ن.خ

قرار رقم : ٣٤٤ / ٢٠٢١-٢٠٢٢

تاريـــخ : ٢٠٢٢/٣/١٥

رقم المراجعة: ٢٠٢٠/٢٤٢٨٤

الجهة المستدعية: جمعية وصية الأرض

الجهة المستدعى **بوجهها**: الدولة- مجلس الوزراء

الهيئة الحاكمة : الرئيـس : ميريه عفيف عماطوري

المستشار: يوسف الجميّل

المستشار: باتريسيا فارس

مجلس شورى الدولـــة

"باسم الشعب اللبنانـي"

ان مجلس شورى الدولة ،

بعد الاطلاع على اوراق المراجعة، وعلى تقرير المستشار المقرر ومطالعة مفوض الحكومة والملاحظات الواردة عليهما،

وبعد المذاكرة حسب الأصول،

بما أن جمعية وصية الأرض تقدمت بواسطة وكيلها القانوني بمراجعة سجلت لدى قلم هذا المجلس بالرقم ٢٠٢٠/٢٤٢٨٤ بتاريخ ٢٠٢٠/٨/٤ تطلب بموجبها وقف تنفيذ القرار رقم ١٩ الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٨ والمتضمن السماح بشكلٍ استثنائي لشركات الترابة باستخراج المواد الأولية اللازمة لصناعة الإسمنت لتلبية حاجة السوق المحلي لمدة ثلاثة أشهر تسري اعتبارًا من ٢٠٢٠/٧/٣٠، ومن ثمّ إبطاله، وتضمين المستدعى بوجهها الدولة الرسوم والمصاريف.

وبما أنّ الجمعية المستدعية تعرض الوقائع التالية:

١- أنها جمعية تهدف إلى حماية الموارد الطبيعية وحماية حق الإنسان والمواطن بالعيش في بيئة نظيفة، ومركزها في الكورة.

٢- أنها تُعنى في الآونة الأخيرة بشكلٍ خاص بالمشاغل البيئية في الكورة، وتحديدًا بما يتّصل بمعامل الإسمنت (الترابة) والمقالع التي تستثمرها في المنطقة.

٣- أن وزيرة الداخلية السابقة أحالت عددًا كبيرًا من ملفات المقالع والكسارات إلى وزارة البيئة- المجلس الوطني للمقالع باعتبارها المرجع الصالح للنظر بها، كما أوعزت بتاريخ ٢٠١٩/٣/١ بوقف العمل في المقالع والكسارات في كافة مناطق لبنان، ومنها تلك القائمة في منطقة كفرحزير وبدبهون والتي تستثمرها شركتا السبع وهولسيم للإسمنت خلافًا للقانون.

٤- أنه بتاريخ ٢٠١٩/٣/٢١ صدر القرار رقم ٤٥ عن مجلس الوزراء متضمنًا السماح بالعمل بالمقالع والكسارات ضمن مهلة تسعين يومًا، مما دفع المستدعية إلى تقديم مراجعة بشأنه بتاريخ ٢٠١٩/٥/٢١.

٥- انه بعد انتهاء مفاعيل القرار المذكور، وبتاريخ ٢٠١٩/٨/١٠، صدر قرار جديد عن مجلس الوزراء يتضمن السماح بالعمل بالمقالع والكسارات لمدة شهر من تاريخه، مما دفع باتحاد بلديات الكورة إلى تقديم مراجعة بشأنه بتاريخ ٢٠١٩/٨/٢٠ لا تزال قيد النظر.

٦- أنه بتاريخ ٢٠٢٠/٧/١٤ قرر مجلس الوزراء الطلب من الهيئة الإستشارية العليا إبداء الرأي حول إمكانية السماح لشركات الإسمنت باستئناف استثمار مقالع الترابة القائمة، على أن بتّ هذه المسألة يتوقف على موقف الهيئة.

٧- أنه بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٨ أصدر مجلس الوزراء القرار المطعون فيه متضمنًا السماح لشركات الإسمنت الثلاث بشكل استثنائي ومؤقت باستخراج المواد الأولية اللازمة لصناعة الإسمنت لتلبية حاجة السوق المحلي، وذلك لمدة ثلاثة أشهر اعتبارًا من ٢٠٢٠/٧/٣٠، على أن يصدر الإذن المؤقت عن وزير الداخلية والبلديات بناء على آلية تحدد بالتنسيق مع وزارة البيئة ولجنة الرقابة التشاركية.

٨- أن القرار المطعون فيه استند إلى المرسوم رقم ٢٠٠٢/٨٨٠٣ الذي يمنع منعًا مطلقًا إنشاء أي مقلع أو كسارة في منطقة الكورة.

وبما أن الجمعية المستدعية تدلي بالأسباب القانونية التالية تأييدًا لمطالبها:

١- أن المراجعة واردة ضمن المهلة القانونية مما يقتضي معه قبولها في الشكل.

٢- أن الإجتهاد الإداري يقرّ بمصلحة الجمعيات في حال كانت المراجعة ترمي إلى الدفاع عن أهدافها الأساسية، ومجلس شورى الدولة الفرنسي ينطلق من عنصر الضرر اللاحق بالمجتمع ولا يتوقف عند المصلحة الشخصية والمباشرة للمستدعي، مما يقتضي معه اعتبار مصلحة المستدعية متحققة.

٣- أن القرار المطعون فيه مستوجب الإبطال:

- لصدوره عن مرجع غير مختص هو مجلس الوزراء دون درس ملفات شركات الإسمنت من قبل المجلس الوطني للمقالع، إذ أن المرسوم رقم ٢٠٠٢/٨٨٠٣ أناط بالمجلس المذكور صلاحية تحديد الشروط العامة لإنشاء واستثمار المقالع والكسارات والمحافر، وكذلك قبول طلبات الترخيص بإنشائها واستثمارها أو رفضها، والإشراف على تقيد المستثمرين بأحكام المرسوم وبشروط الترخيص.
- لأن القرارات المتضمنة إعطاء مهلٍ إدارية لاستثمار المقالع والكسارات اعتبرت مخالفة لمرسوم تنظيم المقالع والكسارات، وعديمة الوجود، بحسب آراء هيئة التشريع والإستشارات.
- لتعارضه مع قانون حماية البيئة والمرسوم رقم ٢٠١٢/٨٦٣٣ الذي يفرض إجراء دراسة تقييم الأثر البيئي في ما يتعلق بمشاريع المقالع والكسارات، ومن ثمّ موافقة وزارة البيئة عليها، لا سيما أن حصول أي مخالفة عند تنفيذ مشروع من هذا النوع دون إجراء هذه الدراسة يعتبر جرمًا جزائيًا وفقًا للمادة ٥٨ من قانون حماية البيئة.
- لمخالفته قانون المياه إذ أنه أدّى إلى السماح بالعمل لبعض الكسارات الواقعة داخل قرى وفي مناطق مصنفة على أنها تحتوي الأنهر والينابيع.
- لمخالفته المرسوم رقم ٢٠٠٢/٨٨٠٣ بحيث ورد في القرار الصادر في ٢٠١٩/٨/١٠ أنه لحين تعديل المرسوم المذكور يوافق مجلس الوزراء على السماح بالعمل في المقالع والكسارات العاملة خارج نطاق هذا المرسوم خلال مهلة شهر.
- لمخالفته الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية (المرسوم ٢٠٠٩/٢٣٦٦) التي منعت المقالع في أكثرية المناطق الخاضعة لمخاطر طبيعية.
- لاستناده إلى قرار مجلس الوزراء تاريخ ٢٠١٩/٩/١٧ الذي ليس له أي مفعول تعديلي للمرسوم رقم ٢٠٠٢/٨٨٠٣ طالما أنه لم يكرّس بمرسوم.
- لمخالفته مبدأ المساواة أمام القانون بين الكسارات العائدة لشركات الإسمنت وغير المرخّصة، والكسارات الملزمة بالخضوع للإجراءات المنصوص عليها في القوانين والمراسيم المرعية الإجراء.

- لمخالفته الحق بالصحة والحق بالسكن اللائق المكرّسين في العهد الدولي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية.

٤- أنه يقتضي وقف تنفيذ القرار المطعون فيه لأن من شأنه إلحاق أضرار جدية بالبيئة وصحة السكان والمياه الجوفية والجبال، ولأن المراجعة تستند إلى أسباب جدية وهامة.

وبما أنه بتاريخ ٢٠٢٠/٨/٣١ تقدمت المستدعى بوجهها بلائحة جوابية تطلب بموجبها ردّ طلب وقف التنفيذ لعدم توافر شروطه ومن ثمّ ردّ المراجعة في الشكل وفي الأساس، وقد أدلت بما يلي تأييدًا لمطالبها:

١- أن قرار مجلس الوزراء غير قابل للطعن لأنه لا يتمتع بقوة النفاذ طالما أنه لم يكرّس بمرسوم.
٢- أن المستدعية لا تتمتع بالصفة لتقديم المراجعة لأن موضوع القرار المطعون فيه يخرج عن إطار الغاية المحددة لها في بيان العلم والخبر، لا سيما في ما يتعلق بمسألة استخراج المواد الأولية لصناعة الإسمنت.
٣- أن مجلس الوزراء صالح لوضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها، وفقًا للمادة ٦٥ من الدستور.
٤- أن الظروف الطارئة في لبنان اضطرت الحكومة إلى تطبيق عرف تعطي بموجبه جهات معينة حق استثمار مقالع وكسارات ومحطات محروقات ضمن مهل إدارية استثنائية تصديًا منها لافتقار السوق المحلي للمواد الأولية اللازمة لصناعة الإسمنت، أي تحقيقًا للمصلحة العامة وتأمينًا لاستمرارية المرفق العام.
٥- أن شروط وقف التنفيذ من ضرر يليغ وأسباب مهمة غير متوافرة في المراجعة الراهنة مما يقتضي معه ردّه.

وبما أنه بتاريخ ٢٠٢٠/٩/٣ صدر عن هذا المجلس القرار الإعدادي رقم ٢٠١٩/٣١٧-٢٠٢٠ وقضى بردّ طلب وقف تنفيذ القرار رقم ١٩ الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٨.

وبما أنه بتاريخ ٢٠٢١/٤/٧ تقدمت الجمعية المستدعية بلائحة جوابية مدليةً بما يلي:

١- أن القرار المطعون فيه نافذٌ بحدّ ذاته وبالتالي يقبل الطعن أمام هذا المجلس.
٢- أن الجمعية المستدعية تتمتع بالصفة للتقدم بالمراجعة لا سيمّا أن أهدافها بحسب نظامها التأسيسي هي حماية الموارد الطبيعية وتشجيع المؤسسات والشركات على تطبيق قواعد البيئة السليمة.
٣- أن الصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء بموجب المادة ٦٥ من الدستور لا تجيز له مخالفة القوانين.

٤- أنه لا يجوز التذرع بالعرف لتبرير مخالفة قوانين ومراسيم نافذة، أي قواعد قانونية مكتوبة وكذلك لا يجوز التذرع بالمصلحة العامة لتبرير ذلك.

وبما أنه بتاريخ ٢٠٢١/٦/١٥ تقدمت الدولة بلائحة جوابية مكررةً ما سبق أن أدلت به ومضيفةً ما يلي:

١- أن المراجعة غير موجهة ضد قرار وزير الداخلية والبلديات الذي أعطى إذنًا مؤقتًا لبعض الشركات لإعادة تشغيل مقالعها لشهر واحد، وهذا القرار هو القرار النافذ والضار.
٢- أن مسألة استخراج المواد الأولية لصناعة الإسمنت لا تدخل ضمن الأهداف المحددة في بيان العلم والخبر العائد للجمعية المستدعية، واستطرادًا فإن المسألة المذكورة لا تخالف تلك الأهداف في أي حال.
٣- أن مهلة السماح المحددة بموجب القرار المطعون فيه قد انتهت، الأمر الذي من شأنه أن يجعل المراجعة الراهنة دون موضوع.

وبما ان المستشار المقرر وضع تقريره بتاريخ ٢٠٢٢/١/١١ كما أعطى مفوض الحكومة مطالعته بتاريخ ٢٠٢٢/١/١١ وقد نشرت الدعوة للإطلاع عليهما في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٢٢/٢/٣.

وبما انه بتاريخ ٢٠٢٢/٣/٣ تقدمت الجمعية المستدعية بملاحظاتها على التقرير والمطالعة كررت فيها مطالبها وأدلت بأن المخالفات القانونية التي تشوب القرار المطعون فيه تشكل بحد ذاتها تغييراً للوضع القانوني للمتضررين بغض النظر عن صدور أو عدم صدور قرار عن وزير الداخلية والبلديات.

فعلى ما تقدّم،

<u>في قابلية القرار للطعن:</u>

بما أن المستدعى بوجهها تطلب رد المراجعة الرامية إلى الطعن بقرار مجلس الوزراء المتضمن السماح لشركات الترابة باستخراج المواد الأولية اللازمة لصناعة الإسمنت لمدة ثلاثة أشهر من تاريخ ٢٠٢٠/٧/٣٠، لأن قرارات مجلس الوزراء غير قابلة للطعن.

وبما أن المادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة تنص على ما يلي:
" لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر..."

وبما أن القرار الإداري النافذ هو العمل القانوني الذي تعبّر الإدارة بموجبه عن إرادتها تجاه الغير فتغيّر مبدئياً الوضع القانوني القائم من خلال ما تنشئه من حقوق وما تفرضه من موجبات.

وبما أن معيار نفاذ قرار إداري هو مدى قابليته للتأثير في الوضع القانوني القائم مباشرة دون الحاجة إلى أي إجراء آخر أو صيغة أخرى يضعه موضع التنفيذ.

وبما أن اجتهاد هذا المجلس استقرّ، بعد التعديل الدستوري الصادر بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢١، على قابلية القرارات التي يتّخذها مجلس الوزراء في إطار ممارسته السلطة التنفيذية، للطعن، في حال كانت لا تتطلب عملاً إداريًا (مرسوم) أو تدابير لاحقة تطبيقية، حتى تدخل حيّز التنفيذ وتعدّل الأوضاع القانونية القائمة.

يراجع بهذا المعنى: ش.ل. قرار رقم ١٩٩٧/٤٥٩-١٩٩٨، تاريخ ١٩٩٨/٤/١٦، شركة بروموريان ش.م.م./ الدولة ومعرض رشيد كرامي الدولي في طرابلس، مجلة القضاء الإداري، العدد ١٣، صفحة ٤٣٢.

وبما أنه، ولئن كان القرار المطعون فيه لا يتطلب صدور مرسومٍ يعطيه صفة النفاذ، إلا أنه تضمّن في البند الرابع منه وجوب صدور إذنٍ مؤقت "عن وزير الداخلية والبلديات بناءً على آلية تحدد بالتنسيق مع وزارة البيئة ولجنة الرقابة التشاركية المشار إليها آنفًا".

وبما أن موافقة مجلس الوزراء على مبدأ السماح لشركات الترابة باستخراج المواد الأولية اللازمة لصناعة الإسمنت مع تحديد شروط عامة للعمل (عدم السماح بعمليات الحفر التي لا تبعد ألف وخمسماية متر عن أقرب منزل، تحديد دوام العمل، فرض موجب سداد الضرائب عن فترة العمل)، لا تكفي بحدّ ذاتها حتّى تباشر الشركات أعمال الإستخراج، بحيث تبقى ملزمةً بالإستحصال على إذن مؤقت من وزير الداخلية والبلديات خلال المهلة التي حدّدها مجلس الوزراء، وذلك بعد ان يصار الى تحديد الآلية اللازمة لذلك بالتنسيق مع وزارة البيئة ولجنة الرقابة التشاركية، وفقاً لما جاء في مندرجات القرار المطعون فيه.

وبما أن قرار مجلس الوزراء المطعون فيه ليس من شأنه بحدّ ذاته تغيير الأوضاع القانونية القائمة، والمتمثلة بتوقّف شركات الترابة عن استخراج المواد الأولية لصناعة الإسمنت، طالما أنه لا يتيح لها، بمجرّد صدوره، معاودة العمل.

وبما أن القرار المطعون فيه، والمتضمن السماح لشركات الترابة باستخراج المواد الأولية اللازمة لصناعة الإسمنت لمدة ثلاثة أشهر من تاريخ ٢٠٢٠/٧/٣٠، لا ينتج، تبعًا لما تقدّم، مفاعيل قانونية بحدّ ذاته، بحيث يستلزم صدور تدبير تطبيقي لاحق، هو قرارٌ يصدر عن وزير الداخلية والبلديات، تكون له صفة النفاذ، ويكون من شأنه تغيير الأوضاع القانونية القائمة.

وبما انه في مطلق الأحوال وفي حال وجود مخالفات قانونية تشوب القرار المطعون فيه، فإن الإدلاء بها يتم في معرض الطعن بالقرار النهائي الذي سيصدر لاحقاً عن وزير الداخلية والبلديات.

وبما أن المراجعة الراهنة تكون، تبعًا لما تقدّم، مستوجبة الرّد، لعدم قابلية القرار رقم ١٩ الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٨ عن مجلس الوزراء للطعن، وفقًا لمفهوم المادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة.

وبما أنه لم يعد من حاجة للبحث في سائر الأسباب المُدلى بها لعدم الفائدة.

وبما أن كل ما أدلي به خلافًا لما تقدّم يكون مردودًا لعدم استناده إلى أساس قانوني صحيح.

لـذلـــك،

يقرر بالإجماع:

أولاً- ردّ المراجعة لعدم قابلية القرار رقم ١٩ الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٨ للطعن.

ثانيًا- تضمين المستدعية الرسوم والنفقات.

قراراً أصدر وأفهم علناً بتاريخ ٢٠٢٢/٣/١٥.

الكاتب	المستشار	المستشار	الرئيس
منى الإسكندراني	باتريسيا فارس	يوسف الجميّل	ميريه عفيف عماطوري