ن.خ

قرار رقم: ٢١٧ / ٢٠٢١-٢٠٢٢
تاريـــخ: ٢٠٢٢/١/٢٠

رقم المراجعة: ٢٠٢١/٢٤٥٥٧
المستدعية: جمعية "وصية الأرض"
المستدعى بوجهها: الدولة – وزارة الداخلية والبلديات

الهيئة الحاكمة : الرئيـس : ميريه عفيف عماطوري
المستشار : يوسف الجميّل
المستشار : ريان رُماني

مجلس شورى الدولة
" باسم الشعب اللبناني "

إن مجلس شورى الدولة،

بعد الإطلاع على أوراق المراجعة وعلى تقرير المستشار المقرّر ومطالعة مفوّض الحكومة،

وبعد المذاكرة حسب الأصول،

بما أن المستدعية، جمعية "وصية الأرض"، تقدمت بواسطة وكيلها القانوني بمراجعة لدى هذا المجلس بتاريخ ٢٠٢١/٤/٧ سجلت تحت الرقم ٢٠٢١/٢٤٥٥٧ بوجه الدولة، تطلب بموجبها وقف تنفيذ ومن ثم إبطال قرار وزير الداخلية والبلديات رقم ٣٨٦٦ تاريخ ٢٠٢١/٣/١٩ والمتضمن تمديد عمل شركات الترابة في لبنان استثنائياً لمدة شهر واحد، لتجاوز حد السلطة واعتباره بحكم غير الموجود لصدوره عن مرجع غير مختص، ولتعارضه مع مجموعة القوانين والمراسيم التنظيمية الملزمة ومع مبدأ المساواة أمام القانون المكرس في المادة ٧ من الدستور ولإضراره بحقوق مكرسة في المواثيق الدولية التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من الدستور، وأخيراً تضمين المستدعى بوجهها نفقات الدعوى كافة.

وبما أن المستدعية تدلي تأييداً لمطالبها بالوقائع والأسباب القانونية التالية:

١- أن المستدعية هي جمعية حائزة على العلم والخبر بتاريخ ٢٠١٥/١٢/٨ تحت الرقم ٦٢١، ومركزها هو الكورة، وهي تعنى بشكل خاص بالمشاغل البيئية وتحديداً بما يتصل بمعامل الترابة والمقالع التي تستثمرها في المنطقة.

٢- أنه بتاريخ ٢٠٢١/٣/١٩، أصدر وزير الداخلية والبلديات القرار المطعون فيه والمتضمن تمديد عمل شركات الترابة الثلاث، شركة هولسيم لبنان، وشركة ترابة سبلين، وشركة الترابة الوطنية ش.م.ل.، استثنائياً لمدة شهر واحد فقط من تاريخ تبلغ القرار.

٣- أن المراجعة الحاضرة واردة ضمن المهلة القانونية، وأن العلم والخبر والنظام الداخلي للجمعية المستدعية يؤكدان مصلحتها الأكيدة في إقامة المراجعة الحاضرة صوناً للأهداف التي وجدت لأجلها، وهي حماية الموارد الطبيعية وحماية حق الإنسان والمواطن للعيش في بيئة نظيفة وذلك كله في إطار الشفافية المطلقة، فضلاً عن أن القانون رقم ٤٤٤ المتعلق بحماية البيئة قد أعطى الصفة لكل مواطن أن يدعي في ما خص حماية البيئة والحفاظ على مواردها الطبيعية، فتكون المستدعية ذات صفة للتقدم بالمراجعة الراهنة.

٤- أن القرار المطعون فيه هو صادر عن مرجع غير مختص ومنعدم الوجود، ويخالف شروط الترخيص المنصوص عليها في المرسوم رقم ٢٠٠٢/٨٨٠٣ المتعلق بتنظيم المقالع والكسارات، ذلك أن المرسوم رقم ٢٠٠٢/٨٨٠٣ أولى في المادة ٥ منه صلاحية تنظيم قطاع المقالع والكسارات والمرامل ودرس الملفات وإعطاء الموافقة المبدئية إلى المجلس الوطني للمقالع والكسارات والمرامل، وأن المادتين ٦ و٨ من المرسوم عينه قد أناطتا بالمجلس سلسلة من الصلاحيات الأساسية وذلك تبعاً لإجراءات قانونية

تؤمن أعمال المنهجية التشاركية في اتخاذ القرار بين المجلس والأطراف المحلية والإدارية المعنية حفاظاً على المصلحة العامة والسلامة العامة، في حين أن القرار المطعون فيه قد صدر عن وزير الداخلية والبلديات وأدى إلى تمكين شركات الإسمنت من الاستمرار في استثمار الكسارات والمقالع من دون درس ملفاتها من قبل المجلس الوطني للمقالع ومن دون حصولها على موافقته المبدئية وفق أحكام المرسوم رقم ٢٠٠٢/٨٨٠٣، وهذا ما تم تأكيده بموجب استشارة هيئة التشريع والاستشارات رقم ٢٠٠٥/٣٣٤ تاريخ ٢٠٠٢/٥/١٩ وأيضاً رأي هيئة الاستشارات العليا تاريخ ٢٠٢١/٢/٢٣.

٥- أن القرار المطعون فيه يتعارض مع المادتين ٣ و٤ من قانون حماية البيئة رقم ٢٠٠٢/٤٤٤، كما ويخالف أحكام المرسوم رقم ٢٠١٢/٨٦٣٣ المتعلق بأصول وضع دراسة الأثر البيئي، والذي بمقتضاه يندرج مشروع المقالع والكسارات ضمن المشاريع التي يجب وضع هذه الدراسة بشأنها كشرط مسبق للقيام بها، على أن توافق وزارة البيئة على تقرير تقييم الأثر البيئي قبل الاستحصال على الترخيص بالمشروع.

٦- أن القرار المطعون فيه يخالف المواد ٤ و٥ و٨٦ و٨٨ من قانون المياه رقم ٢٠١٨/٧٧، كونه أدى إلى السماح بالعمل في الكسارات التي يقع عدد منها داخل قرى وفي نطاق مناطق تحتوي على مواقع طبيعية متميزة كالأنهار والينابيع.

٧- أن القرار المطعون فيه يخالف المرسوم رقم ٢٠٠٢/٨٨٠٣ المتعلق بتنظيم المقالع والكسارات كونه سمح بالعمل في المقالع والكسارات العاملة خارج نطاق المرسوم المذكور، كما أنه حول الشروط الواردة في هذا المرسوم من شروط يقتضي توافرها مسبقاً لأي استثمار إلى شروط يتعين على الكسارات المستثمرة التقيد بها أثناء عملها.

٨- أن القرار المطعون فيه يخالف المرسوم رقم ٢٠٠٩/٢٣٦٦ المتعلق بالخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية، كونه أجاز عملياً للمقالع والكسارات القائمة في المناطق المستثناة من الخطة الشاملة المذكورة الاستمرار في العمل.

٩- أن القرار المطعون فيه يخالف مبدأ المساواة المكرس في المادة ٧ من الدستور، كونه من نحوٍ أول ميز المقالع والكسارات التابعة لشركات الإسمنت الثلاثة الكبرى عن غيرها من الكسارات العاملة بطريقة غير قانونية، كما أنه يؤدي من نحوٍ ثانٍ إلى تمييز إيجابي لصالح الشركات المذكورة على حساب المستثمرين الآخرين الذين يرغبون بمباشرة عملهم وفق الأصول.

١٠ – أن القرار المطعون فيه يخالف الحقوق المكرسة في مواثيق الأمم المتحدة والتي تشكل جزءاً لا يتجزأ من الدستور، أبرزها الحق بالصحة والحق بالسكن اللائق.

١١ – أن المراجعة الحاضرة تستند إلى أسباب جدية ومهمة، خاصة وأنه من الثابت أن القرار المطعون فيه يؤدي إلى أضرار جدية بالبيئة وصحة السكان والمياه الجوفية والجبال، ما يستوجب وقف تنفيذه سنداً لأحكام المادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة.

وبما أنه بتاريخ ٢٠٢١/٥/١٢، تقدمت المستدعى بوجهها، الدولة، بلائحة جوابية طلبت بموجبها رد طلب وقف التنفيذ لعدم توافر شروطه المنصوص عليها في المادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة.

وبما أن المستشار المقرر وضع تقريره بتاريخ ٢٠٢١/١٠/٢٥، كما أعطى مفوّض الحكومة مطالعته بتاريخ ٢٠٢١/١٠/٢٧، وقد نشرت الدعوة للإطلاع عليهما في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٢١/١٢/٢.

وبما أن مطالعة مفوض الحكومة خلصت الى طلب فتح المحاكمة والتريث بالبت في طلب وقف التنفيذ والطلب من المستدعى بوجهها تقديم جوابها أصولاً.

فعلى ما تقدم،

<u>أولاً: في طلب وقف التنفيذ</u>

بما أن المستدعية تطلب وقف تنفيذ قرار وزير الداخلية والبلديات رقم ٣٨٦٦ تاريخ ٢٠٢١/٣/١٩ والمتضمن تمديد عمل شركات الترابة في لبنان استثنائياً لمدة شهر واحد مدلية بأن المراجعة الحاضرة تستند إلى أسباب جدية ومهمة، خاصة وأنه من الثابت أن القرار المطعون فيه يؤدي إلى أضرار جدية بالبيئة وصحة السكان والمياه الجوفية والجبال.

وبما أن المستدعى بوجهها، الدولة، تطلب رد طلب وقف التنفيذ لعدم توافر شروطه المنصوص عليها في المادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة.

وبما أن المراجعة أصبحت جاهزة للحكم بعدما ثبت إبلاغ الدولة إستدعاء المراجعة بتاريخ ٢٠٢١/٤/١٥ وجوابها على وقف التنفيذ دون تقدمها بأي جواب في أساس المراجعة ضمن المهل المحددة في نظام هذا المجلس، ما يقتضي معه ضم طلب وقف التنفيذ إلى الأساس والسير بهما معاً.

ثانياً: في الشكل

بما أن قرار وزير الداخلية والبلديات المطلوب إبطاله قد صدر بتاريخ ٢٠٢١/٣/١٩، وهو يندرج في عداد القرارات الفردية غير التنظيمية، وأن المستدعية تعتبر من الغير بالنسبة إلى هذا القرار، فتكون المراجعة الحاضرة المقدمة بتاريخ ٢٠٢١/٤/٧، وبصرف النظر عن تاريخ نشر القرار المذكور في الجريدة الرسمية، واردة ضمن مهلة الشهرين المنصوص عليها في المادة ٦٩ من نظام مجلس شورى الدولة، كما وتتوافر فيها سائر الشروط الشكلية الأخرى المفروضة قانوناً، الأمر الذي يقتضي معه قبولها في الشكل.

ثالثاً: في الأساس

بما أن المستدعية تطلب إبطال قرار وزير الداخلية والبلديات رقم ٣٨٦٦ تاريخ ٢٠٢١/٣/١٩ والمتضمن تمديد عمل ثلاث شركات ترابة في لبنان (شركة هولسيم لبنان – شركة ترابة سبلين وشركة الترابة الوطنية) استثنائياً لمدة شهر واحد، لتجاوز حد السلطة، وذلك لصدوره عن مرجع غير مختص خلافاً لأحكام المادة ٥ من المرسوم رقم ٢٠٠٢/٨٨٠٣ (تنظيم المقالع والكسارات)، ما يجعله تالياً منعدم الوجود، كما ولمخالفته كل من المادتين ٣ و٤ من قانون حماية البيئة رقم ٢٠٠٢/٤٤٤، وأحكام المرسوم رقم ٢٠١٢/٨٦٣٣ المتعلق بأصول وضع دراسة الأثر البيئي، والمواد ٤ و٥ و٨٦ و٨٨ من قانون المياه رقم ٢٠١٨/٧٧، فضلاً عن مخالفته المرسوم رقم ٢٠٠٢/٨٨٠٣ نتيجة سماحه بالعمل في المقالع والكسارات خارج نطاقه وتحويله الشروط الواجب توافرها مسبقاً لأي استثمار إلى شروط يتعين على الكسارات المستثمرة التقيد بها أثناء عملها، وأيضاً لمخالفته المرسوم رقم ٢٠٠٩/٢٣٦٦ المتعلق بالخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية، وأخيراً لمخالفته مبدأ المساواة بين الشركات المستفيدة من التمديد وبين المستثمرين الآخرين، إلى جانب مخالفته الحقوق المكرسة في مواثيق الأمم المتحدة والتي تشكل جزءاً لا يتجزأ من الدستور، ولا سيما الحق بالصحة والحق بالسكن اللائق.

وبما أن القرار المطلوب إبطاله والموجه من وزير الداخلية والبلديات إلى كل من محافظة جبل لبنان ومحافظة لبنان الشمالي في موضوع "تمديد عمل شركات الترابة في لبنان استثنائياً لمدة شهر واحد"، تضمن منح كل من "شركة هولسيم لبنان"، و"شركة ترابة سبلين"، و"شركة الترابة الوطنية ش.م.ل." إذناً مؤقتاً باستخراج المواد

الأولية اللازمة لصناعة الإسمنت لمدة شهر واحد من تاريخ تبليغها، وذلك من أرض العقارات العائدة لكل شركة والمبينة أرقامها في القرار، وقد علل وزير الداخلية والبلديات هذا القرار بالنظر إلى "الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، وحاجة السوق المحلي لمواد البناء وخصوصاً مادة الإسمنت، وحرصاً على محاربة احتكار مادة الترابة وغلاء الأسعار في ظل الظروف الاقتصادية الراهنة".

وبما أن المادة ١٠٨ من نظام مجلس شورى الدولة تنص على أنه " على مجلس شورى الدولة أن يبطل الأعمال الإدارية المشوبة بعيب من العيوب المذكورة أدناه:

١- إذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة.

٢- إذا اتخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة.

٣- إذا اتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة.

٤ - إذا اتخذت لغاية غير الغاية التي من أجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذها.".

وبما أنه يعود للقاضي الإداري أن يُعطي القرار الإداري المطلوب إبطاله وصفه الصحيح الذي يتحدد في ضوء مضمونه ودون التقيّد بعنوانه أو طريقة صياغته من قبل المرجع الذي أصدره، وأن يبت تالياً في مدى شرعية القرار على هذا الأساس.

وبما أن قرار وزير الداخلية والبلديات رقم ٣٨٦٦ تاريخ ٢٠٢١/٣/١٩ المطلوب إبطاله ينطوي فعلياً على إعطاء ترخيص إلى شركات الترابة الثلاثة المحددة في متنه باستثمار وتشغيل مقالعها في العقارات العائدة لها لصناعة الإسمنت، وذلك لمدة شهر واحد.

وبما أن المرسوم رقم ٢٠٠٢/٨٨٠٣ (تنظيم المقالع والكسارات) أخضع في المادة ٣ منه إنشاء واستثمار المقالع والكسارات لترخيص مسبق، وقد حدد المرجع المختص لإصدار الترخيص بالمحافظ بناءً على موافقة المجلس الوطني للمقالع، وقد فصّل المرسوم المذكور في المواد ٧ وما يليها الأصول والإجراءات الواجب اتباعها للاستحصال على الترخيص، حيث أوجب تقديم طلب الترخيص إلى المحافظ على ثلاث نسخ على أن يتضمن عدداً من المعلومات والمستندات (المادة ٧) ليُحال بعدها الطلب إلى المجلس الوطني للمقالع في وزارة البيئة للنظر فيه خلال مدة ثلاثة أشهر على الأكثر، كما وتبلغ صورة عن طلب الترخيص إلى وزارة الداخلية والبلديات التي تحيلها بدورها إلى البلديات التي يقع المشروع في نطاقها أو القائمقام في حال عدم وجود بلديات لإبداء

الرأي بمهلة شهر واحد، وتعلم البلديات أو المخاتير الجمهور عن الطلب ببلاغات تلصق على أبوابها وتتلقى الاعتراضات من الأشخاص المقيمين ضمن النطاق البلدي أو على مسافة ٣٠٠٠ متر، ويكون قرار المجلس البلدي المختص، في حال عدم الموافقة، معللاً وملزماً، مع مراعاة أحكام المادة ٥١ من قانون البلديات (المادة ٨).

وبما أنه في ضوء ما تقدم، فإن قرار وزير الداخلية والبلديات رقم ٣٨٦٦ تاريخ ٢٠٢١/٣/١٩ يكون صادراً عن مرجع غير مختص ومخالفاً للأصول والإجراءات المنصوص عليها في المرسوم رقم ٢٠٠٢/٨٨٠٣ (تنظيم المقالع والكسارات)، ومستوجباً بالتالي الإبطال لتجاوز حد السلطة إعمالاً لأحكام المادة ١٠٨ من نظام مجلس شورى الدولة السالف ذكرها.

وبما أنه علاوةً عما تقدم، فإن نظرية الظروف الاستثنائية التي استند إليها وزير الداخلية والبلديات في إصدار القرار موضوع المراجعة الحاضرة، والتي من شأنها في حال تحققها أن تغطي عيب عدم الصلاحية بسبب حالة العجلة أو الضرورة، إن هذه النظرية تستوجب لإعمالها توافر الشروط التالية مجتمعة:

- أن تكون التدابير متخذة لمواجهة ظرف استثنائي فعلي كحالة الحرب، والكوارث الطبيعية، والاضطرابات، والثورات، والإضراب في المرافق العامة الذي يؤدي إلى عدم انتظام خطير في العمل نتيجة مدته وحجمه، إلخ، مع التأكيد على أن صلاحيات الإدارة لا تتوسع إلا في حدود مكان وزمان تحقق الظروف الاستثنائية حصراً.
- أن تكون الإدارة في وضع يستحيل عليها معه اتخاذ التدابير اللازمة استناداً إلى مبدأ الشرعية، وعادة ما تتحقق هذه الاستحالة في الحالات الطارئة التي تستوجب التحرك بصورة عاجلة.
- أن يكون الهدف الذي تمّت من أجله التضحية باحترام قواعد الاختصاص ومبدأ الشرعية، هدفاً على درجة عالية من الأهمية لتبرير هذه التضحية، كحماية الأمن العام، وإعادة الانتظام العام، واستمرارية المرافق العامة الأساسية على الصعيد الوطني أو المحلي.

– CHAPUS, René, Droit administratif général, Tome 1, 15e éd., Montchrestien, N° 1274.

– يراجع، م.ش.د. القرار رقم ٢٠٠٤/٤٥٦–٢٠٠٥ تاريخ ٢٠٠٥/٥/١١، فوزي زين الدين/بلدية الدكوانة، م.ق.إ. العدد ٢١، ص ٨٠٠.

وبما أنه لا يتبين من معطيات الملف، ولا من الظروف العامة السائدة بتاريخ اتخاذ القرار موضوع المراجعة الحاضرة، أن شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية كانت متوافرة في حينه، لا سيما لناحية وجود الإدارة في وضع يستحيل معه عليها التقيد بمبدأ الشرعية، وأن المستدعى بوجهها، الدولة، لم تتقدم في مطلق الأحوال أمام هذا المجلس بما من شأنه أن يثبت خلاف ذلك.

وبما أنه لم يعد من فائدة للبحث في سائر الأسباب المدلى بها.

وبما أن المطالب والأسباب المدلى بها خلافاً لما تقدم تكون مستوجبة الرد لعدم استنادها إلى أساس قانوني صحيح.

لهذه الأسباب،

يقرر بالإجماع :

أولاً- ضم طلب وقف التنفيذ إلى الأساس

ثانياً- في الشكل: قبول المراجعة.

ثالثاً- في الأساس: قبولها وإبطال قرار وزير الداخلية والبلديات رقم ٣٨٦٦ تاريخ ٢٠٢١/٣/١٩.

رابعاً- تضمين المستدعى بوجهها، الدولة، الرسوم والمصاريف القانونية كافة.

قراراً أُصدر وأُفهم علناً بتاريخ ٢٠٢٢/١/٢٠.

الكاتب	المستشار	المستشار	الرئيس
هاني بسّام	ريان رُماني	يوسف الجميّل	ميريه عفيف عماطوري