

بيروت في 2018/

جانب رئاسة المجلس الدستوري المحترم

الموضوع: مراجعة طعن في دستورية القانون رقم 80 تاريخ 10/10/2018 والمنشور في الجريدة الرسمية تاريخ 18/10/2018. (الإدارة المتكاملة للنفائات الصلبة)

مقدمة:

من النواب:

.....

يدلي مقدمو مراجعة الطعن الراهنة بما يلي:

عملاً بأحكام المادتين 18 و 19 من القانون رقم 250/1993 وتعديلاته (إنشاء المجلس الدستوري)، والمواد 30 إلى 34 من القانون رقم 243/2000 وتعديلاته (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) يطلبون من مجلسكم الكريم قبول مراجعتهم شكلاً لاستيفائها الشروط الشكلية المطروحة.

وبالتالي قبولها في الأساس، وتقرير الإبطال الكلي القانون المطعون فيه، وذلك بسبب صدوره مخالفاً لمواد صريحة من الدستور.

ومع طلبهم بأن يسبق ذلك تقرير تعليق مفعوله لحين البت بأساس الطعن، ونشر قرار التعليق في الجريدة الرسمية عملاً بنص المادة 20 من قانون إنشاء المجلس الدستوري والمادة 34 من النظام الداخلي للمجلس المذكور.

وفي ما يلي ما يثبت عدم دستورية القانون المطعون فيه.

أولاً: في الشكل:

بما أن القانون موضوع الطعن قد تم نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 18/10/2018،

وبما أن هذه المراجعة مقدمة ضمن مهلة الخمسة عشر يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وفقاً لما تنص عليه المادة 19 من "قانون إنشاء المجلس الدستوري"؛
وبما أن المراجعة جرى تقديمها من قبل عشرة نواب بعد توقيعها منهم، وموجهة إلى رئاسة المجلس، مستوفية كافة الشروط المحددة في المادة 19 المذكورة.

لذا، تكون مقبولة لجهة الشكل.

ثانياً: في الأساس:

إن القانون المطعون فيه رقم 80/2018 حري بالإبطال الكلي لكل من الثلاثة أسباب الدستورية التالية :

السبب الأول:

مخالفته أحكام المادة 65 (فقرة أولى) من الدستور:

ورد في نهاية " الأسباب الموجبة " المرفقة بمشروع القانون المرسل من قبل الحكومة إلى مجلس النواب ما يلي.
" تتقدم الحكومة من مجلسكم الكريم بمشروع القانون هذا من أجل إدارة متكاملة للنفايات الصلبة راجية إقراره."
من العودة إلى الوقائع التي أقر فيها مشروع القانون المرسل من الحكومة إلى مجلس النواب: يثبت منها عدم مراعاة ما يتوجب إجراؤه بمقتضى نص المادة 65 (فقرة أولى) المذكورة. الأمر الذي يشكل مخالفة دستورية شابت القانون المطعون فيه؛ وبما يؤدي إلى تقرير إبطاله من قبل مجلسكم المحترم.

وبالتحديد:

نصت المادة 65 (فقرة أولى) من الدستور (صلاحيات مجلس الوزراء) على ما يلي:
" تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء

ومن الصلاحيات التي يمارسها: " وضع السياسة العامة للدولة جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية (التسطير لنا)، وإتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها ".

في تفسير هذا النص من قبل "هيئة التشريع والإستشارات"
 إجابة لطلب ذلك منها، أبدت الهيئة المذكورة الرأي التالي:
 " ممارسة السلطة الإجرائية بمفهومها الدستوري من قبل مجلس الوزراء مجتمعاً."

(رأي إستشاري، رقم 413/1999 تاريخ 4/10/1999 – صادر وبريدي، مجموعة إجتهاادات هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل، صادر ناشرون مجلد 7 ص 7599 ").

على ضوءه:

وعودة إلى الوقائع التي أقر فيها القانون المطعون فيه، يثبت ما يلي:
 أن الحكومة في ممارسة دورها في وضع مشروع هذا القانون وبالتالي إقراره من قبل مجلس النواب تجاوزت صلاحيتها الدستورية وذلك سواء كانت قد أحالت مشروع القانون إلى مجلس النواب بعد إعتبارها مستقلة حكماً بتاريخ تولي المجلس النيابي الجديد فترة نيابته في 21/5/2018 أو سواء كانت قد أحالت مشروع القانون قبل هذا التاريخ.

وكذلك إن عدم دستورية القانون قد تحققت؛ سواء كانت قد جرت، أو لم تجر مناقشة مشروع القانون في مجلس النواب قبل إقراره في الجلسة النيابية المنعقدة بتاريخ 24 و 25/9/2018.

وفي ما يلي الإثبات:

إن أقرار القانون المطعون فيه في جلسة مجلس النواب المنعقدة بتاريخ 24 و 25/9/2018، حيث كانت الحكومة معتبرة مستقلة حكماً ابتداء من تاريخ بدء الولاية الجديدة لمجلس النواب في 21/5/2018 عملاً بالمادة 69 – (فقرة هـ) – من الدستور، ينتج عن هذا الإقرار المفاعيل الدستورية التالية:

1. في حالة كان مشروع القانون قد تم إحالته إلى مجلس النواب بعد تاريخ إعتبار الحكومة مستقلة حكماً للسبب الدستوري المذكور:
 يكون إقراره مشوباً بعيب دستوري صريح بمخالفته الصريحة لأحكام المادة 65 (بند1) من الدستور التي تفرض إخضاع مشاريع

القوانين إلى دراستها من قبل مجلس الوزراء مجتمعاً في ممارسته سلطته الإجرائية بمفهومها الدستوري، (الأمر المتعذر حصوله بسبب الإستقالته المذكورة وتوقف إجتماعات مجلس الوزراء).

2. في حالة كان مشروع القانون قد تمت إحالته من قبل الحكومة وتسجيله في مجلس النواب قبل الإستقالة الحكيمة للحكومة. في هذه الحالة تكون الحكومة ناقشته في الجلسة المنعقدة بتاريخ 24 و 25/9/2018 بالرغم من كونها في حالة الإستقالة الحكيمة، وبالتالي تكون قد مارست، الصلاحيات الدستورية المذكورة جراء اشتراكها المفترض في المناقشة مع ما يطرح أو يجري تعديله في مشروع القانون. وبذلك تكون الحكومة قد مارست صلاحية دستورية لم تعد تتمتع بها بسبب اعتبارها مستقيلة حكماً.

على هذا الأساس:

يكون إقرار القانون في هذه الحالة أيضاً قد شابته عيب عدم الدستورية لأن الحكومة تكون قد خالفت قاعدة دستورية لا جدال حولها؛ تجعل الحكومة في حالة الإستقالة ذات صلاحية مقتصرة فقط على تصريف الأعمال أي على تنفيذ القوانين والنصوص النافذة وليس إنشاء أو إصدار النصوص أو المساهمة في إصدارها، كما حالة إقرار القانون المطعون فيه.

بتعبير آخر، تكون الحكومة في هذه الحالة أيضاً، قد مارست صلاحية دستورية لم تعد تملكها، في الإشتراك بالمناقشة المفروضة دستورياً لإقرار القانون المطعون فيه. الأمر الذي يجعل هذا القانون مشوباً بعيب مخالفة الدستور، ووجوب تقرير إبطاله.

السبب الثاني:

- في وجوب تقرير إبطال القانون المطعون فيه لعدم الدستورية الناتجة عن تجاوز مجلس النواب صلاحيته المحددة في مواد الدستور.

حدد الدستور في مواده 32 و 33 و 69 (فقرة 3) المواعيد الدستورية لإجتماعات المجلس النيابي. كما نص في المادة 31 منه على بطلان اجتماعات المجلس المعقودة خارج المواعيد القانونية:

وبالتحديد:

1. المادة 32:

نصت هذه المادة على العقدين العاديين التاليين:
العقد الأول: ويبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار وحتى نهاية شهر أيار.
العقد الثاني: ويبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين أول إلى آخر السنة. (مع تخصيص جلساته للبحث في الموازنة والتصويت عليها).

2. المادة 33:

نصت هذه المادة على إمكانية الدعوة إلى عقود إستثنائية تحدد فيها تاريخي إفتتاحها وإختتامها وبرنامجها.

3. المادة 69:

نصت في (البند 3) منها على ما حرفيته:
 "عند إستقالة الحكومة أو إعتبارها مستقيلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة إنعقاد إستثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة،

بالمقابل: نصت المادة 31 على ما يلي:

بطلان أجتتماعات المجلس المعقودة خارج المواعيد القانونية: كل إجتماع يعقده المجلس في غير المواعيد القانونية يعد باطلاً حكماً ومخالفاً للقانون.

على ضوء ما نصت عليه هذه المواد:

يتبين أن الجلسة المنعقدة بتاريخ 24 و 25/9/2018 التي أقر فيها القانون رقم 80/2018 المطعون فيه، لا تقع في أي فترة قانونية من الفترات المحددة في المواد المذكورة.

ولذلك تعتبر الجلسة التي أقر فيها القانون المطعون في 24 و 25/9/2018 باطلة بمقتضى نص المادة 31 من الدستور.

وبالتفصيل:

1. نكرر إن جلسة إقرار القانون المطعون فيه بتاريخ 24 و 25/9/2018 لا تقع في أي من العقدين العاديين المحددين بموجب المادة 32 من الدستور.

2. لم تتم دعوة مجلس النواب إلى عقد استثنائي عملاً بالمادة 33 من الدستور وبالتالي لم يكن للمجلس المذكور الإمكانية الدستورية للانعقاد بتاريخ إنعقاد الجلسة المذكورة التي أقر فيها القانون المطعون فيه.

3. أما بالنسبة لنص البند 3 من المادة 69 المدرج أعلاه؛ فإن قراءته تثبت أن مضمونه يقتصر على الإجازة لمجلس النواب عقد جلسات في حالة الحكومة المستقلة أو المعتبرة مستقلة مختصة فقط بتأليف الحكومة الجديدة ومناقشة بيانها الوزاري والتصويت على نيلها الثقة. ولذلك كان الهدف من البند 3 المذكور جعل مجلس النواب منعقداً حكماً في دورة إستثنائية (في حالة مصادفة استقالة الحكومة في غير عقد عادي أو إستثنائي).

ما يثبت عدم الصلاحية الدستورية لإنعقاد المجلس النيابي بتاريخ 24 و 25/9/2018.

على ضوءه، يكون القانون المطعون فيه قد تم إقراره في جلسة باطلة بمقتضى النص الصريح للمادة 31 من الدستور. مما يجعله مخالفاً للدستور وبالتالي حرياً بالإبطال بالإستناد إلى هذا السبب الثاني أيضاً.

السبب الثالث: مخالفة القانون المطعون فيه الفقرة (ب) من الدستور (التزام لبنان ميثاق الأمم المتحدة لجهة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان):

نبيّن أدناه الضرر الكبير الذي ينتج عن تطبيق القانون المطعون فيه في كل ما يتعلق بالبيئة وإنعكاس ذلك على الصحة العامة وبما يخالف ما نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي إلّتم به لبنان بمقتضى الفقرة (ب) من مقدّمة دستوره التي أضيفت إليه بموجب المادة الأولى من القانون الدستوري تاريخ 21/9/1990.

لذلك وعلى ضوء ما سوف يثبت من الدراسة البيئية المدرجة أدناه من خطر كبير على البيئة في لبنان وبالتالي على صحة مواطنيه وسكانه لكي تتضح مخالفة القانون المطعون فيه لما نصت عليه الفقرة (ب) من مقدّمة

الدستور المذكورة وبالتالي إلى ما يفضي إلى وجوب إبطال القانون المذكور لهذا السبب الدستوري أيضاً.

وتحديداً أن هذا الضرر البالغ على البيئة وعلى صحة المواطن اللبناني كان المبرر لتقديم هذا الطعن بعد الاستناد إلى دراسة موضوعية دقيقة أجراها خبراء فنيون وإداريون في حقل الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة، حيث على ضوءها كشفت الحاجة إلى وجوب إجراء الكثير من التعديلات على أحكامه بسبب نواقص هامة يمكن تلخيصها بالآتي:

استقرت القاعدة في الدول المتطورة على اعتماد قانون متكامل لإدارة النفايات بدلاً من إقتصاره على النفايات الصلبة فقط، كما هو ملحوظ بالقانون المطعون فيه، وعلى هذا الأساس يكون هذا القانون مشوباً بالنواقص والعيوب التالية:

1. بعده عن المفاهيم والمقاربات العلمية الحديثة والعصرية لإدارة النفايات الصلبة التي تعتمد على الاقتصاد الدائري وتبدأ بمسؤولية المنتج الممتدة (Extended Producer Responsibility)، أي مسؤولية المنتج عن المشاركة في إدارة منتجاتها بعد انتهاء عمر استخدامها وتحولها إلى نفايات ينبغي التخلص منها.
2. إقتصاره على تحديد مبادئ التخفيف من إنتاج النفايات الصلبة وإعادة التدوير ولا آليات عملانية وتنظيمية لتحقيق ذلك.
3. عدم تصنيفه النفايات إلى الفئات المعتمدة عالمياً، وكما عدم تحديد التقنيات الفضلى لمعالجة كل منها وكذلك عدم تحديد المعايير التي تساعد في اختيار التقنيات المذكورة.
4. إفتقاره إلى المعايير التوجيهية والأطر الناظمة اللازمة لإدارة النفايات، تاركاً لوزارة البيئة إمكانية إقرارها دون أية مهلة أو قيد.
5. إفتقاره إلى تبني إستراتيجية الإستدامة في معالجة أزمة النفايات بل والأكتفاء بذكرها عرضاً دون توضيح معنى الإستدامة وخطواتها وإجراءاتها.
6. يشوبه الالتباس والنقص وخاصة في تعريفه للنفايات الخطرة والمواد والرماد المتطاير والتفكك البيولوجي والتفكك الحراري من جهة، والإغفال في التعريفات الأساسية مثل استرداد الطاقة واسترداد المواد والاقتصاد الدائري وغيرها.
7. عدم تضمينه إزامية تقييم الأثر البيئي الاستراتيجي والأثر البيئي للمشاريع، وواجب الحفاظ على الصحة العامة والتنوع البيولوجي لحظر أي نشاط قد يهدد مكونات التنوع البيولوجي المختلفة من أي ضرر. كذلك، عدم تضمينه مبدأ تفادي تدهور الموارد الطبيعية، لحظر أي نشاط قد يتسبب بأضرار غير قابلة

للتصحيح تقع على الموارد الطبيعية، كالمياه والهواء والتربة والغابات والبحر والأنهر وغيرها.

8. إفتقاره إلى أحكام تتعلق بالشؤون والحوافز المالية وإمكانية فرض الضرائب أو الرسوم على المواد المستوردة والتي يمكن الاستعاضة عنها بمواد معاد تدويرها، وكذلك على المواد الأحادية الاستخدام (أي التي تستخدم لمرة واحدة) ومواد التوضيب وغيرها.

9. نقص واضح في تحديد المسؤوليات لكل من الإدارات المحلية والحكومة المركزية في إدارة النفايات المنزلية الصلبة وبالتالي ترك المجال واسعاً لتضارب الصلاحيات بين الإدارات المذكورة لأن القانون، في صيغته الحالية، غير واضح بتاتاً لجهة توزيع الأدوار والمهام، وتفصيلها كما يجب، بين الإدارات المختصة والمعنية بكل المراحل المتعلقة بالإدارة المتكاملة للنفايات.

10. عدم تكريسه مبدأ اللامركزية في إدارة النفايات إشكلياً بل أكثر من ذلك أنه يتجاوز صلاحيات الإدارات المحلية المنصوص عنها في قانون البلديات أيضاً على سبيل المثال (مرسوم النظافة العامة وقانون حماية البيئة).

وعلى هذا الأساس، يكون من الضروري تضمين القانون ما يحدد بالتفصيل والوضوح دور الإدارات المحلية الأساسي في التخفيف من إنتاج النفايات، وإعادة الاستعمال، والفرز من المصدر والفرز في المعامل والتدوير واسترداد المواد، والتسيخ واستخراج الطاقة، والتخلص النهائي من "متبقيات" عمليات الفرز والتدوير والمعالجة، بدعم وتوجيه من الوزارات والإدارات المختصة. بكلام آخر، يجب الحفاظ على مسؤولية البلديات المنصوص عليها في القوانين السابقة وتحديثها وتعدادها بشكل أفضل.

لكل ما تقدّم:

يكون الهدف من الطعن لإبطال هذا القانون هو لإعادة درسه على ضوء الملاحظات التي وردت أعلاه، وصولاً إلى إقرار قانون بديل على ضوء نتيجة دراسة جديدة، خاصة وأنه لا توجد أية عجلة ملحة تحول دون ذلك بهدف الوصول إلى النتيجة التالية:

أ - مناسبة تحديد نوعين من المشاريع: المشاريع المحلية اللامركزية، والمشاريع المشتركة التي يمكن أن تُعقد بحكم شراكة بين القطاع العام المحلي والقطاع الخاص، أو بين القطاع العام المحلي والقطاع العام المركزي على قدم لإقفال الأبواب على الوصاية والتحجيم.

ب - مناسبة تحديد مصادر تمويل إدارة النفايات بالدرجة المطلوبة من الوضوح والدقة. فمن جهة، يكون من المناسب تحميل كلفة إدارة النفايات للمنتج. على أن تبقى للحكومة المركزية ضمان كفاءة توزيع الموارد من خلال وضع حوافز مرنة لتمكين الإدارات المحلية من القيام بدورها، وتحرير أموال الصندوق

البلدي المستقل، وإقرار معايير أكثر عدالة لاحتسابها وتوزيعها، والمساهمة في تنفيذ مشاريع تتخطى قدرة الإدارات المحلية حيث تدعو الحاجة، وذلك بالتشاور مع الإدارات المحلية المعنية وإستشارتها حول تنفيذ أي مشروع يقع في نطاقها، حفاظاً على استقلالها الإداري.

ج - بلفت النظر إلى عدم مناسبة إنشاء "الهيئة الوطنية" لإدارة النفايات الواردة في القانون المطعون فيه، لأنها سوف تكون بمثابة إنشاء مجلس تنفيذي جديد إلى جانب مجلس الإنماء والإعمار مخصص لإدارة النفايات. واللافت هو عدم إخضاع هذه الهيئة، التي أوكلت إليها صلاحيات تنفيذية واسعة، لأحكام نظام المؤسسات العامة أو لمجلس الخدمة المدنية بل فقط لرقابة ديوان المحاسبة اللاحقة وحسب. حيث بذلك تصبح هذه الهيئة ملاذاً إضافياً لما تشكو منه الإدارة من محسوبية على حساب القانون.

د - كذلك يرمي طلب إبطال هذا القانون إلى تلافي إعطاء الهيئة المذكورة حق إجراء المناقصات الخاصة بالمشاريع المركزية، ونزع هذا الإختصاص من التفتيش المركزي (دائرة المناقصات).

هـ - نتيجة لما تقدم، وإستناداً لما يراه الخبراء والإختصاصيون، يكون من الممكن في حالة إتخاذ القرار بإبطال هذا القانون من قبل مجلسكم المحترم، وضع قانون بديل ينص على نظام لإدارة متكاملة، مستندة إلى نصوص واضحة للنفايات ذات أطر تنظيمية وإجرائية يحدّ من استنسابية السلطة التنفيذية ويخضع جميع المسؤولين والعاملين لرقابة مستقلة وفعالة، فلا يعود أمر إدارة النفايات إلى أي مرجعية سياسية أو سلطة تنفيذية سوى سلطة القانون.

كذلك، يكون القانون الآخذ بهذه الدراسة يتضمن شروطاً تحفظ الأثر البيئي لأهميته الكبيرة، والذي لا يجد مكاناً كافياً في القانون المطعون فيه، حيث لم يتضمن ما يشترط بشكل صريح وواضح شروط إلغاء أي إذن أو ترخيص.

وهذا ما تعاني منه الإدارة حالياً في قضايا التراخيص بموجب النصوص النافذة حالياً (مثلاً: المرامل والكسارات والمنشآت السياحية على الشواطئ).

و - إن العقوبات المحددة بموجب القانون لا تضمن المعاقبة الجزائية (إعطاء الإختيار بين العقوبة الجزائية المحكوم بها والغرامة المالية).

في عدم توفر مبررات العمل " بنظرية تشريع الضرورة":

من العودة إلى أسباب ومبررات نشوء نظرية تشريع الضرورة سواء عن طريق السلطات صاحبة الصلاحية أساساً، أي الهيئات المنتخبة البرلمانية، أو من قبل الحكومات التي تلجأ إلى تطبيق هذه النظرية عند غياب الأولى لأسباب اضطرارية، كما جرى ذلك لأول مرة من قبل حكومة

فيشي عندما تعذر إجتماع البرلمان الفرنسي بسبب الحرب، وبالتالي إجتياح مدينة باريس من قبل الغازي الألماني، من العودة إلى كافة الحالات التي تم اللجوء فيها إلى تشريع الضرورة لمبررات أو أحداث أنية إستثنائية لا تنتظر اللجوء إلى التشريع العادي لمواجهة أخطار داهمة وخطيرة؛ يتبين أن لا علاقة لها بظروف إقرار القانون المطعون فيه. هذه الظروف بالإضافة إلى أنها عادية؛ فإن الموضوع الذي يعالجه هذا القانون لا يقدم أية ذرائع تبرر مخالفة مواد الدستور سواء من قبل مجلس النواب أو من قبل الحكومة.

مما تقدم: يثبت إنتفاء أية إمكانية للتدرع بنظرية "تشريع الضرورة" سيما وإن الدراسة الفنية الجدية الواردة أعلاه أثبتت أنه تضمن مخالفات جسيمة للقواعد المعتمدة عالميا في حقل إدارة النفايات الصلبة مع ما ينتج عن ذلك من أخطار فادحة على البيئة والصحة العامة.

رابعاً: المطالب:

استناداً إلى ما تقدم من أسباب.
يطلب النواب المستدعون من مجلسكم الكريم ما يلي:

أولاً: قبول المراجعة شكلاً المقدمة طعناً بالقانون رقم 80 الصادر في 18/10/2018 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 45 تاريخ 18/10/2018 لاستيفائها كافة الشروط الشكلية المحددة قانوناً.

ثانياً: تقرير تعليق مفعول العمل بالقانون المطعون فيه بالمراجعة لثبوت عدم دستوريته وفقاً لما تضمنته المراجعة وذلك لحين البت في الأساس ونشر هذا القرار في الجريدة الرسمية عملاً بنص المادة 20 من (قانون إنشاء المجلس الدستوري) والمادة 34 من (النظام الداخلي للمجلس المذكور).

ثالثاً: قبول المراجعة في الأساس وتقرير إبطال القانون المذكور لكل من الأسباب الثلاثة المدرجة في المراجعة أو لكلهم وهم:

1. مخالفة أحكام المادة 65 (فقرة 1) من الدستور.
2. مخالفة أحكام المواد 31 و 32 و 33 و 69 (فقرة 3) من الدستور.

3. مخالفة القانون المطعون فيه الفقرة (ب) من الدستور (إلتزام لبنان ميثاق الأمم المتحدة لجهة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان).

مع الشكر والإحترام

التوقيع