعة في الشكل لانتهاء صفة ومصلحة الجهة مُقدمة المراجعة.

بي ما يلي:

أولاً: نؤيد النتيجة التي توصل إليها القرار لناحية ردّ المراجعة في الشكل بالنسبة لجمعية نحن والتي جاءت متوافقة ومضمون التقرير.

ثانياً: نخالف ما جاء في القرار لناحية ردّ المراجعة لانقضاء صفة ومصلحة المستدعية جمعية الخط الأخضر وذلك للأسباب التالية:

بما ان الجهة المستدعية تقدمت بتاريخ ٢٠١٨/٩/١٠ بواسطة وكيلها القانوني بمراجعة سجلت لدى قلم هذا المجلس تحت الرقم ٢٣٠٨٧/٢٠١٨، طلبت بموجبها قبول المراجعة في الشكل ووقف تنفيذ ومن ثمّ إبطال المرسوم رقم ٣٢٤٧ الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٦/٦ والمتضمّن الترخيص لشركة هبة العقارية ش.م.ل بإشغال واستثمار مساحة ٧١٢٣٤ م<sup>٢</sup> من الأملاك العامة البحرية المتاخمة للعقارين رقم ٥٧٦ و ٦١١ من منطقة الناعمة العقارية لمخالفته أحكام القرار رقم ١٤٤/س تاريخ ١٩٢٥/٦/١٠ والمرسوم التنظيمي رقم ٦٦/٤٨١٠ وقانون الوصول إلى المعلومات وقانون المحاسبة العمومية، وتكليف المستدعي بوجهها إبراز خرائط المشروع التي شملها الترخيص موضوع المرسوم والتي لم يتمّ نشرها في الجريدة الرسمية، والإحتفاظ بحقّها لجهة الطعن في أي مخالفة قد تظهر عند الإطلاع على خرائط المشار إليها، وتضمن المستدعي بوجهها نفقات المراجعة كافّة.

وبما ان الشركة المُقرّر إدخالها تطلب ردّ المراجعة لعدم استيفاء الجهة المستدعية شرط الصفة والمصلحة الذي يخوّل مقدم المراجعة تقديمها أمام مجلس شورى الدولة ذلك أنها لم تبين علاقتها أو ارتباطها المباشر بالمرسوم المطعون فيه، أو طبيعة الضرر المباشر والشخصي الذي من شأنه أن يلحق بها كنتيجة لتنفيذ المرسوم المذكور كونه لم يمسّ بوضعيتها القانونية أو المادية، الأمر الذي يشكل مخالفةً لأحكام المادة ١٠٦ من نظام هذا المجلس.

وبما ان الجهة المستدعية تدلي بأنه يقتضي اعتبار ان للجمعيات الصفة والمصلحة للتقدم بهذا النوع من المراجعات ذلك ان الإجتهد الإداري بات يكرّس صفة ومصلحة الهيئات المعنوية التي تتمتع بالشخصية المعنوية كالجمعيات والنقابات والنوادي في حال كانت المراجعة ترمي إلى الدفاع عن أهدافها الأساسية.

وبما أنه ومن جهة أولى، فإن الشخصية المعنوية تُمنح لكل تجمّع يبغى تحقيق أهداف موحدة يحميها القانون وإن من بين الأشخاص المعنويين من هم من اشخاص القانون العام personnes morales de droit public كالدولة والبلديات والمؤسسات العامة، ومن هم من اشخاص القانون الخاص personnes morales de droit privé كالشركات المدنية أو التجارية والجمعيات والنقابات المهنية والمهن الحرة المنظمة بقوانين.

وبما ان الشخصية المعنوية تعطي لمجموعة من الاشخاص الطبيعيين الذين يقومون بعمل مشترك من اجل تحقيق هدف مشترك ايضاً، الحق في ممارسة أنواع التصرفات القانونية كافة من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات والتمتع بذمة مالية مستقلة، فيتمكن الشخص المعنوي من مزاوله نشاطه بصفة مستقلة عن الاشخاص الطبيعيين المكونين له.

(١.٠ سرحان، ي. جميل، ز. أيوب، القانون الاداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠، ص ١٢٩)

«Attendu que la personnalité civile n'est pas une création de la loi, qu'elle appartient en principe, à tout groupement pourvu d'une possibilité d'expression collective pour la défense d'intérêts licites, dignes par suite, d'être juridiquement reconnus et protégés».

(وهذا ما جسده قرار محكمة التمييز الفرنسية الصادر بتاريخ ٢٨/١/١٩٥٤).

وبما ان الهدف الأساسي لمنح تجمّع ما من الأشخاص والأموال الشخصية المعنوية يكمن في اعطاء هذا التجمّع القابلية للتمتع بالحقوق وتحمل الموجبات القانونية، من هنا، تترتب على منح الشخصية المعنوية نتائج قانونية عديدة وإن الحق في التناضي يمثل أحد هذه النتائج.

وبما ان المادة ٨ من قانون الجمعيات للعام ١٩٠٩ قد نصت "على أن كل جمعية أعطيت بياناً وفقاً للمادة ٦- أي جرى التصريح عنها أصولاً- يمكنها أن تتقدم إلى المحاكم بالواسطة بصفة مدع أو مدعى عليه وذلك بدون أي ترخيص خاص بهذا الصدد."

القاضي فادي الياس، الجمعيات من النظرية العامة إلى التطبيق دراسة مقارنة، المنشورات الحقوقية صادر، ص ٢٠٦.

وبما ان القانون يكون بذلك قد كرس حق الجمعيات المؤلفة وفقاً للأصول في التقاضي أمام المحاكم.

وبما انه ومن جهة ثانية، "فان الجمعية هي تجسيد لمصلحة جماعية وقد أنشئت لتحقيق هدف معين، فيكون أمراً طبيعياً ومتوافقاً مع إرادة فرقائها أن تحصر نشاطها بهذا الهدف.

وهذه القاعدة تعني أن الجمعية لا يمكن أن يكون لها الوجود المطلق الذي يتمتع به الشخص الطبيعي."

(محكمة الدرجة الأولى في بيروت، غ ٤، ١٧/٣/١٩٨٨، العدل ١٩٩٠-١٩٩١، ص ١٥٧).

(القاضي فادي الياس، الجمعيات من النظرية العامة إلى التطبيق دراسة مقارنة، المنشورات الحقوقية صادر، ص ١٧٧).

وبما ان الشخصية المعنوية التي تُعطى للجمعيات ليس من شأنها أن تمنحها صلاحيات أو حقوق مُطلقة تتخطى الموضوع أو الهدف الذي أنشئت لأجل تحقيقه وذلك عملاً بمبدأ التخصص principe de specialite الذي يُطبق في هذه الحالة.

«la personne morale, dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée, n'a pas de compétence générale au-delà de cette mission »  
(CE, avis, 7 Juillet 1994, section des travaux publics : EDCE 1994, n°, p409 ;  
GACE 2002, n°31 )

وبما ان لتطبيق مبدأ التخصص نتائج قانونية عديدة، وبخاصة لناحية حدود الصلاحيات التي يمكن للجمعيات ممارستها، كما ولناحية مصير هذه الممارسات.

«Alors qu'encourt la nullité la délibération qui, en méconnaissance du principe de spécialité des associations syndicales libres, qui autorise ladite association à intervenir dans un domaine ne relevant pas de son objet ».

«Le principe de spécialité remplit tout d'abord (...) une fonction de délimitation des compétences »

(François Brenet, Actes du Colloque organise le 12 et 13 Juin 2008, op. cit. p 83)

وبما أن مبدأ التخصص يحصر الإختصاص بحدود الغاية التي أنشئ الشخص المعنوي لأجل تحقيقها، كما ويحد من المصلحة للقاضي ويربطها بنطاق الإختصاص.

«La spécialité fonctionnelle, ..., va déterminer aux yeux du juge administratif son intérêt à agir dans le cadre du recours contentieux »

(François Brenet, Op. cit. p84)

وبما انه يُستنتج من مجمل ما سبق بيانه، وعملاً بما استقر عليه الإجتهد الفرنسي في هذا الشأن، انه يعود للقاضي الإداري تقدير مصلحة الجمعيات لتقديم مراجعاتها بالنظر إلى الأهداف التي حددتها والتي عملت على تحقيقها خلال الفترة التي سبقت صدور القرار الضار وسبقت بالتالي تاريخ تقديم المراجعة.

La « pertinence » de l'intérêt pour agir d'une association s'apprécie au regard de deux critères cumulatifs. Il s'agit d'une part des **intérêts qu'elle défend** et, d'autre part, **de son champ statutaire d'action**, l'objet social étant celui inscrit dans ses statuts à la date de l'introduction de l'instance".

(Commune de la Tour-du-Meix et CE 2002-04-29 n° 227742, B En  
franchise)

Extrait des conclusions du rapporteur public sur CE 2010-02-17 n° 305871 (B)  
Sté Locaparc Loisirs :

« Au stade de la cassation, vous exercez un contrôle de l'erreur de droit sur les critères retenus par les juges du fond pour apprécier l'intérêt pour agir (25 novembre 1998, Chèze et commune de Bièvre, Rec., p. 447) et un contrôle de l'erreur de qualification juridique afin de vous assurer de l'adéquation entre l'objet social de l'association en cause, et la portée de l'acte attaqué (9 décembre 1996, Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais, Rec p. 479).»

(شورى لبنان قرار رقم: ٤٣٢/٢٠١٤-٢٠١٥ الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٣/٣٠، جمعية اللجنة الدولية للمحافظة على مدينة صور/مجلس الانماء والاعمار، غير منشور)

وبما أنه يتبين من خلال المستندات المرفقة بملف هذه المراجعة ان المستدعية الأولى أي جمعية الخط الأخضر هي جمعية تُعنى، وفق العلم والخبر بتأسيسها رقم ١٠٢/أ.د. تاريخ ١٧/٦/١٩٩١، بكل ما يؤدي إلى خدمة المجتمع اللبناني عبر النشاطات المتعلقة بالمحافظة على البيئة وحمايتها من خلال تنظيم البيئة وحمايتها وطرح المخاطر البيئية وتعميم الوعي البيئي، وتركز الجمعية على تنظيم الموارد الطبيعية والثقافية التالية: الهواء، الماء، التربة، الحياة البرية والتراث الثقافي.

وبما ان المرسوم المطعون فيه من شأنه، في حال ثبوت إدلاءات الجهة المستدعية، أن يؤثر على النشاط والبيئة المحيطة، وان الجهة المستدعية قد أدلت ذلك بمخالفته أحكام قانون حماية البيئة الأمر المنسجم والمتوافق والهدف المُحدّد المعالم، الذي أسست هذه الجمعية لأجل تحقيقه وفقاً لما يقتضيه مبدأ التخصص.

وبما ان القرار موضوع هذه المخالفة قد بُني، خلافاً للتقرير، على خلو ملف المراجعة من أي مستند  
يبيّن التأثير السلبي للترخيص بالإشغال موضوع المراجعة على الشاطئ والبيئة المحيطة به  
وخاصة أن هكذا إشغال لا يجوز تنفيذه قانوناً إلا إذا ثبت للإدارة ان دراسة تقييم الأثر البيئي جاءت إيجابية.

وبما ان هذا المجلس لم يُبادر إلى اتخاذ أي قرار بتكليف المستدعية التقدم بمثل هكذا إثباتات كما وأنه  
لم يطلع على مضمون دراسة تقييم الأثر البيئي ولم يكلف بإبرازها، فيكون بذلك قد حرم المستدعية من ضمانات  
المحاكمة العادلة المتمثلة بإمكانية دحض هذه الإستنتاجات التي لم يرد أي ذكر لها في تقرير المستشار المقرر  
بخاصة وان الترخيص موضوع المراجعة قد تضمن إجازة بردم البحر الأمر الذي ينطوي على بدء بيئة بقيام  
تلويث احتمالي للمياه البحرية المعنية.

وبما انه يقتضي اعتبار جمعية الخط الأخضر ذات مصلحة للتقدم بالمراجعة الحاضرة وردّ الدفع المُدلى  
به لهذه الناحية لعدم قانونيته وبخاصة في ظلّ التضارب الواضح في اجتهاد هذا المجلس بهذا الخصوص كونه  
كان قد سبق له ان اعتبر ان الجمعية المستدعية ذاتها تتمتع بالصفة والمصلحة في مراجعات عدة، كما  
وجمعيات أخرى تهدف من خلال مراجعتها إلى حماية أهدافها من أضرار احتمالية من شأن القرارات الإدارية  
المطعون فيها إلحاقها.

(شورى لبنان قرار اعدادي رقم ٣٧٣/٢٠١٧-٢٠١٨، تاريخ ٢/٧/٢٠١٨، جمعية الخط الأخضر وجمعية  
وصية الأرض/ الدولة - رئاسة مجلس الوزراء ووزارة الداخلية والبلديات، غير منشور)

(شورى لبنان، القرار الإعدادي رقم ٢٦٧/٢٠٢٠-٢٠٢١، حزب القوات اللبنانية اللبنانية تاريخ  
٢٠٢١/٦/٣٠، غير منشور)

وبما انه يقتضي، والحال ما تقدم، اعتبار المستدعية الأولى، جمعية الخط الأخضر، صاحبة مصلحة  
للتقدم بالمراجعة الراهنة وردّ الدفع المُدلى به بالنسبة إليها، وردّ المراجعة في الشكل بالنسبة للمستدعية الثانية،  
جمعية نحن، لانقضاء مصلحتها للتقدم بها.

## سنة وسائر الشروط الشكلية:

وبما ان جمعية الخط الأخضر المستدعية تدلي بأنها لم تبّخ القرار المطعون فيه وان مراجعتها واردة ضمن المهلة القانونية نتيجة ذلك.

وبما ان الجهة المستدعية تُعتبر من الغير بالنسبة للقرار المطعون فيه الذي لم يعنها مباشرة إنما لها مصلحة للطعن فيه كما تقدم بيانه أعلاه وبالتالي فهي لا تخضع لموجب ابلاغه منها، وهو بالفعل لم يبلغ منها.

وبما انه يتبين من المستندات المرفقة من قبل المستدعية باستدعاء مراجعتها أنه قد تمّ نشر المرسوم المطعون فيه في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١٨/٧/١٢ وان المراجعة الحاضرة المسجلة لدى قلم هذا المجلس بتاريخ ٢٠١٨/٩/١٠ تكون واردة ضمن المهلة القانونية، وما دام أنها مستوفية سائر الشروط الشكلية المفروضة قانوناً فإنه يقتضي قبولها في الشكل.

## ثانياً - في الأساس:

بما ان جمعية الخط الأخضر المستدعية تطلب إبطال المرسوم رقم ٣٢٤٧ الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٦/٦ والمتضمّن الترخيص لشركة هبة العقارية ش.م.ل بإشغال واستثمار مساحة ٧١٢٣٤ م<sup>٢</sup> من الأملاك العامة البحرية المتاخمة للعقارين رقم ٥٧٦ و ٦١١ من منطقة الناعمة العقارية لمخالفته أحكام القرار رقم ١٤٤/س تاريخ ١٩٢٥/٦/١٠ والمرسوم التنظيمي رقم ٦٦/٤٨١٠ وقانون الوصول إلى المعلومات وقانون المحاسبة العمومية والمبادئ الواردة في متن قانون حماية البيئة.

وبما ان اجتهاد هذا المجلس قد استقر على اعتماد قاعدة الاقتصاد في الأسباب، حيث يعتبر أنه بوجود سبب قانوني واحد لإبطال القرار المطعون فيه، تنتفي في هذه الحالة الحاجة لمعالجة سائر أسباب الإبطال المُدلى بها.

وبما ان المستدعية تطلب إبطال المرسوم المطعون فيه لمخالفته أحكام المادة ١٧ من القرار رقم ١٤٤/س الصادر بتاريخ ١٩٢٥/٦/١٠ والمتضمّن تنظيمياً للأملاك العمومية، ذلك أنه حدّد مدّة الترخيص



وبما انه يحق للدولة سندا لأحكام القرار رقم ١٤٤/س الصادر بتاريخ ١٠/٦/١٩٢٥ (الاملاك العمومية) وللرسوم رقم ٤٨١٠ الصادر بتاريخ ٢٤/١/١٩٦٦ (نظام اشغال الاملاك العمومية البحرية) أن تعطي الغير

أكان شخصاً معنوياً عاماً أو خاصاً أو شخصاً طبيعياً حق إشغال أملاكها العمومية البحرية على أن يكون ذلك بموجب مرسوم.

(شورى لبنان القرار رقم ٢٠١٠/٥١٣-٢٠١١ الصادر بتاريخ ١٠/٣/٢٠١١، عبد القادر نزيه البساط ورفاقه/الدولة، غير منشور)

وبما ان المادة ١٧ من القرار رقم ١٤٤/س تنص على الآتي:  
" تمنح اجازات الاشغال الموقت لسنة واحدة ويمكن تجديدها بالرضى الضمني..."

وبما ان الشركة المقرر إدخالها تطلب ردّ السبب المُدلى به من قبل الجهة المستدعية والمتعلق بمخالفة المرسوم موضوع المراجعة أحكام المادة ١٧ من القرار ١٤٤/س عبر تحديد مدة الإشغال بثلاث سنوات، ذلك ان هذه المادة قد أجازت التجديد الضمني لتراخيص إشغال الأملاك العامة، فلا تكون بالتالي قد وضعت حداً أقصى لمدة الإشغال.

وبما ان التراخيص بإشغال الأملاك العمومية يحكمها مبدأ أساسي وهو الهشاشة أو عدم إستقرار الأوضاع (precarite) وان سبب ذلك يعود إلى الموجب الملقى على عاتق الإدارة والمتمثل بالسعي الدائم لتأمين أفضل إستعمال واستثمار ممكن للملك العام.

« (...) il appartient au gestionnaire du domaine d'examiner chaque demande de renouvellement en appréciant les garanties qu'elle présente pour la meilleure utilisation possible du domaine public... »

(CE 25 janvier 2017, Commune de Port-Vendres, n° 395314).

وبما انه وعملاً بالمبادئ العامة التي ترعى نظام الأملاك العمومية، فإنه لا يمكن للمرخص له بأن يتنزع بأي حقوق مكتسبة لناحية تجديد الترخيص، إذ يعود للإدارة حرية رفض التجديد، ولا يكون من شأن قرار الرفض هذا أن يفتح باب المطالبة بأي تعويض.

« Le principe de précarité, plus encore que le principe subordonnant l'utilisation privative du domaine public a une autorisation, il traduit la préoccupation d'assurer la protection de ce domaine et de faire en sorte que l'administration soit toujours en mesure d'en valoir la disposition.

En conséquence de ce principe, (...) **non seulement les autorisations d'occupation peuvent ne pas être renouvelées quand elles viennent à terme,** mais encore elles peuvent être (selon l'expression usuelle) retirées avant terme...

(...)

Très explicitement, la jurisprudence énonce qu'il résulte des « principes généraux de la domanialité publique » que les titulaires d'autorisations n'ont « pas de droits acquis » à leur renouvellement (...) »

(René Chapus, droit administratif général, Tome 2, 15eme édition, Montchrestien 2001, n 611, 612, 613, 614).

وبما انه وعملاً بالمبادئ العامة التي ترعى نظام الأملاك العمومية، فإنه لا يمكن للمرخص له بأن يتنزع بأي حقوق مكتسبة لناحية تجديد الترخيص، إذ يعود للإدارة حرية رفض التجديد، ولا يكون من شأن قرار الرفض هذا أن يفتح باب المطالبة بأي تعويض.

“En conséquence du principe de précarité, l'administration a le pouvoir, tant de refuser le renouvellement d'une autorisation d'occupation venue a son terme, que d'abroger une autorisation en cours (...)

« Le juge administratif a ainsi dans tous les cas, la possibilité de protéger le domaine public à l'encontre de ceux qui, sans titre, l'occupent  
privativement. Et il est compétent même si l'occupant exerce une activité  
commerciale. »

(CE 24 octobre 1986, Sarl Simpa-Location, DA 1986, n 618).

وبما انه، وتبعاً لما تقدم، فإن الإدارة بإعطائها الترخيص بإشغال أملاك عامة لمدة تتجاوز تلك المحددة بموجب القانون تكون قد حوّلت الحرية التي منحها إياها القانون والتي يبررها في هذه الحالة موجب العمل على تأمين دوام الإستعمال والإستثمار الأفضل للملك العام، إلى صلاحية مقيدة زمنياً من شأنها أن تحرم الإدارة من الحق في تقدير الفوائد الإقتصادية، البيئية والإنمائية والموازنة ما بين المعطيات كافة قبل اتخاذها قرار تجديد الترخيص أكان هذا القرار صريحاً أو ضمناً، الأمر الذي من شأنه أن يشكل مخالفة للقانون ، وأن يؤدي إلى إبطال المرسوم المطعون فيه نتيجة لذلك.

« En definitive, gerer le domaine public c'est en assumer la meilleure utilisation possible, pour le meilleur service des interets de tous ordres dont l'administration a la charge. »

(Rene Chapus, droit administratif general, Tome 2, 15eme edition, Montchrestien 2001, n 617).

وبما انه واستطراداً، فإن المرسوم المطعون فيه يتضمّن في مادته الأولى الترخيص للشركة المقرر إدخالها بردم مساحة من الأملاك العامة البحرية، وانه يتبيّن أن المرسوم المذكور لم يُبنَ على أي مسوغ قانوني من شأنه تبرير الترخيص بالردم المشار إليه.

وبما ان أعمال ردم مساحات من الأملاك العامة البحرية تُعتبر من الأشغال العامة وأنه يتمّ تنفيذ هذه الأشغال عادة نتيجة عقود إدارية كعقود امتياز الأشغال العامة، وان القانون يوجب مراعاة أصول وآليات معينة

عند تقرير اللجوء إلى التعاقد، وأنه لا يتبين من المرسوم المطعون فيه أنه قد تمت مراعاة هذه الأصول وفقاً لما يقتضيه القانون، كما وأنه لا يتبين من مضمون المرسوم المذكور ان الإدارة وضعت أي مواصفات و شروط محددة لتنفيذ هذه الأشغال، الأمر الذي يستدعي إبطال المرسوم المطعون فيه لمخالفته المبادئ والأصول الواجب اعتمادها من قبل الإدارة عند تلزيمها تنفيذ أشغال عامة.

وبما انه يقتضي والحال ما تقدم، إبطال المرسوم المطعون فيه لمخالفته القانون.

لذلك،

أرى، خلافاً للنتيجة التي خلص اليها القرار، ما يلي:

أولاً- قبول المراجعة في الشكل بالنسبة لجمعية الخط الأخضر وردّها بالنسبة لجمعية نحن.

ثانياً- قبول المراجعة في الأساس وإبطال المرسوم رقم ٣٢٤٧ الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٦/٦.

ثالثاً- تدريك المستدعي بوجهها رسوم ومصاريف المحاكمة كافة.

الكاتب

بيروت في ٢٠٢١/٧/١٤

كاتيا القبوط

المستشار المقرر المخالف

لمى عجاج ياغي