

جانب السيد إيلي حاصباني المحترم

الموضوع: دراسة ملف تعديل نظام المنطقة الصناعية في النطاق العقاري لبلدية بيت مري

بالإشارة إلى الموضوع أعلاه نبدي ما يأتي:

١- **جدوى تعديل نظام هذه المنطقة:** حددت المادة ٧ من قانون التنظيم المدني الغاية الرئيسية من إعادة رسم التصميم والنظام التوجيهي للمناطق، وذلك من أجل مراعاة امتداد المناطق السكنية، والعلاقة بين التجمعات السكنية والمناطق المجاورة ثم التوازن الذي يتوجب المحافظة عليه بين تطور مناطق امتداد العمران من جهة والمحافظة على المواقع الطبيعية والنشاطات الزراعية المناطق الحرجية من جهة ثانية. كما يحدد هذا التصميم وجهة استعمال الارض بصورة اجمالية على ضوء المصلحة العامة، ومواقع الخدمات العامة والبنية الاساسية والتنظيم العام للنقل داخل المنطقة وبين المنطقة وخارجها، ومواقع النشاطات الانتاجية وكذلك مناطق امتداد السكن المناسبة والاحياء القديمة التي يتوجب تصحيح محيطها.

إن هذه الأهداف المذكورة لإعادة النظر بالتصميم والنظام التوجيهي هي إلزامية وليست اختيارية للتنظيم المدني، ولهذا يقتضي نحقق شرط من هذه الشروط لكي يصار إلى إعادة دراسة حول وجهة استعمال أراضي منطقة، ومن هذه المادة نستخرج ثلاثة مبادئ أساسية ملزمة على الإدارة مراعاتها وهي: التوازن، التجمعات السكنية، المصلحة العامة.

إن قياس تطبيق هذه المبادئ الثلاثة على المنطقة محل الدرس نجد أنها غير منطبقة، فهي منطقة لم يحدث فيها أي تغيير ولم يصار إلى العزوف عن إنشاء المصانع فيها، وهي لا يمكن أن تكون تجمع عمراني بسبب انحداراتها والتصاقها بشاهقٍ صخري طوله ٤٥ متراً ولكونها منطقة تبدو في الخرائط وكأنها في بطن الجبل. وكذلك لا يوجد أي مصلحة عامة بتغيير طابعها الصناعي إذ أن المنطقة

تضمّ مزرعتي تربية كلاب وعلى مقربة منها معمل نفايات، ومستودع محطة الـ OTV ومصنع كروسري. أما لناحية التوازن فإن هذه المنطقة هي الوحيدة المصنفة صناعية في بيت مري وأنها لا تمس بالبيئة الطبيعية وبالتالي لا يوجد أي إضرار بالمصلحة العامة بالإبقاء على طابعها الصناعي.

٢- مدى تحقق موافقة بلدية بيت مري على طلب تعديل تصنيف المنطقة: إن المديرية العامة للتنظيم المدني بموجب كتابها الذي تبلغته بلدية بيت مري بتاريخ ٢٠/٣/٢٠١٨ والمتعلق بالمخطط التوجيهي العام والنظام التفصيلي لمنطقة بيت مري العقارية، فإن مجلسها البلدي قد اتخذ القرار رقم ٧١ تاريخ ٢٣/٥/٢٠١٨ والمتضمن في مادته الأولى الموافقة على إعادة النظر في تصنيف قسم من المنطقة الكائنة تحت محلة الحارة الواقعة على الجهة الشرقية من منطقة بيت مري باعتبارها امتداداً طبيعياً لهذه المنطقة السكنية والمصنفة (RB) لتصبح (E) على أن تبقى المنطقة المحاذية لنهر بيروت (RB). وفي المادة الثانية تصنيف المنطقة الكائنة على طريق رأس المتن (I3) بدلاً من (I4).

في تعليق بسيط على هذا القرار نجد أن المجلس البلدي قد بيّن أسباب القبول بتغيير تصنيف قسم من المنطقة الكائنة تحت محلة الحارة الواقعة على الجهة الشرقية وأن السبب هو مراعاة الامتداد الطبيعي للمنطقة السكنية.

وأما بالنسبة لتصنيف المنطقة الصناعية الكائنة على طريق الخط السريع، فمردّه القبول بالحجج المدلى بها من الجهة التي تملك نحو ٨٠% من مساحة هذه الأرض.

وإن قرار المجلس البلدي فيما يتعلّق بهذه المنطقة يعني عملياً أن المجلس البلدي غير موافق على مقترح التنظيم المدني.

ومع عدم موافقة المجلس البلدي، فإنه يستحيل على المجلس الأعلى للتنظيم المدني اصدار قراره، ذلك وفق ما قرره اجتهاد مجلس شوري الدولة من خلال قراءته للقوانين المرعية الإجراء، حيث قضى المجلس: "أن المواد ١٠ و ١١ و ١٢ و ١٣ من قانون التنظيم المدني (مرسوم اشتراعي رقم ٦٩ تاريخ ٩/٩/١٩٨٩) حددت المراجع التي يعود لها اعداد تصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقرى، وابداء رأيها فيها واصدارها أو المصادقة عليها ، كما حددت تلك التي يعود لها تعديلها ، فنصت على ما يلي :

- المادة ١٠ : " تعد المديرية العامة للتنظيم المدني تصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقرى ... "
 - المادة ١١ : " تعرض التصاميم وأنظمة المدن والقرى، على المجالس البلدية المختصة لابداء رأيها فيها وفقاً لقانون البلديات وعلى هذه المجالس ان تبدي رأيها فيها خلال مهلة شهر من تاريخ عرضها عليها، اذا انقضت هذه المدة دون ان تبدي المجالس البلدية رأيها اعتبرت موافقة حكماً عليها. تعرض التصاميم والانظمة بعد ذلك على المجلس الاعلى للتنظيم المدني الذي يمكنه تعديلها.
 - المادة ١٢ : " تصدق وتصيح نافذة التصاميم وأنظمة المدن والقرى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الأشغال العامة والنقل دون عرضها على رأي مجلس شورى الدولة . "
 - المادة ١٣ : " يجوز اعادة النظر بالتصاميم وأنظمة المدن والقرى بكاملها أو بجزء منها وفقاً للشروط والصيغ المنصوص عليها في المواد ١٠ و ١١ و ١٢ من هذا المرسوم الاشتراعي " .
 - المادة ٤٩ من قانون البلديات ، التي تحيل اليها المادة ١١ من قانون التنظيم المدني ، تنص على ما يلي : " يتولى المجلس البلدي ، دون أن يكون على سبيل الحصر الامور التالية : تخطيط الطرق وتقويمها وتوسيعها وإنشاء الحدائق والمساحات العامة ووضع التصاميم العائدة للبلدة والمخطط التوجيهي العام بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني ومع مراعاة أحكام قانون الاستملاك على أن تكون موافقة كل من التنظيم المدني والبلدية المعنية ملزمة لإقرار المشروع وفي حال اختلاف الرأي بين البلدية والتنظيم المدني يبت مجلس الوزراء بالموضوع بصورة نهائية. "
- وقضى المجلس أنه يستفاد من النصوص القانونية المذكورة، أن المشترع أولى المجلس الاعلى للتنظيم المدني - التابع لوزارة الاشغال العامة والنقل - صلاحية اعداد تصاميم وأنظمة المدن والقرى الحديثة أو المعدلة ، وأوجب عرض التصاميم والانظمة المعدة على المجالس البلدية لابداء رأيها فيها وفقاً لقانون البلديات...، ويتأسس على ذلك أن دور البلديات في الشأن المتعلق بوضع التصاميم العائدة للبلدية أو بتعديلها ، يقتصر على ابداء الرأي دون أن يتعداه الى المشاركة في اصدار القرار النهائي، فاذا كانت استشارتها معاملة لازمة لصدور مرسوم التصديق ، الا أن عدم موافقتها على المشروع المعد أو على جزء

منه ، لا يحول دون صدور مرسوم التصديق المنصوص عليه في المادة ١٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ٦٩ / ١٩٨٣ - وهو القرار النهائي والنافذ - وعلى نحو يتعارض مع رأيها المخالف ، بدلالة أن المادة ٤٩ من قانون البلديات أعطت مجلس الوزراء - وهو المرجع الصالح للتصديق على أنظمة وتصاميم المدن والقرى - صلاحية البت بأي اختلاف في الرأي بين البلدية والتنظيم المدني .

م.ش. قرار رقم ٣٠٠/٢٠١٤-٢٠١٥ تاريخ ٢٠/١/٢٠١٥ نجلا عيسى شوكي ورفاقها/الدولة - المديرية العامة للتنظيم المدني - بلدية زحلة المعقلة.

واستناداً إلى اجتهاد مجلس شورى الدولة، فإن بلدية بيروت مري أعطت موافقة جزئية للتنظيم المدني بحيث يتعدّر اعتبار أي قرار يتخذه المجلس الأعلى للتنظيم المدني نافذاً بذاته قبل موافقة مجلس الوزراء وصدور المرسوم بتصديق هذا التصنيف الجديد.

بل إن هيئة التشريع والاستشارات كانت قد اتخذت موقفاً أكثر تشدداً معتبرةً أن: " مشروع المخطط التوجيهي والنظام التفصيلي الجديد لمنطقة بسوس، اقترن فقط بالموافقة المبدئية للمجلس الاعلى للتنظيم المدني بالمحضر رقم (٧) تاريخ ١٠/٣/١٩٩٩، من دون ان يحوز على موافقة البلدية المعنية ومن دون ان يصدّق وفقاً للاصول بمرسوم متخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الاشغال العامة، مستوفياً شروط قانون التنظيم المدني وقانون البلديات. وحيث ليس في الملف ما يشير الى ان هذا المشروع قد احيل الى التصديق، والى ان الوزير المختص (وزير الاشغال العامة) قد احاله على مجلس الوزراء مقترحاً عليه ان يتخذ مرسوماً يصدّق بموجبه ذاك المشروع، بعد ان يكون قد استوفى مسبقاً سائر شروطه، ومنها ما هو منصوص عليه في قانون البلديات. ... ولهذا ترى الهيئة أن مشروع المخطط التوجيهي والنظام التفصيلي او النظام الملحوظ لمنطقة بسوس، الذي ابدى المجلس الاعلى للتنظيم المدني في المحضر رقم (٧) تاريخ ١٠/٣/١٩٩٩ موافقته المبدئية عليه، ولم يقترن بموافقة البلدية المعنية التي اتخذت قراراً برفضه، ولم يحل الى التصديق ولم يصدق وفقاً للاصول بمرسوم متخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الاشغال العامة، هو مشروع مجرد - بحالته الحاضرة - عن أي كيان قانوني قابل لان ينتج اية مفاعيل قانونية، وهو بالتالي قاصر كل القصور عن

التعرض بشيء للمخطط التوجيهي والنظام التفصيلي الذي تخضع له منطقة بسوس والمصدق بالمرسوم رقم ١٦٩٤٨ تاريخ ١٩٦٤/٧/٣٢.

هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل الاستشارة رقم ٢٠٠٠/٣٣٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩

٣- في نفاذ قرارات المجلس الأعلى للتنظيم المدني وجواز الطعن بها: التزاماً باجتهاد مجلس شوري الدولة ورأي هيئة التشريع والاستشارات المشار إليهما أعلاه، فإن التصميم التوجيهي العام لقرى بيت مري- عين سعادة- برمانا- بعبدات وضواحيه هو الصادر بموجب المرسوم رقم ١١٧٩٥ تاريخ ١٩٦٩/١/١٣ وكذلك التخطيط التفصيلي في بيت مري (قضاء المتن) المصدق بموجب المرسوم رقم ٤٢٠ تاريخ ١٩٨٣/٣/٣٠.

أما قرارات المجلس الأعلى للتنظيم المدني، فهي تكتسب النفاذ المؤقت وفق صريح نص القانون والمرسوم التطبيقي لأحكامه وكذلك لاجتهاد مجلس شوري الدولة.

فلقد نصت المادة ١٣ من قانون البناء رقم ٦٤٦ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/١١ على ان الدراسات التنظيمية وشروط البناء التي يتم الموافقة عليها بقرار من المجلس الاعلى للتنظيم المدني تصبح ملزمة للسلطة المكلفة منح الترخيص بالبناء, وذلك في كل ما لا يتجاوز شروط الانظمة المصدقة, على ان يصدر المرسوم التنظيمي خلال ٣ سنوات من تاريخ صدور القرار.

وكذلك نصت المادة ١٠ المعدلة من المرسوم التطبيقي لقانون البناء رقم ٢٠٠٥/١٥٨٧٤ على انه في المناطق المنظمة بمراسيم , واذا كانت الدراسة التنظيمية الجديدة للمنطقة تلحظ تخفيضاً في الحدود القصوى المسموح بها وفقاً للنظام المصدق السابق او شروطاً اضافية, فان السلطة مانحة الترخيص تعتبر ملزمة بالتقيد بالشروط الاشد الملحوظة في الدراسة الجديدة للمنطقة, وذلك فور اقترانها بموافقة المجلس الاعلى للتنظيم المدني وطوال فترة مناقشتها مع البلدية المعنية لحين تصديق المرسوم التنظيمي وفقاً للاصول , على ان لا تتجاوز هذه المدة ثلاث سنوات .

وقضى مجلس شورى الدولة أن: "القرار الصادر عن المجلس الأعلى للتنظيم المدني بتاريخ ٦/٤/٢٠٠٥ ، والمتضمن الموافقة على التعديل المطلوب من قبل مجلس بلدية زحلة بموجب قراره رقم ٢٣ تاريخ ٢٨/١/٢٠٠٥ - حيث اقترح هذا الأخير بعد اطلاعه على قرار المجلس الأعلى للتنظيم المدني بتاريخ ١٧/١١/٢٠٠٤ أن يشمل التعديل كامل المنطقة G1 - ممدداً لمهلة نفاذ القرار المطعون فيه بمفهوم قانون البناء ، فان هذه المهلة تعتبر منقضية بتاريخ ٦/٤/٢٠٠٨ ، وبالتالي يكون القرار المذكور قد استنفد مفاعيله بهذا التاريخ واصبح بحكم الملغى قانوناً . وأنه بمجرد انقضاء مدة الثلاث سنوات على صدور قرار المجلس الاعلى للتنظيم المدني ، وهي المهلة التي مُنح بها القرار المذكور صفة النفاذ الاستثنائية، بمرور هذه المهلة يسقط القرار بجميع مفاعيله ويقتضي الرجوع الى احكام المرسوم رقم ١٩٩٦/٨٣٢٨ . وتكون تبعاً لذلك المراجعة المقدمة بتاريخ ٥/١٠/٢٠١٣ طعنأ في قرار المجلس الأعلى للتنظيم المدني المتخذ في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٤/١/٢٠٠٤ مردودة شكلاً لانتهاء موضوع المراجعة".

م.ش. قرار رقم ٣٠٠/٢٠١٤-٢٠١٥ تاريخ ٢٠/١/٢٠١٥ نجلا عيسى شوكي ورفاقها/ الدولة – المديرية العامة للتنظيم المدني

إن مجلس شورى الدولة بموجب هذا الحكم قد اعتبر أن قرار المجلس الأعلى للتنظيم المدني يزول تلقائياً وتلتغي كافة مفاعيله بعد انقضاء ثلاث سنوات على صدوره. ولهذا لا يمكن الطعن بهذا القرار لأنه غير موجود قانوناً.

ثم عاد المجلس وأكد أن نفاذ قرارات المجلس الأعلى للتنظيم المدني محددة بثلاثة سنوات فقط قبل تصديقها بمرسوم، وذلك بموجب قراره رقم ١٠٤٨ تاريخ ١٠/٧/٢٠١٨ سلطنة فرنجية/بلدية الهري، حيث جاء في هذا الحكم: "وبما أنه بتاريخ تقديم طلب الترخيص كان قرار المجلس الأعلى المتدفع به رقم ٥١ تاريخ ٢٩/١٠/٢٠٠٣ قد أصبح بدون مفعول بسبب عدم تصديقه بمرسوم وبالتالي فإن جميع الشروط والقيود الإضافية والمجاورة لأحكام قانون البناء والموجودة فيه لا تلزم البلدية المعنية أو الأجهزة الفنية بالتنظيم المدني".

٤- في الالتغاء الإضافي للشروط المقررة بموجب قرارات المجلس الأعلى للتنظيم المدني لتعارضها مع قانون البناء :

لقد تضمّ قرارات المجلس الأعلى للتنظيم املدني أحكاماً مخالفة لأنظمة البناء، وهو أمر يجعلها واقعة في خانة مخالفة القانون وعدم المشروعية، وأبرز هذه المخالفات هي التالية:

- مخالفة الحد الأقصى للتراجع: حددت المادة ١٢ من قانون البناء التراجعات المفروضة عند وضع خرائط البناء وتنفيذها، وقد تبين من هذه النصوص أن هناك معياراً متغيراً في احتساب التراجع المفروض، وذلك وفق الآتي:

- المادة ١٢- تراجع الابنية:
مع الاحتفاظ بارتفاقات التراجع المفروضة والتي يمكن أن تفرض لاحقاً بموجب أنظمة تتخذ بمراسيم في مجلس الوزراء، يجب أن تشاد الأبنية:
- ١- على جوانب الطرق الدولية والرئيسية والثانوية والمحلية:
وفقاً للتراجع المفروض بموجب مرسوم تراجعها الخاص.
- ٢- على جوانب الطرقات الداخلية:
وفقاً للتراجع المفروض عن حدود العقار بموجب نظام المنطقة في المناطق المنظمة، على ان لا يقل عن اربعة امتار ونصف عن محور الطريق الذي يقل عرضه عن ستة امتار وثلاثة امتار في المناطق غير المنظمة.
- ٣- على جوانب السكك الحديدية:
وراء خط يبعد ثلاثة امتار على الاقل عن حدود املاك السكك الحديدية.
- ٤- على جوانب الأبنية "المحصورة":
وفقاً للتراجع المفروض عن حدود العقار بموجب نظام المنطقة، مع حد أدنى مترين عن حدود العقار.
- ٥- على جوانب مجاري المياه الشتوية الطبيعية:
وراء خط يبعد أربعة امتار ونصف عن حدود مجرى الماء.
- ٦- على جوانب الأنهر:
وراء خط يبعد عشرة امتار /١٠م/ عن حدود مجرى النهر ما لم تنص الانظمة الخاصة للمنطقة على خلاف ذلك.
- ٧- عن حدود الاملاك العمومية الاخرى:
وراء خط يبعد ثلاثة امتار /٣م/ على الاقل خارج حدود مدينة بيروت ومترين داخلها عن حدود الاملاك العامة.

إن قرارات المجلس الأعلى للتنظيم المدني وضعت تراجعاً حددته بـ ٦ أمتار دون بيان المبررات بل ودون تحقق الأسباب المقررة في القانون لوضع التراجعات، ما يوجب تبعاً لذلك اعتماد التراجعات المحددة في القانون وإهمال التراجعات المفروضة بموجب قرار المجلس الأعلى للتنظيم المدني.

- **البناء تحت الأرض:** إن قرار المجلس الأعلى للتنظيم المدني يخالف المرسوم التطبيقي لقانون البناء الذي نصّ في البند ثانياً من المادة ٧: يُسمح تحت الفسحات المشتركة المرتفعة بعدم البناء أو بالنور والهواء بإنشاء الطوابق السفلية المردومة إذا لم يكن ذلك يتعارض مع الشروط الخاصة التي قضت بإنشائها ومع أنظمة البناء في المنطقة، وذلك مع التقيد بأحكام البند ٢ د من المادة التاسعة من هذا المرسوم".

كما أن المادة ١٢ من هذا المرسوم التطبيقي لقانون البناء قد عرّفت معدل الإستثمار السطحي، بأنه النسبة بين مساحة المسقط الأفقي للبناء ومساحة العقار، أي أنه وفق هذا التعريف فإن الطوابق السفلية لا تخضع لمعدل السطحي المذكور، بل يراعى في إنشائها التراجعات المقررة عن الطرق والجيران والأملاك العامة، وبعد أن يحدد صاحب الرخصة التراجعات المفروضة فإن بإمكانه إنشاء الطوابق السفلية ضمن حدود هذه التراجعات. وهذا ما يستقر العمل عليه في التنظيم المدني والبلديات.

ولهذا فإن المرسوم التطبيقي لقانون البناء يجيز بناء الطوابق السفلية ضمن حدود التراجعات وليس ضمن حدود البناء للطوابق العلوية.

لذا فإن قرارات المجلس الأعلى للتنظيم المدني التي قيّدت خلافاً للأصول حق البناء ضمن حدود التراجعات إنما تكون قد خالفت المراسيم النافذة ومستوجبة الإهمال وعدم التطبيق.

استناداً لما تقدّم، فإن بالإمكان التقدم برخصة بناء وفق الشروط المقررة في المراسيم المرعية الإجراء وقرار المجلس البلدي رقم ٧١ تاريخ ٢٣/٥/٢٠١٨ باعطائه استثناءً للسيد غسان حاصباني، فإن هذا الاستثناء ينظر إليه لناحية توافقه مع المراسيم النافذة وليس توافقه مع قرارات المجلس الأعلى للتنظيم المدني، طالما أنه منح استثناءً ولم يصار إلى الرجوع عنه أو إلغائه صراحة أو ضمناً.