

الدكتورة هيام مروة

كلية الحقوق والعلوم السياسية – الفرع الأول
الجامعة اللبنانية

القانون الإداري الخاص

(المرافق العامة الكبرى وطرق إدارتها – الاستملاك
الأشغال العامة – التنظيم المدني)

ع المؤسسة العامة للطباعة والنشر والتوزيع

© جميع الحقوق محفوظة

الطبعة الثانية

1432 هـ – 2011 م

مجلة المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع

بيروت - العمرا - خارج: ميل: ١٢٤ - بداية ملام - ص.ب. ١١٣/٦٣١١

تلفون: ٧٩١١٢٣ (٠١) - تلماعص: ٧٩١١٢٤ (٠١) بيروت - لبنان

بريد الكتروني: majdpub@terra.net.lb

majd_pub@hotmail.com

[http:// www.editionmajd.com](http://www.editionmajd.com)

ISBN 9953-427-45-3

مقدمة

إن التنظيم الإداري في لبنان يضم مجموعة من الأشخاص المعنويين، إلى جانب السلطة المركزية التي تشرف على نشاطات الإدارات العامة في العاصمة وعلى أعمال الإدارات الإقليمية في المحافظات والأقضية بواسطة المحافظين والقائمين، هناك سلطات إدارية محلية، البلديات التي تتمتع بالشخصية المعنوية وينوع من الاستقلال لإدارة شؤونها بنفسها.

هذه الإدارات المركزية واللامركزية هي عبارة عن مرافق عامة وطنية (ترتبط بالدولة) ومحلية (وترتبط بالوحدات المحلية) هدفها تحقيق المصلحة العامة بتلبية حاجات المواطنين، وهذه الحاجات الجماعية تختلف حسب الدول والأزمنة.

إن المرافق العامة تدار بطرق عديدة: الإدارة المباشرة والإدارة غير المباشرة، الإمتياز، شركة الإقتصاد المختلط وأيضاً المؤسسات العامة وهي مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية.

ولتأمين وتسهيل عمل المرافق العامة فرض القانون وأيضاً الإجتهد بعض المبادئ العامة، وبعض النظريات الخاصة بالقانون الإداري.

إضافة إلى المرافق العامة سنركز على التنظيم المدني.

سيتناول بحثنا المواضيع التالية :

الباب الأول	المرافق العامة الكبرى
الفصل الأول:	المرافق الإدارية الكبرى
القسم الأول:	المرافق الأمنية : الدفاع الوطني - قوى الأمن الداخلي
القسم الثاني:	المرافق التعليمية : التربية الوطنية - المؤسسات الجامعية
الفصل الثاني:	المرافق الاقتصادية
القسم الأول:	التخطيط - إنشاء مؤسسة الإنماء والإعمار

القسم الثاني:	المرافق العامة الصناعية والتجارية
الفصل الثالث:	إنشاء وسير المرافق العامة
للقسم الأول:	إنشاء وإنهاء المرافق العامة
القسم الثاني:	للمبادئ التي تحكم عمل المرافق العامة
القسم الثالث:	طرق إدارة المرافق العامة
الباب الثاني	الاستهلاك والأشغال العامة
للإستهلاك دور أساسي في تنفيذ عمليات تنظيم المدن وتجميلها وأيضاً الأشغال العامة ، لذا سنرى قبل التنظيم المدني :	
الفصل الأول :	الإستهلاك
الفصل الثاني :	الأشغال العامة
الباب الثالث :	التنظيم المدني
الفصل الأول:	تصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقرى
الفصل الثاني:	البناء

الباب الأول

المرافق العامة الكبرى

فصل تمهيدي

المرفق العام

I- تعريف المرفق العام:

إن المرفق العام هو من المفاهيم الأساسية في القانون الإداري، العلامة Duguit الذي أسس "مدرسة المرفق العام" في مطلع القرن العشرين اعتبر ان فكرة المرفق العام تفسر كل للقانون الاداري.

وفي نظر هذه المدرسة التي ضمت الى Duguit، Rolland و Jèze وخصوصاً Bonnard، القانون الإداري هو قانون المرفق العام، و للدولة هي مجموعة من المرافق العامة.

وعرف Rolland المرفق العام كما يلي:

Le service public est une entreprise ou institution d'intérêt général qui sous la haute direction des gouvernants est destinée à donner satisfaction à des besoins collectifs du public.

أي ان المرفق العام هو مشروع او مؤسسة ذات منفعة عامة تعمل تحت اشراف الحكام لتلبية حاجات للجمهور الجماعية.

إن فكرة المرفق العام كرس أيضاً في قرارات شهيرة صدرت عن مجلس الشورى الفرنسي.

وأيضاً عن محكمة حل الخلافات في أواخر القرن التاسع عشر، منها: TC. Blanco 8-2-1873 حيث قررت محكمة حل الخلافات الفرنسية ان مسؤولية

Bonnard: Le droit administratif est le droit des services publics: L'Etat étant lui-même un ensemble de services publics. Cité par A. de Lauhadère: Traité de droit administratif Tome I : p. 42.

السلطة عن الأضرار الناتجة عن المرافق العامة تخضع لقواعد خاصة بها تختلف عن قواعد المسؤولية المدنية التي تحكم علاقات الأفراد بعضهم ببعض.
إن مقياس المرفق العام طبق أيضاً على السلطات المحلية¹: حسب القرار Terrier: إن مقياس المرفق العام هو المقياس العام الذي يطبق على كافة النزاعات حتى تلك التي تتعلق بنشاط السلطات المحلية.
هذا المقياس طبق كذلك على صعيد المحافظة:

T c 29-12-1908 Feutry

Considérant que cette assignation ne vise aucune faute personnelle à un agent de l'administration et se détachant de sa fonction; qu'elle incrimine l'organisation et le fonctionnement d'un service à la charge du département et d'intérêt public

أي: بما أن الدعوى لا تنسب إلى خطأ شخصي لأحد موظفي الإدارة ومنفصل عن الوظيفة، بل أن المستدعي يشكو من تنظيم وسير مرفق عام عهد به إلى المحافظة. وفي قرار Thérond الصادر من 4-3-1910 طبق مجلس الشورى مقياس المرفق العام على العقود التي تبرمها البلديات وهذه القرارات تؤيد نظرية "مدرسة المرفق العام" التي اعتبرت أن المرفق العام هو نشاط تديره السلطات الإدارية بهدف تحقيق المصلحة العامة أي تلبية حاجات جماعية.

هذا التعريف يشمل المفهوم المادي للمرفق العام: هو نشاط من أجل تحقيق المصلحة العامة، والمفهوم الشكلي أي الجهاز الإداري الذي يمارس هذا النشاط.

وانتقد العلامة Hauriou مدرسة Duguit لأنها حصرت القانون الإداري بالمرفق العام وحاولت القضاء على مفهوم السلطة العامة الذي يأتي بنظره بالدرجة الأولى قبل مفهوم المرفق العام.

واعترض الإجتهد بدوره على "مدرسة المرفق العام" مما تسبب بأزمة للمرفق العام² إذ انفصل المعيار المادي عن المعيار الشكلي منذ قرار Vezia³ حيث اعتبر مجلس الشورى أن المرافق العامة لا تدار فقط من قبل الدولة بل من قبل المؤسسات للخاصة و حتى من قبل الأفراد.

¹ C E Terrier 6-2-1903: Le critère de service public est le critère général applicable à tous les litiges même à ceux nés de l'activité des collectivités locales

C E Vezia 20-12-1935 R1212

²

ونتيجة لهذا الاجتهاد يفضل الفقهاء الحديث تعريف المرفق العام بمفهومه
المادي دون التخلي كلياً عن المفهوم الشكلي.
وبهذا الخصوص يؤكد Auby-Ducos¹:

Actuellement la double signification se retrouve dans le langage courant et même dans certains arrêts

Cependant il est préférable de s'en tenir au sens matériel et de voir dans le service public une activité. En effet le service public apparaît non seulement dans l'activité des personnes publiques, mais également dans celle des personnes privées ; dans ce deuxième cas il ne peut être pris que dans un sens matériel, alors que pour les personnes publiques il est utilisable dans les deux sens.

Dès lors si l'on veut rendre comparables la notion de service public appliquée aux personnes publiques et celle appliquée aux personnes privées, il faut bien adopter une perspective commune aux deux cas, c'est à dire un sens matériel .

كما أن العلامة De Laubadère² يعطي الأفضلية للمفهوم المادي.
وبعد تعريف المرفق العام يجب البحث عن معيار المرفق العام.

II - معيار المرفق العام:

يجب التذكير هنا أنه عندما تدير الإدارة بواسطة أجهزتها المرفق العام لا حاجة للبحث عن معيار لأننا أمام مرفق عام. لكن الأمر يتعدى في حال غياب العنصر الشكلي.

ولمعرفة ما إذا كان نشاط معين يؤلف مرفقاً عاماً يجب حسب العلامة De Laubadère الرجوع إلى نية المشرع³، ويؤيد هذا الرأي الأستاذان Delvolvé و Vedel.

وفي حال عدم وضوح النص ، على القاضي لاستنتاج نية المشرع من المعايير التي اعتمدها مجلس الشورى الفرنسي في قراره الشهير Nancy الصادر في 28-6-1963 . وجاء في هذا القرار:

¹ J.-M. Auby-R. Ducos- Ader. Grands services publics et entreprises nationales I 1969 p.23.

² A. de Laubadère : traité de droit administratif 1980 Tome I p.616 : "Mais l'élément matériel a la primauté....."

³ Idem p.167 : Le critère de service public se trouve dans l'intention des gouvernants, le juge doit se demander si la puissance publique a voulu créer un service public.

عملا بالقانون الصادر في 22-7-1948 يحق للوزراء المختصين انشاء مراكز تقنية صناعية وهي مؤسسات خاصة (مؤسسة ذات منفعة عامة) تقوم بمهمة مرفق عام (تطوير الصناعة) مع بقاءها هيئات خاصة:

- 1 - تمارس الادارة حق الرقابة على طريقة انجاز هذه المهمة.
- 2 - لتسهيل عمل هذه المراكز التي تعمل في سبيل المصلحة العامة.
- 3 - منح المشرع المراكز التقنية بعض امتيازات المصلحة العامة .
- 4 - كما اخضعت هذه المراكز لرقابة سلطة الوصاية (من خلال تعيين أعضاء مجلس الادارة).

وعند توفر هذه الشروط الأربعة يمكن القول ان المؤسسة الخاصة تنفذ مرفقا عاما.

وتجدر الملاحظة الى ان "أزمة المرفق العام" تتمثل ايضا في خضوع المرافق العامة في بعض الحالات الى القانون الخاص.

1- أحيانا تبرم الادارة عقودا عادية لتسيير المرفق العام، هذه للعقود تخضع للقانون الخاص:

— مثلا عقد ايجار عادي ، واعتبر مجلس الشورى اللبناني في القرار برديول¹: حيث يتبين من مراجعة عقد الايجار انه عقد ايجار عادي لا يحتوي على أي بند خارق للقانون الخاص.

وحيث ان الاجتهاد استقر على انه لا يكفي ان يكون احد طرفي العقد ادارة عامة حتى يوصف العقد بأنه عقد اداري يخضع لرقابة مجلس الشورى.....

وأكد الاجتهاد الفرنسي هذا التوجه منذ للقرار *CE so des granits des vosges*² ان الصفقة التي ابرمت بين المدينة والشركة لم تلزم الشركة بالقيام بأشغال عامة بل كان موضوعها الوحيد تقديم لوازم وفقا لقواعد وشروط العقود التي تتم بين الأفراد.

وبالتالي تكون الشركة قد اثارت نزاعا يخرج عن اختصاص القضاء الاداري.

¹ م.ش.ل. برديول / مجلة التعمير 1964-3-26 م. 1. ص: 132.

² CE so des granits des vosges 31-12-1912: considérant que le marché passé entre la ville et la société était exclusif de tous travaux à exécuter par la société et avait pour objet unique des fournitures à livrer selon les règles et conditions des contrats intervenus entre les particuliers; qu'ainsi ladite demande soulève une contestation dont il n'appartient pas à la juridiction administrative de connaître.

2 - كما وأنه لا يحق للقضاء الإداري النظر في النزاعات المتعلقة بسير مرفق القضاء العلي عملاً بمبدأ فصل السلطات الإدارية والقضائية؛ أي لن القرارات والمذكرات الداخلية الصادرة عن السلطة القضائية هي من اختصاص القضاء العلي :

م. ش فياض 1954-10-13 م ا. 1957 ص: 203.

- C E 11-5-1951 . Baud Rec.205

- T C 2-5-1977 . Hénin Rec.666

3 - وفيما بعد ذهب الاجتهاد الى أبعد من ذلك وقرر أن بعض المرافق العامة تدار وفقاً لقواعد القانون الخاص، لذا يقتضي اخضاع نشاطها للقانون الخاص، وهذه المرافق هي طبعاً المرافق العامة الصناعية والتجارية، التي ظهرت بعد تدخل الدولة في مجالات اقتصادية وتجارية، التي ظهرت بعد تدخل الدولة في مجالات اقتصادية وتجارية.

وبهذا للخصوص أكدت محكمة حل الخلافات الفرنسية في قرارها الشهير Bac d'Eloka¹ ما يلي:

“ بما أن سفينة Eloka ليست من المنشآت العامة، وبما أن مستعمرة ساحل العاج بقيامها بتسهيل عبور البحيرة من ضفة الى أخرى للأشخاص والبضائع ولقاء أجر معين ، تكون قد استثمرت مرفقاً عاماً للنقل بذات الشروط التي يستثمر بها صناعي مثل هذا المرفق، وبالتالي ما دلم لا يوجد نص خاص يعطي الصلاحية للقضاء الإداري ، فيكون القضاء العلي صالحاً للنظر في نتائج الحادث التي تشكو منه الجهة المستدعية”.

وقد تبع قرارات عديدة هذا الاتجاه ، نذكر على سبيل المثال :

- T C 11-7-1933 Dame Mélinette.

- C E 25-1-1952 Boglione.

- T C 17-11-1975 Gamba.

¹ TC 22-1-1921 Bac d'Eloka R.191 : “ considérant que le bac d'Eloka ne constitue pas un ouvrage public ; d'autre part qu'en effectuant moyennant rémunération , les opérations de passage des piétons et des voitures d'une rive à l'autre de la lagune , la colonie de la côte d'Ivoire exploite un service de transport dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire, que par suite, en l'absence d'un texte spécial attribuant compétence à la juridiction administrative, il n'appartient qu'à l'autorité judiciaire de connaître des conséquences dommageables de l'accident invoqué”.

وسنرى نظام هذه المرافق الصناعية والتجارية في سياق درس المرافق الاقتصادية.

وقبل ان نختتم الفصل للتمهيدى لا بد من الإشارة الى أن مسبب "لزمة المرفق العام" هو التحول في مفهوم مهام الدولة.

ان التعريف التقليدي للمرفق العام كان يتماشى مع مفهوم الدولة الدركي، لكن بعد الحروب اضطرت للدولة إلى التدخل في ميادين عديدة: إقتصادية، إجتماعية، تجارية إلخ ... لتلبية حاجات المواطنين بعد أن تبين لها أن المبادرة الفردية غير قادرة على ذلك بمفردها. وهذا التدخل لا يعني إستبعاد للنشاطات الخاصة، إذ الحاجة إلى التعليم الرسمي لا تقضي باستبعاد المدارس الخاصة عملاً بحرية التعليم والمعتقد وديمقراطية للتعليم إلخ ... وكذلك الأمر بالنسبة للقطاع الصحي والنقل.

وللتأكد من وجود مرفق عام يجب كما رأينا الرجوع إلى نية المشرع، وبهذا الخصوص أكد العلامة De Laubadère الذي اعتمد معياراً ذاتياً: "ليس هناك مرافق عامة بطبيعتها، ولا يوجد مرفق عام إلا بمشيئة السلطة التي تنشئ المرفق العام".¹

إن السلطات العامة هي التي تقرر إنشاء مرفق معين لتلبية حاجات ملحة يطالب بها الجمهور، ومن واجب الدولة الحديثة تأمين حاجات المواطن بواسطة مرافق عامة سواء أكانت مدارة من قبلها أو من قبل الأفراد.

ماذا عن المرافق العلمية للكبرى؟

إن المرافق للعلماء ترتبط بمهام الإدارة، وهي تتغير مع الزمن وحسب متطلبات المجتمع وطموحاته.

¹ A. De Laubadère Tome I p:616 : " le critère du service public se trouve dans l'intention des gouvernants ; le juge doit se demander si la puissance publique a voulu créer un service public (conception subjective) Les principes que l'on vient d'énoncer conduisent à écarter la thèse selon laquelle il conviendrait d'envisager la nature de l'activité exercée et d'admettre qu'il y ait des tâches relevant objectivement du service public , un domaine naturel du service public, le domaine du service public est variable selon les époques et les conceptions des hommes au pouvoir".

في البداية كانت مهام الدولة تقتصر على مهام الميادة والمهام السياسية أي الدفاع والأمن الداخلي، المالية والعدل والعلاقات الخارجية.

لكن بعد الحرب العالمية الأولى تخلت الدولة عن مفهوم للدولة الدركي وانتقلت إلى مفهوم الدولة العناية وبعدها إلى دولة الإنماء الشامل ، مما دفعها إلى التدخل كما ذكرنا في مجالات عديدة كانت متروكة للمبادرة الفردية، وهذا الأمر أدى إلى ازدياد ملحوظ في مهام الدولة وفي مرافقها.

كيف تصنف حاليا المرافق الكبرى؟

ثمة تصنيفات عديدة لكن سنعمد تصنيف العلامة ألفرنسي A de Laubadère الذي ميز بين:

1 - المرافق الإدارية الكبرى: التي تشمل المرافق الأساسية التي تهتم بحماية المجتمع، هذه المرافق هي: الدفاع الوطني والأمن الداخلي؛ المرافق التعليمية: التربية الوطنية والمؤسسات الجامعية؛ المرافق الإجتماعية: الصحة العامة، الشباب والرياضة.

2 - المرافق الاقتصادية: وتشمل: المرافق الصناعية والتجارية؛ التصميم؛ المواصلات والطاقة.

الفصل الأول

المرافق الإدارية الكبرى

القسم الأول

المرافق الأمنية

كان الهدف منذ البداية من إنشاء الأجهزة العسكرية الدفاع عن المجتمع من التهديدات الخارجية ، فالشعوب كانت في صراع دائم ، ولم يكن للجيش صفة وطنية إذ أنه كان يضم عددا كبيرا من المرتزقة الأجانب وكان مؤقتا.

ففي الإمبراطورية الفارسية لا وجود للجيش إلا في حالة الحرب، وعند الفينيقيين أيضا كان عدد أفراد الجيش محدودا أيام السلم ، وكان مؤلفا من مرتزقة أجانب باستثناء سلاح البحرية (صفة وطنية). أما في روما ومنذ العام 100 أصبح للجيش صفة دائمة والجنود يعينون لمدة عشرين عاما من الرومان والأجانب أيضا وعلى رأس الجيش القنصل العسكري. في بلاد الفرنج (Gaulle) كل شخص ملزم بالخدمة العسكرية ويقوم بها على نفقته الخاصة وكان الجيش مؤقتا.

وبتطور الشعوب و بعد أن بسطت الدولة سلطتها على جميع الأفراد وعلى جميع أراضيها ، تطورت الأجهزة العسكرية فيها وأصبح لها طابع وطني عام، ويرتبط وجود الدولة بوجود الجيش. لأن السلطة العامة لا تستطيع القيام بواجباتها وتحقيق أهدافها على أكمل وجه إلا بمؤازرة القوات المسلحة في الدولة أي للجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام.

وبدءا من القرن 19 توسعت أجهزة الجيش وتطورت واقتبست مبادئها في الإدارات المدنية على سبيل المثال: نظام التسلسل الإداري، نظام للمباراة الخ .

الفرع الأول : الجيش

في لبنان حدد قانون الدفاع الوطني (المرسوم الاشتراعي رقم 102 الصادر في 1983-9-16 بوضوح مهام القوى المسلحة في حالة السلم وأيضا في حالة التطوارئ.

(ويقصد بالقوى المسلحة: الجيش، قوى الأمن الداخلي، الأمن العام وبوجه عام سائر العاملين في الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات الذين يحملون السلاح).

أكدت المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي 102:

إن الدفاع الوطني يهدف الى تعزيز قدرات الدولة وانماء طاقاتها لمقاومة أي اعتداء على ارض الوطن وأي عدوان يوجه ضده وإلى ضمان سيادة الدولة وسلامة المواطنين.

ويمكن استخدام القوى المسلحة في الحقول الانمائية والاجتماعية شرط ان لا يعيق ذلك مهامها الاساسية. يقرر هذا الاستخدام بموجب مرسوم بناء على اقتراح وزير الدفاع الوطني والوزير المختص.

الفقرة الاولى : التنظيم العام للدفاع الوطني

تجدر الملاحظة ان الدفاع الوطني هو مرفق اداري يخضع للسلطات السياسية.

1 - رئيس الجمهورية:

حسب المادة 49 من الدستور اللبناني: رئيس الجمهورية هو رئيس للدولة ورمز وحدة الوطن، يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة اراضيه وفقا لاحكام الدستور.

يرأس المجلس الأعلى للدفاع وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء.

وتضيف المادة 5 من قانون الدفاع الوطني:

يوضع الجيش بتصرف رئيس الجمهورية الذي يمارس صلاحياته وفقا للأحكام المنصوص عنها في الدستور وللقوانين النافذة ولا سيما المادتين 6 و7 من هذا المرسوم الاشتراعي.

ويتألف المجلس الأعلى للدفاع من:

- رئيس الجمهورية: رئيسا .
- رئيس الوزراء: نائبا للرئيس.
- وزير الدفاع: عضوا.
- وزير الخارجية: عضوا.

- وزير المالية: عضوا.
- وزير الداخلية: عضوا.
- وزير الاقتصاد: عضوا.

ويحق لرئيس المجلس الأعلى للدفاع أن يستدعي من يشاء ممن تقضي طبيعة أعمال المجلس حضورهم ، كما يمكن بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء إضافة وزير أو أكثر إلى المجلس الأعلى للدفاع كأعضاء عاملين (المادة 7).

الوضع مماثل في فرنسا كما أكد العلامة A. de Laubadère¹ :

Aux termes de la constitution de 1958, article 15:

“ le président de la république est le chef des armées” et il préside les conseils et comités supérieurs de la défense nationale: “...le décret du 14 Janvier 1964 relatif aux forces aériennes stratégiques réserve au président de la république , en sa qualité de président du conseil de la défense et de chef des armées , la décision de l'ordre d'engagement”

2 - مجلس الوزراء:

تنص المادة 65 من الدستور على ما يلي :

تتأط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة ومن الصلاحيات التي يمارسها:

السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء.

وتنص المادة السادسة من قانون الدفاع الوطني :

بقرار مجلس الوزراء السياسة العامة للدفاعية والأمنية ويعين أهدافها ويشرف على تنفيذها.

في فرنسا أيضا يعود أمر تحديد السياسة العامة الدفاعية لمجلس الوزراء.

les textes qui fixent les compétences en matière de direction suprême de la Défense Nationale ont entendu marquer que celle-ci constitue une véritable attribution collective du gouvernement... le conseil des ministres se

¹ A. De Laubadère . Traité de Droit Administratif 3eme édition Tome III les grands services publics administratifs p:123 et 125 .

voit assigner une fonction éminente qui est de définir la politique de la défense (ord. 1959 art. 77)¹.

3 - رئيس الحكومة:

وفقا للمادة 64 من الدستور اللبناني يرأس مجلس الوزراء ويكون حكما نائبا لرئيس المجلس الأعلى للدفاع.

وعلا بالمادة 10 من المرسوم الاشتراعي 102 يتولى نائب رئيس المجلس الأعلى للدفاع السهر على تنفيذ مقررات المجلس.

4 - الوزراء:

يعتبر كل وزير مسؤولا عما خص وزارته من مهام الدفاع والأمن وعليه تعميم التدابير اللازمة في شأنها والسهر على تنفيذها. (المادة 11 من المرسوم الاشتراعي 102).

فمثلا يتحمل وزير الداخلية مسؤولية الحفاظ على الأمن وهو ما يسمى الدفاع المدني. أما وزير الاقتصاد فعليه تنظيم الأمن الاقتصادي من خلال الخطّة الاقتصادية بالتنسيق مع باقي الوزارات. وكما سنرى يحق لوزير الاقتصاد مصادرة جميع وسائل النقل والمحروقات على اختلاف أنواعها وللبد العاملة اللازمة لتعبئة ونقل وإنتاج هذه المواد وأيضا الافران واليد العاملة والتجهيزات الخ...

5 - مهام المجلس الأعلى للدفاع :

حسب المادة 8 : يقرر المجلس الأعلى للدفاع الإجراءات اللازمة لتنفيذ السياسة الدفاعية كما حددها مجلس الوزراء وتبقى مقرراته سرية ويولى المجلس أهمية خاصة للتعبئة الدفاعية التي تتناول للقضايا الأساسية التالية:

- الخدمة العسكرية والتجنيد الإجباري.
- تعبئة النشاط الاقتصادي بفروعه الزراعية والصناعية والمالية والتجارية.
- تعبئة النشاط الصحي والطبي.
- تعبئة عامة للدولة والمواطنين وخاصة الدفاع للوطني.
- تعبئة نشاطات الارشاد والتوعية.

A. De Laubadère ouvrage précité p:125.

يوزع المجلس الأعلى للدفاع المهام الدفاعية على الوزارات والأجهزة المعنية ويعطي التوجيهات والتعليمات اللازمة بشأنها ويتابع تنفيذها.

6 - مهام الجيش في حالة الطوارئ:

حسب المادة 3 من المرسوم الإشتراعي 102: إذا تعرضت البلاد للأخطار المحددة في المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي رقم 52 تاريخ 5-8-1967 تعلن حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية وتمارس السلطات المختصة للصلاحيات المنصوص عليها في المرسوم الإشتراعي المذكور. وعملاً بهذا المرسوم تعلن حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية في جميع الأراضي اللبنانية أو جزء منها:

— عند تعرض البلاد لخطر مداهم ناتج عن حرب خارجية أو ثورة مسلحة أو أعمال أو اضطرابات تهدد للنظام العام والأمن أو عند وقوع أحداث تأخذ طابع الكارثة، تعلن حالة الطوارئ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على أن يجتمع مجلس النواب للنظر بهذا للتدبير في مهلة ثمانية أيام وإن لم يكن في دور الإنعقاد.

— فور إعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية:

— تتولى السلطة العسكرية العليا صلاحية المحافظة على الأمن وتوضع تحت تصرفها جميع القوى المسلحة ويفهم بذلك قوى الأمن الداخلي والأمن العام والجمارك ورجال القوى المسلحة في الموانئ والمطارات ومخافر الأحراج وفي وحدات الحراسة المسلحة ومفارزها.

— للسلطة العسكرية العليا في حالة إعلان الطوارئ أو للمنطقة العسكرية الحق في:

1 — فرض التكاليف العسكرية بطريق المصادرة التي تشمل: الأشخاص والحيوانات والأشياء والممتلكات.

2 — تحري المنازل في الليل والنهار.

3 — إعطاء الأوامر بتسليم الأسلحة والذخائر والتفتيش عنها ومصادرتها.

4 — فرض الغرامات الإجمالية وللجماعية.

5 — إبعاد المشبوهين.

6 — إتخاذ قرارات بتحديد أقاليم دفاعية وأقاليم حبيطة تصبح الإقامة فيها

خاضعة لنظام معين.

7 - فرض الإقامة الجبرية على الأشخاص الذين يقومون بنشاط بشكل خطراً على الأمن واتخاذ التدابير اللازمة لتأمين المعيشة لهؤلاء الأشخاص ولعائلاتهم.

8 - منع الاجتماعات المخلة بالأمن.

9 - إعطاء الأوامر في إقفال قاعات السينما والمسارح واللامهي ومختلف أماكن التجمع بصورة مؤقتة.

10 - منع تجول الأشخاص والسيارات في الأماكن وفي الأوقات التي تحدد بموجب قرار.

11 - منع النشرات المخلة بالأمن واتخاذ التدابير اللازمة لفرض الرقابة على الصحف والمطبوعات والنشرات المختلفة والإذاعات والتلفزيون والأفلام السينمائية والمسرحيات.

12 - تطبيق القواعد العسكرية المتعلقة بالأعمال الحربية عند تسيير الجنود لأعمال مسلحة وفي استعمال الأسلحة والمعدات بجميع الطرق التي تمكنهم من القيام بالمهمة الموكولة إليهم.

المادة الخامسة : للسلطة العسكرية العليا أن تحيل أمام المحكمة العسكرية الجرائم الواقعة على أمن الدولة وعلى الدستور وعلى الأمن والسلامة العامة وإن وقعت هذه الجرائم خارج الأقليم المعنونة فيه حالة انطوائى أو المنطقة العسكرية وجرائم اجتياز الحدود بقصد الأعمال العدوانية أو المخلة بالأمن.

وحسب المادة 4 من قانون الدفاع الوطنى: اذا تعرضت الدولة في منطقة او عدة مناطق لأعمال ضارة بسلامتها أو مصالحها يكلف الجيش بالمحافظة على الأمن في هذه المنطقة أو المناطق وفق الأحكام التالية التي نصت عليها المادة الرابعة (م.أ. 83/102) :

1 - يتم التكليف بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية ووزير الدفاع الوطنى، ويكون لمدة محددة تعدد عند الإقتضاء بالطريقة ذاتها.

2 - فور صدور المرسوم المشار إليه في البند 1 أعلاه يتولى الجيش صلاحية المحافظة على الأمن وحماية الدولة ضد أي عمل ضار بسلامتها أو مصالحها. وتوضع جميع القوى المسلحة التي تقوم بمهامها وفقاً لقوانينها وأنظمتها الخاصة تحت إمرة قائد الجيش بمعاونة المجلس العسكري وبإشراف المجلس الأعلى للدفاع.

3 - لقائد للجيش أن يتخذ جميع التدابير التي تؤول إلى الحفاظ على الأمن ولا سيما :

- تفتيش الأبنية ومائر الأمكنة في أي وقت كان بعد موافقة النيابة العامة المختصة.
- مراقبة للمولء والسفن في المياه الإقليمية.
- مراقبة دخول الأجانب إلى لبنان والخروج منه.
- منع الاجتماعات العامة غير المرخص بها أو ذات للطابع العسكري.
- ملاحقة المخلين بالأمن وإحالتهم على القضاء خلال خمسة أيام من تاريخ توقيفهم.
- مكافحة للتهديب.

4 - تبلغ التدابير المتخذة فوراً إلى المجلس الأعلى للدفاع ووزير الداخلية ووزير الدفاع الوطني.

5 - تحال على المحاكم العسكرية جميع الأعمال المخلة بالأمن بما في ذلك مخالفة للتدابير المتخذة في إطار الفقرة 3 أعلاه.

6 - يعاقب بالحبس من شهر إلى سنة وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من يخالف أو يحول دون تنفيذ التدابير المتخذة عملاً بالبند 3.

كما نرى لقد ومع القانون صلاحيات الجيش في حالة الطوارئ إلا أنه لم يعالج موضوع تعويض عن الأضرار التي تلحق بالمواطنين من جراء إعلان المنطقة العسكرية تاركاً الأمر إلى القضاء الذي أكد أنه في هذه الحالة يطبق مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

ولكي تترتب للمسؤولية على الإدارة من جراء إتخاذ قرارات تنظيمية عامة سنداً لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة يقتضي أن يكون الضرر المطلوب التعويض عنه خاصاً وغير مألوف.

إن منع المستدعي من دخول المراعي التي يملكها والتي استأجرها - بسبب إعلانها منطقة عسكرية - يلحق به ضرراً دون سواء من شأنه ترتيب المسؤولية وإلزام الدولة بالتعويض¹.

¹ م. ش. أبو يونس / الدولة 13-11-1996 م. ق. 1 رقم 12 ص: 86 .

تجدر الإشارة إلى أن حالة الطوارئ، تختلف عن الظروف الاستثنائية الأولى بحكمها نص قانوني (المرسوم الإشتراعي 67/52) بينما للثانية هي نظرية من صنع مجلس الشورى الفرنسي. وتبقى الأعمال الإدارية التي تصدر في ظل الظروف الاستثنائية خاضعة لرقابة القضاء الإداري، وبالنسبة للتعويض عن الأضرار التي تلحق المواطنين في حالة الظروف الاستثنائية قرر مجلس الشورى ما يلي :¹

لا يمكن اعتبار الدولة مسؤولة عن الأضرار التي تلحق بمواطنيها إلا ضمن الإمكانيات التي لديها كما لا يمكن ترتيب مسؤولية الدولة على أساس الخطأ بسبب نشاطات قوى الأمن المادية إلا في حال ثبوت الخطأ الجسيم في الظروف العادية وبحال وجود الخطأ الجسيم جسامة غير عادية في الظروف الاستثنائية.

ولا يتوفر الخطأ الجسيم جسامة غير عادية في الظروف الاستثنائية الناجمة عن حرب 67 في حال تبين أن الدولة اتخذت التدابير اللازمة لضبط الأمن ضمن الإمكانيات التي تملكها ولن عدم تدخل قوى الأمن وأفراد الجيش لمنع المتظاهرين من الاعتداء على المحلات مرده من جهة إلى إمكانياتها المحدودة، ومن جهة ثانية إلى كثرة المتظاهرين واعتدائهم غير المتوقع.

أما في القانون الفرنسي الوضع مختلف، وفي قرارات عديدة منها² اعتبر مجلس الشورى الفرنسي وإيضاً محكمة حل الخلافات :

أن الدولة مسؤولة عن الخسائر و الأضرار من أي نوع كانت طالما هي نتيجة مباشرة للاضطرابات والتعدييات التي تقوم بها الحشود والتجمعات، في حال تقصير أو عدم تقصير من قبل مرفق الشرطة.

هذه المسؤولية تتحملها الدولة على أساس المخاطر الاجتماعية وعملاً بالقانونين للصابرين في art.92 7-1-1983 و art.27 9-1-1986

(Responsabilité de l'état du fait des attroupements et rassemblements)

هذه المهام التي نص عليها القانون للظروف العادية وحالة للطوارئ يقوم بها موظفو الدفاع الوطني.

¹ قرار ا ب ث / الدولة 22-6-1992 م.ق. 1 رقم 6 ص: 438 .

² بالمعنى ذاته : طراب / الدولة 18-3-1997 م.ق. 1 رقم 12 ص: 351 .

T C 22-4-1985 Préfet des Yvelines / Peugeot R.405.

C E 6-4-1990 COFIRROUTE R.95

الفقرة الثانية: موظفو الدفاع الوطني

إن موظفي الدفاع الوطني العسكريين وغير العسكريين أي العاملين في الإدارات العسكرية ، هم ككل للموظفين في وضع نظامي.

ويخضع الموظفون المدنيون لقانون الموظفين في حين يخضع للعسكريون لنظام خاص نظراً لخصوصية الوظيفة العسكرية إلا أنه يبقى شبيهاً بنظام الموظفين لأن الإدارة المدنية اقتبست، كما ذكرنا سابقاً ، الكثير من المبادئ التنظيمية المتبعة في نظام الجيش.

وعلى صعيد المسؤولية، إن الدولة مسؤولة عن الأعمال العسكرية الضارة التي يأتيتها موظفوها أثناء ممارسة الوظيفة أو بسبب ممارستها.

ويبقى للدولة حق الرجوع على الموظف لتحمله المسؤولية كاملة أو جزئية متى توفرت شروط ذلك دون أن يؤثر هذا الأمر على حقوق المستدعي¹.

هذا القرار مطابق لنص المادة 62 من قانون الموظفين (مرسوم اشتراعي رقم 59/112) التي تنص على ما يلي:

المسؤولية المدنية : إذا أتى الموظف عملاً مضراً بالغير أثناء ممارسته الوظيفة أو بسبب ممارستها أيها كانت الدولة مسؤولة تجاه الغير عن عمل الموظف.

وللدولة في حال الحكم عليها بالاعطال و الضرر ان تعود على الموظف اذا تراءى لها انه ارتكب خطأ جسيماً كان من السهل تلافيه.

وتجدر الملاحظة الى ان شروط التطوع المنصوص عليها في المادة 30 من قانون الدفاع الوطني هي باستثناء شرط للمن مطابقة لشروط التوظيف العامة التي نصت عليها المادة 4 من المرسوم الاشتراعي 59/112.

وبالنسبة لعملية الترقية تطبق الإدارات العسكرية نفس المبادئ المطبقة في الإدارات المدنية: * لا مجال للترقية قبل وضع صاحب العلاقة على جدول الترقية و ترشيحه الى رتبة أعلى².

إن أوجه الخلاف بين الموظفين المدنيين والموظفين العسكريين تتعلق بالحريات والتأديب.

¹ م. من حننوش / الدولة 1997-91 م.ق. 1 رقم 12 من: 218 .

² فرنز كلاس / الدولة - وزارة الداخلية 1997-81 م.ق. 1 رقم 12 ، من: 188 .

1 - الحريات:

تحظر المادة 15 من نظام الموظفين (المرسوم الاشتراعي رقم 59/112) على الموظف ان يشتغل بالأمور السياسية وان ينضم الى الاحزاب السياسية وإلى المنظمات أو النقابات المهنية وان يضرب عن العمل لو يحرض عليه.

والمادة 58 من المرسوم الاشتراعي رقم 83/102 (الدفاع الوطني) هي مطابقة تقريباً للمادة 15.

لكن في الواقع ثمة فرق في التطبيق، لأن الإدارات للمدنية تتساهل في تطبيق النص والموظف المدني يلجأ الى الإضراب للتعبير عن رأيه، وينتمي إلى الأحزاب... بينما هذه المرونة غير موجودة على صعيد الوظائف العسكرية. ونورد على سبيل المثال القرار جابر/ الدولة - وزارة الداخلية الصادر في 8-1-1997 م.ق.ا.ل. رقم 12 ص 190 وجاء فيه :

"وبما ان الادارة بينت بلانحتها ما هي الأسباب الواقعية والقانونية التي أدت الى صرف المستدعي من الخدمة، حيث تبين لها بعد اجراء الاستقصاءات اللازمة ان المستدعي كان ينتمي الى احد الاحزاب السياسية ثم طرد منها ليتعامل مع معظم الأحزاب الموجودة على الساحة".

(رد مجلس الشورى طلب ابطال قرار الصرف).

2 - التأديب:

أ - يتعرض الموظف للعقوبات التأديبية اذا أخل عن قصد أو عن اهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة وحسب المادة 55 من نظام الموظفين العقوبات التأديبية درجتان:

الدرجة الأولى:

- 1 - للتأنيب.
- 2 - حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر.
- 3 - تأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الأكثر.

الدرجة الثانية:

- 1 - تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهراً على الأكثر.
- 2 - التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر.
- 3 - إنزال درجة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها.

- 4 - إزال الرتبة.
- 5 - إنهاء الخدمة.
- 6 - العزل.

المرجع الذي يعود له حق فرض العقوبات للمسلكية :

- 1 - يحق لرئيس الدائرة أن يفرض عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام.
 - 2 - يحق للمدير ورئيس المصلحة والقائمقام أن يفرضوا عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ستة أيام بناء على اقتراح الرئيس للمباشر للموظف.
 - 3 - للمدير العام والمحافظ أن يفرضوا عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز عشرة أيام وذلك بناء على اقتراح خطي من الرئيس للمباشر للموظف.
 - 4 - يحق للوزير بناء على اقتراح المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي أن يفرض على الموظف أية عقوبة من الدرجة الأولى على أن العقوبة الثالثة منها لا تفرض إلا بعد توجيه تائيبين متتاليين للموظف خلال سنة.
 - 5 - يحق لمجلس التأنيب فرض أية عقوبة من عقوبات الدرجة الثانية كما يحق له أن يفرض أية عقوبة من الدرجة الأولى فيما إذا تبين له أن الموظف لا يستحق عقوبة أشد.
 - 6 - يحق لكل مرجع من المراجع المذكورة في الفقرات الثلاث الأولى من هذه المادة بعد أن يكون قد اتخذ للعقوبة الداخلة في نطاق صلاحياته ، أن يقترح على المرجع الذي يعطوه اتخاذ عقوبة أشد.
- ب - بالنسبة للعسكريين حددت المادة 62 من قانون الدفاع الوطني والمادة 118 من القانون 90/17 (تنظيم قوى الأمن الداخلي) العقوبات التي يمكن أن تفرض على العسكريين. ونسبة للتشابه بين النصين (مع فروقات طفيفة) سنكتفي بعرض المادة 62. حسب هذه المادة للعقوبات التأنيبية هي :
- 1 - الملاحظة الشفوية.
 - 2 - الملاحظة الخطية.
 - 3 - التأنيب.

- 4 - للحجز لمدة أقصاها خمسة عشر يوما.
- 5 - تخفيض المأنونية أو إلغاؤها.
- 6 - للتوقيف لمدة أقصاها ستون يوما.
- 7 - التوقيف لمدة أقصاها ستون يوما مع حسم للراتب.
- 8 - التوقيف في القلعة لمدة أقصاها ستون يوما.
- 9 - النقل التأديبي.
- 10 - الإرسال إلى مفارز التأديب.
- 11 - تأخير للترقية.
- 12 - الشطب عن جدول الترقية.
- 13 - الإنقطاع عن الخدمة مؤقتا.
- 14 - الإنقطاع عن الخدمة نهائيا.
- 15 - الإحالة على التقاعد تأديبيا.
- 16 - خفض الرتبة.
- 17 - فقدان الرتبة.
- 18 - التصريح التأديبي.
- 19 - للتفريم المادي الكلي أو الجزئي بسبب فقدان أو إتلاف المعدلات والتجهيزات.

حسب المادة 63 : تفرض العقوبات للمبينة في الفقرات 11-12-15-16-17-18 من المادة 62 أعلاه على المرتباء والأفراد بموجب قرار يصدر عن وزير الدفاع الوطني بعد موافقة للمجلس العسكري للمبني على تقرير لجنة للتحقيق.

تنفذ العقوبات للمبينة في الفقرات 13 إلى 18 من المادة 62 على الضباط بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير الدفاع الوطني المبني على قرار المجلس التأديبي.

يصدر المجلس التأديبي قرارات ذات صفة قضائية قابلة للإستئناف أمام محكمة للتمييز العسكرية بمهلة خمسة عشر يوما من تاريخ التبليغ. (المادة 66).

في الختام لا بد من الإشارة إلى أن للجيش مهام عديدة على صعيد الأمن الداخلي فهو يساهم أيضا في توطيد الأمن وعلى هذا الصعيد هناك تعاون بين الجيش وقوى الأمن الداخلي إذ ينبغي لقوى الأمن الداخلي أن تفيد قيادة الجيش بالمعلومات والحوادث المتعلقة بالسلامة العامة ... (المادة 213 من القانون 90/17).

الفرع الثاني : قوى الأمن الداخلي

كان مرفق الأمن الداخلي أيضا من للمهام الأولى للدولة ، وحاليا يعتبر من المرافق الأساسية إذ يترتب عليه الحفاظ على الأمن الداخلي بوسائل خاصة تدرج في إطار الضابطة الإدارية التي ينص عليها قانون تنظيم قوى الأمن رقم 17 للصادر في 6-9-1990.

1 - الضابطة الإدارية :

تشمل حسب المادة الأولى من القانون رقم 17 :

- أ - حفظ النظام وتوطيد الأمن.
- ب - تأمين الراحة العامة.
- ج - حماية الأشخاص والممتلكات.
- د - حماية للحريات في إطار القانون.
- هـ - السهر على تطبيق القوانين والأنظمة المنوطة بها.

الضابطة الإدارية هي استعمال الوسائل الرادعة التي يجيزها القانون لحفظ للنظام والأمن ومنع حصول الجرائم أي ردع كل عمل من شأنه أن يعرض الأشخاص والممتلكات للخطر (م. 144 مثلا أعمال الشغب خلال التظاهرات).

ويعود للقضاء الإداري أمر النظر في المسؤولية التي قد تترتب عن أعمال لضابطة الإدارية وبهذا الخصوص جاء في القرار مخدر/الدولة 23-1-1997 د.ق.أ.ل. رقم 12 صفحة 243 مايلي :

" إن إطلاق النار من قبل قوى الأمن يشكل خطأ يرتب مسؤولية الدولة لوقوعه أثناء الخدمة وبمناسبة الخدمة وهذه المسؤولية لا تنقص أو تتلاشى إلا إذا ثبت خطأ المتضرر . إن اشتراك المستدعي بالتجمع والمظاهرة ورشق عناصر قوى الأمن بالحجارة وإن كان لا يبرر إطلاق النار بشكل صائب على للمتظاهرين إلا أنه يقتضي أخذه بعين الاعتبار عند تقدير التعويض " . (إجتهاد مماثل في القانون الفرنسي)¹.

¹ T C 5-6-1951 Nouzlek : coup de feu tiré au cours d'une visite domiciliaire pour assurer l'ordre public en une période de troubles

-C E 13-10-1982 Berrandou : coup de feu tiré pour contenir des jeunes gens menaçant la sécurité publique .

2 - الضابطة العدلية :

تقوم قوى الأمن الداخلي أيضا بمهام للضابطة العدلية وهي حسب (المادة 194) البحث عن الجرائم والإبلاغ عنها وضبط أدلتها واكتشاف مرتكبيها وتعتقبهم وتوليئهم وتسليمهم إلى السلطات القضائية المختصة وتنفيذ التكليف والإنابات القضائية الصادرة عن هذه السلطات وتنفيذ الأحكام والمذكرات للعدلية.

إن أعمال الضابطة العدلية تدخل في اختصاص القضاء العدلي¹، لكن يجب التفرقة بين الأعمال في مواجهة المعنيين بالملاحقة وبين الغير الذين لا علاقة لهم في هذا الخصوص.

ففي الحالة الثانية تعتبر الأعمال التي ألحقت ضررا بالغير أعمالا إدارية ويعود لمجلس الشورى النظر فيها والتعويض عنها.

إن الإدارة تتحمل مسؤولية أعمال موظفيها إذا كان الضرر الناتج عن نشاطهم مسببا عن استعمال آلات خطرة أو أسلحة نارية حتى في حال إنتفاء كل خطأ شرط توفر الصلة السببية بين الضرر المشكو منه وعمل الإدارة².

3 - في المجالات الأخرى :

عملا بالفقرة الثالثة من المادة الأولى من القانون 90/17 على قوى الأمن الداخلي مؤازرة السلطات العامة في تأدية وظائفها :

- الحراسة التي تقررها السلطات المختصة للإدارات والمؤسسات العامة.

- حراسة المسجون وإدلتها عند الإقتضاء.

- حراسة البعثات الدبلوماسية في لبنان.

وتؤكد المادة 194 من قانون قوى الأمن الداخلي أن مؤازرة السلطات تقوم على توفير الحماية المسلحة لها عند الإقتضاء وبناء على طلبها لتمكينها من تأدية وظائفها.

وفي ما خص علاقة قوى الأمن الداخلي بهذه السلطات نصت المادة 195 على ما يلي :

لا يحق للسلطات التي تعمل قوى الأمن الداخلي إلى جانبها في تنفيذ القوانين والأنظمة السيطرة على هذه القوى لأنها خاضعة لها خضوعا تسلسليا كما لا يحق لها أن تتدخل في تفاصيل خدمتها.

¹ C.E. 11-5-1951 Baud R. 265.

² م. ش صفا / الدولة - وزارة الداخلية تاريخ 94-1997 م. ق. أ. ل. ص : 413 رقم 12.

ويقوم بهذه المهام القوى الأتية: الدرك الإقليمي - القوى المسيرة - شرطة بيروت - الشرطة القضائية - جهاز أمن السفارات والإدارات والمؤسسات العامة. (المادة 4).

إن قوى الأمن الداخلي بالنظر لطبيعة خدماتها تعمل في المجالات للعائدة لمختلف الوزارات لا سيما وزارة الداخلية لتأمين الضابطة الإدارية ووزارة العدلية لتأمين الضابطة العدلية. وبهذا الخصوص تنص المادة 208 على ما يلي :

توجه للسلطات العدلية مراسلاتها إلى قادة وأمرى ورؤساء القطاعات في قوى الأمن الداخلي ، فيعمل هؤلاء على تنفيذ ما هو مطلوب فيها إما شخصيا أو بواسطة رؤوسهم تبعاً لأهميتها.

كما يجدر التذكير بدورها في مجال الدفاع للمدني لموازنة المواطنين في حال الكوارث الطبيعية وغيرها : الحرائق ، الفيضانات إلخ ... وطبعاً بالتنسيق مع الجيش.

إلا أن مهمة قوى الأمن لا تقتصر على الكوارث الطبيعية إنما لها أيضاً دور أساسي في مجال الحفاظ على البيئة المهددة بالتلوث بسبب الصناعة والتكاثرات السكانية. والحق في بيئة نظيفة ومياه نظيفة أصبح من الحقوق الأساسية في عصرنا منذ المؤتمر الدولي الذي انعقد في Stockholm سنة 1972 برعاية الأمم المتحدة لمعالجة المشاكل البيئية.

والياً تعتبر وزارة البيئة في كلفة الدول خصوصاً للصناعة منها من المرافق العامة الأساسية.

الفرع الثالث : وزارة للبيئة

في فرنسا أنشئت أول وزارة لحماية الطبيعة والبيئة سنة 1971 وفي لبنان أحدث القانون رقم 216 الصادر في 1993-4-2 وزارة للبيئة.

الفقرة الأولى : أهداف وزارة البيئة

• إعداد سياسة عامة في كل ما يتعلق بشؤون البيئة واقتراح الخطوات اللازمة لتنفيذها بالتنسيق مع الإدارات المعنية.

• المحافظة على المحيط الذي يتصل بحياة الإنسان والمجتمع سواء كان طبيعياً أم من صنع الإنسان.

• مكافحة التلوث مهما كان مصدره والحماية منه ، بما في ذلك وضع الدروس المتعلقة بكيفية وشروط معالجة النفايات والمياه المبتذلة.

ويتولى دائرة البيئة السكنية مراقبة نسبة التلوث في الهواء والمياه والتربة واتخاذ التدابير اللازمة للحد من هذا التلوث.

وتحدد الخصائص الواجب توفرها في مياه الشفة ومياه الري وفقاً للمواصفات المعتمدة عالمياً.

كما أن مصنحة حماية البيئة السكنية تتولى الإشراف على كيفية معالجة النفايات وتصريف المياه المبتذلة. (المادة 5).

تجدر الإشارة إلى أن حماية المناظر والمواقع الطبيعية في لبنان كانت قبل صدور قانون إنشاء وزارة البيئة في عهدة وزارة الاقتصاد عملاً بالقانون الصادر في 1939-7-8 إذ ورد في المادة الأولى منه:

” تفتح في وزارة الاقتصاد الوطني قائمة جرد عام للمناظر والمواقع الطبيعية التي يكون في صيانتها أو وقايتها مصلحة عامة سواء كان بالنظر إلى الفن أو التنظيم المدني أو السياحة ”.

تطبق أحكام هذا القانون على جميع المناظر والمواقع الطبيعية أيا كان مالکها سواء كانت للدولة أو لجماعات أو لطوائف أو لأوقاف أو لأشخاص معنويين أو حقيقيين إلخ...

إضافة إلى حماية المواقع الطبيعية تتولى دائرة المحميات والحدائق والمساح العامة وفقاً للمادة 17 من القانون الصادر في 1994-8-30 (تنظيم وزارة البيئة):

تحديد المواقع الطبيعية الملانمة لإنشاء محميات طبيعية وأيضاً للتشجيع على إنشاء حدائق ومنتزهات ومساح عامة.

إن حماية البيئة تتطلب أيضاً المحافظة على الكائنات النباتية والحيوانية البرية والمائية، وهذا الأمر يقضي بتنظيم الصيد البري والمائي بالتنسيق والتعاون

مع وزارة الزراعة وتحديد أنواع الحيوانات والطيور المسموح صيدها ومواسم الصيد وأماكنه. (المادة 11).

الفقرة الثانية : الوسائل القانونية لحماية البيئة

بالرجوع إلى القانون نلاحظ أن الإدارة تلجأ إلى تدابير وقائية وتدابير ردعية.

التدابير الوقائية :

إن بعض النشاطات التجارية والصناعية تخضع لترخيص من قبل الإدارة. وحسب المادة 15 من مرسوم تنظيم وزارة البيئة للصادر في 30-8-1994 تحدد دائرة تصحيح المحيط الشروط البيئية الواجب توافرها في طلبات الترخيص بإنشاء أو استثمار المصانع والمعامل ومزارع الماشية ومزارع الدواجن والمدافن. كما أن دائرة للمواد الكيميائية والمبيدات تحدد للمواد الكيميائية الواجب إخضاعها لإجازة استيراد مسبقة ومراقبة استيرادها وتتولى أيضا مراقبة المصانع المحلية المنتجة للمواد الكيميائية والمبيدات، وذلك بالتعاون مع الأجهزة المختصة. (المادة 19).

أما بالنسبة للمقالع والكميرات وهي الأخطر على الإنسان والبيئة فتم تنظيمها بالمرسوم رقم 5616 تاريخ 6-9-1994 . وعملا بالمادة الثانية يخضع إنشاء وإستثمار المقالع والكميرات لترخيص مسبق يصدر بقرار من وزير البيئة بناء على اقتراح المجلس الوطني للمقالع الذي يتألف من :

• ممثل عن وزارة الأشغال العامة - المديرية العامة للتنظيم المدني.

• ممثل عن وزارة الداخلية.

• (ممثل عن وزارة الشؤون البلدية والقروية).

• ممثل عن وزارة الصناعة والنفط.

• ممثل عن وزارة الصحة العامة.

وعملا بالمادة الثامنة يحدد قرار الترخيص مدة العمل بالرخصة والمساحة والأعماق والبعد الأدنى للحفريات عن حدود العقارات المجاورة.

ويتعهد المستثمر باتخاذ التدابير اللازمة لتحاشي الأضرار التي يلحقها إستثمار المشروع بالبيئة المحيطة به.

التدابير الردعية :

في حال مخالفة شروط ترخيص الإستثمار لوزير البيئة إصدار قرار بتوقيف المستثمر مؤقتاً عن متابعة العمل وذلك بعد عشرة أيام من إنذاره، وضبط معداته لغاية تلبية للمطلوب منه. ويعاقب المستثمر بالحبس من شهرين إلى سنة وبغرامة تتراوح بين خمسين مليون ومائة مليون ليرة أو بإحدى هاتين العقوبتين إذا لم يلب المطلوب. وفي حال التكرار تضاعف العقوبة ويمكن أن يتضمن قرار المحكمة سحب الترخيص مؤقتاً أو نهائياً ومصادرة جميع المعدات أو بعضها.

تجدر الإشارة إلى أن المخالفات تضبط من قبل عناصر قوى الأمن للدخلي أو الشرطة أو مراقبي وزارة البيئة على ثلاث نسخ تودع واحدة لدى مرجعها والثانية لدى النيابة العامة في المنطقة والثالثة لدى وزارة البيئة. (المادة 28).

لتحقيق أهدافها على صعيد حماية البيئة تلجأ الإدارة إلى وسائل أخرى :

إشراك الجمهور في عملية الحفاظ على البيئة وذلك بتنظيم حملات تربية وتوعية في مجال البيئة للتشجيع على حمايتها وبالتنسيق مع الإدارات المختصة ، وأيضاً بتنظيم المؤتمرات والمعارض ذات العلاقة بالبيئة التي تقام في لبنان والإشتراك بمبادراتها التي تقام في الخارج. ولهذه الغاية يتولى قسم الشؤون الخارجية والعلاقات العامة إعداد المعاملات المتعلقة بالاتصال بالمؤسسات الإقليمية والدولية العامة في حقل البيئة ومتابعة أعمالها وتأمين إشتراك الوزارة في نشاطاتها (المادة 7) من المرسوم الصادر في 30-8-1994 .

القسم الثاني

المرافق التعليمية : التربية الوطنية

والمؤسسات الجامعية

هذه المرافق هي الركن الثاني في الدولة ، لأن التربية حق أساسي للمواطن كرمسته الدساتير والشرعة للعالمية لحقوق الإنسان في المادة 26 ، والتربية هي الوسيلة الأولى لتوعية الإنسان على حقوقه. لذا على الدولة تعزيز هذا المرفق الحيوي كي يصبح التعليم في متناول كل شخص. وذلك بزيادة عدد المدارس الرسمية في جميع المناطق وفي كل مراحل التعليم المحددة في المرسوم رقم 9099

تاريخ 1968-1-8، يقتضي أيضا تحسين أوضاعها وتجهيزها بشكل يتلاءم مع التطور الحاصل كما ينبغي إعداد وتدريب أفراد الهيئة التعليمية بصورة مستمرة عبر تنشيط المركز التربوي للبحوث والإنماء في وزارة التربية الوطنية. هذه الشروط ضرورية للنهوض بمرفق التعليم في لبنان ، إذ لا يجوز أن تبقى للثقافة امتيازاً لفئة والدول التي تحترم الفرد تخصص جزءاً مهماً من موازنتها للتربية.

إلا أن اهتمام الدولة بالتعليم للرسمي يجب أن لا يستبعد التعليم الخاص لأن المادة العاشرة من الدستور اللبناني كرست حرية التعليم بقولها :

التعليم حر ما لم يخل بالنظام العام أو ينافي الآداب أو يتعرض لكرامة أحد الأديان أو المذاهب ولا يمكن أن تمس حقوق للطوائف من جهة إنشاء مدارسها للخاصة، على أن تدير في ذلك وفقاً للأنظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن للمعارف العمومية.

هذه المادة تفرض إذن وجود مدارس خاصة إلى جانب المدارس الرسمية كي يسمح للأهل بتعليم أبنائهم في مدارس تناسب معتقداتهم الدينية والفلسفية.

الفرع الأول : التعليم الخاص

تعرف المادة الثانية من القانون الصادر في 1956-6-15 (المعدل سنة 1964 و 1965 و 1971 و 1973) (تنظيم المهنة التعليمية في المعاهد الخاصة) مؤسسات التعليم الخاص كما يلي :

يقصد بمؤسسة للتعليم الخاص كل مؤسسة غير حكومية للتربية والتعليم على اختلاف أنواعها مجاز بها لأفراد أو جمعيات أو هيئات دينية أو مدنية. وتضيف المادة الثالثة : تقسم المدارس إلى مدارس مجانية ومدارس غير مجانية.

وعملاً بالقانون رقم 65/32 الصادر في 1965-6-11 تعطى المدارس المجانية مساهمة الدولة المالية شرط أن تتقيد بأحكام القوانين بصورة عامة فيما يتعلق بشروط تعيين المدرسين وطريقة إنتساب التلامذة إلخ ...

وتحرم المدارس من المساهمة في حال مخالفتها للقانون والأمثلة عديدة : حرمان صاحب المدرسة من كامل المساهمة المالية بسبب صدور حكم جزائي بحقه وبحق مدير المدرسة (سرقه كهرباء) م. ش. سرحان / الدولة 1997-5-13 م.ق.ا.ل.ص. 476 رقم 12 .

كما قرر المجلس في قضية الرهبانية اللبنانية المارونية صاحبة إجازة مدرسة مار يوسف للمتن المجانية / الدولة - وزارة للتربية بتاريخ 2-6-1998 م. في أ.ل.ص. 553 رقم 13 ما يلي:

إن وجود مدرسة لا تتمتع بالشروط المحددة قانوناً للقيام بوظيفة التعليم في المدارس الابتدائية يستتبع جواز حرمان المدرسة من المساهمة المالية وفقاً لأحكام القانون رقم 65/32 المتعلق بمساهمة الدولة في أعباء المدارس المجانية الخاصة.

وأكد أيضاً مجلس الشورى أن مخالفة أحكام القانون الصلار بالمرسوم رقم 3195 تاريخ 13-5-1972 ولا سيما تقديم بيانات خاطئة كافية لوحدها لحرمان المدرسة من كامل المساهمة المالية (م. ش. و حبة / الدولة 9-4-1996 م. ق. أ. ل. ص. 545 رقم 10).

تجدر الإشارة إلى أن حرية للتعليم ليست مطلقة إذ على المدارس للخاصة التقيد بالبرامج الرسمية.

الفرع الثاني : التعليم العالي

إلى جانب التعليم العالي الرسمي هناك تعليم عالي خاص.

الفقرة الأولى : التعليم العالي الرسمي

حسب المادة الأولى من القانون 67/75 الصادر في 26-12-1967 (إعادة تنظيم الجامعة اللبنانية):

الجامعة اللبنانية مؤسسة عامة تقوم بمهام التعليم العالي الرسمي في مختلف فروع ودرجاته، ويكون فيها مراكز للأبحاث العلمية والأدبية العالية، متوخية في كل ذلك تأصيل القيم الإنسانية في نفوس المواطنين.

والجامعة اللبنانية شخصية معنوية. وهي تتمتع بالاستقلال العلمي والإداري والمالي ولوزير الثقافة والتعليم العالي حق الوصاية عليها، وكل ذلك وفقاً لأحكام هذا القانون. (المادة 3).

إن أفراد الهيئة التعليمية وموظفي الجامعة، فنيين وإداريين، هم من موظفي الدولة، ويخضعون لجميع القوانين والأنظمة المتعلقة بسائر الموظفين لا سيما أحكام التدرج والترقيع والترقية والصرف والتقاعد إلا في الأحكام الخاصة المنصوص عليها في هذا القانون وفي الأنظمة المتعلقة بالجامعة. (المادة 7).

يتولى إدارة الجامعة رئيس ومجلس.

وعملًا بالمادة (12) يؤمن رئيس الجامعة إدارة شؤون الجامعة العامة وله تفويض دائم من وزير الثقافة والتعليم العالي بممارسة الصلاحيات الإدارية والمالية التي يتمتع بها للوزير وذلك في ما يتعلق بشؤون الجامعة العلمية والإدارية والمالية وضمن أحكام هذا القانون.

ويدخل في مهامه :

• تمثيل الجامعة في الأعمال القانونية ، وأمام القضاء ، ولدى جميع الإدارات والمؤسسات الرسمية والخاصة.

• تحضير أعمال مجلس الجامعة، وترويض اجتماعاته وتنفيذ مقرراته.

• تحضير مشروع الموازنة العامة ، تكليف المحاضرين.

• الإنهاء بتعيين أمين سر الجامعة وسائر موظفيها الإداريين.

• سائر الصلاحيات التي تنص عليها القوانين والأنظمة أو التي يفوضها مجلس الجامعة إليه (المادة 12).

وفيما يتعلق بإدارة الكليات والمعاهد ، عملاً بالمادة 24 من نظام الجامعة، يدير الكلية عميد ومجلس ويدير المعهد مدير ومجلس.

ويعين العميد لمدة ثلاث سنوات بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير التعليم العالي من بين الأساتذة في ملك الكلية ، وأكد مجلس الشورى أن كل تعيين مخالف لهذا النص يعتبر باطلاً :

إن القرار الصادر عن رئيس الجامعة اللبنانية بتعيين عمداء من داخل ملك الهيئة للتعليمية أو من خارج للملاك مستوجب الإبطال¹.

الفقرة الثانية : التعليم العالي الخاص

حسب المادة الثالثة من القانون الصادر في 26-12-1961 والمعدل بموجب القانون رقم 63/36 (تنظيم التعليم العالي الخاص) :

تؤمن التعليم العالي الخاص مؤسسات لبنانية أو أجنبية يتولى شؤونها أشخاص معنويون بإشراف الدولة وفقاً للشروط التي يحددها القانون.

¹ م . ش . لرحلت / الجامعة اللبنانية 1996-254 م.ق.أ.ل. 1997 ص . 575.

ومؤسسات التعليم العالي هي على ثلاثة أنواع : المعهد - للكلية - الجامعة.
يتولى المعهد تدريس فرع معين من فروع الدراسات العالية ويعمل مرتبطاً بكلية أو بجامعة أو مستقلاً عنهما.

وتتولى الكلية تدريس نوع معين من أنواع الدراسات العالية وتكون مرتبطة حكماً بجامعة.

أما الجامعة فتتضمن عدداً من المعاهد أو من الكليات التي تتولى التدريس في مختلف الدراسات العالية على أن يكون في منهاجها ثلاث كليات على الأقل تتولى تدريس العلوم (طب ، هندسة ، فيزياء إلخ) والعلوم الإنسانية (أدب ، فلسفة ، تربية ، علوم إقتصادية إلخ ...).

يتولى إدارة الجامعة رئيس يعاونه مجلس إدارة مؤلف من عمداء الكليات والمعاهد ويتولى إدارة المعهد أو الكلية عميد يعاونه مجلس إدارة مؤلف من ثلاثة أساتذة على الأقل. (المادة 5).

لا يحق لأية مؤسسة للتعليم العالي أن تمارس عملها قبل حصولها على ترخيص مسبق. (المادة 8).

ويشترط في الشخص المعنوي طالب الترخيص :

1 - إذا كان لبنانياً أن تكون جمعية أو هيئة مجازة على وجه قانوني من أهدافها نشر التعليم العالي.

2 - إذا كان غير لبناني ، أن يكون صاحب مؤسسة للتعليم العالي في البلد الذي ينتسب إليه أو من أصحاب الحقوق في بلده لإنشاء أو إدارة مؤسسة مماثلة. (المادة 7).

يعطى الترخيص بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. وكل مؤسسة تباًشر عملاً قبل الحصول على الترخيص تقفل بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير التعليم العالي.

أما المؤسسات الخاصة للتعليم العالي القائمة في لبنان والتي تمارس عملها ممارسة فعلية قبل نشر القانون تعتبر حسب (المادة 17) مرخصة قانوناً شرط أن تقدم نصريحاً خاصاً لوزارة التعليم العالي عن اسمها وفروعها وإدارتها ومنهجها والهيئة التعليمية وسائر المعلومات الأساسية اللازمة ضمن مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ نشر القانون وإلا تصبح خاضعة لمعاملات الترخيص القانونية النافذة.

تخضع المؤسسات الخاصة للتعليم العالي لرقابة وزارة التعليم العالي وتتناول الرقابة للتثبت من أن التعليم غير مخالف للإنتظام العام والآداب العامة ويمنع على المؤسسة القيام بأي نشاط سياسي. (المادة 14).

كما تحدد شروط الإعتراف بالشهادات التي تمنحها المؤسسة وبكيفية إعطاء الشهادات الجامعية ودرجاتها وتوقيعها والتصديق عليها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

تجدر الملاحظة إلى أن للدولة اللبنانية وحدها الحق بمنح شهادة الإجازة أو غيرها من شهادات التخصص في الحقوق اللبنانية وإقرار ومراقبة مناهج دروس هذه الشهادات وإمتحاناتها.

الفصل الثاني

المرافق الإقتصادية

ليس من السهل تحديد المرافق الإقتصادية، لأن لأكثرية السوزارات تأثيراً على الإقتصاد، أضف إلى ذلك تدخل الدولة الحديثة في مجالات عديدة كانت متروكة للمبادرة الفردية فأنشئت إلى جانب الوزارات التقنية: التخطيط والإقتصاد والتجارة والصناعة والزراعة مرافق عامة صناعية وتجارية تتمتع بالشخصية المعنوية، هي المؤسسات العامة التي تدير مرافق حيوية في الدولة: مصرف لبنان، مؤسسة للكهرباء ، المياه إلخ ...

سندرس في هذا الفصل للتخطيط والمرافق الصناعية والتجارية.

القسم الأول

التخطيط

يعتبر التخطيط من أهم وظائف للدولة الحديثة ، وهو التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطة منظمة ولتحقيق أهداف محددة سلفاً : إقتصادية، إجتماعية، إدارية إلخ ... وحسب أولويات للدولة وإمكاناتها.

والتخطيط أصبح ظاهرة عامة وكافة الدول أيا كان نظامها تخطط للمستقبل.

في فرنسا مثلاً لجأت الدولة إلى التخطيط بعد الحرب العالمية الثانية للنهي فرضت هذا الأمر بسبب إستحالة النهوض بالإقتصاد الفرنسي المدمر دون الارتكاز على خطة منظمة. ورغم معارضة وتحفظ بعض الفقهاء على للخطة كونها ترتبط بتدخل الدولة في الحياة الإقتصادية رغم ذلك صدر أول تخطيط بموجب مرسوم في 1946-3-1 Plan Monnet لمدة ثلاث سنوات (1947-1950) إلا أنه مدد حتى سنة 1953.

ومنذ ذلك التاريخ لم تتخل الدولة الفرنسية عن التخطيط ، الذي شمل إلى جانب القطاع الاقتصادي العام ، القطاع الاقتصادي الخاص بدءاً من الخطة العاشرة (1989 - 1992 X: Plan) .

نشير إلى أن الخطة ليست أمراً أي أن للدولة تعطي توجيهات وبالتالي يمكن إجراء بعض التعديلات على الخطة أثناء التنفيذ إذا لزم الأمر . هذا ما حصل في فرنسا عند تنفيذ الخطة الثالثة والرابعة والخامسة . غير أن الخطة السابعة اعتمدت الأولويات لتفادي إعادة النظر بالخطة .

وعلى أثر ذلك حصل جدل حول الطبيعة القانونية للخطة . هل هي إلزامية ؟ اعتبر بعض الفقهاء (مثلاً De Soto , J. Chevallier) أن للخطة طابعاً سياسياً ، والدولة غير ملزمة بها قانونياً بل معنوياً وسياسياً .

إلا أن للعلامة A. De Laubadère أكد أن للخطة طبيعة قانونية بقوله :

“ Au point de vue formel, le plan se présente aujourd'hui si non comme une loi ,du moins comme un acte annexé à une loi d'approbation ; ...le plan est adopté par le parlement ,ce qui le rapproche à tout le moins de la catégorie des lois formelles . Plus précisément c'est de la catégorie des lois de Finances que l'on peut rapprocher le plan pour ses parties concernant les investissements publics .

Au point de vue matériel , le plan se rapproche aussi des lois par le fait qu'il contient des dispositions générales... En réalité il faut admettre que si l'on reconnaît aux recommandations du plan un caractère juridique et non seulement moral et politique, cela implique qu'il s'agit d'une catégorie d'actes juridiques nouvelle et que le plan lui-même est un acte juridique d'un type nouveau¹ .

والخطة في فرنسا تصدر عن مفوضية عامة commissariat général du plan بالتعاون مع بعض اللجان والحكومة وفي النهاية تصادق عليها السلطة التشريعية .

A. De Laubadère : Traité de Droit administratif Tome IV P.94.

التخطيط في لبنان:

لبنان كباقي الدول اهتم بالتخطيط و انشأ لهذه الغاية وزارة التصميم العام في 1963-6-13، الا انها لم تدم طويلاً، ففي 1977-1-31 صدر المرسوم الاشتراعي رقم 5 الذي لغي وزارة التصميم وحول مهامها الى مجلس الإنماء والإعمار، وهو مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري وترتبط مباشرة بمجلس الوزراء. وتجدر الإشارة الى ان قانون دمج المجالس، دمج مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت بمجلس الإنماء والإعمار.

ويستمر للعمل بجميع المراسيم التنظيمية والنصوص التطبيقية المتعلقة بمجلس الإنماء والإعمار على ان يعاد للنظر فيها وفقاً للمادة 14 من المرسوم الاشتراعي رقم 5 تاريخ 1977-1-31 حيث الغيت جميع المراسيم والنصوص المتعارضة مع احكام قانون الدمج ولاسيما المراسيم والنصوص المتعلقة بمجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت وكذلك المرسوم رقم 3968 تاريخ 2000-10-4 المتعلق بتنظيم للمجلس الأعلى للتخطيط والإنماء.

الى جانب المهام التخطيطية ، يقوم مجلس الإنماء والإعمار بمهام استشارية و توجيهية وتنفيذية ومالية.

مجلس الإنماء والإعمار

1 - مهام التخطيط:

عملاً بالمادة الثالثة من المرسوم الاشتراعي رقم 5 على المجلس :

1 - إعداد خطة عامة وخطط متعاقبة وبرامج للإعمار والإنماء واقتراح سياسات اقتصادية ومالية واجتماعية تتسجم مع الخطة العامة وذلك ضمن اهداف انمائية ومالية محددة وتعرض جميعها على مجلس الوزراء.

2 - إعداد مشروع للموازنة المختصة بتنفيذ الخطة العامة وتأمين التماسق بين الموازنة العامة والخطة العامة عن طريق ايداء الرأي في مشروع قانون للموازنة العامة.

3 - اقتراح مشاريع القوانين ذات الطابع الإعماري والإنمائي على مجلس الوزراء.

4 - وضع شروط الاطار التوجيهي العام للتنظيم المدني وعرضه على مجلس الوزراء للموافقة.

2 - المهام الاستشارية و التوجيهية:

1 - على مجلس الإنماء والإعمار ابداء الرأي في مجلس الوزراء في العلاقات الاقتصادية والمالية مع سائر الدول والهيئات والمؤسسات والمنظمات في الخارج.

2 - تأمين الاتصال بواسطة الوزارة للمختصة ، بالدول والهيئات والمؤسسات والمنظمات في الخارج بشأن جميع المساعدات الاقتصادية والتقنية والتفنية والاجتماعية.

3 - إعداد ونشر الدراسات الاحصائية المتعلقة بمختلف اوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي.

4 - تعيين الابحاث اللازمة في المجالات الانمائية والاعمارية.

5 - الطلب الى مختلف الوزارات والمؤسسات العامة والبلديات تحضير المشاريع التي تتفق مع الاهداف الانمائية والاعمارية العامة.

6 - توفير المعلومات للوزارات والمؤسسات العامة والبلديات.

7 - تقديم الاقتراحات المتعلقة بإنشاء و تطوير و توجيه المؤسسات المالية والشركات المختلطة التي تعنى بالتنمية. (المادة 4).

3 - المهام التنفيذية :

هذه المهام حددتها المادة الخامسة كما يلي :

1 - يقوم المجلس بإعداد الدروس لمشاريع الاعمار و الانماء للوردة في الخطة العامة.

2 - القيام بتنفيذ المشاريع الواردة في الخطة العامة والخطط المتعاقبة وأي مشروع في حقل الاعمار والانماء يقرر مجلس الوزراء تكليف المجلس تنفيذه.

• يجري التنفيذ بواسطة اية ادارة او مؤسسة عامة او بلدية او أي شركة مختلطة لو خاصة يختارها للمجلس.

• يتم التنفيذ بأي وسيلة من الوسائل القانونية الملازمة سواء بطريقة المناقصة او استدراج العروض او التراضي او الاشتراك بأي شكل كان.

• ويحل المجلس في المشاريع المكلف تنفيذها محل جميع الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات فيما خص طلب الاستملاك والمعاملات العائدة له.

4 - المهام المالية:

حسب للمادة السادسة يمول المجلس أي مشروع او برنامج يقرر مجلس الوزراء إحالة امر تمويله عليه. ولهذه الغاية يحق للمجلس عقد القروض الداخلية والخارجية ويمكنه عقد هذه القروض بشكل اصدار سندات.

• يخول المجلس حق الاقراض بأي شكل كان ولاي مؤسسة عامة او بلدية او مؤسسة مختلطة او خاصة.

• و يخول المجلس ايضا بعد موافقة مجلس الوزراء حق المساهمة بأية مؤسسة مهما كانت كما يحق له التنازل عن أية مساهمة.

5 - مهام الرقابة :

يقوم المجلس حكما بمراقبة جميع المشاريع الواردة في الخطة العامة والخطط المتعاقبة والبرامج، كما يقوم بمراقبة المشاريع التي يكلفه مجلس الوزراء تمويلها او مراقبة تنفيذها ولا تكون هناك أية مراقبة اخرى سوى مراقبة ديوان المحاسبة في الحالات المفروضة قانونا.

يشرف المجلس على توجيه المساعدات الاقتصادية والمالية والخارجية الى أهدافها .(المادة السابعة).

مقابل هذه الصلاحيات الاستثنائية، فرضت المادة (12) إخضاع مجلس الإنماء والإعمار لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة طبقا لنظام خاص يضعه مجلس الادارة بالاتفاق مع ديوان المحاسبة ويوافق عليه مجلس الوزراء.

فيما يتعلق بإدارة هذا المجلس ، نصت المادة التاسعة على ما يلي:

يتولى إدارة مجلس الإنماء والإعمار مجلس ادارة يؤلف من اثني عشر عضوا على الأكثر، يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ويشترط في العضو ان يكون حاملا لاجازة جامعية معترف بها.

يسمى في مرسوم التعيين من بين الأعضاء رئيس ونائبان للرئيس وأمين عام، يشكلون فيما بينهم مكتب المجلس. ويكون هؤلاء من المفترغين لأعمال المجلس.

يعين الأعضاء للمفترغون لمدة خمس سنوات و الأعضاء غير المفترغين لمدة ثلاث سنوات.

لكن ماذا عن التخطيط في لبنان ؟

بالواقع رغم الحاجة للماسة لخطة للتصديدية تعالج الأزمة المستعصية ، لم تنظم للدولة أية خطة (باستثناء خطة وضعتها حكومة الرئيس الحص سنة 1999 ولم تطبق).

أما مجلس الإنماء والإعمار المرتبط بمجلس الوزراء والذي يتمتع بصلاحيات واسعة على صعيد التخطيط ، فلم يكلف الا بمهام تنفيذية.

لكن لا بد للدولة اللبنانية اذا ارادت حل مشاكلها خصوصاً الاقتصادية ان تحذو حذو الدول الحديثة واعتماد التخطيط. ولهذه الغاية يجب اعادة النظر بالتشريع وانشاء وزارة للتصميم كما في السابق تكون مهمتها التخطيط بالتعاون والتنسيق مع باقي الوزارات والمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

القسم الثاني

المرافق الصناعية والتجارية

كما ذكرنا سابقاً ظهرت المرافق الصناعية والتجارية بعد تدخل الدولة في المبادىء للتجارية والصناعية. وأكد الاجتهاد الفرنسي منذ قرار Bac d'Eloka ان المرافق العامة للصناعية و التجارية هي مرافق عامة تعمل بشروط شبيهة بشروط للمؤسسات الخاصة وتخضع بالتالي للقانون الخاص مع بعض الاستثناءات لأنه كما قال Bénéoit هذه المرافق هي كغيرها من المرافق العامة، ولا يمكن ان تدلر كالمؤسسات الخاصة¹.

¹ F P Bénéoit : le droit administratif français N°1516-21 cité par Chapus Tome I p: 524 non se trompe en croyant que ces services se distinguent vraiment des autres et peuvent être gérés comme des entreprises privées ; on exagère ce qui les particularise . Ils sont en réalité des "services publics comme les autres".

الفرع الأول : معيار المرافق العامة الصناعية والتجارية

لمعرفة طبيعة المرفق العام يجب للرجوع بالدرجة الأولى الى نص الإنشاء، لأن المشتري يؤكد احيانا صراحة طبيعة المرفق العام.

غير ان الأستاذين Delvolvé و Vedel حذرا من هذا المعيار بقولهما انه يجب الأخذ بالحسبان ان المشتري يستعمل احيانا بخفة عبارات "ذات طابع صناعي وتجاري".

"Encore faut-il tenir compte de ce que le législateur a parfois employé quelque peu à la légère, les expressions à caractère industriel et commercial" (G. Vedel . P.Delvolvé - Droit administratif p:1118).

وفي القرار الصادر في 24-6-1968 عن محكمة حل الخلافات تبين لهذه المحكمة بعد ان تأكدت من شروط عمل هذا الصندوق انه يمارس نشاطا اداريا وليس مؤسسة عامة صناعية وتجارية كما ورد في نص الإنشاء ، ومهمة الصندوق هي توجيه و تنظيم الأسواق التجارية¹.

لكن ما هو معيار المرفق العام للصناعي والتجاري في حال سكوت للمشتري ؟ أي كيف نميز هذا المرفق عن المرفق العام الاداري اذا لم يحدد النص طبيعة المرفق؟

اقترح للفقه بعض المعايير مثلا Chavanon في اطروحته :

"Essai sur la notion et le régime juridique des services publics industriels et commerciaux" 1939.

اعتبر تجاريا وصناعيا المرفق العام الذي يقوم بأعمال تجارية وفقا للمواد 632-633 من قانون التجارة ، الا ان الاجتهاد لم يوافق على هذا المعيار.

أما العلامة Bonnard في كتابه Précis de droit administratif 1935 اقترح معيار تحقيق الأرباح أي اذا كان الهدف الأساسي للمرفق العام تحقيق الأرباح يكون هذا المرفق صناعيا و تجاريا ، غير ان هذا المعيار ليس دقيقا لأن تحقيق الأرباح يتلزم احيانا مع تحقيق المصلحة العامة².

في بداية الأمر تبنى مجلس الشورى الفرنسي هذا المعيار في بعض قراراته:

1 TC . 24 -6-1968 : Distilleries Bretonnes Rec 801.

2 J.M -Auby -R Ducos -Ader : "Grands services publics et entreprises nationales" Tome I p:52.

C E : Berthet 30-6-1948 R. 306

C E société Merienne 30-6-1950 R. 409 (l'absence de bénéfices permet de définir un service de sauvetage comme un service administratif)

لكن فيما بعد عدل مجلس الشورى لجهاده واعتبر انه لا يجوز اعتماد معيار واحد بل عدة معايير :

الهدف: المرفق العام التجاري و الصناعي هو مرفق عام وبالتالي هدفه هو دائما المصلحة العامة.

الموضوع: يجب ان يكون الموضوع تجاريا او صناعيا ، يقتضي ايضا البحث عن الشروط العامة التي يعمل فيها المرفق العام: أي تنظيم المرفق العام، علاقته بالمنتفعين و شروط العمل فيه؛ أي ان يكون هناك شبه بين المرفق العام والمشروع الخاص نسبة لشروط العمل.

C E 16-11- 1956 Union syndicale des industries aeronautiques.

T C 23-10- 1989 Marescaux R. 296.

C E 20-1 - 1988 La colline.

الفرع الثاني : النتائج القانونية التي تترتب على طبيعة عمل المرفق العام الصناعي والتجاري

أ - ان المرفق العام للصناعي والتجاري هو مرفق عام وبهذه الصفة يخضع للقانون العام بالنسبة للأمور التالية:

1 - تنظيم المرفق العام: ان للقرارات التي تنظم للمرفق العام هي قرارات ادارية وتخضع للقانون العام¹.

2 - كما ان النزاعات الناتجة عن تعديل التعريفه هي من صلاحيات القضاء الاداري كونها ترتبط بتنظيم للمرفق العام².

¹ T C 15-1-1968 Barbier p:789 : caractère administratif du règlement intéressant l'exécution du service public.

C E 27-3-1985 Bourbia p: 91 .

C E 12-11-1990 Malher p:321.

² C E 26-6-1989 . Assoc. Etudes et consommation p:180 : une réglementation tarifaire touchant à l'organisation du service public , présente un caractère administratif

3 - تعتبر إدارية أيضا الأعمال الناتجة عن ممارسة امتيازات السلطة العامة مثلا تحصيل للرسوم¹.

4 - فيما يتعلق بالمسؤولية تجاه الغير، المحاكم الإدارية هي الصالحة للنظر بالأضرار الناتجة عن اشغال عامة او عن منشآت عامة:

C E 25-4-1958 Barbaza R.228

5 - لن العقود المبرمة مع اشخاص غسیر المستفيدين تعتبر ادارية اذا تضمنت بنودا خارقة:

C E 19-1-1973 . S o. d'exploitation électrique de la rivière du Sant .

ب - ان المرفق العام الصناعي و التجاري يدار بطريقة شبيهة بدارة المؤسسات الخاصة ، لذلك هذا المرفق يخضع للقانون الخاص بالنسبة لنشاطه.

1 - القرارات غير التنظيمية التي تصدر عن السلطات المختصة هي اعمال خاضعة للقانون الخاص : مثلا رفض الاشتراك في الكهرباء.

C E 21-4-1961 Agnesi p: 253.

2 - النزاعات بين المرفق العام الصناعي و التجاري و العاملين لديه باستثناء الذين لهم صفة الموظف العام، هي من اختصاص القضاء العادي (ترقية، عقوبات الخ...) وذلك منذ قرار Lafreygère 1923 .

3 - العلاقة بين المرفق العام الصناعي والتجاري والمستفيدين : هذه العلاقة تخضع دائما للقانون الخاص حتى و لو تضمن انعقد بنودا خارقة².

4 - بالنسبة للمسؤولية تجاه الغير :

اعتبرت محكمة حل للخلافات لن القضاء العدي هو الصالح للبت بالنزاعات المتعلقة بنشاط المرفق العام التجاري والصناعي³.

تجدر الاشارة الى ان محكمة حل الخلافات طبقت في القرار Naliato الصادر في 22-1-1955 Bac d'Eloka أي اكدت صلاحية المحاكم العلية

¹ C E 31-1-1986 . Synd . de la région d'Aigues-Mortes p:24 prélèvement d'une taxe

² C E 13-10-1961 :companion -Rey p:567.

³ T C 17-12-1962 : Dame Bertrand p 831.

T C 11-7-1933 : Dame Mélinette p:1237.

للنظر في النزاعات الناتجة عن نشاط المرافق ذات الطابع الاجتماعي (مخيمات
المطل، التي تديرها الدولة) colonie de vacances.

فاعتبر البعض ان هذا القرار اوجد فئة ثالثة من المرافق العامة و المرافق
الاجتماعية.

الا ان محكمة حل الخلافات عادت عن قرارها بعد معارضة شديدة من
انقضاء العدلي ومن مجلس شورى للدولة، واعتبرت ان المرافق العامة الاجتماعية
هي إما مرافق إدارية ، وإما مرافق صناعية أو تجارية¹.

C E 21-3-1958 : Salin p: 187 .

C E 27-1-1971 caisse des écoles de la courneuve p.70.

T C 2-4-1973 Préfet de Paris p.846.

T C 4-7-1983 Gambini p:540

الفصل الثالث

إنشاء وسير المرافق العامة

القسم الأول

إنشاء وإلغاء المرافق العامة

إن للهدف من إنشاء المرافق العامة هو تلبية حاجات ذات منفعة عامة لم تتمكن المبادرة الفردية من اشباعها ، لذا تقرر للسلطة العامة التدخل و إنشاء المرفق العام.

وللدولة سلطة استثنائية في هذا المجال باستثناء طبعاً المرافق العامة الانزلامية التي يفرضها الدستور والقوانين : للمرافق الأمنية لحفظ الأمن والنظام، والمرافق الاجتماعية وبهذا الخصوص تنص الفقرة (ز) من مقدمة الدستور على أن:

الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام.

إنشاء وإلغاء المرافق العامة في لبنان :

حسب المادة الثانية من المرسوم الإشتراعي رقم 111 للصادر في: 12-6-1959 والمتعلق بالتنظيم الإداري:

تحدث الوزارات وتلغى بقانون خاص ، تحدث للمديريات العامة والمديريات والمصالح بقانون. وتحدث وتعطل وتلغى الدوائر والأقسام وتحدد شروط التعيين الخاصة بوظائفها بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الخدمة المدنية وتحقيق إدارة الأبحاث والتوجيه.

وعلى الصعيد المحلي يتم إنشاء المرافق العامة البلدية بقرار من المجلس البلدي إذ نصت المادة 47 من قانون البلديات على ما يلي :

كل عمل ذي طابع منفعة عامة ، في النطاق البلدي ، هو من اختصاص
المجلس البلدي.

وعملاً بالمادة 49 : يتولى المجلس البلدي دون أن يكون ذلك على سبيل
الحصر الأمور التالية :

— المساهمة في نفقات المشاريع ذات النفع العام (إنشاء للشوارع والساحات)
مشاريع للمياه والإنارة.

— تنظيم النقل بأنواعه وتحديد تعريفاته عند الاقتضاء.

— إسعاف المعوزين والمعاقين ومساعدة النوادي والجمعيات وسائر النشاطات
الصحية والاجتماعية والرياضية والثقافية وأمثالها.

إنشاء وإلغاء المرافق العامة في فرنسا :

قبل صدور دستور للجمهورية الخامسة سنة 1958 ، كان إنشاء وإلغاء
المرافق العامة من صلاحية السلطة التشريعية ، إذ أن إنشاء المرفق العام يؤدي
إلى الحد من الحريات الفردية خصوصاً في حال احتكار الدولة لمرفق ما. إلا أن
صدور الدستور سنة 1958 على نظرياً هذا للمبدأ.

فالمادة 34 من الدستور الفرنسي التي حددت المواضيع التي تدخل ضمن
اختصاص السلطة التشريعية ، لم تذكر إنشاء المرافق العامة أو إلغائها ، لذا اعتُبر
قسم من انقعه أن إنشاء المرافق العامة أصبح من اختصاص السلطة التنظيمية
بإستثناء المرافق العامة الناتجة عن التأميم وأيضاً المرافق العامة التابعة للدفاع
الوطني والتعليم والضمان الاجتماعي (فهي من اختصاص السلطة التشريعية
حسب المادة 34) إلا أن فريقاً آخر من الفقهاء أمثال Vedel ، Delvolvé ، Chapus
يؤكد العكس.

بالنسبة لـ Vedel و Delvolvé¹ أن لهذا المبدأ مدى أقل مما يمكن
افتراضه ، و يجب تنسيقه مع قواعد دستورية أخرى ، ويمكن أن يؤدي تدخلها إلى
الحد من صلاحية الحكومة في موضوع إنشاء المرافق العامة وإلغائها.

G Vedel , P. Delvolvé, Droit administratif (p1100).

"ce principe a toutefois moins de portée qu'on pourrait le supposer. En effet, il doit se combiner avec d'autres dispositions constitutionnelles dont l'intervention peut limiter la compétence du gouvernement en matière de création et de suppression des services publics".

(إن القواعد الدستورية الأخرى هي تلك المتعلقة بالحرية العامة). مثلاً عندما يتعلق الأمر بإنشاء مرفق عام بشكل احتكار، أو إلغاء احتكار¹.

وبدوره اعتبر العلامة Chapus أن الاعتبارات التي كانت تبرر تدخل السلطات التشريعية في مجال إنشاء المرافق العامة لا تزال قائمة اليوم كما في السابق، وهذه الصلاحية تستند اليوم إلى النصوص التي تضع الحرية في حمى القانون بينما هذه الصلاحية لم تكن تركز سابقاً إلى أي نص وبالتالي فإن السلطة الإدارية لا يكون لها صلاحية إلا بقدر ما تستطيع العمل بموجب الأحكام القانونية².

وعلى الصعيد المحلي : يعود للمجالس البلدية وحدها إنشاء وإلغاء المرافق العامة المحلية:

C E 6-1-1995 Ville de Paris A J 1995 p:243

“Il appartient au seul conseil municipal et, à Paris au seul conseil de Paris de décider de créer ou de supprimer des services publics...”

ولا يمكن منع السلطات المحلية من إنشاء مرافق عامة إلا بموجب قانون أو استناداً لمبدأ عام مثلاً مبدأ حرية التجارة والصناعة.

في بداية الأمر ، منعت السلطات المحلية من إنشاء مرافق تجارية تنافس النشاطات الخاصة غير أن الاجتهاد لئن موقفه واعتبر مجلس الشورى في قرارات عديدة أنه يحق لأشخاص القانون العام تلبية حاجات للمرافق العامة بوسائلها الخاصة حتى التجارية منها عندما تقتضي المصلحة العامة ذلك في حال وجود أو عدم وجود مبادرة فردية وذلك منذ قرار :

C E 30-5-1930 commerce en détail de Nevers .

C E 19-5-1933 Blanc . p:540.

C E 19-2-1943 Ricordel p:43.

C E 25-7-1986 c n c de Mercoeur .

¹ C E – Desmarais 15-7-1995 p:457.

² Chapus . ouvrage précité p:553 Tome I – “ Les considérations qui fondaient autrefois la compétence du législateur en matière de création des services publics valent aujourd’hui comme autrefois . Cette compétence , qui n’était rattachable à aucun texte en vigueur est actuellement fondée sur les dispositions plaçant les libertés sous la sauvegarde de la loi (art 34) . Ainsi l’autorité administrative n’est compétente que si elle peut agir en vertu des dispositions législatives”.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون الصادر في 2-3-1982 :

(droits et libertés des communes , des départements et régions)

كلف البلديات والمناطق بتأمين الحاجات الضرورية للجمهور في حال
قصور المبادرة الفردية.

القسم الثاني

المبادئ التي تحكم عمل المرافق العامة

يطبق على كافة للمرافق العامة سواء أكانت إدارية أو تجارية أو صناعية
وسواء أكانت تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا ، يطبق عليها المبادئ الأساسية
للمرفق العام المسماة Lois de Rolland باسم الفقيه الفرنسي الذي صاغها ، وهي
مبدأ استمرارية المرفق العام، مبدأ للمساواة ومبدأ تكييف المرفق العام.

الفقرة الأولى : مبدأ استمرارية المرفق العام

برر للفهاء Auby et Ducos مبدأ الاستمرارية كما يلي¹:

عندما ينصب نشاط ما كمرفق عام ، فإنه يلبي حاجة ملحة ذات منفعة
عامة، للحياة الوطنية لو للحياة المحلية.

وإن تبرير استمرارية المرفق العام يركز على مبدأ دستوري وسياسي :
ثبات للدولة وعلى هدف اجتماعي ، ضرورة تفادي الفوضى.

والاجتهاد بدوره اعتبر منذ قرار Winkell الصادر في 7-8-1909 " أن
الاستمرارية هي جوهر للمرفق العام " .

¹ J M Auby et R. Ducos - Ader - ouvrage précité p.34 : lorsqu'une activité est érigée
en service public , c'est qu'elle répond à un besoin impérieux d'intérêt général , soit pour la
vie nationale , soit pour la vie locale . sa continuité trouve alors sa justification à la fois dans
un principe constitutionnel et politique . la permanence de l'Etat, et dans une préoccupation
sociologique , la nécessité d'éviter le désordre social.

إنّ عملاً بمبدأ الاستمرارية المكرس في الاجتهاد الفرنسي واللبناني وايضاً من قبل المجلس للدستوري الفرنسي¹ ، على المرفق العام ان يعمل باستمرار دون انقطاع ودون تأخير ، وعلى الادارات العامة تأمين دخول للمستفيدين من المرفق العام الى المكاتب بشكل منتظم وضمن الدولم الرسمي ، وان اغلاق مكتب للبريد قبل انتهاء الدولم الرسمي يشكل خطأ خدمة تسأل عنه الادارة. (قرار Anguet 3-12-1911 وايضاً C E Touchebeuf 13-2 1987 p:45).

ولا يمكن ان يتوقف المرفق العام الا في العطل الرسمية وايضاً في حالة اللقوة القاهرة.

هناك قوة القاهرة عند توفر الشروط التالية:

- 1 — أن يكون الحدث خارج عن ارادة المدين.
 - 2 — غير متوقع و لا يمكن دفعه.
 - 3 — أن يمتنع معه و بصورة مطلقة تنفيذ العقد. (مثلاً زوال موضوع العقد).
- وعندما يكون المرفق العام مداراً من قبل صاحب امتياز فعليّه ان يؤمن استمرارية المرفق بأي ثمن وحتى لو كان في حال عجز مادي ، ويرتكب صاحب الامتياز خطأ جسيماً اذا توقف عن العمل².

لكن في حالة العجز المادي على الادارة ان تعوض على صاحب الامتياز عملاً بنظرية غير المنظور ، وهي من صنع اجتهاد مجلس الشورى للفرنسي في القرار Gaz de Bordeaux³.

'خلاصة القضية: بعد ارتفاع سعر الفحم خلال للحرب للعالمية الاولى والذي لثر تأثيراً كبيراً على للوضع المالي للشركة طلبت هذه الأخيرة من مدينة Bordeaux الترخيص لها برفع التعرفة فرفضت المدينة. بعد ذلك طلبت الشركة تعويضاً عن الخسارة التي لحقت بها بسبب إبقاء التعرفة القديمة، وعندما رفض طلبها تقدمت الشركة بمراجعة أمام مجلس القضاء الإداري فأكد مجلس الشورى :

أنه عندما يفقد العقد توازنه الإقتصادي لأسباب خارجة عن إرادة صاحب الإمتياز، وغير متوقعة عند إبرام العقد يقتضي وعملاً بمبدأ استمرارية المرفق

CC 25-7-1979 AJ 1979 p:46.

CE 5-11-1982 Propétrol p:38.

CE 30-4-1916 Gaz de Bordeaux S- 1916 -3-117.

العام التعويض على صاحب الامتياز إلا أن التعويض لا يغطي كامل العجز (تتحمل الإدارة في فرنسا بين 90% و 95% من العجز).

لكن الإنقلاب النهائي في إقتصاديات العقد يجعل أحياناً من الظروف غير المنظورة قوة قاهرة تبرر فسخ العقد كما حصل في قرار Tramways de cherbourg¹ حيث أصبح المرفق العام غير قابل للاستمرارية بسبب الخسائر.

في لبنان طبق مجلس الشورى هذه النظرية في القرار رحمة² وأيضاً للقرار باسم /الدولة وزارة الداخلية الصادر في 18-11-1998 إذ أكد مجلس الشورى: "حيث وقع المستدعي اتفاقاً رضائياً مع المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي لتقديم مادة " الخبز العربي " لسجون بيروت وطرابلس لفترة زمنية محددة. وحيث كان سعر كيلو الخبز (695 ل.ل.) إلا أن وزير الإقتصاد والتجارة قد أصدر القرار رقم 1/17/أت ، قضى بموجبه رفع سعر كيلو الخبز إلى (1111 ل.ل.) فارتفع سعر الطحين واستمر المستدعي بتنفيذ العقد بالرغم من الخسارة للفائدة التي لحقت به. وبالرغم من نص (المادة 7) من دفتر الشروط الخاص التي لا تجوز للمتعهد مطالبة الإدارة برفع السعر أو التعويض مهما طرأ من تقلبات على قيمة النقد أو الأسعار. لكن العقد فقد توازنه المالي بسبب "الظروف الطارئة" وغير المرتقبة التي ألحقت الخسارة به، بحيث ينبغي تطبيق نظرية (غير المنظور) لتعلقها بالانتظام العام، بالرغم من وجود بند يخالف إمكانية تعديل السعر، فقضى للمجلس بما له من حق التقدير بالتعويض عن الخسارة الحاصلة مع الفائدة للقانونية المتوجبة من تاريخ صدور القرار وحتى الدفع الفعلي".

أما في القرار سيمندا / للدولة وزارة البريد والمواصلات الصادر في 10-9-1993 رفض مجلس الشورى تطبيق هذه النظرية لأن الإلتزامات قصيرة الأجل لا تشكل مبدأاً لنظرية الظروف غير المنظورة أو الطارئة وجاء فيه ما يلي:

"حيث قضى المجلس بأن اللجوء إلى نظرية الظروف الطارئة يشكل إستثناء على مبدأ ثبات العقد وقوته الملزمة، ومن شروطها الأساسية أن تلحق بالمتعاقد من جراء تنفيذ الإلتزام بالذات خسارة فعلية ، تتجاوز بمقدارها الثمن أو " البذل "

¹ C E 9-12-1932 Tramways de cherbourg.

² - م ش رحمة / الدولة 21-2-1962 م 1. 62 ص : 77.

المتفق عليه في العقد ، بشكل يخل بالتوازن المالي إخلالاً فادحاً ولن يعجز المتعاقد عن توخي نتائجه بتصرف ممكن ...

وبما أنه من غير الثابت في القضية الراهنة بأنه كان متعذراً على الشركة توخي نتائج الطارئ بتصرف ممكن من قبل الملتزم. وإن الإلتزامات قصيرة الأجل لا تشكل مبدئياً ميداناً لنظرية الظروف للطارئة¹.

إن على المرفق العام أن يعمل دون انقطاع، هذا يعني منع الإضراب على الموظفين كما هو واضح في القرار Winkell¹ أي أن الإستمرارية هي من جوهر المرفق العام والإضراب هو عمل يتعارض مع طبيعة المرفق العام ... وفي حال لجوء مجموعة من الموظفين إلى الإضراب يكون من واجب الإدارة اتخاذ تدابير عاجلة أي فصلهم من الوظيفة وتعيين موظفين مكانهم.

وتبع هذا القرار قرارات عديدة :

CE 6-8-1910 Amalric R 720 .

CE 24-6-1921 Nos et autres R 620 .

CE 22-10-1937 Dlle Minaire R 843 .

وهذا المبدأ طبق أيضاً على المرافق العامة الصناعية والتجارية :
CE 18-4-1947 Jarrigion R. 148 إلا أنه حصل تطور مهم سنة 1946 إذ اعترفت المادة للمتابعة من مقدمة الدستور الصادر سنة 1946 بحق الإضراب للموظفين وعملاً بهذه المادة عدل مجلس الشورى اجتهاده في القرار Dehaene الصادر في 7-7-1950 ، والذي وضع بعض الشروط :

1 - إن الإضراب هو عمل شرعي جائز للدفاع عن المصالح المهنية (الإضراب السياسي ممنوع).

2 - يجب أن لا يتعارض الإضراب وواجب الولاء.

3 - يعود للحكومة تنظيم الإضراب أي اتخاذ بعض الإجراءات لمنع أي تصرف يتنافى والمصلحة العامة وطبعاً تحت رقابة القضاء².

¹ C.E. Winkell 7-8-1909 ! la continuité est de l'essence du service public ... la grève est en contradiction avec la notion même de service public , elle est un acte illicite ... dans le cas d'abandon collectif du S.P. l'administration est tenue de prendre des mesures d'urgence et de procéder à des remplacements immédiats .

C.E. 18-3-1956 Hublin R. 117.

وفي القرار Lepouse¹ اعتبر مجلس الشورى أن منع موظفي البريد من الإضراب شرعياً بسبب حاجة الحكومة للملحة إلى خدماتهم. نشير هنا إلى أن القانون يمنع بعض الموظفين من الإضراب : (قوى الأمن الداخلي ، المحسافظون بلخ ...) .

في لبنان حظرت المادة (15) من نظام الموظفين على الموظف أن يضرب عن العمل لو يحرض غيره على الإضراب.

ويعاقب قانون العقوبات أيضاً المضربين وبهذا الخصوص تنص المادة 340 ع . على ما يلي: يستحق التجريد للمدني الموظفون الذين يربطهم بالدولة عقد عام إذا تقدموا متفقين على وقف أعمالهم لو اتفقوا على وقفها أو على تقديم استقالتهم في احوال يتعطل معها سير إحدى المصالح العامة.

فيما يتعلق بالاجتهاد اللبناني لقد طبق للقضاء الاداري مبدأ حظر الإضراب في قرارات عديدة نذكر منها:

نعمة/ الدولة 18-12-1962 م. 1 1962 ص:284.

عيد/ الدولة 15-1-1965 م. 1 1965 ص:135.

غصوب/ مصلحة مياه المتن 27-5-1970 م. 1 1971 ص:68.

كما تم فصل عدد من المدرسين الرسميين الذين لجأوا إلى الإضراب بموجب مرسومين صادرين في 27-1-1973 و 29-1-1973 ، إلا أنهم أعيدوا إلى الوظيفة بعد إلغاء المرسومين المذكورين.

وتجدر الملاحظة إلى أن الدولة تتساهل بتطبيق القانون لأن الإضراب هو وسيلة للتعبير عن الرأي ، وكما نعلم لقد كرس الدستور هذه الحرية.

فيما يتعلق بإضراب مستخدمي وعمل مصلحة الكهرباء خول القانون المنفذ بالمرسوم 5450 الصادر في 5-5-1966 وزير الاقتصاد (حالياً وزير الموارء) حق مصادرة مستخدمي وعمل مصلحة الكهرباء، وهذا أمر طبيعي إذا كن من شأن الإضراب للتأثير على استمرارية المرفق العام.

الفقرة الثانية: مبدأ المساواة

إن مبدأ المساواة هو من المبادئ الأساسية الذي كرس في شرعة حقوق الإنسان والمواطن التي صدرت بعد الثورة للفرنسية سنة 1789 ، وكرس أيضاً في الدساتير الحديثة والقوانين. وباسمه قامت الثورات ولا تزال ، وهو أحد الركائز الأساسية مع الحرية لكل نظام ديمقراطي.

في لبنان مبدأ المساواة هو من المبادئ العلمة ذات القيمة الدستورية إذ كرس في مقدمة الدستور وإيضاً في المادة السابعة منه والتي تنص على أن :

" كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دونما فرق بينهم " .

وأكد المجلس الدستوري في فرنسا ولبنان أن " لمبدأ المساواة قيمة دستورية¹ .

كما كرس مجلس الشورى مبدأ المساواة أمام القانون - مبدأ المساواة أمام المرفق العام - مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة - مبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة.

مبدأ المساواة أمام المرفق العام:

إن مبدأ المساواة أمام المرفق العام يعني عدم التمييز بين المستفيدين من المرفق العام خصوصاً إذا كانوا في وضع مماثل :

-م.ش مطر 14-6-1969 .

-م.ش لحدود /الدولة 4-8-1977 .

في فرنسا جاء في القرار : sociétés des concerts du conservatoire CE 9-3-1951 والذي يتعلق بسير المرفق العام ما يلي:

" toutes les personnes se trouvant placées dans une situation identique à l'égard du service public doivent être régies par les même règles".

بالنسبة للمستفيدين من المرفق العام : société C E 1-4-1938 -

l'alcool dénaturé (égalité des usagers du service public).

C.C. 18-1-1985 - C.C. 22-1-1990

قرار المجلس الدستوري اللبناني تاريخ: 24-11-1999 .

قرار المجلس الدستوري اللبناني تاريخ: 15-6-2000 .

لكن وكما أكد مجلس الشورى في قرارات عديدة وايضاً المجلس الدستوري في فرنسا ولبنان:

إن مبدأ المساواة ليس مبدأ مطلقاً ويمكن للمشرع أن يشذ عنه ويميز بين المواطنين إذا كان هذا التمييز ناشئاً عن الدستور أو إذا وجد المواطنون في أوضاع قانونية مختلفة لو إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك¹.

2 - أن مبدأ المساواة أمام المرفق العام يتناول ايضاً للمساواة أمام الأعباء العامة:

أي على جميع الأشخاص الذين هم في وضع مماثل ان يتحملوا نفس الأعباء، مثلاً للمساواة أمام الضرائب والرسوم. إلا أنه يحق للإدارة (خصوصاً في المرفق العامة للصناعية والتجارية) أن تميز بين المستفيدين و تخفض التعرفة لبعض المشتركين CE 19-6-1992 dep. Du Puy de Dome.

وفي حال مخالفة مبدأ المساواة ، أي إذا تسببت الإدارة بضرر لأحد الأشخاص بتحميله أعباء غير عادية ، يتوجب عليها التعويض كما حصل في قرار La Fleurette 14-1-1938 بسبب خصوصية الضرر (شركة La Fleurette كانت للشركة الوحيدة المتضررة) وجسامته. إضافة الى ذلك لم يكن في نية المشرع رفض التعويض.

بنفس الاتجاه : C E Ministre de l'Intérieur C / Bovero 25-1-1963 .

3 - مبدأ للمساواة أمام الوظيفة العامة:

هذا المبدأ يقضي بعدم التمييز بين الراغبين في دخول الوظيفة العامة، أي احترام حرية رأي المرشح للوظيفة. وفي للقرار Barcel للصالح في 28-5-1954 ابطال مجلس الشورى قرار رفض طلب أحد المرشحين للمباراة للدخول الى معهد الادارة (ENA) بسبب انتمائه الى الحزب الشيوعي - وضع مماثل في لبنان (قرار عويدات 14-5-1965).

C E conseil national de l'ordre des médecins 13-7-1962.

C E Denoyez et Chorques 10-5-1974 p:274.

C C 18-1-1985.

C C 22-1-1990.

- م. ش. 30-1-1996 شموني / الدولة م. ق. ا. ل 1997 ص: 411 .

- م. د. 24-11-1999 .

وفي بداية الأمر طرح موضوع دخول المرأة إلى الادارة العامة، وعلى هذا الصعيد حصل تطور في القرار Dlle Bobard الصادر في 3-7-1936 اذ اعتبر مجلس الشورى انه:

"يحق للمرأة للدخول الى جميع الوظائف العامة دون تمييز، لكن يحق للادارة وبالنظر لطبيعة الوظائف و ضرورات المصلحة العامة ان تميز بين المرأة والرجل..."

وعملاً بهذا الاجتهاد لبطل مجلس الشورى قراراً إدارياً يقضي بمنع امرأة من المشاركة في امتحان للدخول الى القضاء 3-12-1948 Dme Louys، وأيضاً قرار وزير العدل برفض تعيين السيدة Defix رغم نجاحها في الامتحان: Dme Defix 13-1-1956.

إن مبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة يعني عدم التمييز بين المرشحين للوظيفة العامة وإيضاً عدم التمييز بين الموظفين شرط أن يكونوا في وضع مماثل:

إن مبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة كرس في لبنان في الدستور اللبناني وفي قانون الموظفين وإيضاً في اجتهاد مجلس الشورى (مع استثناء بالنسبة لوظائف الفئة الأولى إذ يجب مراعاة التمثيل الطائفي).

أكد مجلس الشورى مبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة في قرارات عديدة منها مثلاً قرار الشيخة/الدولة¹ و جاء فيه:

"... من جملة الشروط الواجب توافرها لتطبيق مبدأ المساواة أن يكون وضع صاحب العلاقة مطابقاً لوضع سائر الذين يطلب مساواته بهم".

وكما سبق وقلنا ان مبدأ المساواة ليس مبدأ مطلقاً ويحق للادارة عدم تطبيقه في حال وجد للموظفون في أوضاع قانونية مختلفة، هذا ما اعتمدته مجلس الشورى في قرارات عديدة².

¹ م. ش. الشيخة / الدولة 28-2-1996 م.ق.ال رقم 10 ص: 480.

² م. ش. شموني / الدولة 30-1-1996 م.ق.ال رقم 10 ص: 411.
بنفس المعنى :

رومانوس / الدولة	30-1-1996
عبده / الدولة	30-1-1996
كوسا / الدولة	30-1-1996

"إن ما يدلي به الموظف من تفاوت في المعاملة و من خرق لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة هو في غير محله القانوني لأن مبدأ المساواة في الوظيفة العامة وإن كان يحظر كل تمييز أو تفرق بين موظف وآخر إلا أنه لا يطبق في بعض الأحيان نظراً للأوضاع الخاصة التي ترعى كل إدارة من إدارات الدولة. ولا يحق للموظف المطالبة بتعويضات أقرت لغير الوظيفة المعين فيها".

الفقرة الثالثة: مبدأ تكيف المرفق العام

يعود للإدارة وعملاً بسلطانها التنظيمية أن تعدل سير المرفق العام وتنظيمه في أي وقت وبكافة الوسائل كي يتماشى دائماً مع التطور العلمي والتكنولوجي، أي على الإدارة تكيف المرفق العام عندما تتبدل الظروف، ولا يحق للمستفيدين من المرفق العام الاعتراض على ذلك¹، كما ليس لهم الحق في إبقاء المرفق العام. وبإمكان الإدارة إلغاء المرفق العام عندما ترى ذلك ضرورياً².

وتبقى قرارات تعديل المرفق العام خاضعة لرقابة القضاء الإداري الذي ينظر في صحة الوقائع التي تدلي بها الإدارة وإيضاً في للصلاحيّة³.

وبالنسبة للموظفين وهم في وضع نظامي، فلا يحق لهم الطعن بقرار يتعلق بتعديل أو تنظيم المرفق العام⁴. وفي لبنان أكد مجلس الشورى في القرار سلامة/الدولة⁵ أنه بمقتضى المادة الثانية من نظام الموظفين رقم 59/112 يخضع الموظفون للأحكام القانونية والتنظيمية اللاحقة دون أن يكون لهم أي حق مكتسب في الاستفادة من الأحكام السابقة.

وإذا كان للمرفق العام مداراً من قبل صاحب الامتياز، يعود للإدارة بمشيتها المنفردة تعديل بنود العقد إذا رفض صاحب الامتياز تطوير أساليبه عندما تقتضي بذلك المصلحة العامة. لأن الهدف من التعديل هو حاجات المرفق العام ولا تتخلى الإدارة عن امتيازاتها كسلطة عامة بتنظيم المرفق العام عندما تكلف الملزم بإدارته. هذا ما أكدته الاجتهاد في فرنسا ولبنان.

1 C E 12-2-1982: Université de Paris 7 p:70.

2 C E 30-3-1984: Hôpital-hospice de Mayenne p:141.

3 C E Vannier 27-1-1961 p:60.

4 C E 18-3-1977 chre de commerce de la Rochelle p:153.

5 C E 4-10-1952 Union fédérale des magistrats.

⁵ م. ش. سلامة/ الدولة 26/12/1991 م. ق. أ. (6) ص: 198.

في بداية الأمر وفي قرار Gaz de Deville- les-Rouen¹ أكد مجلس الشورى أن للمتعاقد مع الادارة ملزم بتطوير وسائل التنفيذ تمثيلاً مع التطور الحاصل وإذا رفض ذلك يحق للادارة بعد إنذاره تكليف شخص آخر بالتنفيذ.

في هذه القضية طلبت بلدية Deville- les-Rouen من الشركة صاحبة امتياز الإدارة استبدال الغاز بالكهرباء، فرفضت الشركة، عندها لجأت البلدية الى شركة أخرى تعمل على الكهرباء ومنحتها امتياز لإنارة للمدينة. إعتضت شركة Gaz de Deville- les-Rouen وتقدمت بمراجعة أمام مجلس الشورى مطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق بها باعتبار أن الامتياز الذي تملكه يعطيها حقاً حصرياً. إلا أن مجلس الشورى اعتبر أنه يتوجب عليها عملاً بمبدأ تطوير المرفق العام أن توائب التطور الحاصل.

لكن في القرار C E 21-3-1910 cie Fse des Tramways اعتبر مجلس الشورى انه يحق للادارة تعديل بنود العقد بمشيتها المنفردة استناداً للنص الذي ينظم سكة الحديد.

وفيما بعد حصل تطور في الاجتهاد إذ أكد مجلس الشورى في قرارات عديدة حق الادارة بتعديل العقد دون الرجوع الى أي نص، لأن التعديل يرتبط بطبيعة العقد الاداري².

وحذا مجلس الشورى اللبناني حذو الاجتهاد الفرنسي و جاء في القرار شركة قاديشا / للدولة للصادر في 6-10-1986 ما يلي:

"انه يوجد خصائص لامتياز للمرفق العام ناتجة في الوقت نفسه من موضوعه وطبيعته إذ أن الامتياز لأنه ينظم سير المرفق العام ، بهم الأفراد والمشاركين بصورة مباشرة ، وانه انطلاقاً من هذه الخصائص يقتضي تحديد حقوق وموجبات الأطراف المتعاقدين عندما يتطلب ترايد حاجات الجمهور توسيعاً للمرفق يتجاوز توقعات دفتر الشروط لأن مبدأ تكيف المرفق العام يجب أن يشكل للعنصر الأساسي لقواعد تفسير أي نص نظامي أو تعاقدي يتعلق بدفتر الشروط.

C E 10-1-1902 Gaz de Deville - les - Rouen p:5.

C E 12-5-1933 cie générale des eaux p:508.

C E 9-2-1951 ville de Nice.

C E 2-2-1983 Union des transports publics urbains .

القسم الثالث

طرق لإدارة المرفق العام

عند تعريف المرفق العام رأينا أنه يدار من قبل شخص عام (الدولة - البلدية - المؤسسات العامة) أو من قبل شخص خاص (فرد - شركة تجارية - شركة اقتصاد مختلط).

وطرق إدارة المرافق العامة تختلف باختلاف أنواعها، وبإمكان الدولة اعتماد الإدارة المباشرة أو تفويض لإدارة للمرفق العام إلى شخص طبيعي أو معنوي : إدارة غير مباشرة ، لمتياز ، شركة مختلطة.

وللادارة سلطة استثنائية في اختيار الطريقة المناسبة لإدارة المرفق العام باستثناء طبعاً المرافق الأمنية التي تدار دائماً مباشرة من الادارة. وهذا ما أكدته مجلس الشورى الفرنسي¹.

الفرع الأول: الإدارة المباشرة

عرف لعلامة Waline الإدارة المباشرة كما يلي:

ثمة إدارة مباشرة عندما يتولى الشخص العام مباشرة لإدارة المرفق العام وعلى مسؤوليته، باستعمال الاموال العامة اللازمة وبواسطة جهاز يعينه ويشرف عليه، ويتأمين كل ما يلزم لتسيير المرفق والاتصال مباشرة بالمستفيدين من المرفق العام ويتحمل المسؤولية عن الأضرار التي قد تلحق بالأشخاص للثلاثين من جراء عمل للمرفق العام.

Un service public est exploité en régie directe lorsqu'une personne publique se charge de le gérer elle-même , à ses risques et périls , en engageant les fonds nécessaires et en recrutant , dirigeant et salariant le personnel nécessaire , en achetant toutes les choses nécessaires au

C E 23-5-1958 . Amoudruz p:301.

C E 1-4 -1994. Comm. De Menton p:175 : " il n'est pas légalement possible pour un maire de conclure avec une société privée un contrat l'habilitant à exercer certaines activités de surveillance de l'ordre public dans la commune. Le service ne peut être assuré qu'en régie

fonctionnement, en entrant directement en relation avec les usagers du service public... en supportant elle-même et seule la responsabilité des préjudices causés aux tiers par le fonctionnement du service public (cité par Auby - Ducos - Ader Tome I p.87) .

ومعظم المرافق العامة تدار بهذه الطريقة.

في لبنان الادارة المباشرة تتم على صعيد مركزي بواسطة وزارات متخصصة ينسق بينها رئيس الحكومة الذي يعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل (المادة 64 من الدستور ف.7) و يتابع اعمال الادارات العامة والمؤسسات العامة.

يتولى الوزراء ادارة مصالح الدولة و يناط بهم تطبيق الانظمة والقوانين كل بما يتعلق بالامور العائدة الى ادارته. (المادة 66 من الدستور).

الوزير هو الرئيس التسلسلي الاعلى لادارته، له حق للتعيين والتأديب وإصدار التعليمات والمذكرات الأيلة لى تنسيق الاعمال بين كافة للوحدات الادارية التابعة لوزارته.

ولا يستطيع القيام بمهامه الا بمعاونة السلطات الاخرى: الادارات العامة. وتتألف الوزارة من مديريات عامة - مديريات - مصالح - دوائر وأقسام. ويشرف رئيس الجمهورية على كافة الاعمال.

إلى جانب الوزارات هناك هيئات استشارية (مجلس الخدمة المدنية، مجلس الشورى، هيئة لتنقيش المركزي ...).

على الصعيد الاقليمي، الادارة المركزية ممثلة بالمحافظ الذي يدير أجهزة الوزارات في المحافظة وله طبعاً صلاحيات واسعة. وفي القضاء يتولى القانمقام شؤون القضاء ممثلاً للسلطة المركزية.

وعلى الصعيد المحلي يتولى السلطة التنفيذية في البلدية رئيس للمجلس البلدي الذي ينفذ قرارات المجلس البلدي.

الفرع الثاني : الادارة غير المباشرة

أو الادارة ذات المنفعة (régie intéressée) كما يسميها Vedel ، Waline و Delvolvé ؛ في الادارة غير المباشرة، حسب Chapus ينشئ الشخص العام

المرفق وينظمه ويوكل لادارته الى شركة تستفيد من الارباح ولا تشارك في الخسارة التي يتحملها الشخص العام وحده.

يعطي هذا للنمط من الادارة المستثمر استقلالاً ادارياً ، وفي فرنسا الادارة غير للمباشرة معتمدة في مجال الجريدة الرسمية والنقد والأوسمة.

... " les journaux officiels ou les monnaies et médailles sont des régies indirectes"

في لبنان لجأت الدولة الى هذه الطريقة في إدارات حصر للتبغ والتبناك التي يديرها مجلس ادارة للريجي الذي حل محل إدارة الشركة المحتكرة والتي نظمت بالمرسوم الاشتراعي رقم 59/151.

وعند انتهاء مدة امتياز الشركة عادت للريجي الى المالك الاساسي: أي الدولة سنة 1979 ، كما صدر نظام إجراء ادارة حصر للتبغ والتبناك في 23-10-1992.

الفرع الثالث :المؤسسات العامة

الفقرة الاولى : تعريف المؤسسة العامة

في البداية لا بد من تعريف المؤسسة العامة وهذا ليس بالأمر السهل ، إذ لم يعرف المشرع ولا الاجتهاد - في فرنسا - للمؤسسة العامة بشكل واضح ودقيق، كما ولن ازدياد وتنوع المؤسسات العامة قد ساهما في تعقيد الامر. ولم يفلح الفقه من جهته في تعريف المؤسسة العامة.

للعلامة الفرنسي Hauriou عرف المؤسسة العامة بأنها "مرفق عام متخصص يتمتع بالشخصية المعنوية"¹ واعتمد للفقيهان De Laubadère و Waline هذا للتعريف ايضاً.

أما للعلامة Chapus فرأى أنه لا يوجد معيار للمؤسسة العامة واعتبر انها "شخص متخصص من أشخاص القانون العام وقد تخلق في تعريفه عن عنصر المرفق العام. كما وأكد وجود لزمة في مفهوم المؤسسة العامة :

M Hauriou – précis de droit administratif – 12e édition p:280.

"l'établissement public est un service public spécial personnalisé."

Il n'y a pas de critère de l'établissement public. Sans doute, on sait qu'un établissement public est une personne publique spécialisée, mais cette définition est pauvre. elle ne contient aucune donnée susceptible de servir de mode de reconnaissance du caractère public d'une institution spécialisée.

Pour reprendre le terme par lequel le professeur Roland Drago a caractérisé, dans son ouvrage classique cette situation, il y a une "crise" de la notion de l'établissement public. On peut dire aussi que cette situation traduit le fait qu'il n'existe pas de "modèle de l'établissement public"¹

واعتبر العلامة Drago ان ظهور المؤسسات العامة للصناعية والتجارية فجر مفهوم المؤسسة العامة و تسبب بهذه الأزمة².

في البدلية كانت المؤسسة العامة شخص من أشخاص القانون العام، وتخضع من حيث تنظيمها ووسائل عملها للقانون العام.

غير ان هذا الامر تغير بعد ظهور المؤسسات التجارية والصناعية التي باتت تخضع للقانون الخاص من حيث نشاطها.

وقال العلامة De Laubadère ان أزمة المؤسسة العامة ليست سوى مظهر من أزمة المرفق العام التي حصلت بعد إنشاء المرافق العامة التجارية والصناعية.

في لبنان، وقبل صدور نظام المؤسسات العامة اعتبر مجلس الشورى ان المؤسسة العامة هي مصلحة من مصالح الدولة فصلت عن المصالح الاخرى او أنشئت منها لتحقيق أغراضها وفقاً لأنظمة خاصة مستقلة عن أنظمة الدولة، وبهذه الصفة يكون لها ميزانية خاصة وأموال خاصة لها صفة الاموال العامة، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري، ويقوم على ادارتها موظفون عموميون يعينون وفقاً لنظامها الخاص الذي يحدد مدى استقلالها عن الدولة. وعليه يكون للصندوق للمستقل للأبنية المدرسية والملاعب الرياضية مؤسسة عامة.

¹ R. Chapus : Droit administratif général 9e édition, Tome I p:160.

² Drago: les crises de la notion d'établissement public 1950 - " l'apparition des établissements publics industriels et commerciaux a jeté un trouble dans la théorie générale de l'établissement public qu'elle a en quelque sorte fait éclater ".

(قرار رقم 360 تاريخ 3-4-1957 مراجعة تفسير بشأن الصندوق للمستقل
الأبنية المدرسية).

بالنسبة للتشريع عرف المرسوم الاشتراعي رقم 150 الصادر في 12-6-1959
للمصالح المستقلة في المادة الاولى كما يلي :

"المؤسسات التابعة للدولة والبلديات التي تتمتع بالشخصية المعنوية
والاستقلال المالي وقد حددت غاياتها عند انشائها".

أما المرسوم رقم 6474 الصادر في 26-1-1967 بناء على القانون رقم 7
(والذي ألغى المرسوم الاشتراعي رقم 150) فقد عرف المؤسسة العامة في مادته
الاولى على الشكل التالي:

"تعتبر مؤسسات عامة ومصالح مستقلة المؤسسات العامة والمصالح المستقلة
التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وقد حددت غاياتها عند
إنشائها".

وأخيراً للمرسوم رقم 4517 الصادر في 13-12-1972 والذي ألغى المرسوم
السابق (رقم 6474) نص في مادته الاولى على ان " المؤسسات العامة تشمل
أشخاص القانون العام للمستقلين عن الدولة والبلديات".

وعرفها في مادته الثانية بقوله:

" تعتبر مؤسسات عامة بمقتضى أحكام هذا المرسوم المؤسسات العامة التي
تولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالي و الاداري".

وأشار في مادته الثالثة الى أنه:

"يجب أن يتضمن نص الانشاء غاية المؤسسة العامة".

وهذا المرسوم حدد كما نلاحظ عناصر المؤسسة العامة، وهذا ما دفع للفقيه
في لبنان الى تعريف المؤسسة العامة بأنها : مرفق عام متخصص يتمتع بالشخصية
المعنوية والاستقلال المالي والاداري.

هذا التعريف يتماشى و للتعريف الذي كان سائداً في فرنسا في القرن التاسع
عشر وبداية لقرن العشرين في الاجتهاد منذ قرار Association syndicale du

canal de Gignac الصادر في 9-12-1899 ، وأيضاً في الفقه ¹ Hauriou و ² Jéze :
المؤسسة العامة هي مرفق عام ذو ذمة مالية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية
واعتمد المعنى ذاته الاستاذ Romieu ³ حسب الاجتهاد والفقه الأنفي الذكر كانت
المؤسسة العامة تعرف في فرنسا "بالمرفق العام الذي يتمتع بالشخصية المعنوية".

غير ان هذا التعريف عدل فيما بعد بموجب قرارات عديدة نذكر منها على
سبيل المثال :

C E 13-5-1938 Caisse Primaire "Aide et Protection".

C E 31-7-1942 Montpeur .

C E 5-5-1944 Bouguen.

C E 13-1-1961 Magnier.

لن مجلس الشورى الفرنسي في قرار Montpeur اعتبر ان المشترع لم
يجعل من لجان التنظيم وهي أشخاص من القانون الخاص - مؤسسات عامة مع
أنها تشارك في تنفيذ مرفق عام ⁴ لان القضاء الاداري الفرنسي أكد ان المرافق
العامة لا تدار فقط من قبل الدولة بل من قبل المؤسسات الخاصة أيضاً وحتى
الأفراد ⁵.

وأشاد العلامة De Laubadère بهذا الاجتهاد اذ رأى فيه محاولة من مجلس
الشورى لاعطاء المؤسسة العامة تعريفاً ضيقاً من شأنه اعادة العمل بالمفهوم
الاساسي للمؤسسة العامة.

وعملأ بهذا الاجتهاد يمكن تعريف المؤسسة لعامة في فرنسا بأنها "شخص
منخصص من أشخاص القانون للعام يتمتع بالاستقلال المالي والاداري"
(Chapus - Delvolvé).

M Haunou -ouvrage précité

G- Jéze : Les principes généraux du droit administratif, 3e édition 1930 , Tome II.

"ce qui caractérise l'établissement public c'est d'être une personne morale créée pour la
gestion d'un service public".

(conclusion caisse des Ecoles du 6e arrondissement de Paris C E 225-1903).

Le conseil d'Etat a considéré que le législateur n'a pas fait des comités d'organisation des
établissements publics, alors qu'ils sont chargés de participer à l'exécution d'un service
public.

L'arrêt Montpeur fait perdre à l'établissement public sa définition traditionnelle de service
public doté de la personnalité morale .

G. A. J. A 10e édition p.336

C E Etablissement Vézia 20-12-1935 R.P 1212

وتؤلف المؤسسات العامة نوعاً من أنواع اللامركزية المرفقية.

وتجدر الإشارة الى ان للمؤسسات العامة التي أنشئت في فرنسا منذ القرن التاسع عشر أخذت تزداد وتتطور في القرن العشرين خصوصاً بعد التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي حصلت بعد الحربين العالميتين ، مما اضطر الدولة الى تطوير مهامها والتدخل في مجالات عديدة كانت متروكة للمبادرة الفردية. لذلك أنشئت المؤسسات العامة في كل قطاعات الادارة تقريباً وحلت المؤسسات العامة التجارية والصناعية محل القطاع الخاص بعد أن استردت الدولة المشاريع الاستثمارية من الشركات الخاصة عند انتهاء مدة الامتياز وايضاً على أثر عمليات التأميم التي تمت في فرنسا في حقبات مختلفة: بين (1935-1936) (1945-1946) وسنة 1982 بعد فوز الاشتراكيين في انتخابات سنة 1981. كما وان عدد للمؤسسات العامة تقلص قليلاً بعد صدور قوانين الخصخصة سنة 1986 و 1993 بعسد نجاح الاكثرية اليمينية في الانتخابات.

فقد أعاد القانون الذي صدر سنة 1986 الى القطاع الخاص بعض المؤسسات العامة في مجالات عديدة (صناعية - مصرفية - إعلامية - تأمين ... الخ...) نذكر منها على سبيل المثال :

Compagnie Générale d'électricité, So de télévision TFI, Havas - Elf Aquitaine etc...

ولستمر هذا الأمر بعد صدور القانون الاخير في 19-7-1993 ولا يزال إذ أعلنت الحكومة الفرنسية مؤخراً بتاريخ 15-9-2000 عن بيع 10% إضافية من رأس مال مؤسسة :

Thomson Multimedia (T. M. M).

و حالياً تلجأ معظم الدول الى المؤسسات العامة لادارة بعض المرافق العامة، فهي تخفف من أعباء السلطة المركزية.

إضافة الى ذلك إن منح هذه المؤسسات العامة الشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والاداري يسمح لها بالتعامل بمرونة اكثر من باقي المرافق العامة.

وكما رأينا سابقاً لم تُشد الدولة اللبنانية عن القاعدة وعلى غرار باقي الدول ولا سيما فرنسا اعتمدت اللامركزية المرفقية لإدارة مراقبتها وبدأت بإنشاء المؤسسات العامة في مطلع الخمسينيات¹.

وبالرجوع إلى نص نظام المؤسسات العامة في لبنان (المرسوم 72/4517) الذي حدد عناصر هذه المؤسسة، نرى أن النقاط القانونية التي يمكن أن يثيرها موضوع نشأة المؤسسات العامة تتعلق بالمرفق العام والشخصية المعنوية وغاية المؤسسة.

الفقرة الثانية : نشأة المؤسسة العامة

1. المرفق العام:

المرسوم رقم 4517 الصادر في 13-12-1972 هو الذي يرعى المؤسسات العامة في لبنان باستثناء البعض منها كما ورد في المادة 40 :

"يبقى كل من مصرف لبنان والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة والمجلس الوطني للبحوث العلمية ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت والجامعة اللبنانية والمركز التربوي للبحوث والانماء خاضعاً لقانون إنشائه وللنصوص التنظيمية الصادرة تطبيقاً له".

¹ قبل صدور النظام العام للمؤسسات العامة، أنشئت بعض المؤسسات نذكر منها :

1 - القانون الصادر في 11-1-1951 الذي أنشأ مصلحة مياه بيروت والذي عدل في 13-12-1996 بموجب المرسوم رقم 9626 "مصلحة مياه بيروت وجبل لبنان".

والمرسوم 9627 الصادر في 13-12-1996 الذي أنشأ مصلحة مياه لبنان الشمالي.

والمرسوم 9629 الصادر في 13-12-1996 الذي أنشأ مصلحة مياه البقاع الشمالي.

والمرسوم 9630 الصادر في 13-12-1996 الذي أنشأ مصلحة مياه لبنان الجنوبي.

2 - القانون الصادر في 7-7-1954 الذي أنشأ مصلحة الكهرباء والنقل المشترك.

3 - القانون الصادر في 14-7-1954 الذي أنشأ المصلحة الوطنية لنهر الليطاني والمعدن بالمرسوم رقم 9631 الصادر في 13-12-1996.

4 - المرسوم رقم 10331 الصادر في 13-9-1955 الذي أنشأ مصلحة مياه طرابلس.

5 - القانون الصادر في 11-2-1956 الذي أنشأ مكتب الحرير.

6 - المرسوم الاشتراعي رقم 55 الصادر في 14-6-1956 الذي أنشأ مصلحة الانعاش الاجتماعي.

7 - المرسوم الصادر في 29-7-1958 الذي أنشأ مصلحة ري انقاسمية ورأس العين.

8 - المرسوم رقم 1459 الصادر في 8-9-1959 الذي أنشأ مصلحة كهرباء جزين.

9 - المرسوم رقم 1489 الصادر في 10-6-1959 الذي أنشأ مصلحة مياه جبل عامل.

بالنسبة لطرق انشاء المؤسسة العامة كان المرسوم الاشتراعي رقم 150 الصادر سنة 1959 ينص على ان المؤسسة العامة تنشأ وتلغى بقانون وكذلك القانون الصادر سنة 1966 والمنفذ بالمرسوم 67/6474. غير ان المرسوم 72/4517 نص في مادته الثالثة على ان المؤسسات العامة تنشأ وتلغى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء مما بسط اصول انشاء المؤسسات العامة الأمر الذي ساعد على زيادة عددها في لبنان وهو يناهز حالياً السبعين. وقد تقلص هذا العدد بسبب الخصخصة وبسبب دمج المجالس (دمج مجلس تنفيذ المشاريع الانشائية ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت بمجلس الانماء والاعمار).

يختلف الوضع في فرنسا الى حد ما، فقبل صدور الدستور الفرنسي سنة 1958 كانت المؤسسات العامة تنشأ بقانون يحدد غرضها والمبادئ التي تخضع لها، عملاً بالمادة 205 من القانون الصادر في 13-7-1925، ولكن بعد صدور دستور الجمهورية الخامسة تغير الوضع اذ أعطت المادة 34 من الدستور للسلطة التشريعية صلاحية انشاء الفئات الجديدة من المؤسسات العامة التي لا يمكن ربطها بفئة موجودة اصلاً، اما المؤسسات العامة التي تنتمي الى فئة موجودة فيعود انشاؤها الى السلطة التنفيذية. ولقد عرف المجلس الدستوري في قرارات عديدة "الفئة" واعتبر ان المؤسسات العامة التي تنتمي الى نطاق جغرافي واحد (أي تخضع لوصاية الدولة او البلديات) وتمارس الاختصاص نفسه تدخل في فئة واحدة و بهذا الخصوص ورد في كتاب Chapus ما يلي:

Chapus : ouvrage précité p338

La loi du 25/7/1925 (article 205) avait réservé à la loi la création des établissements publics nationaux.

Cet état de droit a été modifié par la constitution de 1958 qui limite la compétence du parlement en matière de création d'établissements publics (nationaux et locaux).

Aux termes de l'article 34 de la constitution, il n'appartient au législateur que de fixer les règles concernant la création des catégories d'établissements publics.

Et selon l'état actuel de la jurisprudence du conseil constitutionnel, relèvent de la même catégorie les établissements publics qui se ressemblent a deux points de vue :

D'une part, ils doivent avoir le même rattachement territorial (être des établissements nationaux ou départementaux), d'autre part, ils doivent avoir une spécialité analogue.

CC 25-7-1979 Agence nationale pour l'emploi.

CC 5-12-1989 Institut national de la consommation

Ainsi l'agence nationale pour l'emploi entre dans une catégorie déjà représentée...

D'une façon générale , il en va de même pour les établissements dont on se proposerait la création et qui entreraient dans une véritable série : c'est au pouvoir réglementaire qu'il appartiendrait de décider cette création

بعد طرق الانشاء نعود الى عنصر المرفق العام ، ونذكر ان المادة الثانية من المرسوم رقم 72/4517 تنص على أنه بمقتضى هذا المرسوم " تعتبر مؤسسات عامة المؤسسات التي تولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي والإداري " .

ويكون بذلك قد أضاف الإستقلال الإداري إلى الإستقلال المالي المنصوص عليه في المرسوم الإشتراعي رقم 59/150 وللمرسوم 67/6474 وأيضاً عنصر المرفق العام في تعريف المؤسسة العامة.

نستنتج من هذا للنص أنه لكي تصنف المؤسسة عامة ولكي يعتبر إنشاؤها صحيحاً يجب توفر للعناصر المذكورة آنفاً.

ميز عنصر المرفق العام المؤسسة العامة عن المؤسسة ذات المنفعة العامة، وعرفت المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي رقم 98 للصادر في 16-9-1983 المؤسسة ذات المنفعة العامة بأنها: "كل مؤسسة أو جمعية تهدف إلى تلبية إحدى احتياجات المجتمع". هذا ما أكدته الإجتهد الفرنسي منذ القرارات للصادرة في :

Cass . civ . 5-3-1856

Cass . civ 8-3-1856

حيث قررت محكمة التمييز الفرنسية " إن إمكانية إلقاء الحجز على أموال صناديق للتوفير التي أنشئت للمنفعة العامة يجعل منها مؤسسات خاصة " ¹.

(إن المؤسسة ذات المنفعة العامة هي مؤسسة خاصة ولا تدير مرفقاً عاماً رغم علاقتها بالمصلحة العامة). إلا أنه ليس من السهل دائماً التمييز بين المؤسسة

¹ Les caisses d'épargne créées dans un but d'intérêt général et d'utilité publique sont néanmoins des établissements privés.

العلمة والمؤسسة للخاصة خصوصاً في حال عدم وضوح نص الإنشاء. فلذا صدر النص خالياً من الإشارة إلى عنصر المرفق العام، كان على القاضي البحث عن توفره من خلال معايير معينة ويرفض مجلس شوري الدولة اعتماد معيار واحد¹.

لذلك على القاضي الرجوع إلى نية المشرع وطبيعة النشاط الذي تمارسه المؤسسة. هل تتبع معايير للمرفق العام؟ هل هدف عملها هو المصلحة العامة؟.

يجب أيضاً البحث عن كيفية التنظيم ومسير العمل في المؤسسة. هل هي قواعد شبيهة بقواعد تنظيم ومسير العمل في المرفق العام؟ هل تتمتع بامتيازات السلطة العامة؟ (أي عدم جواز الحجز على أموالها - إصدار أوامر تحصيل - فرض رسوم - تنفيذ جبري) ... هل تخضع للرقابة؟.

وإذا كانت هذه العناصر متوفرة تكون المؤسسة عامة، وعلى سبيل المثال ورد في القرار رقم 58 الصادر عن مجلس شوري الدولة اللبناني بتاريخ 28-12-1992 (المفوض المتقاعد كبا / صندوق احتياط المديرية العامة لقوى الأمن مجلة القضاء الإداري رقم 7 ص: 122).

بما أن اجتهاد هذا المجلس قد استقر فيما خص للتعريف بين أنواع المؤسسات لجهة عدّها بين أشخاص القانون العام أو للقانون الخاص على وجوب الرجوع إلى مجموعة من المعايير والتوفيق بينها لاستنباط صفة المؤسسة من خلال الشبه الأقرب بينها وبين الجماعة العامة والخاصة معتبراً أنه إذا كان لنوع التشريع المنشئ للمؤسسة قوة القانون وإذا كانت المؤسسة تضطلع بمرفق عام أو بشيء من إمتيازات السلطة العامة أو تخضع للوصاية الإدارية فإن ذلك يعد شرطاً كافياً لعد المؤسسة من أشخاص القانون العام ...

وبما أنه ليس في المرسوم الذي أنشأ صندوق احتياط قوى الأمن الداخلي رقم 7847 أو تعديله بالمرسوم رقم 9210 تاريخ 22-2-1982 ما يشير إلى إخضاع هذا الصندوق إلى أية وصاية إدارية وأن تولي بعض الموظفين التابعين إلى بعض وحدات قوى الأمن الداخلي إدارة تفتيش صندوق الاحتياط... لا يشكل المعيار الكافي للقول بأن الصندوق المذكور يتمتع بامتيازات السلطة العامة.

¹ م. ش. قرار رقم 11074 - المستدعية : الدولة اللبنانية مراجعة نفعاً للقانون 19-1-1977.
م. ش. قرار كبا / صندوق احتياط المديرية العامة لقوى الأمن 28-12-1992.

وبالإستناد إلى ما تقدم لا يمكن اعتبار صندوق احتياط قوى الأمن الداخلي من أشخاص القانون للعام بل من نوع الجمعية الخاصة التي تخضع للقضاء العدلي¹.

تجدر الإشارة إلى أن مجلس الشورى كان يركز على المنشأ أي إذا أنشئت المؤسسة من قبل الدولة تكون مؤسسة عامة ، أما إذا كانت منشأة بمرادة خاصة تكون عندئذ مؤسسة ذات منفعة عامة وتخضع للقضاء العدلي.

أحياناً أخرى اعتمد مجلس الشورى معيار القاطنين على إدارتها إذا كانوا من الموظفين اعتبرت مؤسسة عامة : (أبو شقرا / الدولة 15-10-1957 م. أ. 1957 ص: 228).

وجاء في هذا القرار ما يلي : " لأن مجلس إدارة جمعية قوى الأمن الداخلي مؤلف من موظفين تكون الجمعية مؤسسة عامة " .

في قرارات أخرى ركز مجلس الشورى على نية المشرع كما في القرار نجيم / المصلحة الوطنية لنهر الليطاني 24-1-1975 لكن كما رأينا عاد مجلس الشورى عن اجتهاده للسابق في القرار 110/74 الصادر في 19-1-1977.

في فرنسا أيضاً ركز الاجتهاد على عنصر المرفق للعام ولامتيازات السلطة العامة

T . C . Association syndicale du canal de gignac 9-12-1899 R . 731.

في هذا القرار اعتبرت محكمة حل الخلافات الفرنسية أنه بما أن هدف الرابطة النقابية للمالكين هو حماية الأراضي من الفيضانات والحرائق وأيضاً القيام بأعمال من شأنها تحسين الأملاك الخاصة ومنها الري.

وبما أن الرسوم المفروضة على الأعضاء تقبى الضرائب ، وبما أنه يحق للمحافظ التدخل في إدارتها ومولزنتها لهذا صنفته هذه للرابطة مؤسسة عامة.

أكد مجلس الشورى للفرنسي هذا الإتجاه في قرارات عديدة¹ منها للقرار Navizet الذي أكد على عنصر المرفق للعام² وكذلك محكمة التمييز

¹ C E Brincat 20-6-1919 R . P : 535.

C E Barrot 23-12-1957 R . P : 675.

² C E Navizet 3-11-1959 : L'institut national des appellations d'origine ... Exerce une activité d'intérêt général ayant le caractère d'un service public administratif et qu'il participe à l'exercice du pouvoir réglementaire .

الفرنسية¹ : إن الشركة الوطنية للمؤسسات الصحفية (الملغاة حالياً) لا تتوخى الربح وتؤمن مرفقاً عاماً وتتمتع بامتيازات السلطة العامة ... التنفيذ للجبري، إدارتها خاضعة للرقابة بما فيها ديوان المحاسبة. لذلك فهي مؤسسة عامة رغم تسميتها (شركة).

La S N E P n'a pas de but lucratif et assure un service public , qu'elle est investie de certaines prérogatives de puissance publique de recouvrer ses créances par voie d'état exécutoire . sa gestion est assujettie à différents contrôles publics, celui de la cour des comptes .

Aussi en dépit de sa nomination de société la cour reconnaît en elle un établissement public.

لكن بعد التطور الذي حصل في اجتهاد مجلس الشورى الفرنسي بالنسبة لتعريف المرفق العام وخصوصاً بعد قرارات Montpcur , Vézia , Bouguen التي اعتبرت المرافق العامة غير محصورة بأشخاص القانون العام ، ويمكن أن تدلر من قبل أشخاص القانون الخاص وحتى الأفراد ، بعد ذلك ورغم توفر عنصر المرفق العام وامتيازات السلطة العامة رفض مجلس الشورى تصنيف بعض المؤسسات عامة.

أكد مجلس الشورى مثلاً في قرار Magnier الصادر في 13-1-1961 أن مجموعات الدفاع ضد أعداء المزعزعات تقوم بمهمة مرفق عام وتتمتع بامتيازات السلطة العامة وامتياز فرض للضرائب ، غير أنها تتشأ وفقاً لقانون النقابات المهنية وهذه النقابات هي من أشخاص القانون الخاص لذا تعتبر مؤسسات خاصة².

وهذا ما أكدته أيضاً محكمة حل للخلافات للفرنسية في قرار صادر في 20-11-1961³ اعتبرت فيه أن للمركز الاقليمي لمكافحة السرطان هو مؤسسة خاصة رغم أنه يقوم بمهمة مرفق عام ، لأنه يتضح من أحكام القانون أن للمشترع

¹ Cass civile 9-7-1951 S N E P D. 1952 p: 141.

² C.E. Magnier 13-1-1961 R p:33

les groupements de défense contre les ennemis des cultures assurent un service public administratif et sont investies de diverses prérogatives de puissance publique (monopole , financement fiscal ...) mais la loi dispose qu'ils se constituent conformément à la législation des syndicats professionnels or les syndicats professionnels sont des institutions de droit privé.

³ TC 20-11-1961 centre régional de lutte contre le cancer . "Eugene Marquis" R 879

أراد أن يجعل من هذا المركز مؤسسة خاصة تحكم العلاقة بينه وبين مستخدمي قواعده القانون الخاص. ولا يزال الاجتهاد مستمراً¹.

نستنتج مما تقدم أن معيار المرفق العام هو عنصر أساسي لتصنيف المؤسسة للعامة في لبنان إلا أنه ليس كافياً إذ يجب اعتماد معايير أخرى كما رأينا سابقاً. أما في فرنسا فالوضع مختلف، ووجود المرفق العام ليس حاسماً لتصنيف المؤسسة للعامة.

ويجب التتويه هنا بدور القاضي الفرنسي، فهو عندما يصنف المؤسسة يوازن بين عناصر القانون العام وعناصر القانون الخاص المتشابهة في المؤسسة، أي طريقة إنشائها - نظام موظفيها - الرقابة عليها - امتيازات السلطة العامة لن وجدت وبعدها يختار الحل الملائم. فإذا قدر أن المصلحة للعامة ومصلحة المؤسسة تقضي بأن تعتبر مؤسسة عامة مع للتنازع القانونية للمرتبة على ذلك أي الإستقلال المالي والإداري عمد إلى تصنيفها مؤسسة عامة.

هذا ما حصل في قرار De la Bigne de Villeneuve² في هذا القرار اعتبر مجلس الشورى أن مدرسة الحقوق في القاهرة التي أنشئت بمبادرة فردية (جميعية) هي مؤسسة عامة نظراً لهدفها وتنظيمها ومساهماتها في تسيير مرفق عام التعليم العالي الفرنسي.

Le conseil d'Etat a jugé que l'école Française de droit du caire (qui existait alors) était un établissement public en dépit , Constituée sous forme d'une association , elle ait dû son existence à une initiative privée : En raison de son but de son organisation et du régime de recrutement de son corps enseignant , elle doit être regardée comme un établissement public participant au service public de l'enseignement supérieur .

في هذه القضية اختار مجلس الشورى الحل الملائم لتحسين وضع المدرسة علماً أن الاجتهاد السابق اعتبر أنه إذا كانت المبادرة في إنشاء المؤسسة خاصة تكون المؤسسة خاصة.

CE 21-6-1912 Pichot R . P . 711.

بعد معالجة عنصر المرفق العام ننتقل إلى العنصر الثاني.

¹ T C 4-5-1987 du Puy de clinchamps R p : 601.

fC 26-1-1991 Mescle Jc p 1991 IV p : 340 .

² CE 24 12-1937 De la Bigne de Villeneuve D . 1938 p : 185

2 - الشخصية المعنوية :

لشخصية المعنوية هي للعنصر الأساسي الذي يبحث القاضي عن توفره في نص الإنشاء كي يتمكن من تصنيف المؤسسة. إذ أن للشخصية المعنوية هي التي تميز المؤسسة العامة عن باقي المرافق العامة. في الوقت الذي تبقى فيه المرافق العامة تابعة للدولة، تتمتع المؤسسة العامة باستقلال مالي وإداري، أي لها ذمة مالية خاصة وموازنة مستقلة وتخضع لأنظمة خاصة بها وتتقاضى أمام المحاكم. وبهذا للخصوص يؤكد العلامة Chapus (في المرجع المذكور سابقاً ص 147).

On ne peut avoir à s'interroger vraiment sur le caractère d'une institution spécialisée que si elle est bien une institution dotée de la personnalité morale .

En effet si elle en est dépourvue , elle ne constitue qu'un des rouages d'une personne morale , et ce rouage est un organisme public ou bien privé selon qu'il est incorporé à une personne de droit public ou à une personne de droit privé .

إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً وتبقى للمؤسسة العامة خاضعة لوصاية السلطة المركزية التي تعين أعضاء مجلس إدارتها والمدير العام وتحدد نظامها وملاكاتها.

تمنح للشخصية المعنوية بنص قانوني أو بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء (منذ صدور المرسوم 72/4517) ولكن ماذا عند سكوت المشرع عن منح الشخصية المعنوية في نص إنشاء مؤسسة ما؟.

قبل صدور النظام العام للمؤسسات العامة اعتبر مجلس الشورى أن بعض المؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية حتى ولو لم ينص القانون على إعطائها صراحة الشخصية المعنوية، لأن الاجتهاد وجد أن النصوص المتعلقة بالمؤسسات المذكورة انطوت على إعطائها مقومات الشخصية المعنوية.

(قرار رقم 83 لجنة إدارة واستثمار مياه الشفة في شمسين /بركات تاريخ 31-5-1975 م.أ.ص 84).

لكن حالياً لا يعترف مجلس الشورى في لبنان بالشخصية المعنوية إلا إذا نص عليه القانون :

"إن الشخصية المعنوية العامة لا تنشأ إلا بنص تشريعي وهو غير متوفر بالنسبة إلى مشروع مياه أدونيس التابع لوزارة للموارد المائية والكهربائية¹ . ولا يزال الاجتهاد مستمراً² .

لكن في فرنسا يترك المشتري أحياناً للقاضي مهمة تصنيف المؤسسة، وفي بعض القرارات اعتبر مجلس الشورى الفرنسي أن المؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية حتى ولو لم ينص قانون الإنشاء على إعطائها إياها صراحة، مستنجاً ذلك من تنظيمها وطريقة عملها ومن الاستقلالية المالي والإداري.

ويعطي للقاضي الفرنسي لكل حالة الحل الملائم، وإذا قدر أن للمصلحة العامة تقضي بأن تمنح مؤسسة ما الشخصية المعنوية كي تتمكن من العمل بطريقة مستقلة، قرر اعطاءها ضمناً الشخصية المعنوية. ونذكر على سبيل المثال القرار Paternoster فقد قرر مجلس الشورى منح الشخصية المعنوية لشبكة سكة الحديد نسبة لأهمية دورها³ ورفض منحها في قرارات أخرى مثلاً قرار Barrot⁴ رفض منح الشخصية المعنوية بسبب تنظيم طبيعة عمل المؤسسة:

"Les institutions en cause ne peuvent être tenues pour des établissements publics que si cette qualité résulte de la nature même des règles concernant leur organisation et leur fonctionnement " .

وأيضاً في قرار Pierre et Cristal⁵ لأن الدولة هي المسؤولة عن الأضرار الناتجة عن عمل اللجنة.

¹ قرار رقم 15 تاريخ 22-1-1987 جوزيف الهاشم / الدولة .

م. ق. 1 رقم 4 صفحة 20 .

² قرار رقم 150 تاريخ 9-11-1987 البعينو / الدولة ومشروع أنونيس .

م. ق. أ رقم 4 صفحة 249 .

- قرار رقم 125 تاريخ 26-5-1988 ضو/الدولة ومشروع مياه أنونيس.

م. ق. أ رقم 5 صفحة 213 .

- قرار رقم 335 تاريخ 18-3-1997 للسلفاني /الدولة - المشروع الأخضر .

م. ق. أ رقم 12 صفحة 353 .

³ C. E- Paternoster : 20-1-1906 R D P 1906 p 63

⁴ C. E Barrot : 13-12-1975 p 675.

⁵ C. E société Pierre et Cristal 22-6-1984 p 731

" Relativement à la commission des opérations de bourse : réponse négative confirmée par le fait que c'est la responsabilité de l'Etat qui est engagée par le fonctionnement dommageable de la commission .

ويستحسن أن يحدو مجلس الشورى اللبناني حذو المجلس الفرنسي على هذا الصعيد وعدم الإكتفاء بالنص التصريح على منح الشخصية المعنوية ، بل عليه التأكيد من وجود بعض المعايير كتنظيم المؤسسة ونوعية نشاطها والاستقلال المالي والإداري التي تنطوي على إعطائها مقومات الشخصية للمعنوية وعندئذ اتخاذ القرار الملائم الذي تتطلبه المصلحة العامة أي منحها الشخصية المعنوية. لو رجعنا إلى القرار رقم 335 السلفي / الدولة - للمشروع الأخضر لوجدنا أن مجلس الشورى قد قرر ما يلي :

‘ يعتبر المشروع الأخضر إدارة تابعة لوزارة الزراعة ولا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة ... ‘ .

لكن المادة الأولى من نظام المشروع الأخضر تنص على أنه ‘ يحدث في وزارة الزراعة مكتب خاص يوكل إليه درس وتنفيذ مشروع إستصلاح الأراضي (المشروع الأخضر) ويتمتع بصلاحيات إدارية ومالية خاصة ‘ .

لقد كان بإمكان مجلس الشورى خدمة للمصلحة العامة ونظراً لما تقوم به هذه المؤسسة من خدمات للمزارعين أن تمنحها الشخصية المعنوية لتسهيل مهامها وتوفير مشقات كثيرة على أصحاب العلاقة. سيما وأن مجلس الشورى كان قد اعتبر في قرارين سابقين أن المشروع الأخضر يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري ¹.

ويترتب على منح الشخصية للمعنوية نتائج قانونية عديدة نذكر منها :

أولاً : منح المؤسسة أجهزة خاصة بها تتكون من مجلس تقييري وسلطة تنفيذية تمكنها من إدارة شؤونها بنفسها.

وللمؤسسة موظفون ومستخدمون مرتبطون مباشرة بها وبهذا الخصوص أكد مجلس الشورى ما يلي :

يستناد من أحكام للنظام العام للمؤسسات العامة أن مستخدمي المؤسسات العامة ينتمون إلى ملاكات مستقلة عن ملاكات الإدارات العامة في الدولة.

يترتب على ذلك عدم جواز نقل الموظفين من ملاك المؤسسة العامة إلى ملاكات الإدارات العامة أو بالعكس ... ².

¹ م. ش. الحميني / الدولة تاريخ 1-6-1971 م. 1-1971 ص 197 .

م. ش. مرانيوس / الدولة - وزارة الزراعة .. لإدارة المشروع الأخضر 20-3-1978 .

² م. ش. بونهد / الدولة تاريخ 9-3-1989 .

ثانياً : للمؤسسة العامة نمة مالية مستقلة تضم المال المنقول وغير المنقول ولها موازنة خاصة بها مستقلة عن موازنة الدولة.

وهذه الموازنة تتغذى من الرسوم التي تفرض على المنتفعين وأيضاً من مساعدات الدولة والقروض ومن الهبات.

ثالثاً : إلى جانب الإستقلال الإداري والمالي وحق قبول الهبات، لا بد من منح المؤسسة حق التقاضي للدفاع عن مصالحها. نذكر على سبيل المثال القرار قانصو / الجامعة اللبنانية وجاء فيه ¹ :

للجامعة اللبنانية الشخصية المعنوية سنداً لأحكام القانون الصادر بتاريخ 26-12-1967 وهي إذ تتمتع بالإستقلال الإداري والمالي تجب مقاضاتها بالذات بالقرارات التي تصدر عنها. وليس من شأن تغذية موازنتها باعتمادات مرصدة من موازنة الدولة العامة التأثير على استقلالها وعليه تكون المراجعة المقدمة بوجه الدولة مردودة لعيب انتفاء الصفة:

الشخص المعنوي ينشأ إذن لممارسة نشاط محدد تحقيقاً لغاية معينة وبالتالي فإن التخصص هو من مميزات المؤسسة العامة.

3 - الغاية أو التخصص :

كما ذكرنا سابقاً عرف قسم من الفقه الفرنسي للمؤسسة العامة بأنها مرفق عام متخصص يتمتع بالشخصية المعنوية (De Laubadère, Hauriou , Walinc) وقسم آخر اعتبرها شخصاً متخصصاً من أشخاص القانون العام (- Chapus Delvolvé).

والتخصص هو الذي يميز المؤسسة العامة عن باقي أشخاص القانون العام :

الدولة والبلديات التي تقوم بنشاطات متعددة ومتنوعة، فنشاط الدولة يتسم بالشمولية.

في لبنان عرف المرسوم الإشتراعي رقم 59/150 المصالح المستقلة بأنها المؤسسات التابعة للدولة والبلديات التي تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وقد حددت غاياتها عند إنشائها.

أما المرسوم رقم 67/6474 فعرف المؤسسة العامة كما يلي :

¹ م. ثن. قانصو / الجامعة اللبنانية 7-7-1975 .

تعتبر مؤسسات عامة ومصالح مستقلة المؤسسات العامة والمصالح المستقلة التي تتمتع بال شخصية المعنوية والاستقلال المالي وقد حددت غاياتها عند إنشائها : وحددت غاياتها كما يلي :

أ - أما بتنفيذ برامج أشغال كبرى ذات منفعة وطنية معدة للاستثمار يتطلب تنفيذها إمكانات فنية وإدارية تفوق إمكانات الإدارات العامة والبلديات.

ب - إما باستثمار مؤسسة زراعية أو صناعية أو تجارية في سبيل الصالح العام.

ج - إما القيام بأبحاث إقتصادية أو علمية الغاية منها إنماء للمولود الوطنية وتحسين استثمارها.

د - إما بتنفيذ برامج لإنعاش إجتماعي في البلاد.

هـ - إما بتنفيذ مشاريع إنماء وتجهيز أو سوى ذلك من المشاريع الكبرى في مختلف المرافق العامة يحددها قانون إنشائها.

إن هذا المرسوم حدد حصرياً غايات المؤسسة العامة ، غير أن المادة الثالثة من المرسوم رقم 72/4517 وفي الفقرة الثانية منها يفرض أن " يتضمن نص إنشاء المؤسسة العامة تحديد نوعها وغاياتها ومهمتها ومركز نطاق عملها والوسائل الفنية والإدارية والمالية اللازمة " وبالتالي لم تعد سلطة إنشاء المؤسسة العامة مقيدة فيما يخص غايات المؤسسة العامة.

وطبقاً لتحديد الغاية يعني تحديد تخصص المؤسسة العامة. والهدف الأساسي للتخصص هو حسن التنظيم أي توزيع الصلاحيات بين الهيئات العامة ، وعلى المؤسسة العامة حصر نشاطها في الغرض المحدد في نص الإنشاء أي إحترام التخصص، وبالتالي تكون أعمالها باطلة إذا تجاوزت هذا الغرض.

لقد أبطل مجلس الشورى الفرنسي قرار المجلس البلدي الذي كلف مكتباً للأعمال الخيرية إدارة صالة سينما من أجل زيادة موارده¹. وايضاً أبطل قرار اتحاد البلديات بتوزيع مياه الشفة لأن الغرض من إنشاء هذا الاتحاد كان درس مشروع جر مياه الشفة².

C E Seguinand 13-12-1939 R p 338.

C E Commune de Blaye - les-Mines 23-10-1985 R p 297

1

2

وتطبيقاً لمبدأ التخصص لا يحق للمؤسسة العامة قبول تبرعات مثقلة بععبء
يبعدها عن هدفها 634 p: 10-8-1917 C E com. De Vivone، اذن لا تستطيع
المؤسسة العامة ممارسة نشاطها لأية غاية غريبة عن إختصاصها وعلى باقي
أشخاص القانون العام إحترام تخصص المؤسسة العامة واستقلالها.

وفي قرار صادر في 28-10-1992 CE Département de l'Hérault أبطل
مجلس الشورى قرار نقل إعتبارات مخصصة لمقاومة الحرائق خاصة المؤسسة
للغامة إلى مولزنة المحافظة.

لكن مجلس الشورى يتوسع أحياناً بتفسير النص فيعتبر أن مهمة غرفة
التجارة لا تنحصر في التمثيل والدفاع عن المصالح المهنية بل يحق لها أيضاً عملاً
بالقانون الصادر في 9-4-1898 القيام بأعمال أخرى مرتبطة بالمهمة الأساسية. إن
غرفة تجارة باريس تدير عدة مؤسسات تعليمية :

Hautes Etudes commerciales - Ecole supérieure de commerce -
Académie commerciale Internationale etc...¹

وانطلاقاً من غاية المؤسسة يمكن التمييز بين المؤسسات للعامة الإدارية
والمؤسسات العامة التجارية والصناعية، وهناك إجماع على هذا التقسيم من قبل
الفقه والإجتهد (علماً أن المشتزع لم يميز بينهما).

ورد في القرار 123 تاريخ 7-12-1995 ما يلي : "وبما أنه تقسم المؤسسات
العامة إلى مؤسسات عامة إدارية ومؤسسات عامة تجارية وصناعية حسبما تـُدار
وفقاً للأصول الإدارية أم بغاية الربح وبالطرق الخاصة المعمول بها في حقل
التجارة"².

هذا التقسيم مطابق للتقسيم الفرنسي:

"les institutions spécialisées se répartissent en deux catégories celles
des intitutions (publiques ou privées) qui exercent , selon les modes de la
gestion publique une activité de caractère administratif , et celles des

¹ Chapus - ouvrage précité p : 333.

² م. ش. ل. قرار رقم 123 تاريخ 7-12-1995 ، لجنة إدارة واستثمار مياه اليمونة.

م. ق. أ. رقم 15 ص : 191 .

وهذا الإجتهد مستمر منذ الستينيات :

عطوي / النولة 17-1-1962 م. أ. ص : 30 .

بو حمدان / إدارة التعبير 1961-: 25.

institutions qui, selon les modes de la gestion privée, exercent une activité industrielle et commerciale ayant souvent le caractère plus précis d'un service public industriel et commercial¹.

إن يرتبط تصنيف المؤسسة بنشاطها، إذا كان شبيهاً بالمشاريع التجارية اعتبرت المؤسسة تجارية أو صناعية أما إذا كان هذا النشاط إدارياً فهي مؤسسة عامة إدارية ويحدد هذا التقسيم طبعاً النظام القانوني الذي تخضع له كلتا المؤسسات.

المؤسسة العامة الإدارية :

من المعلوم أن المؤسسة العامة الإدارية تخضع للقانون العام إلا في بعض الحالات التي تنصرف فيها كالأفراد مثلاً عقد إيجار لا ينتج عنه إلا علاقات تتعلق بالقانون الخاص ومهما كانت بنود هذا العقد يبقى خاضعاً للقانون الخاص وحتى لو تم بين شخصين من القانون العام² أما العقود الأخرى فهي إدارية. إلا أن محكمة حل الخلافات اعتبرت أن عقد الإيجار الذي أبرم بين مؤسستين عامتين هو إداري لأن موضوعه تنفيذ مرفق عام إسكان الطلاب³. كما أن مستخدمي المؤسسة العامة الإدارية يخضعون للقانون العام، هذا ما أكدته الاجتهاد في فرنسا ولبنان :

نذكر على سبيل المثال ما جاء في القرار سكاكيني/ المصلحة الوطنية للتعمير الصادر في 12-3-1965 : إن مستخدمي المؤسسات العامة الإدارية يخضعون لأحكام القانون العام سواء كانوا متعاقدين باعتبار أن عقودهم تخضع لشروط شاذة عن القواعد العادية أو كانوا مستخدمين بقرار، ذلك أن التعيين بموجب نظام المستخدمين يجري وفقاً لقواعد القانون العام ومجلس الشورى هو المصالح للنظر بالمنازعات التي تنشأ عن الاستخدام. ولا يزال الاجتهاد مستمراً في لبنان وفرنسا⁴.

1 Chapus - ouvrage précité p:309.

2 Bureau d'aide sociale de Blénod - les Ponts à Mousson .

C / H L M de Meurthe et Moselle : 1-5-1990 R. p: 123 .

3 Centre régional des oeuvres universitaires et scolaires de l'académie de Nancy Metz 7-10-1991 R. p:472.

4 C E 5-7-1957 Evrard p:466

C E 20-3-1959 Lauthier p:198.

C E 19-8-1988 Ville de Cannes .

والعلاقة بين هذه المؤسسة والمنتهجين والأشخاص للثالثين هي من اختصاص القضاء الإداري وإذا تقررّت مسؤولية المؤسسة العامة الإدارية عن الضرر الحاصل للأشخاص الثالثين يجب عليها التعويض من ذمتها الخاصة وليس من ذمة شخص إداري آخر كالدولة : قرار صادر عن مجلس الشورى الفرنسي :

1-4-1938 so Anonyme de l'Alba

L'établissement public répond de ses actes à l'égard des tiers sur son patrimoine et on ne saurait mettre en cause à son égard , la responsabilité d'une autre personne administrative telle l'Etat .

وضع مماثل في لبنان ¹.

كما أن أموال المؤسسة العامة الإدارية هي أموال عامة (لا يجوز القاء الحجز عليها) لذا فهي تخضع لقانون المحاسبة العمومية.

لهذه المؤسسة حق الاستملاك غير أنه يتعذر عليها تحقيق الأرباح.

المؤسسة العامة الصناعية والتجارية:

أما بالنسبة للمؤسسة العامة الصناعية و التجارية فوضعها مختلف غير أن هناك بعض أوجه التشبه بين المؤسسات من حيث التكوين والتنظيم يطبق عليهما نفس النظام (المرسوم رقم 72/4517) وايضاً من حيث بعض النتائج المترتبة على كونها من أشخاص القانون العام أي تتمتعان بامتيازات السلطة العامة: حق فرض الرسوم، إصدار أوامر نافذة. وبهذا الخصوص أكد مجلس الشورى اللبناني في قرار فرنسينك ² أن المادة 40 من النظام العام للمؤسسات العامة تنص على أن يبقى مصرف لبنان خاضعاً لقانون إنشائه وللنصوص التنظيمية الصادرة تطبيقاً له. وأن الطبيعة القانونية الخاصة بمصرف لبنان لا ترفعه إلى مصاف السلطة المستقلة، ذلك أن السلطات الدستورية الثلاث محددة حصراً في الدستور مما يبقى مصرف لبنان ضمن إطار أجهزة الدولة التي تمارس وصايتها عليه بواسطة وزارة المالية وهو يبقى خاضعاً لرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بالقرارات الإدارية التي يتخذها إزاء المؤسسات المصرفية والمالية الخاضعة لرقابته ² وبالمعنى نفسه ³.

هذا الاجتهاد مماثل لاجتهاد مجلس الشورى الفرنسي ومحكمة حل

الخلاقات:

¹ م. ش مكرزل / مجلس تنفيذ المشاريع الكري لمدينة بيروت 18-3-1975 .

² فرنسينك / مصرف لبنان 20-12-1995 م. ق. أ رقم 15 ص : 265 .

³ بنك نصر / مصرف لبنان 20-12-1995 م. ق. أ رقم 15 ص : 267 .

Le conseil d'Etat et le tribunal des conflits ont admis que le juge administratif est compétent pour connaître des actes de portée générale , même lorsqu'ils émanent non de l'autorité de tutelle , mais des organes propres a ces services qui régissent le personnel des services publics industriels et commerciaux ¹

لها كالمؤسسة العامة الإدارية حق الإستملاك ² :

"إذا استولت مصلحة مياه بيروت على مأجور عن طريق الإستملاك لتجعل منه خزاناً للمياه وجب عليها للتعويض على المستأجر بما يتفق والأضرار اللاحقة به ."

لكن من حيث نشاطها فإن المؤسسة العامة للتجارية والصناعية تخضع للقانون الخاص مع بعض الإستثناءات في فرنسا ولبنان فقد ورد في القرار رقم 363 تاريخ 8-7-1993 .

"إن إجتهد مجلس شوري الدولة استقر على اعتبار أن خلافاً العمل التي تقع بين المستخدمين والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري هي من اختصاص مجلس العمل التحكيمي ."

أما الدعاوى بين المؤسسة العامة التجارية والصناعية والمدير العام والمحاسب فهي من اختصاص القضاء الإداري منذ صدور القرار : البعيني/ مصلحة مياه بيروت في 18-1-1963 م. 1 ص 136 والذي ميز بين العاملين في المصالح المستقلة ، بين من يدهم شؤون الإدارة من جهة والمنفذين من جهة ثانية، وعلاقة أشخاص الفئة الأولى مع المصلحة المستقلة التي يعملون فيها هي علاقة يرعاها القانون الإداري أما علاقة المصلحة المستقلة ومستخدميها فهي من اختصاص مجالس العمل التحكيمية والإجتهد لا يزال مستقراً ³.

¹ C E 13-1-1967 Syndicat unifié des techniciens de la radio diffusion Télévision Française et autres R p 10

² c -Air France c/ époux Barbier 15-1-1968 GAJA p:216.

³ م. ش. قبقانو / الدولة تاريخ 30-6-1966 .

³ م. ش 29-3-1978 عازار / مصلحة مياه المتن.

م. ش 7-12-1995 عقيقي / الدولة.

م. ش 26-3-1996 العجوز / الدولة.

حيث أكد مجلس الشوري :

" أن اجتهد القضاة العلي والإداري مستقران على اعتبار ان الصلاحية في الدعاوى الناشئة بين المصالح المستقلة ذات الطابع الصناعي والتجاري وموظفيها باستثناء المحاسب والمدير العام يعود أمر النظر فيها الى القضاء العلي وبالتحديد مجالس العمل التحكيمية."

الإجتهاد مستمر في فرنسا منذ قرار R. de Lafreygère الصادر في 26-1-1923.

تجدر الإشارة إلى أن مجلس الشورى كان قد قرر في قضية غصوب / مصلحة مياه المتن الصادر في 27-5-1970 ما يلي :

" إذا ما تضمن نظام مستخدم إحدى المصالح المستقلة ذات الطابع الصناعي والتجاري نصاً يخضع المستخدمين لديها للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالوظائف العامة فإن مجلس الشورى يكون المرجع الصالح للنظر بالخلافات الناشئة بينها وبين مستخدميها ."

غير أن هذا الإجتهاد عدل، وفي قرارات عديدة نذكر منها على سبيل المثال (القرار عقيقي/ الدولة وعجوز/ الدولة) فمّر مجلس الشورى بعبارة " موظفي الإدارة " تفسيراً ضيقاً معتبراً أنها تشمل المدير العام للمؤسسة أو المسؤول الأول عن إدارتها ورئيس المحاسبة وأيضاً بعض موظفي الدولة المنتدبين لدى المؤسسة.

أما بالنسبة للنزاعات بين المؤسسات العامة التجارية والصناعية والمستفيدين فهي أيضاً من اختصاص القضاء العلي هذا ما اتفق عليه اجتهاد المحاكم العلية والإجتهاد الإداري.

نذكر على سبيل المثال القرارات التالية ¹ :

وأكد مجلس الشورى في القرار شحرور/ مصلحة كهرباء لبنان ² ما يلي :

" إن العلاقة القائمة بين مصلحة كهرباء لبنان والجهة المستدعية هي علاقة مؤسسة عامة صناعية وتجارية بأحد المشتركين لديها وبالتالي فإن العقد الذي يربطهما يوصف بالعقد العادي.

والعقود المبرمة بين المؤسسة التجارية والصناعية والمستفيدين هي دائماً خاصة حتى لو تضمنت بنوداً خارقة. (في السابق اعتبر مجلس الشورى في لقرار عون/ مصلحة مياه المتن الصادر في 31-7-1969 العقد للمبرم بين المصلحة وأحد المستفيدين إدارياً لأنه يتضمن بنوداً خارقة) الوضع مماثل في القانون الفرنسي ³.

¹ تمييز تاريخ 31-10-1967 - تمييز 24-2-1970 حاتم 101 .

م. ش الرهبانية المارونية / مصلحة مياه نبع الغار 30-3-1993 م.ق.ا.ل. رقم 7 ص 240.

² م. ش شحرور / مصلحة كهرباء لبنان م. ق.ا.ل. تاريخ 2-1-1996 رقم 10 ص 273 .

C E companion - Ré 13-10-1961

C E Bureau d'aide sociale 11-5-1990

Cass . civ. O T H international / coface 18-11-1992 .

ماذا عن العلاقة بين المؤسسة التجارية وبين الأشخاص الثالثين؟

لقد اعتبر مجلس الشورى في القرار اسبر / مصلحة كهرباء لبنان الصادر في 6-1-1986 :

"إن التدابير التي تتخذ من قبل المؤسسة العامة الصناعية والتجارية والتي تفرضها على الغير هي مستمدة من هذه الإمتيازات لذا يكون مجلس الشورى المرجع الصالح للنظر بالأضرار اللاحقة بالأشخاص الثالثين الناجمة عن تنفيذ مصلحة عامة".

وهذا الإجتهد طبق لأول مرة في القرار الصادر في 4-3-1971 مصلحة مياه الباروك / خليل، ولا يزال مستمراً.

أما العقود المبرمة مع الأشخاص الآخرين (غير المستخدمين والمستفيدين) فهي تعتبر إدارية إذا تضمنت بنوداً خارقة :

C E 20-10-1950 Stein

T C - 14-11-1960 Cooperative agricole de la région d'Albis

في لبنان جاء في القرار سماحة / مصلحة كهرباء لبنان الصادر في 9-11-1995 ما يلي :

إن العقد بين مصلحة للكهرباء والمملتزم هو إداري لأنه يتضمن بنوداً خارقة. (عقد تقديم لوازم) .

تعتبر إدارية أيضاً العقود التي تنفذ أشغالاً عامة¹ وفي لبنان أكد مجلس الشورى أنه المرجع الصالح للنظر بالأضرار الناجمة عن تنفيذ المصلحة العامة أو بسبب الأشغال العامة من قبل المؤسسة التجارية والصناعية².

ولا بد في نهاية درس عقود المؤسسات العامة الصناعية والتجارية من الإشارة إلى أنه يحظر على كافة المؤسسات العامة ، الإدارية والصناعية والتجارية اللجوء إلى التحكيم.

إن منع التحكيم هو مبدأ راسخ في القانون الفرنسي واللبناني.

C E Ville de Bordeaux 7-10-1966

² م. م. : شركة الشرق الأوسط للتأمين / مصلحة مياه عين الدلبة 21.3.1996 .

في فرنسا :

تحظر المادة 2060 ccf (مدني) المعدلة بموجب قانون صدر في 5-7-1972 إيراد بنود تحكيمية في عقود أشخاص القانون للعام.
التحكيم جائز إذا سمح به القانون لكن بالنسبة للمؤسسات العامة التجارية والصناعية ، يمكن أن يسمح لها بالتحكيم بموجب مرسوم (حسب القانون الصادر في 9-7-1975).

ومجلس الشورى الفرنسي بدوره أكد " أن هذا المنع هو من المبادئ العامة للقانون التي لا يمكن التخلي عنها إلا بنص تشريعي صريح :

(Les grands avis du conseil d'Etat 6-3-1986) .

في لبنان :

أكد مجلس الشورى اللبناني في قرارين حاسمين صدر في 17-7-2001 هذا الإتجاه¹ وجاء في قرار الدولة - ليلانسيل ما يلي :

« بما أن إختصاص القضاء الإداري في لبنان هو أيضاً مبدأ ذو قيمة دستورية وفق أحكام المادة 20 من الدستور التي تنص على أن: "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها وإختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاء والمتقاضين الضمانات اللازمة " .

وبما أن العلم والإجتهد في لبنان يؤكدان أيضاً على أن مبدأ منع التحكيم في العقود الإدارية يرتبط بالانتظام للعام لأن من يتولى السلطة للعام لا يمكنه التنازل عن امتيازاتها المتعلقة بالمصالح العليا للمجتمع، ولأن التحكيم يفترض بحد ذاته تنازلاً مسبقاً من الإدارة عن بعض حقوقها أو التسليم مقدماً للخصم بحقوق قد لا يكون لها نصيب من الصحة» .

ويجب التنويه بهذين القرارين اللذين حسموا هذا الموضوع الذي لم يتجرأ مجلس الشورى سابقاً على بته بشكل واضح وصريح (قرار Medreco 1-2-1988).

تجدر الإشارة إلى أن المؤسسات التجارية والصناعية تلجأ في نشاطها للطرق المستعملة في القانون الخاص، فهي تدار وفقاً للقواعد التجارية، والأعمال التي تقوم بها مشابهة لأعمال المؤسسات الخاصة وتتقاضى بدلات عنها وتحقق

¹ م. ش الدولة / ليلانسيل 17-7-2001 .

م. ش الدولة / شركة F.T.M.L. .

الأرباح. تلجأ الإدارة إلى هذا النوع من المؤسسات الذي يتسم بطابع المرونة للتحرر من القيود التي تخضع لها المؤسسات العامة الإدارية عملاً بالإتجاه السائد حالياً الذي يعتبر أنه يمكن تحقيق المصلحة العامة بأساليب القانون الخاص.

من الملاحظ أن موجة الخصخصة التي بدأت في فرنسا منذ سنة 1986 لم تحد كثيراً من عدد المؤسسات التجارية والصناعية إذ انشئت مؤسسات جديدة¹ وتحولت مؤسسات إدارية إلى مؤسسات تجارية وصناعية². إلا أن هناك مؤسسات ذات وجه مزدوج³ كما صنفها (Chapus و De Laubadère).

“Etablissement public à double visage” أو مؤسسات مختلطة Azibert. مثلاً تقوم غرف التجارة بنشاط إداري عندما تمثل وتدافع عن مصالح التجار والصناعيين، وتقوم أيضاً بنشاط صناعي وتجاري عندما تستثمر حسب شروط القانون الخاص الإنشاءات في الموانئ لشحن وتفريغ البضائع⁴، وكذلك المصلحة الوطنية لأحراج المصنفة حسب قانون الإنشاء مؤسسة تجارية وصناعية لاستثمار الثروة الحرجية وتقوم بنشاط إداري عندما نحافظ على الأحراج⁵.

يزيد هذا للتصنيف من صعوبة التمييز بين المؤسسات الإدارية والمؤسسات الصناعية والتجارية خصوصاً أن المشتري لم يوضح لا تعريف المؤسسة العامة ولا أنواعها تاركاً الأمر للقضاء الذي يعتمد بعض المعايير (كنية المشتري وقواعد تنظيم المؤسسة - علاقة المؤسسة مع مستخدميها - طرق الإنتاج والتمويل - المحاسبة ... إلخ...).

وكما رأينا سابقاً يعطي القضاء الفرنسي لكل قضية الحل الملائم متجاوزاً أحياناً إرادة المشتري.

لقد صنف مجلس الشورى الفرنسي ومحكمة حل الخلافات مؤسسة عامة إدارية، مؤسسة وصنفها المشتري بالتجارية والصناعية في قانون الإنشاء⁶.

¹ Institut National de l'environnement industriel et des risques (D - 7-12-1990) Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (I. du 19-12-1990) la cité de la musique (D - 5-1-1993) etc...

² La réunion des musées nationaux (35 établissements) (I. du 5-6-1990) services des postes et télécommunication (loi du 2-7-1990).

³ TC . 23-1-1978 Marchand R . p 643 .

⁴ TC . 9-6-1986 ONF R . p 565 .

C E 29-4-1994 GIE Grouperudebois D . A 1994 NO 395 .

⁵ T. C 24-6-1968 SO d'approvisionnement alimentaires R. p 801 .

C E 4-1-1986 Berger R . p 564 .

وأخيراً لا بد من الإشارة إلى إنشاء بعض للمؤسسات ذات الطابع الثقافي مثل "Centre Pompidou" بموجب قانون صادر في 3-1-1975 أو الطابع العلمي والثقافي والمهني : قانون 26-1-1984 للجامعات - لمؤسسات البحوث إلخ ..

واعتقد البعض أنها تشكل فئة جديدة من المؤسسات العامة ، ولكن في الواقع هذه التسمية هي للدلالة على مهمة المؤسسة العامة وليست فئة جديدة من المؤسسات.

الفقرة الثالثة : للتنظيم الإداري للمؤسسات العامة

كما نعلم للمؤسسة العامة جهاز إداري خاص بها يتكون من سلطة تقريرية يتولاها مجلس إدارة وسلطة تنفيذية يرئسها مدير عام أو مدير .

السلطة التقريرية :

حسب المادة 5 من النظام العام للمؤسسات العامة يتألف مجلس الإدارة من ثلاثة إلى سبعة أعضاء بمن فيهم الرئيس ونائب الرئيس في حال وجوده. يعين مجلس الإدارة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة الوصاية، وبعد استطلاع رأي مجلس للخدمة المدنية في ما يتعلق بالموظفين والمستخدمين الخاضعين لصلاحياته.

وهذا الأمر لا يعني إحلال سلطة الوصاية مكان المصلحة، هذا ما أكدته مجلس الشورى بقوله:

ليس من شأن تدخل سلطة الوصاية في تعيين رئيس وأعضاء مجلس إدارة مصلحة مستقلة عملاً بالأحكام المرعية أن تحل هذه السلطة مكان المصلحة في علاقتها بهؤلاء¹ ..

لكن رغم ذلك لسلطة الوصاية تأثير كبير على سير العمل في المؤسسة العامة لأنه وعملاً بالمادة (11) للحكومة أن تنتهي في أي وقت كان خدمة رئيس مجلس الإدارة والأعضاء، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة الوصاية.

وتنتهي أيضاً خدمة رئيس مجلس الإدارة والأعضاء في الحالتين التاليتين :

¹ م. ش. رزق الله / مصلحة مياه الباروك 3-1-1972 م 1972 ص 95 .

— إذا فقد الرئيس أو العضو أحد الشروط المفروضة لتعيينه وذلك بعد استطلاع رأي مجلس للخدمة المدنية.

— إذا استقال صاحب العلاقة.

هذا النص كما هو واضح يعطي الحكومة ووزير الوصاية سلطة استئنائية في موضوع إنهاء عمل رئيس مجلس الإدارة والأعضاء والمدير والمدير العام " إذ يمكن بمرسوم يتخذ في مجلس للوزراء، إعفاء مدير عام أو مدير المؤسسة العامة من مهام وظيفته ليقوم بأحد المهام التالية :

أ - رئاسة أو عضوية مجلس إدارة مؤسسة عامة.

ب - الوضع بتصريف وزير الوصاية أو رئيس وسائر الوزراء لمدة سنتين وإذا لم يعد إلى وظيفة من وظائف فنته خلال هذه المدة ، أو لم تعهد إليه إحدى المهام المذكورة في الفقرة (أ) عرضت عليه بانتهائها وظيفة أدنى من وظائف فنته ، في إحدى المؤسسات العامة ، فإذا قبل بها احتفظ برتبته ، وإذا لم يقبل بها صرف من الخدمة.

وهذه الأمور تؤثر طبعاً على استقلالية المؤسسة العامة.

أما شروط تعيين الرئيس والأعضاء فهي حسب الفقرة الثالثة من المادة (5):

• أن يكون لبنانياً منذ أكثر من عشر سنوات على الأقل.

• أن يكون قد أتم الخامسة والعشرين من عمره، ولن لا يكون قد تجاوز الرابعة والستين.

• أن يكون خالياً من الأمراض والعاهات التي تحول دون قيامه بعمله.

• أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية وغير محكوم عليه بجناية أو محاولة جنائية أو بجنحة شائنة أو محاولة جنحة شائنة.

• أن يكون غير معزول أو مصروف من وظيفة أو خدمة في إحدى الإدارات العامة أو للمؤسسات العامة أو البلديات بقرار من أحد مجالس التأديب، وأن لا يكون قد أحيل على التقاعد أو أنهيت خدمته عملاً بأحكام المادة الثانية من القانون رقم 65/49.

• أن لا تكون له ولا لأقاربه حتى الدرجة الرابعة، منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة في أي عمل من أعمال المؤسسة العامة.

• أن يكون حائزاً على إجازة جامعية معترفاً بها. وأن يكون ذا خبرة عملية في حقل اختصاص المؤسسة العامة.

حددت المادة (6) ولاية مجلس الإدارة (الرئيس والاعضاء) بثلاث سنوات قابلة للتجديد أو التمديد.

ويستمر مجلس الإدارة القائم ، بمتابعة أعماله حتى تعيين المجلس الجديد ولا يجوز أن يعين أحد رئيساً أو عضواً في مجلس إدارة لأكثر من مؤسسة عامة واحدة.

بالنسبة للتعويض ، يتقاضى رئيس المجلس والاعضاء تعويض حضور يشمل نفقات النقل وتعويض الانتقال والأعمال الإضافية التي يستوجبها قيامهم بأعمالهم.

ويمكن إعطاء مجلس الإدارة أيضاً تعويض تمثيل وتعويض سيارة يحددان بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة للوصاية على أن لا يفوقا في مطلق الأحوال تعويض التمثيل وتعويض السيارة المعطيين لموظفي الفئة الأولى في الإدارات العامة. (المادة 7).

وفي حال غياب الرئيس أو شغور مركزه يقوم مقامه نائب الرئيس في حال وجوده ، وإلا فأكبر الأعضاء سناً ويمارس جميع صلاحياته. (المادة (9) فقرة 3).

وفي غياب الرئيس الأصل هل يستفيد العضو الذي يتراأس جلسات مجلس الإدارة من هذه التعويضات؟.

أوضح مجلس الشورى هذه النقطة القانونية في القرار نجم /مكتب الحرير¹ وجاء فيه :

“إن قيام المستدعي (بوصفه أكبر الأعضاء سناً) بتدريس جلسات مجلس الإدارة عن طريق الإنابة القانونية لا تأثير له على وضعه الوظيفي بصفة عضو في مجلس الإدارة. ونتيجة لذلك لا يستفيد لا من الرواتب ولا من التعويضات التي كان يستفيد منها الرئيس الأصل بل يحتفظ بتلك المرتبطة بوضعه الوظيفي الذي لم تعدله الإنابة المؤقتة”.

¹ م. ش. نجم / مكتب الحرير - للدولة تاريخ 28-4-1978.

صلاحيات رئيس مجلس الإدارة:

- حسب المادة (9) يتولى رئيس مجلس الإدارة وضع جدول أعمال جلسات المجلس والدعوة إليها ، وترؤسها وإدارة المناقشات فيها
- إيداع السلطة التنفيذية في المؤسسة العامة قرارات مجلس الإدارة للتنفيذ.
- ممارسة الصلاحيات التي يفوضها إليه مجلس الإدارة.
- مراقبة تنفيذ قرارات مجلس الإدارة.
- تمثيل المؤسسة العامة أمام القضاء.

صلاحيات مجلس الإدارة:

حددت المادة (10) صلاحيات مجلس الإدارة كما يلي :

- يتولى مجلس الإدارة السهر على تنفيذ سياسة المؤسسة العامة وتوجيه نشاطها ويتخذ القرارات اللازمة لتحقيق الغاية التي من أجلها أنشئت المؤسسة العامة وتأمين حسن سير العمل فيها.
- ويقر المجلس بصورة خاصة دون أن يكون هذا التعداد وارداً على سبيل الحصر :
- 1 — نظام المستخدمين، ملاك المصلحة وشروط التعيين وسلسلة القئات والرتب والرواتب، نظام الأجراء، النظام الداخلي.
- 2 — النظام المالي، تصميم الحسابات.
- 3 — برامج الأعمال.
- 4 — المولزنة السنوية، حساب الأرباح والخسائر، الجردة الإجمالية السنوية للمواد.
- 5 — استعمال الإحتياطي العام، تحديد وجهة استعمال الأرباح وطرق تغطية الخسائر.
- 6 — طلبات ملفات الخزينة.
- 7 — الإقراض والإستقراض.
- 8 — التعرفات وأسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة.

9 - صنفات اللوازم والأشغال والخدمات بطريقة المناقصة أو استدراج للعروض أو التراضي.

(ولا يجوز أن تكون لرئيس مجلس الإدارة والأعضاء منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة في الصفقات التي تجريها المؤسسة العامة (المادة 12).

10 - تقديم المساهمات والمساعدات المالية لغير مستخدمى وأجراء المؤسسة.

11 - قبول التبرعات والهبات.

12 - تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة.

13 - المداعة أمام القضاء.

تتم اجتماعات مجلس الإدارة في المركز الرئيسي للمؤسسة العامة بدعوى من رئيسه مرتين على الأقل كل شهر وكلما دعت الحاجة أو إذا طلب ذلك نصف الأعضاء وفي الحالات الاستثنائية يجتمع للمجلس في أحد المراكز الفرعية (المادة 10 ب) وينظم محضر لكل جلسة يعقدها مجلس الإدارة.

ويشارك المدير العام أو المدير بصفة استشارية في جلسات مجلس الإدارة ويعتبر حضوره لهذه الجلسات من مهامه الأساسية ولا يترتب له من جراء هذا الحضور أي تعويض إلا إذا عقدت الجلسة خارج أوقات الدوام. (المادة 20).

السلطة التنفيذية:

عملاً بالمادة (13) يرأس السلطة التنفيذية في المؤسسة العامة مدير عام أو مدير تعاونه أجهزة إدارية وفنية ومالية.

ويعين المدير العام أو المدير بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على اقتراح سلطة الوصاية وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد أو التمديد على أن تحدد رواتبه وتعويضاته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

أما شروط التعيين فهي نفس الشروط التي نصت عليها المادة (5) لتعيين أعضاء السلطة التقريرية مع فرق واحد، إذا كان من الموظفين في الإدارات العامة فيجب أن يكون من موظفي الفئة الثانية على الأقل أو ما يماثل ذلك في المؤسسات العامة أو البلديات إذا كانت الوظيفة المراد تعيينه فيها هي وظيفة مدير عام، ومن موظفي الفئة الثالثة على الأقل أو ما يماثل ذلك في المؤسسات العامة أو البلديات، إذا كانت الوظيفة المراد تعيينه فيها هي وظيفة مدير - بينما

يمكن أن يؤخذ رئيس أو بعض أعضاء مجلس الإدارة من بين الموظفين المنتسبين إلى إحدى الفئات الثلاث أعليا في الإدارات العامة ، أو ما يماثل هذه للفئات في المؤسسات العامة والبلديات.

بالإضافة إلى الراتب يعطى المديرون العامون في المؤسسات العامة تعويض للتمثيل والسيارة المحددين للمديرين العلميين.

وحسب المادة (16) ينتمي المديرون العامون والمديرون في المؤسسات العامة إلى سلك واحد. ويجوز بهذه للصفة لسلطة التعيين نقلهم من مؤسسة عامة إلى مؤسسة عامة أخرى.

وعملًا بهذا المبدأ أكد مجلس الشورى أنه لا يجوز نقل الموظفين من ملاكات المؤسسة العامة إلى الإدارات العامة¹.

« إن مصلحة الإنعاش الإجتماعي كانت في الأصل قبل دمجها بوزارة العمل والشؤون الإجتماعية بموجب المرسوم رقم 5272 تاريخ 31-7-1973 مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لأحكام النظام العام للمؤسسات العامة رقم 4517 تاريخ 13-12-1972.

يستفاد من أحكام النظام العام للمؤسسات العامة أن مستخدمي المؤسسات العامة ينتمون إلى ملاكات مستقلة عن ملاكات الإدارات العامة في الدولة. يترتب على ذلك عدم جواز نقل الموظفين من ملاكات المؤسسة العامة إلى الإدارات العامة أو بالعكس».

وأضافت المادة (17) يخضع للمديرون العامون والمديرون في المؤسسات العامة لأحكام نظام المستخدمين فيها، ويمارس رئيس مجلس الإدارة بالنسبة لمدير عام المؤسسة العامة أو مديرها للصلاحيات المعطاة للمدير العام أو المدير بالنسبة لمائر مستخدمي المؤسسة.

تجدر الإشارة هنا إلى أن تعيين ونقل المستخدمين في المؤسسة العامة لا يدخل في نطاق صلاحيات سلطة الوصاية. هذا ما قرره مجلس الشورى في قضية الجميل / الدولة ومؤسسة كهرباء لبنان تاريخ 28-12-1992 م. ق.ا. رقم 7 ص 120 وجاء فيه:

¹ م. ش. بوبكاد / الدولة 9-3-1989 .

"إن مسألة تعيين أو نقل المستخدمين لدى مؤسسة كهرباء لبنان لا تدخل في نطاق سلطة الوصاية التي تمارسها وزارة الموارد المائية والكهربائية".

إن حلول سلطة الوصاية محل الجماعة العامة الموصى عليها لا يصح إلا إذا أجازته نص صريح وهو أمر غير متوفر في القضية الحاضرة.

صلاحيات المدير العام أو مدير المؤسسة العامة:

حسب المادة (19) المدير العام هو الرئيس التسلسلي لجميع الوحدات التابعة للمؤسسة العامة ولجميع العاملين فيها، ويمارس الصلاحيات التي يمارسها المدير العام بمقتضى المرسوم الإشتراعي رقم 59/112 وهو يتولى بصورة خاصة:

— تعيين المستخدمين باستثناء المحتسب ، بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية على توفر شروط التعيين في المرشحين ولا يصبح التعيين نافذاً إلا بعد تصديق سلطة الوصاية.

— تنفيذ قرارات مجلس الإدارة وإدارة شؤون المؤسسة العامة.

— تنسيق الأعمال بين مختلف وحدات التنفيذ والمستخدمين وسائر الأجراء في المؤسسة العامة ومراقبة سير الأعمال.

— السهر على حسن حفظ واستعمال الأموال والمواد والتجهيزات العائدة للمؤسسة العامة.

— تقديم الاقتراحات والدراسات وإعداد المشاريع وتحضير المستندات في جميع المواضيع العائدة لصلاحيات مجلس الإدارة.

وعلى المدير العام أو المدير تقديم تقرير فصلي كل ثلاثة أشهر، وتقرير سنوي إلى مجلس الإدارة عن أحوال المؤسسة إدارياً، مالياً وفنياً.

يبلغ رئيس المجلس هذا التقرير مع ملاحظات المجلس إلى كل من سلطة الوصاية ووزارة المالية، ومجلس الإنماء والإعمار الذي حل محل وزارة التصميم ولجنة المراقبة السنوية للمؤسسات العامة والتفتيش المركزي وهي سلطات الرقابة على المؤسسات العامة.

الفقرة الرابعة : سلطات الرقابة على المؤسسات العامة

إلى جانب رقابة سلطة الوصاية ووزارة المالية والتفتيش المركزي ومجلس الإنماء والإعمار تخضع المؤسسة العامة أيضاً لرقابة ديوان المحاسبة والمحافظة والقائمقام بالنسبة للمؤسسات الموجودة في نطاق المحافظة والقضاء.

1- رقابة وزير الوصاية:

قبل الدخول في الموضوع لا بد من التمييز بين الوصاية الإدارية والرقابة التسلسلية. إن الغاية الأساسية من الوصاية هي مراقبة شرعية الأعمال الصادرة عن المؤسسة العامة حفاظاً على المصلحة العامة، ولحماية استقلال هذه المؤسسات لا تمارس الوصاية إلا بناء لنص بينما الرقابة التسلسلية ليست بحاجة إلى نص هذا ما أكدته الفقه في فرنسا نذكر على سبيل المثال رأي العلامة Chapus¹ بهذا الخصوص :

Le pouvoir hiérarchique est détenu de plein droit par l'autorité supérieure: elle en est investie sans qu'un texte soit nécessaire... alors que l'autorité de tutelle ne détient que les pouvoirs dont elle a été expressément investie par les lois et règlements (C E 17-1-1913 congrégation des soeurs de Saint Régis p:72)... "la tutelle ne se présume pas, pas du tutelle sans texte, ni au-delà des textes".

أي الوصاية لا تفترض افتراضاً ولا وصاية بدون نص ولا وصاية خارج حدود النص.

لرئيس التسلسلي حق تعديل وإلغاء قرارات المروؤوس بينما تقتصر للوصاية على الموافقة أو الرفض، لأن هدف الوصاية هو مراقبة شرعية الأعمال الخاضعة لرقابة سلطة الوصاية في حين يعود للرئيس التسلسلي تقدير شرعية وملائمة أعمال المروؤوس.

كيف تتم الرقابة حسب النظام للعام للمؤسسات العامة؟

عملاً بالمادة (21) يمارس الوزير المختص سلطة الوصاية على المؤسسات العامة للخاضعة لوزارته وفقاً للأحكام المنصوص عنها في هذا المرسوم وللأحكام

Chapus, ouvrage précité Tome I p. 349 et 362

الآخري المتعلقة بالوصاية و ذلك عن طريق التوجيه والتوصيات في كل ما يتسم بطابع مبدئي.

هذا يعني أن على الوزير إعطاء توجيهات و لا يحق له إعطاء أوامر أو تعليمات إلزامية كما هو الحال بين الرئيس والمرؤوس وهذا أمر طبيعي لأن سلطة إعطاء الأوامر لا تتسجم مع اللامركزية. والاجتهاد هو في نفس الاتجاه¹.

وبتمارس سلطة الوصاية بوسيلتين : بالتصديق على مقررات مجلس الإدارة حسب المادة (22) و بتعيين مفوض للحكومة من بين موظفي وزارة الوصاية عملاً بالمادة (24).

أ - التصديق : حددت المادة (22) المواضيع الخاضعة لتصديق سلطة الوصاية بطريقة حصرية، وهي :

1 - نظام المستخدمين، نظام الأجراء، النظام الداخلي. (يجب عرض مشروع نظام المستخدمين وتعديلاته على مجلس الخدمة المدنية لأخذ موافقته المسبقة عليه قبل تصديقه).

2 - النظام المالي، تصميم الحسابات ، نظام الاستثمار.

3 - برامج الأعمال.

4 - الموازنة السنوية وقطع حساباتها والميزانية العامة السنوية وحساب الأرباح والخسائر وميزان الحسابات العام والجردة الإجمالية السنوية للمواد.

5 - استعمال الاحتياطي العام وتحديد وجهة استعمال الأرباح وطرق تغطية الخسائر.

6 - طلبات سلفات الخزينة.

7 - الاقتراض والاستقراض.

8 - التعريفات وأسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة العامة.

9 - صفقات اللوازم و الأشغال و الخدمات سواء أجريت بطريقة المناقصة أو استدراج العروض عندما تزيد قيمتها على مئة ألف ل.ل.، والصفقات بالتراضي عندما تزيد قيمتها على خمسين ألف ليرة. وكذلك المصالحات أو التحكيم على

C E 9-1-1959 chbre synd nat. des entreprises de boulangerie p.23.

C E 8-11-1961 coutarel p.632.

دعاوى او خلافات عندما يزيد المبلغ موضوع النزاع على خمسة وعشرين ألف ليرة لبنانية.

10 - تقديم المساهمات والمساعدات المالية لغير مستخدمي وأجراء المؤسسة.

11 - قبول التبرعات والهبات.

12 - غير ذلك من القرارات التي تخضعها الحكومة لتصديق سلطة الوصاية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

ب - تحدد ملاكات المؤسسة انعاماً ، وشروط تعيين المستخدمين فيها وسلسلة فئاتهم ورتبتهم ورواتبهم بما في ذلك مدير عام او مدير المؤسسة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الوصاية وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية وتعديل بالطريقة نفسها.

1 - على سلطة الوصاية أن تبت المقررات الخاضعة لتصديقها خلال مهلة شهر من تاريخ تبلغها هذه المقررات.

2 - تخفيض المهلة إلى خمسة عشر يوماً في ما يتعلق بتصديق الصفقات.

3 - تعتبر المقررات الخاضعة للتصديق مصدقة حكماً بانتهاء المهلة المنصوص عليها في الفقرتين 1 و 2 أعلاه.

4 - إذا احتاجت سلطة الوصاية إلى طلب إيضاحات خطية او مستندات بشأن المقررات الخاضعة لتصديقها فتجدد المهلة لمرة واحدة، لمدة لا تتجاوز عشرة أيام للصفقات وخمسة عشر يوماً لسائر المقررات ابتداء من تاريخ ورود هذه الإيضاحات والمستندات إليها. (المادة 23).

لا بد من التوضيح هنا ان دور سلطة الوصاية يقتصر على التصديق او عدم التصديق ولا يحق لها كما سبق وبيننا تعديل قرارات المؤسسات العامة عند ممارسة حق التصديق لأن التعديل يتعارض مع مبدأ اللامركزية.

وكل تجاوز من قبل سلطة الوصاية قابل للطعن أمام مجلس شوري الدولة. لكن بما أن سلطة الوصاية هي سلطة استئنائية فإن رقابة مجلس الشوري تقتصر على صحة ومالية الوقائع، صحة للقانون، بساءة استعمال السلطة والخطأ الجسيم.

بالنسبة للقانون الفرنسي لقد خفف المشرع من هيمنة سلطة الوصاية على بعض المؤسسات العامة. بوجه عام إن تصديق سلطة الوصاية (الرقابة في فرنسا) يقتصر على القرارات المالية بالنسبة للمؤسسات العامة الإدارية.

فِيمَا يَتَعَلَق بِالْجَامَعَاتِ، لَا تَخْضَعُ لِلتَّصْدِيقِ إِلَّا قَرَارَاتُ الْإِسْتِقْرَاضِ وَفَتْحِ فُرُوعِ وَالسَّوَابِغَةِ عَمَلًا بِالقانون الصادر في 26-1-1984 (تصديق وزير المال والتهيئة الوطنية) كما أن المرسوم الصادر في 13-12-1983 عدد حصرياً مقررات سكة الحديد (S N C F) التي تخضع للتصديق وهي: للموازنة، الإستثمارات المهمة، تعريفات نقل الركاب¹.

إن للوصاية الإدارية في لبنان تتم أيضاً بواسطة مفوض الحكومة الذي يمثل الوزير.

مفوض الحكومة : يعين وزير الوصاية مفوضاً للحكومة لدى كل مؤسسة عامة، يجب عملاً بالمادة (24) أن يكون من موظفي وزارة الوصاية العاملين فعلياً فيها والمنتمين إلى الفئة الثالثة على الأقل.

يحضر مفوض الحكومة اجتماعات مجلس الإدارة ويكون له فيها حق التصويت وله أن يطلب تدوين رأيه في محضر الجلسة. ولا يتكاضى مفوض الحكومة من موازنة المؤسسة سوى تعويض حضور.

وعلى مدير عام أو مدير للمؤسسة العامة أن يبلغ سلطة الوصاية بواسطة مفوض الحكومة نسخة عن كل من محاضر جلسات مجلس الإدارة خلال مهلة ثمانية أيام من تاريخ تصديق هذا الأخير عليها.

على مفوض الحكومة أن يبلغ بواسطة سلطة الوصاية نسخاً عن جميع محاضر جلسات مجلس الإدارة إلى كل من: ديوان المحاسبة ومجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي.

II - رقابة وزارة المالية:

تخضع للمؤسسات العامة : لرقابة وزير المالية الذي ينتدب مراقباً مالياً من المراقبين الماليين في الوزارة ينتمي إلى الفئة الثالثة على الأقل، شرط أن يكون قد مارس وظيفة مالية في هذه الفئة مدة لا تقل عن خمس سنوات.

للمراقب أن يطلب ، في أي وقت شاء إيداعه للمجلات والفواتير والعقود وبوجه عام جميع المستندات التي تظهر وضعياً للمؤسسة العامة المالية.

R. Chapus ouvrage précité Tome I p : 383.

يعلم المراقب المالي وزير للمالية ووزير للوصاية فوراً عن كل مخالفة يلاحظها في أعمال المؤسسة العامة المالية.

وعلى المراقب المالي أن يودع وزير المالية، قبل الخامس عشر من شهر أيار من كل سنة، تقريراً يبين فيه الأوضاع للمالية ونتائج المؤسسة العامة الاقتصادية في السنة المالية المنقضية، ويبلغ وزير للمالية نسخة عن هذا التقرير إلى كل من سلطة الوصاية ومجلس الإنماء والإعمار ورئيس ديوان المحاسبة ورئيس هيئة التدقيق المركزي. المادة (27).

أما المواضيع الخاضعة لرقابة وزارة المالية فهي حسب المادة 29 :

- النظام المالي، تصميم الحسابات، نظام الاستثمار.
 - الموازنة السنوية وقطع حساباتها - حساب الأرباح والخسائر - الجردة الإجمالية السنوية للمواد.
 - استعمال الاحتياطي العام، تحديد وجهة استعمال الأرباح وطرق تغطية الخسائر.
 - الإقراض والإستقراض.
 - التعريفات وأسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة العامة.
- نشير إلى أن هذه المواضيع تخضع أيضاً لرقابة وزير الوصاية (المادة 22) وبالتالي فإن القرارات المتعلقة بهذه المواضيع لا تصبح نافذة إلا بعد للتصديق عليها من قبل وزير الوصاية ووزير المالية، والغاية من هذه للرقابة الحفاظ على حسن استعمال الأموال العامة.

وعلى وزارة المالية أن تبت للمقررات الخاضعة لتصديقها خلال مهلة شهر من تاريخ تبليغها هذه المقررات وتعتبر هذه المقررات مصدقة حكماً بانتهاء المهلة المذكورة.

وتجدد المهلة لمدة خمسة عشر يوماً ولمرة واحدة في حال احتاجت الوزارة إلى طلب مستندات.

وفي حال حصول خلاف في الرأي بين وزارة الوصاية ووزارة للمالية بشأن تصديق قرارات مجالس الإدارة ، تعرض وزارة الوصاية للخلاف على مجلس للوزراء لبتة وذلك بناء على طلب مجلس إدارة المؤسسة. ويقوم قرار مجلس للوزراء في هذه الحالة مقام رأي للوزارتين. في حال إتفاق رأي الوزارتين يجب على مجلس الإدارة التقيد بهذا للرأي (المادة 30).

III - رقابة ديوان المحاسبة:

حسب المادة (26) تخضع المؤسسات العامة لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة.

هذا الأمر تفرضه طبيعة المؤسسات العامة وحاجتها للتصرف باستقلالية وسمرة للقيام بمهامها.

إن رقابة ديوان المحاسبة تتم بواسطة لجنة خاصة نصت عليها المادة (31):

تتشأ في ديوان المحاسبة لجنة خاصة تسمى لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة تكلف التدقيق السنوي في الحسابات التي يرسلها محتسب المؤسسة إلى الديوان قبل أول حزيران من كل سنة.

تعين هذه اللجنة بمرسوم بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء ، وتؤلف على الوجه الآتي :

— رئيس الديوان : رئيساً.

— مستشاران من ديوان المحاسبة.

— المدير العام المختص في وزارة الوصاية بالنسبة للمؤسسة الخاضعة لوصاية هذه الوزارة وموظف فني من الفئة الثالثة على الأقل من الإدارة ذاتها.

— رئيس مصلحة المدسبة العامة في وزارة المالية.

تبلغ تقارير اللجنة المتعلقة بحسابات المؤسسة العامة إلى الوزير الذي يمارس الوصاية وإلى وزير المالية وإلى مدعي عام ديوان المحاسبة خلال مهلة أقصاها ستة أشهر ابتداء من تاريخ إحالة حسابات المؤسسة للعامة على اللجنة.

تتخذ هذه التقارير أساساً إما لاستصدار قرار مشترك عن الوزيرين المذكورين بإقرار صحة الحسابات بصورة نهائية وبإبراء ذمة القيمين على المؤسسة العامة عن ادارتهم خلال السنة المعنية واما لاعلان مسؤوليتهم وفقاً للشروط المحددة في قانون التجارة.

أما إعلان المسؤولية المالية بالنسبة لمحتسب المؤسسة العامة فلا يصدر الا عن ديوان المحاسبة.

ومن جهته أكد مجلس الشورى هذا الأمر بقوله :

تخضع محاسبة المؤسسة العامة لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة إذ أن المادة 6 من المرسوم الاشتراعي 59/118 الخاص بتنظيم ديوان المحاسبة، أنيطت به أمر الرقابة على الموظفين الذين يقومون بإدارة الأموال العمومية و اعتبرت في حكم الموظف لتطبيق أحكامها، كل شخص عهد إليه تولي إدارة الأموال العمومية سواء أكان بالتعيين أو الانتخاب أو التعاقد. والرقابة تشمل رؤساء وأعضاء مجالس إدارة المصالح المستقلة ورئيس مجلس الخدمة المدنية ورئيس هيئة التفتيش المركزي، وعليه فإن رئيس وأعضاء مجلس إدارة تنفيذ المشاريع الانشائية يخضعون لرقابة ديوان المحاسبة في أعمالهم المتعلقة بإدارة الأموال العمومية¹.

IV - رقابة التفتيش المركزي:

تخضع المؤسسات العامة لرقابة التفتيش المركزي عملاً بالمادة (26) من النظام العام للمؤسسات العامة و المادتين الأولى و (12) من المرسوم الاشتراعي 59/115 المتعلق بالتفتيش المركزي.

حسب المادة الأولى :

تشمل صلاحيات التفتيش جميع الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات ، والذين يعملون في هذه الإدارات والمؤسسات والمصالح والبلديات بصفة دائمة أو مؤقتة من موظفين ومستخدمين أو أجراء أو متعاقدين وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها وذلك ضمن احكام النصوص التي يخضعون لها.

وعلاً بالمادة (12)، تراقب إدارة التفتيش المركزي و تفتش المؤسسات العامة وفقاً للشروط التي تنص عليها أنظمتها الخاصة.

وتراقب موظفي المؤسسات العامة وتفتشهم وفقاً للشروط التي تنص عليها أنظمتها الخاصة.

لقد صدرت نصوص خاصة لتنظيم تفتيش مجلس تنفيذ المشاريع الانشائية ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت وإدارة التعمير، مرسوم صادر في 25-1-1963 (هذه المؤسسات أصبحت ملغاة) و ثمة مرسوم يحدد شروط تدخل التفتيش المركزي في مصلحة كهرباء لبنان صادر في 21-12-1965.

¹ م.ش. مجلس إدارة مجلس تنفيذ المشاريع الانشائية / فتوة 2-5-1971 م : ص 139.

وأكد مجلس الشورى أن رقابة التفيتش المركزي على المؤسسات العامة تشمل أعمال الإدارة والموظفين¹.

V - رقابة مجلس الخدمة المدنية:

إن رقابة مجلس للخدمة المدنية التي تنص عليها المادة (26) تقتصر أحياناً على إبداء الرأي في بعض المواضيع:

1 - حسب المادة (5) يعين مجلس الإدارة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة الوصاية ، وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية فسي ما يتعلق بالموظفين والمستخدمين الخاضعين لنصلاحياته.

كما يؤخذ رأي مجلس الخدمة المدنية في حال إنهاء خدمة رئيس مجلس الإدارة والأعضاء إذا فقد الرئيس أو العضو أحد الشروط المفروضة لتعيينه. (المادة 11).

2 - عملاً بالمادة (7) لا يتقاضى رئيس مجلس الإدارة والأعضاء عن أعمالهم إلا تعويض حضور تحدد قيمته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة الوصاية وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية. هذا الأمر يسري أيضاً على المدير العام. (المادة 20).

3 - أن تعيين المدير العام أو المدير يخضع لاستطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية. (المادة 13 ف 2).

4 - حسب المادة (22) ب تحدد ملاكات المؤسسات العامة وشروط تعيين المستخدمين فيها، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الوصاية وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية.

5 - يتقاضى رئيس لجنة المراقبة السنوية للمؤسسات العامة وأعضاؤها تعويضاً يحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية. (المادة 31 ف. 5).

إن في هذه الحالات يقتصر دور مجلس الخدمة المدنية على إبداء الرأي، لكن في حالات أخرى يجب أخذ موافقته: وفقاً للمادة (19) يتولى المدير العام أو مدير المؤسسة العامة تعيين المستخدمين ، باستثناء المحتسب ، بعد موافقة مجلس

¹ م.ش. شدياق /الدولة التفيتش المركزي 1973-7-3 م. 1 ص 73: 31.

للخدمة المدنية على توفر شروط التعيين في المرشحين ولا يصبح التعيين نافذاً إلا بعد تصديق سلطة الوصاية.

حسب المادة (22) يجب أن يعرض مشروع نظام المستخدمين وتعديلاته على مجلس الخدمة المدنية لأخذ موافقته المسبقة عليه قبل تصديقه من قبل مجلس الإدارة ويجب أن يتضمن النظام المذكور بأن أمر تعيين اللجان لفاحصة ولجان للمراقبة يعود إلى رئيس مجلس الخدمة المدنية.

VI - رقابة مجلس الإنماء والإعمار :

عملاً بالمادة (35) يجب أن تعرض مشاريع برامج الأعمال والأشغال في المؤسسات العامة خلال شهر كانون الثاني من كل سنة على وزارة التصميم وذلك لتأمين التنسيق بين هذه المشاريع في ضوء الخطة العامة والحوول بالتالي دون حصول للتشابك أو الإزدواج في ما بين مشاريع مؤسسة عامة وأخرى.

على مجلس الإنماء والإعمار أن يبدي رأيه في هذه المشاريع في مهلة أقصاها شهران من تاريخ تبليغه إياها. وإذا لم يبد رأيه فيها خلال المهلة المذكورة اعتبر ذلك بمثابة موافقة ضمنية.

إذا قرر مجلس إدارة المؤسسة العامة المعنية عدم الأخذ برأي مجلس الإنماء والإعمار ووافقته في ذلك سلطة الوصاية يعرض وزير الوصاية للقضية على مجلس الوزراء لبتها.

الفرع الرابع : الإمتياز

الفقرة الأولى : تعريف الإمتياز

إن الإمتياز هو عقد إداري وهو أيضاً أحد طرق إدارة المرفق العام حيث تكلف الإدارة أحد أشخاص القانون الخاص (شخص طبيعي أو معنوي) وهو صاحب الإمتياز بإنشاء وإدارة المرفق العام على حسابه ومسؤوليته، وتحت إشراف الإدارة مانحة الإمتياز، لقاء الإنتفاع من رسوم يدفعها المنتفعون من المرفق العام. وعند انتهاء مدة العقد يجب إعادة التجهيزات للدولة.

ورثة إجماع من الفقه على هذا التعريف ، وعلى سبيل المثال، يقول

الفقيهان Delvolvé و Vedel :

La concession est un procédé par lequel une personne publique , dite autorité concédante confie à une personne physique ou morale appelé concessionnaire , le soin d'installer et de gérer un service public sous le contrôle de l'autorité concédante , moyennant une rémunération qui consiste le plus souvent , dans les redevances que le concessionnaire percevra , sur les usagers du service ¹ .

لجأت الإدارة إلى هذا النمط منذ للقرن الماضي وكان القرن (19) العصر الذهبي للإمتياز في فرنسا التي اعتمدته لتسيير مرافق المياه والغاز والكهرباء ومكة الحديد والطرق.

لكن ما الفرق بين إمتياز المرفق العام وإمتياز الأشغال العامة ؟

حسب الإجتهد ² إن إمتياز الأشغال العامة هو بشكل عام إمتياز مرفق عام يتعهد بموجبه صاحب الإمتياز بإنشاء بعض الأشغال للضرورة لتسيير المرفق العام.

مثلاً إن توزيع المياه يتطلب إنشاء محطات لضخ المياه وتمديد شبكات لإيصال المياه إلى المشتركين. أما إمتياز مرفق النقل للعام البري لا يتطلب إلا بعض الأبنية الضرورية للمرفق العام وهو إمتياز مرفق عام دون أشغال عامة.

وفي لبنان لجأت الدولة منذ إنشائها إلى الإمتياز ونصت المادة (89) من الدستور على ما يلي :

لا يجوز منح أي إلتزام أو إمتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية، أو مصلحة ذات منفعة عامة ، أو أي احتكار إلا بموجب قانون وإلى زمن محدود.

ومنذ فترة اعتمدت للحكومة عقود الـ B.O.T لتنفيذ بعض الأشغال العامة كشق الطرق ومواقف للسيارات وهاتف محمول إلخ ... واعتقد البعض أن هذه العقود هي فئة جديدة ، غير أن الـ B.O.T هي التسمية الأنكلو - ساكسونية لعقد الإمتياز. ولقد أكد مجلس الشورى أن عقد الـ B.O.T هو عقد إمتياز لأن عناصره

¹ O. Vedel - P. Delvolvé ouvrage précité p : 1133.

² C E choudard 22-11-1935 R. 1080 " La concession de travaux publics est généralement une concession de service public dans laquelle le concessionnaire s'engage à construire certains ouvrages .

(بناء - تشغيل ونقل الملكية إلى الدولة عند نهاية العقد) هي العناصر ذاتها التي يتضمنها عقد الإمتياز.

الفقرة الثانية : عقد الإمتياز

إن عقد الإمتياز يقسم إلى قسمين : قسم تعاقدى وقسم نظائمي، لكن قبل التطرق إلى عناصر العقد لا بد من إبداء بعض الملاحظات :

— لا يجوز حسب المادة 89 من الدستور منح أي التزام أو إمتياز أو احتكار إلا بموجب قانون وإلى زمن محدد.

وبعد الترخيص من السلطة التشريعية ، يعود للإدارة أن تختار بحرية من تشاء من المرشحين أي أن الإدارة تتمتع بحرية في اختيار صاحب الإمتياز وهذا الأمر لا يخلو من الخطورة على الأموال العامة.

— إن العنصر الأساسي لعقد الإمتياز هو استيفاء الرسوم من المنتفعين مقابل التقديمات، وفي حال غياب هذا العنصر، لا يكون هناك إمتياز هذا ما أكدته مجلس الشورى في قرارات عديدة¹.

بالنسبة لطبيعة عقد الإمتياز أكد الفقه وأيضاً الإجتهد أن لهذا العقد طابعاً مختلطاً فهو يتضمن قسماً تعاقدياً ينظم العلاقة بين السلطة المانحة وصاحب الإمتياز من حيث الشروط المالية ، مدة الإمتياز إلخ ... وقسماً تنظيمياً ويشمل البنود الملزمة الصادرة عن الإدارة لتنظيم علاقة صاحب الإمتياز مع المنتفعين (كيفية تشغيل المرفق العام ، التعرف ، وضع العاملين إلخ ...) كي يلبي للمرفق العام حاجات المنتفعين على أكمل وجه².

ويحق للإدارة تعديل هذه البنود التنظيمية خلال تنفيذ العقد إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ولا يستطيع صاحب الإمتياز رفض هذا التعديل، له فقط أن يطالب بالتعويض عن الضرر الذي لحق به من جراء التعديل (كما سنرى فيما بعد).

وفي حال إخلال صاحب الإمتياز بالبنود التنظيمية للمقد بحق المنتفعين تقديم طعن لتجاوز حد السلطة يرمي إلى إبطال للقرارات الإدارية التي تخالف للبنود

C E 11-12-1963 Ville de colombes p: 62.

C E 10-4-1970 Beau et lagarde .

De laubadère - Vedel - Delvolvé - Chapus

C E 21-3-1910 cie des Tramways 1-3-1911.

التنظيمية¹ كما يحق للشخص الثالث طلب للتعويض عن الضرر الحاصل عند امتناع الإدارة عن إلزام صاحب الإمتياز بتنفيذ بعض الأشغال اللازمة لتوزيع المياه والكهرباء.

(C E 7-11-1958 : Electricité et eaux de Madagascar)

الفقرة الثالثة : صلاحيات السلطة المانحة

1 — للإدارة سلطة الإشراف والرقابة على أعمال التنفيذ، فهي لا تتنازل عن امتيازاتها كسلطة عامة عندما تكلف صاحب الإمتياز بإدارة المرفق العام، لذا عليها إعطاؤه للتوجيهات والتعليمات التي تضمن حسن سير المرفق العام، وهذه التعليمات تعطى للمنفذ حتى غير المرتبط مباشرة بالإدارة.

هذا ما أكدته مجلس الشورى بقوله :

“ إن إعطاء الإدارة توجيهات لمنفذ الأشغال لا يكون لشخصه بل للعمل الذي ينفذ لمصلحتها وباسم الملتزم الأصلي الذي يظل مسؤولاً تجاهها بغض النظر عن منفذ تلك الأشغال ونوع العلاقة التي تربطه بالملتزم الأساسي إذا كان مستخدماً أو عاملاً عنده أو ملتزماً ثانوياً².

2 — للإدارة أيضاً حق تعديل العقد وفرض موجبات جديدة على صاحب الإمتياز إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك وحتى لو كانت متناقضة مع دفتر الشروط. هذه القاعدة طبقت في القرار cie des Tramways الصادر في 21-3-1910 وجاء في هذا القرار : أنه يحق للإدارة تعديل بنود العقد بمشيتها المنفردة استناداً لنص يتعلق بتنظيم سكة الحديد.

لكن فيما بعد أعطى مجلس الشورى للإدارة حق تعديل العقد دون الرجوع إلى أي نص لأن التعديل يرتبط بطبيعة للعقد الإداري

(cie générale des eaux 1933- Ville de Nice 1951)

في لبنان أيضاً قرر مجلس الشورى ما يلي :

إن مبدأ تكيف للمرفق العام يجب أن يشكل للعنصر الأساسي لقواعد تفسير أي نص نظامي أو تعاقدي يتعلق بدفتر الشروط لإظهار مدى قابلية عقد الإمتياز للتبدل والتكيف مع مقتضيات الصالح العام³.

¹ C E 21-12-1906 Syn. Du quartier de segucy-tivoli p : 62.

C E 3-4-1981 Le grand p . 878.

² م. ش. الحاموش / مصلحة مياه بيروت 30-1-1996.

³ م. ش. شركة لانيشا / الدولة - وزارة الموارد 6-10-1996 .

وحق التعديل مرتبط بالإدارة وحدها إلا أن سلطة الإدارة في التعديل ليست مطلقة، فهي لا تستطيع تعديل موضوع وجوهر العقد¹ ولا الشروط المالية لأنها لا تتعلق بشؤون تسيير المرفق العام².

3 — وعند مخالفة بنود العقد من قبل صاحب الإمتياز يعود للإدارة إنزال بعض العقوبات به : الغرامات المالية التي ينص عليها عادة دفتر الشروط وحتى بدون نص لأن العقوبات تنشأ عن سلطة الإكراه المرتبطة بكل عقد هدفه تنفيذ المرفق العام :

C E office public d'H.L.m d'Avignon 6-5-1985

الوضع تحت الحراسة:

— أي أن الإدارة تدير المرفق العام على نفقة صاحب الإمتياز مستخدمة أجهزته وموظفيه.

إقصاء صاحب الإمتياز:

— في حال للتفصيل للخطر إذا نص للعقد على ذلك ، فمذ القرار الصادر في 20-1-1905 cie des eaux قرر مجلس شوري الدولة أنه في عقود الإمتياز لا تستطيع الإدارة ما لم يرد بند مخالف في العقد أن تقرر بنفسها إقصاء صاحب الإمتياز بل عليها الرجوع إلى القضاء.

بالمعنى ذاته³ : والفقهاء أيضاً هو في نفس الإتجاه⁴. وفي حال وجود البند المخالف لا صلاحية للقاضي لإقصاء صاحب الإمتياز: قرار صادر في 22-11-1967 C.E.

Le juge n'a pas qualité pour prononcer la déchéance s'il ya clause qui permet à l'administration de le faire⁵.

C E cie Fsc d'entreprise 17-12-1978.

C E Le couteur et Sloan 7-12-1973.

C E 21-11-1980 Syndicat de peyresourde - Balestras.

C E 25-3-1991 Copel.

C E 26-11-1993 St Jean Cap Ferrat

R Chapus Tome I p 1060

C E 22-11-1967 So Générale technique .

الفقرة الرابعة : موجبات صاحب الإمتياز

على صاحب الإمتياز القيام شخصياً بواجباته المدرجة في العقد على أكمل وجه، أي عليه التنفيذ وفقاً لبنود العقد، وعندما ينص العقد على إمكانية التنازل يجب في هذه الحالة للحصول على موافقة الإدارة في فرنسا ولبنان.

وفي هذا الخصوص جاء في القرار نجم/الدولة الصادر في 26-5-1970 م. 1. ص: 125 ما يلي:

"يجب الأخذ بأحكام شروط عقد الامتياز بشأن التنازل عنه عندما تتوافق بمضمونها مع المبادئ التي تسود الامتيازات، ذلك ان صاحب الامتياز ينفذ مصلحة عامة يعهد بها اليه بعد حيازته ثقة الادارة تأمينا لحسن تنفيذ للمصلحة العامة. فلا بد من توافق الادارة على شخصية للمتنازل له عن الامتياز كي يتمتع بصفة صاحب الامتياز".

في فرنسا اعتبر الاجتهاد ان للادارة سلطة استثنائية في قبول او رفض للتنازل عن الامتياز¹:

L'autorité concédante apprécie souverainement les garanties présentées par le concessionnaire relativement à son cessionnaire.

ومن نتائج التنازل عن الامتياز :

يبقى للمتنازل له خاضعاً لموجبات وحقوق المتنازل ويتحمل بالتضامن المسؤولية عن اخطاء المتنازل.

C E 24-6-1927 ville de castelnaudary p:703.

إذن على صاحب الامتياز تنفيذ بنود العقد، وعليه ايضاً احترام المبادئ العامة التي تسود المرفق العام خصوصاً مبدأ استمرارية المرفق العام، أي عليه التنفيذ مهما كلف الأمر وعلى الادارة التعويض عليه في بعض الحالات كما سنرى لاحقاً، ولا يعفى من التنفيذ الا في حال القوة القاهرة.

على صاحب الامتياز التقيد بمبدأ تبدل و تكيف المرفق العام أي عليه ان ينفذ للتعديلات للضرورية لتطور المرفق العام. هذا ما لكده مجلس الشورى منذ القرار الصادر في 10-1-1902 Gaz de Deville les Rouen حسب هذا القرار ان

C E 12-4-1935 S.A de distribution d'électricité s 1935 III p:122.

المتعاقد مع الإدارة ملزم بتطوير وسائل التنفيذ تمثيلاً مع التطور العلمي والتكنولوجي وإذا امتنع عن ذلك، يحق للإدارة بعد إذاره تكليف شخص ثالث بهذا التنفيذ.

الفقرة الخامسة: حقوق صاحب الامتياز

1 - أن المنفعة المالية هي من الحقوق الأساسية لصاحب الامتياز كونه مستثمراً يتوخى للربح من إدارة المرفق العام.

يحدد دفتر الشروط التعرفة الواجب استيفاؤها من المنتفعين لتفادي التجاوزات من قبل المستثمرين. وتؤخذ عدة عناصر في الاعتبار لتحديد التعرفة: قيمة الرساميل المستثمرة، قيمة مصاريف الاستثمار، قيمة الربح، فترة (amortissement) الاستهلاك.

هذه التعرفة الملزمة لصاحب الامتياز و للمستفيدين كفيلة بتحقيق التوازن المالي للعقد، وللحفاظ على هذا التوازن يتضمن عقد الامتياز بنوداً تتعلق بتقلبات الأسعار المرتقبة.

لكن إذا لم تؤد هذه البنود دورها للطبيعي الذي يتفق و نية الطرفين يحق لصاحب الامتياز المطالبة بالتعويض¹.

وأيضاً في حال عدم امكانية تطبيق للنصوص بسبب تجميد الاسعار :

C E 15-7-1949 Ville d'Elbcuf .

C E 22-2-1963 Ville d'Avignon.

2 - الحق في التوازن المالي للعقد : نظرية غير المنظور .

عند حصول اضطرابات سياسية أو إقتصادية غير متوقعة تؤدي إلى إخلال في التوازن المالي للعقد، يتوجب على الإدارة مساعدة صاحب الإمتياز كي يتمكن من الإستمرار في تنفيذ المرفق العام.

وفي القرار Gaz de Bordeaux الصادر في 30-3-1916 أعلن مجلس الشورى حق المدينة في رفض رفع التعرفة لكن بالمقابل عليها أن تغطي عجز الشركة، غير أن التعويض لا يغطي كامل العجز وعلى صاحب الإمتياز أن

C E 5-11-1947 Département des cotes du Nord et Ducos

C E 22-1-1951 Secrétaire d'Etat à la Défense.

C E 29-5-1991 F. P. d'aménagement de la nouvelle ville st Quentin vichines .

يشارك أيضاً في الخسارة (في فرنسا بين 5 و 10 %) إلا أن التعويض يكون كاملاً في حال حصول أعباء غير متوقعة تجعل للتنفيذ أكثر كلفة لا مستحيلة (م. ش. مرهج 1969-11-13 م.أ. 1970 ص 105).

تجدر الإشارة إلى أن الانقلاب النهائي في إقتضائيات العقد يجعل من الظروف الطارئة قوة قاهرة تبرر فسخ العقد كما حصل في قرار
C E 9-12-1932 Tramways de Cherbourg

الفقرة السادسة : نهاية الامتياز

نهاية الامتياز بحلول الاجل:

ينتهي الامتياز عند انتهاء المدة المحددة في العقد ، وعندها يجب اعادة التجهيزات اللازمة لتسيير المرفق العام و التي نص عليها دفتر الشروط الى الادارة.

أما الاموال الخاصة أي التجهيزات التي لم ينص عليها دفتر الشروط فتعود الى صاحبها الا اذا تم الاتفاق على حالتها بالمرفق العام مقابل دفع تعويض لصاحبها.

النهاية المسبقة:

تحصل عند استرداد الامتياز بالشراء في حال قررت الادارة اعادة تنظيم المرفق العام وإدارته من قبل مؤسسة عامة.

في هذه الحالة يدفع التعويض لصاحب الامتياز وفقاً لنصوص العقد. (ينص دفتر الشروط على هذه الامكانية في معظم عقود الامتياز).

فسخ العقد لمصلحة المرفق العام :

إن هذا الفسخ من قبل الادارة جائز في أي وقت قبل اجله وحتى في حال عدم وجود نص¹.

Il appartient à l'autorité concédante , en vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs...de mettre fin avant terme à un contrat de concession pour des motifs d'intérêt général , justifiant à la date à

CE 2-2-1987 TV 6 R 21.

CE 22-4-1988 so France 5 p 157

laquelle elle prend sa décision que l'exploitation du service concédé doit être abandonnée ou établie sur des bases nouvelles .

Elle peut user de cette faculté alors même qu'aucune disposition législative ou réglementaire non plus qu'aucune stipulation contractuelle, n'en ont organisé l'exercice (so France 5).

وعلى الادارة في هذه الحالة ان تعوض على صاحب الامتياز (الخسارة والربح الفائت).

الفسخ بسبب اخلال صاحب الامتياز بالتزاماته:

الفسخ من قبل الادارة جائز في حال وجود نص يسمح به وإلا يجب الرجوع الى القاضي.

الفرع الخامس: شركة الاقتصاد المختلط

الى جانب الامتياز يمكن ان يدار المرفق العام من قبل شركة اقتصاد مختلط يشترك في رأسمالها القطاع العام والخاص، هذه الطريقة اعتمدت في لبنان وفي فرنسا حيث تكون مساهمة الدولة فيها بأكثرية رأس المال. مثلاً المادة الرابعة من القانون الصادر في 1955-4-18 أجازت للدولة منح امتياز انشاء واستثمار الاوتومسترادات لهيئة عامة او نفرة تجارة او شركة اقتصاد مختلط تكون مساهمة الدولة فيها بأكثرية رأس المال.

في لبنان تأسست أول شركة اقتصاد مختلط بموجب القانون الصادر سنة 1954 والذي انشأ مصرف التسليف الزراعي والصناعي ، وحددت مساهمة الدولة بنسبة 40% من رأس المال.

وفي ما بعد صدر سنة 1962 قانون انشاء شركة مختلطة تهتم بالنشاطات المتعقبة بتجارة الفاكهة (تبريدها وتوضيبيها وتصديرها) كما اعتمد هذا النمط في مجالات عديدة : الاسكان ، الطيران ، الاعلام الخ ...

الفقرة الاولى: الطبيعة القانونية لشركة الاقتصاد المختلط

لقد صنف الفقه والاجتهاد شركة الاقتصاد المختلط شركة خاصة تخضع للقانون الخاص كونها شخصاً من أشخاص القانون الخاص. وأكد العلامة Chapus¹:

R. Chapus Tome I p.138.

“les sociétés commerciales chargées d'assurer un service administratif peuvent être des sociétés à capitaux privés ou à capitaux publics ou des sociétés d'économie mixte . dans tous les cas elles sont des personnes morales de droit privé”.

والاجتهاد هو ايضاً في نفس الاتجاه¹.

ورغم هذا للتصنيف ، اعتبرت محكمة حل الخلافات ان عقود هذه الشركات تعتبر ادلرية عندما تتعلق بتنفيذ شغل عام و جاء في القرار Peyrot :

ان مهمة انشاء الاوتوسترادات هي من مهام الدولة وهي اشغال عامة مهما كانت للوسائل المعتمدة لإنشائها و بالتالي تعتبر عقود اشغال عامة العقود المبرمة بين سيد المشروع والملتزم حتى ولو كان شركة اقتصاد مختلط تعمل لحساب الدولة².

وهذا الاجتهاد طبق ايضاً على عقود انشاء الانفاق :

so d'économie mixte du Tunnel de Sainte Marie aux mines (T C 12-11-1984).

إلا أن العقود الاخرى تبقى خاضعة للقانون الخاص، مثلاً العقود المبرمة بين شركة الاقتصاد المختلط ومنفذي الأشغال، والعقود مع شركات التأمين والمصارف...

لا بد من الإشارة الى ان لشركة الاقتصاد المختلط خصوصيات اخرى تميزها عن باقي الشركات بسبب مساهمة الدولة في رأس المال. ومهما كانت نسبة المشاركة في رأس المال لا تتخلى الإدارة عن حقها في المراقبة عبر تعيين اكثرية اعضاء مجلس الإدارة (عادة) وأحياناً اخرى يحد نص الانشاء من حرية التفرغ عن الأسهم (مثلاً كأخذ موافقة الإدارة للتفرغ عن الاسهم).

¹ T C 8-7-1963 so Entreprise Peyrot p 787. ...ou une société d'économie mixte, nonobstant la qualité de personne morale de droit privé d'une telle société.

² So Peyrot : “ la construction des routes nationales appartient par nature à l'Etat , cons. que les marchés passés par le maître de l'ouvrage pour cette exécution sont soumis aux règles de droit public,... qu'il doit en être de même pour les marchés passés pour la construction des autostrades quelles que soient les modalités et même lorsque la construction est confiée à une so d'économie mixte agissant pour le compte de l'état”.

الفقرة الثانية : للتنظيم الاداري

1 - الجهاز التقريري:

يتألف هذا الجهاز من الجمعية العمومية التي تضم المساهمين. وهنا تظهر خصوصية هذه الشركة حيث عدد اصوات ممثلي الدولة لا يتناسب دائماً مع نسبة مساهمتها في الشركة. كما يحضر اجتماعات الجمعية العمومية (وايضاً مجلس الادارة) مفوض الحكومة الذي تعينه الدولة لرقابة حسن سير العمل في الشركة و الحفاظ على مصالح الدولة.

2 - الجهاز التنفيذي :

يتألف من مجلس الادارة الا ان بعض أعضاء هذا المجلس الذين يمثلون الدولة لا يتم انتخابهم من قبل المساهمين عبر الجمعية العمومية كباقي الأعضاء بل يعينون من قبل الدولة. وينتخب أعضاء مجلس الإدارة عادة رئيس المجلس لكن أحياناً يفرض قانون تعيين رئيس مجلس الإدارة من قبل الدولة.

الباب الثاني

الاستملاك والأشغال العامة

قبل الدخول في موضوع التنظيم المدني ، لا بد من درس موضوع الاستملاك والأشغال العامة أولاً نسبة لترابطهما بهذا الموضوع.

الفصل الأول

الاستملاك

القسم الأول

تعريف

إن الإدارة تتمتع ببعض الامتيازات لتقيام بمهامها كسلطة عامة: امتياز اتخاذ قرارات نافذة ، التنفيذ الجبري الخ . ، كما يحق لها أيضاً أن تحد من حق الملكية الفردية المكرس في الدستور إذا احتاجت لبعض العقارات بهدف تحقيق المنفعة العامة. وبهذا الخصوص تنص المادة 15 من الدستور اللبناني على ما يلي:

الملكية في حمى القانون فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة في الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد تعويضه عنه تعويضاً عادلاً.

والقانون بدوره يسمح للإدارة باستملاك العقارات الخاصة:

قانون الاستملاك (المادة الأولى) قانون التنظيم المدني (المادة 18) وقانون الاسكان (المادة 8).

وجاء في المادة الأولى من قانون الاستملاك رقم 58 الصادر في 29-5-1991:

تستملك العقارات أو لقسامها وتنشأ عليها حقوق إرتفاق لمصلحة الإدارة كما يجوز أن يستملك ما لمالك العقار من حقوق في الفضاء الذي يعلوه ، وفي الباطن الذي هو تحت سطحه ، كل ذلك لأجل منفعة عامة ولقاء تعويض عادل.

ونص المادة الأولى من قانون الاستملاك الصادر في 30-11-1954 (المرسوم الاشتراعي رقم 4) هو مماثل لهذا النص.

في فرنسا الوضع مماثل حيث يجيز القانون (C. exp. art. L 11-1) ويؤكد الاجتهاد ما يلي :

يمكن استملاك العقار كلياً أو جزئياً أو تحت سطح الأرض وحده لإنشاء الأنفاق والامدلات...

L'immeuble peut être exproprié "en tout ou en partie"... c'est à dire que l'expropriation peut être limitée , non seulement à une fraction de la surface de l'immeuble , mais aussi au seul tréfonds d'un immeuble , en vue de la construction d'ouvrages souterrains (tunnels , canalisations ...)¹.

في القانون الفرنسي أيضاً تستملك للحقوق العينية للعقارية².
كما ان المادة 18 من قانون التنظيم المدني (مرسوم اشتراعي رقم 69 تاريخ 9-9-1983) نصت على ما يلي :

يحق للادارات أن تستملك المساحات المبينة في التصميم والمعدة للمصالح العامة كالشوارع والطرق والمساحات والحدائق والأبنية العامة الخ... كما يحق لها استملاك كامل المساحات موضوع التصميم أو تلك العائدة لمنطقة منه.

وتخول المادة الثامنة من قانون الاسكان الصادر في 12-8-1965 الادارة أن تستملك العقارات اللازمة لتسهيل اسكان اللبنانيين المعوزين وذوي الدخل المتواضع وذوي الدخل المحدود وبيعها بالتراضي .

اذن عملاً بالمادة (15) من الدستور والمادة الأولى من قانون الاستملاك يجب لصحة عملية الاستملاك توفر شرطين اساسيين: المنفعة العامة والتعويض العادل.

¹ C.F. 29-7-1994 - Henneuz D. A 1994 No 460.

² L'expropriation peut porter aussi sur les autres droits réels immobiliers , tels que notamment les servitudes (C. exp. art. L. 11-1)

لكن قبل البدء بمراحل الاستملاك لا بد من معرفة العقارات والحقوق التي يجوز استملاكها ، والمستفيدين من الاستملاك.

أولاً : العقارات والحقوق التي يجوز استملاكها

حسب الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون 91/58 :

يقصد بكلمة عقار الوحدة العقارية لو مجموعة من الوحدات العقارية المتلاصقة التي يملكها شخص واحد حتى لو كان بينها عقار للغير، أما إذا كان الفاصل طريقاً عاماً أو سكة أو نهر أو مجرى ماء شتوي أو ممراً خاصاً لعدة عقارات يملكها أشخاص عديدون فلا تعتبر مجموعة من للوحدات العقارية عقاراً واحداً.

ويعتبر الزوج والزوجة والاولاد بحكم الشخص الواحد إذا تملك أحدهم من الآخر العقار المصوب بالاستملاك خلال السنة التي سبقت صدور مرسوم إعلان المنفعة العامة.

يعتمد عند تطبيق التعريف المذكور أعلاه ما كانت عليه مجموعة الوحدات العقارية المتلاصقة بتاريخ صدور المرسوم.

أما الحقوق الميئنة العقارية فاستملاكها جائز عملاً بالمادة الأولى من القانون.

إن أجاز القانون استملاك أملاك الافراد ، لكن ماذا عن أملاك أشخاص القانون العام؟

هنا يجب التمييز بين الملك العام والملك الخاص. الملك العام غير قابل للتصرف، أي للبيع أو الرهن أو التنازل عنه لا مجاناً ولا ببذل¹. وايضاً : ان الأملاك العامة تتمتع بصفة خاصة وهي عدم قابلية الفراغ (م. من الرفاعي / بلديّة بيروت 15-10-1996 م. ق. 1 - رقم 2 ص: 44).

هذا ما أكدّه ايضاً للفقّه والاجتهاد في فرنسا :

Etant inaliénable , le domaine public est insusceptible de faire l'objet d'une aliénation forcée².

¹ محكمة الاستئناف المختلطة رقم 26 تاريخ 1943-3-24 ن. ق 35.

- تمييز رقم 12 تاريخ 1964-1-16 ن ق 1964 ص: 789 (اجتهاد القضاء الادلري (2) 1981 ص: 58).

² R . Chapas Tome II p 378

C E 21-11-1884 conseil de fabrique de l'église st Nicolas

Civ 29-10-1900 chemin de fer du Nord :

(impossibilité d'exproprier le domaine public)

غير ان الاستملاك جائز في حال تعديل تخصيص الملك العام أي ينزع عن الملك للصفة العامة ويتم ادخاله في عداد الاملاك الخاصة.

Ainsi la possibilité d'exproprier une dépendance du domaine public est conditionnée par une mesure préalable de déclassement , le transfert dans le domaine privé:

C E 26-3-1930 Verliac D 1930 p:289.

C E 13-1-1984 comm. De Thiais p:6.

لكن من بحق له ان يستملك ؟

ثانياً : المستفيدون من الاستملاك

حسب المادة الثانية من القانون 91/58 وايضاً المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي 54/4 :

تقرر المنفعة العامة بمرسوم بناء على اقتراح الوزير المختص المبني على طلب :

الادارة المعنية او البلدية او الهيئة الاختيارية في القرية التي لا بلدية فيها، او المؤسسة العامة او صاحب الامتياز ويمكن للادارة العامة والبلديات استملاك عقارات لمصلحة اشخاص عينهم القانون.

كما تنص الفقرة الثانية من المادة 18 من المرسوم الاشتراعي رقم 69 تاريخ 9-9-1983 قانون التنظيم المدني على ما يلي :

على الادارة او البلدية المعنية ان تستملك بموجب مرسوم المساحات المتبقية من العقار اذا كانت غير صالحة للبناء وذلك لمصلحة المالكين المجاورين كل تجاه واجهة عقاره وبناء لطلبهم.

في فرنسا اعتبر مجلس الشورى انه يجوز إعلان المنفعة العامة لمصلحة منظمة دولية وحتى دولة أجنبية.

C E 13-5-1959 Defossez p.306 . expropriation destinée à permettre la construction d'un dépôt d'essence au profit de l'organisation du traité de l'Atlantique Nord.

C E 13- 7- 1965 p: 469 : expropriation en vue de permettre l'implantation le long de la côte orientale de la corse , d'une ligne d'électricité de 200 km destinée à transporter en Italie continentale l'électricité produite par une centrale installée en Sardaigne.

لقد اعتبر مجلس الشورى الفرنسي ان لا شيء يمنع ان تلغى مصلحة خارجية مع المنفعة العامة بمفهومها الفرنسي.

لأن حدد للقانون اللبناني حصرياً المستفيدين من الاستملاك وبالتالي لا يجوز الاستملاك لجهات غير محددة فيه.

هذا ما أكدته مجلس الشورى في القرار حمود / الدولة - بلدية بيروت الصادر في 1-3-1988 بقوله:

وبما انه من الثابت ان المرسوم المطعون فيه صدر بناء على طلب ولمصلحة الجمعية الخيرية الاسلامية العاملة التي ليست شخصاً من أشخاص القانون العام ولا تدخل ضمن التعديل الولد في المادة الثانية من قانون الاستملاك.¹ (وأبطل مجلس الشورى قرار الاستملاك).

تجدر الإشارة الى ان الممتلك لا يستفيد احياناً من عملية الاستملاك، هذا ما يحصل عندما تستملك الادارة عقارات لمصلحة البلدية لو اشخاص عنهم القانون.

في هذه الحالة على المستفيد من الاستملاك ان يتحمل الأعباء المالية الناتجة عن الاستملاك، الا ان العلاقة تبقى محصورة بين الادارة والمتضرر والدولة الرجوع الى المستفيد.

هذا ما أكدته مجلس الشورى في قرار الدولة / بلدية زحلة¹:

إذا كان بإمكان المتضرر ان يقاضي الدولة بوصفها تقوم بتنفيذ الاستملاك وبالتالي الاستيلاء على ملكيته ، فيعود لهذه الأخيرة لذا حكم عليها بالدفع للمتضرر ان تطالب بما دفعت لمن جرى الاستملاك لمصلحته وبالتالي فإن علاقة للمتضرر بالدولة مستقلة تماماً عن علاقته بمن يخوله القانون حق طلب الاستملاك.

بعد التعريف نبدأ بمراحل الاستملاك.

¹ م. ش 29-5-1997 للدولة/ بلدية زحلة - م.ق. 1 - رقم 12 ص: 536.

القسم الثاني المنفعة العامة

الفرع الاول : تعريف المنفعة العامة

كما نعلم ان الاستملاك لا يتم الا لتحقيق المنفعة العامة غير ان قوانين الاستملاك المتعاقبة منذ الفترة العثمانية وحتى اليوم لم تحدد مفهوماً للمنفعة العامة.

لكن القوانين العثمانية التي طبقت في لبنان قبل صدور المرسوم الاشتراعي رقم 32/45 تضمنت تعداداً للمجالات المتعلقة بالمنفعة العامة او التي تجيز لادارة استملاك عقارات الافراد وهي : فتح طرق جديدة ، توسيع طريق موجود، احداث وتوسيع المساحات العامة، انشاء قنوات المياه والبرك ، إنشاء مستشفيات ودور العجزة (اجتهاد القضاء الاداري في لبنان 1981 الجزء الثاني ص: 3).

أما القوانين الاخرى : للمرسوم الاشتراعي 32/45 والرسوم الاشتراعي 54/4 والقانون رقم 91/58 فاعتمدت مفهوماً واسعاً للمنفعة العامة.

نصت للمادة الأولى من القانون 91/58 (وكذلك المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي 54/4): تستملك العقارات او اقسامها ... كل ذلك لأجل المنفعة العامة ولقاء تعويض عادل.

والاجتهاد من جهته، اخذ بمبدأ اتساع مفهوم المنفعة العامة منذ القرار الصادر في 14-5-1934 (مجموعة جزء 3 ص: 49) ولا يزال مستمراً¹.

ومبدأ الإتساع في مفهوم المنفعة العامة يعني الحد من الرقابة القضائية وإعطاء الادارة سلطة استئنافية في تقدير المنفعة العامة خصوصاً الأمور الفنية.

¹ م. ش 24-10-1961 م. 1 1961 ص: 222.

— م. ش صقر / الدولة واورفاليان 30-6-1978 : ان مفهوم المنفعة العامة اخذ بالاتساع نتيجة لتدخل الدولة المتزايد في الحقوق الاقتصادية والعمالية والاجتماعية والتربوية .

— م. ش انتون / الدولة 8-7-1996 : ان اجتهاد م. ش اخذ بمبدأ اتساع مفهوم المنفعة العامة لأن نطاق هذه المنفعة لم يعد محصوراً بأحوال معينة .

وبالمعنى نفسه :

م. ش : ابي زيد / الدولة. وزارة الأشغال العامة 21-4-1998.

وبهذا الخصوص جاء في قرار مجلس الشورى سالم ورفاقه/الدولة¹ ما يلي:

إن الاجتهاد الادلري في اجتهاده القديم وللحديث قد استقر على ان حقه في الرقابة لا يتناول مسألة الملائمة الفنية والاقتصادية العائدة لمشروع التخطيط وأنه يعود للإدارة حق التقدير بشأنها سواء لجهة تحديد التخطيط من ناحية دون أخرى، او لجهة تعديل وضعه، او لجهة تكاليفه، في نطاق المنفعة العامة.

(بنفس المعنى م. ش صقر / الدولة - بلدية ريفون 1966-5-30 م. ا. ص: 164).

ولقد هذا الاجتهاد القرار ابي زيد / الدولة - وزارة الاشغال العامة الصادر في 1998-4-21:

"... الاجتهاد مستمر على إعطاء الإدارة سلطة استثنائية في تقدير الملائمة الفنية للعمل الذي يقرر هذه المنفعة خاصة وإن مجلس الشورى لا يملك أمر تمحيص الأمور الفنية التي هي من اختصاص السلطة الادارية وحدها وتبقى خارجة عن رقابة القضاء طالما بقيت ضمن نطاق الاعتبارات العامة".

في فرنسا أيضاً اعتمد الاجتهاد مبدأ الاتساع في مفهوم المنفعة العامة وجاء في القرار cambicri² ما يلي :

"toute opération ayant un lien même ténu avec l'intérêt général étant désormais regardée comme d'utilité publique" (construction d'une auberge de jeunesse) .

وحسب اجتهاد مجلس الشورى يدخل في الأمور الاستثنائية التي تستقل الإدارة في تقديرها ، الأمور التالية :

• تخطيط الطرق من الناحية الفنية³.

• تعديل للتخطيطات المصدقة⁴.

¹ سالم ورفاقه / الدولة 1959-6-10 م. ا 59 ص: 137.

² C E cambien 20-12-1938 p:963.

C E 28-7-1952 Lamy R 415

وفي نفس الاتجاه :

C E 12-4-1967 so Nlle des entreprises d'hôtels .

³ م. ش عازار ورفاقه 1961-10-15 م. ا. 62 ص 220.

⁴ م. ش سالم 1962-12-3 م. ا. 63 ص: 139.

• إنتقاء عقار دون آخر بالنسبة لموقعه ليكون موضع استملاك¹.

لكن في فرنسا اعتبر مجلس الشورى في القرار Adam الصادر في 22-2-1974 D-430 ان رقابته تتناول ملائمة العقار ، وايضاً حسنات وسينات المخطط دون الزام الدولة باختيار المخطط الأفضل -10-7 C E syndicat des paludiers (1977 p:380).

• بالنسبة لوسائل تأمين المنفعة العامة ، لا يحق لمجلس الشورى البحث في تأمين المصلحة العامة بوسائل اخرى كي لا يحل محل الادارة : م.ش قشوع 1962-2-3 م. 1 ص: 37.

وفي ما يتعلق بملاءمة المنفعة العامة لكد مجلس الشورى في القرار شركة صناعة التبريد / الدولة الصادر في 1996-4-24:

"اذا كان مجلس الشورى يراقب وجود المنفعة العامة او لنتفاءها فإنه عند وجود هذه المنفعة ليس له ان يراقب ملائمتها".

كانت للملائمة الاقتصادية متروكة لتقدير الادارة ، لكن منذ صدور القرار Ville Nlle Est في 1971-5-28 حصل تطور مهم في الاجتهاد للفرنسي انعكس على الاجتهاد اللبناني.

في القرار المذكور اعتمد مجلس الشورى "نظرية للموازنة" "la théorie du Bilan" التي وضعت حداً لسلطة الادارة الاستعمالية في تقدير الملاءمة الاقتصادية. وهذا الاجتهاد كان لا بد منه لتفادي مخاطر اساءة استعمال السلطة من قبل الادارة بعد لتصاع عمليات الاستملاك وظروف قضية "Ville Nlle Est" تتلخص كما يلي :

قررت الحكومة للفرنسية سنة 1966 انشا مجموعة سكنية وجامعية شرق مدينة Lille المكتظة تتألف من عشرين الف مسكن لحوالي ثلاثين الف طالب.

ولتنفيذ هذا المشروع ، كان على الحكومة استملاك مساحة خمسمائة هكتار ومائتين وخمسين منزلاً وحددت كلفته بمليار فرنك. وبسبب اعتراض قسم من الاهالي على المشروع رفعت للقضية الى مجلس الشورى الذي اعتمد اسلوباً جديداً في رقابة المنفعة العامة اذ وازن بين حسنات وسينات المشروع وقرر ما يلي :

¹ م.ش نوراني 1972-8-3 م. 1 ص: 174 .
اجتهاد انقضاء الاداري في لبنان الجزء (2) 1981 ص: 8.

“une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comportent ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ... compte tenu de l'importance de l'ensemble du projet, la circonstance que...disparaissent une centaine d'habitations n'est pas de nature à retirer à l'opération son caractère d'utilité publique ...”

أي لا يمكن اعتبار عملية ما من المنفعة العامة قانونية ، الا اذا كان الحد من الملكية الخاصة والكلفة المالية والمحاذير الاجتماعية التي تحتملها لا تبلغ حد الافراط...نسبة للمنفعة التي تتطوي عليها. ومع الأخذ بالحسبان أهمية المشروع لا ينزع عن العملية صفة للمنفعة العامة أمر تدمير مائة منزل.

بالمعنى ذاته:

C E 27-7-1979 Drexhel - Dalgren p:349.

C E 26-3-1980 Premier ministre c / Beau de loménie p:171.

C E 20-2-1987 Cme de Lozanne p:67.

C E 22-2-1993 Ville de courbevoie c/ sause.

وتبنى مجلس الشورى اللبناني نظرية الموازنة في القرار رقم /للدولة
للمصادر في 18-2-1988 وجاء فيه:

“ بما انه من الثابت علما واجتهادا ان الاستملاك يجب ان يتم لتحقيق المنفعة
للعمامة ولن هذه للمنفعة العامة يجب ان تبدو واضحة وانه على الادارة المستملكة
ان تتقيد لهذه الغاية بمقتضيات المصلحة العامة ...

وبما ان مفهوم المنفعة العامة وتحديد ما يستدان في أي حال ليس فقط الى
موضوع الاستملاك وغايته، بل وايضا الى النتائج المتأتية من جرائه على مختلف
الصعد فردية كانت أم جماعية أم مالية، على ان لا تكون لهذه للنتائج انعكاسات
سلبية هامة يترتب عليها لزاج كبير يتعدى كثيرا للمنفعة للمتوخاة من الاستملاك.
ولكي تكون هذه للمقارنة لو للموازنة ايجابية يجب ان تكون المنفعة للمتوخاة من
الاستملاك منسجمة ومتلائمة مع الاحتياجات الحقيقية والواقعية للادارة المستملكة
اضافة الى توافقها مع كافة للقواعد القانونية الراعية لها ”.

من الواضح ان هذه النظرية قيدت سلطة الادارة الاستمساكية في تقدير
المنفعة العامة وغيرت أسلوب الرقابة على للمنفعة العمامة كما سنرى لاحقا.

وعلى كل حال نستنتج من هذا التوجه الجديد لمجلس الشورى في فرنسا
ولبنان انه لا يحق للادارة التضحية بالمنفعة الخاصة.
وبالنسبة لعلاقة المنفعة العامة بالمنفعة الخاصة :

اعتبر الاجتهاد منذ القرار رقم 61 الصادر في 26-11-1947 ان استفادة
بعض الأفراد من عملية الاستملاك لا تتزع عنها الصفة العامة ، إذ من الجائز
ان تتوافق مع المنفعة العامة منفعة خاصة. بالمعنى ذاته قرار صقر / الدولة¹
وايضا بيطار / الدولة² وجاء في هذا القرار :

" بما ان اجتهاد هذا المجلس قد استقر على القول بأن مفهوم المنفعة العامة
لا يعني انعدام للمنفعة الخاصة فلا مانع بالتالي من توافقهما وعندما تتضمن
المنفعة الخاصة تحت لواء المنفعة العامة تصبح بدورها عامة".

ولا يزال الاجتهاد مستمرا³.

والاتجاه هو ذاته في القانون الفرنسي⁴:

"...l'intérêt général pouvant être satisfait dans certains cas par
l'intermédiaire de la satisfaction d'intérêts purement privés.."

الفرع الثاني : إعلان المنفعة العامة

الفقرة الأولى : الاستملاك العادي

حسب المادة الثانية من القانون 91/58 تقرر للمنفعة العامة بمرسوم بناء
على اقتراح الوزير المختص ... وهذا للنص مطابق للمادة الثانية من المرسوم
الاستراعي رقم 54/4.

وبالنسبة لطبيعة مرسوم اعلان المنفعة العامة فهو من المراسيم العادية ،
وبهذا الخصوص اعتبر مجلس الشورى في القرار خليل / الدولة وبلدية نوق مكمل
: 26-3-1997

¹ م. ش صقر / الدولة 30-6-1978 اجتهاد للقضاء الاداري في لبنان الجزء (2) 1981 ص: 12.

² م. ش بيطار / الدولة 26-10-1987 م.ق.ا. رقم 4 ص: 235.

³ م. ش انطون ورفاقه / الدولة 8-7-1996 م.ق.ا. رقم (10) ص: 776.

⁴ - م. ش حيدر احمد / الدولة 22-4-1998 م.ق.ا. رقم (13) ص: 448.

C E Ville de Sochaux 20-7-1971 p:561.

"...إن المرسوم المطعون فيه هو من مراسيم إعلان المنفعة العامة ولا يدخل في فئة النصوص التي يجب أن يستشار بشأنها مجلس شورى الدولة".

أما في ظل المرسوم الاشتراعي 32/45 كان يتم الاعلان عن المنفعة العامة بمرسوم خاص يصدر عن رئيس الدولة بناء على طلب الحكومة أو البلدية أو أصحاب الامتيازات الحائزين لترخيص قانوني بمقتضى صك الامتياز¹.

تجدر الإشارة إلى أن اعلان المنفعة العامة بقانون لا يغني عن اتخاذ الاجراءات التي نص عليها قانون الاستملاك ومنها صدور مرسوم اعلان المنفعة العامة واستملاك العقارات اللازمة².

في فرنسا تقرر المنفعة العامة بمرسوم يصدر عن رئيس مجلس الوزراء، أو بقرار وزاري أو بقرار صادر عن المحافظ :

L'utilité publique est déclarée soit par décret du premier ministre soit par arrêté ministériel soit par arrêté préfectoral (c . exp . art .L 11-2 et 11-3 - art. R-11-1 et R 11-2).

وفي بعض الحالات يلزم قانون الاستملاك رئيس الوزراء باستشارة مجلس الشورى قبل اتخاذ المرسوم منها :

1 — الأشغال المتعلقة بالاوتوسترادات ، الاتفاق ، معامل للطاقة الحرارية والذرية ، المطارات ...

2 — في بعض الاعمال المختلفة التي تهم الدفاع الوطني والادارات المدنية.

3 — في حال تعذر الاتفاق على بعض الاعمال الخاضعة لصلاحيه للوزراء والمحافظين.

الفقرة الثانية : في الاستملاك الناشئ عن التخطيط

عملا بالمادة (34) من القانون 91/58:

يتم إنشاء الطرق والمساحات العامة وتقويمها وتوسيعها بموجب تخطيط يصدق بمرسوم يقوم مقام مرسوم إعلان منفعة عامة وهذا النص مطابق للمادة (47) من المرسوم الاشتراعي 54/4.

¹ اجتهاد القضاء الاداري في لبنان الجزء (2) 1981 ص:18.

² م. ش شركة القوى الكهربائية / الدولة ومصلحة كهرباء لبنان 1967-4-22 م. 1 ص:139.

في ظل المرسوم الاشتراعي رقم 32/45 كان يخضع التخطيط لموافقة وتصديق رئيس الدولة أو الموظف المنتدب من قبله (المادة 36).

ونسبة لوضوح النص أكد الاجتهاد أن المرسوم الذي يصدق التخطيط يقوم مقام إعلان المنفعة العامة¹.

وللادارة سلطة استثنائية في تعديل التخطيط والرجوع عنه في أي وقت. وبهذا الخصوص جاء في القرار شيبوب / الدولة بلدية بيروت² ما يلي :

" أن المادة 32 من قانون الاستملاك اجازت للادارة قبل ابداع التعويض المقرر ان ترجع في أي وقت عن مرسوم اعلان المنفعة العامة. والمشرع اعطى الادارة سلطة استثنائية في أي وقت حق الرجوع عن مرسوم التخطيط لو تعديله."

لأن مرسوم التصديق يجعل التخطيط نهائيا وناقذا³ نكن طالما ان هذه المصادقة لم تحصل يبقى التخطيط غير نافذ وفاقد كل مفعول قانوني⁴.

الفقرة الثالثة : مضمون مرسوم إعلان المنفعة العامة

اولا - في الاستملاك العادي:

يتضمن هذا المرسوم مشروع الاستملاك والجهة المستفيدة ويعين أيضا المدة القصوى التي يجب أن تباشر خلالها معاملات الاستملاك على أن لا تتجاوز ثماني سنوات من تاريخ نشر المرسوم في الجريدة الرسمية، المادة 3 من القانون 91/58 (هذه المدة كانت محددة بخمس سنوات يمكن تجديدها مرة واحدة حسب المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي 54/4).

وعلا بالمادة الرابعة من القانون 91/58 (والمادة 3) من المرسوم الاشتراعي 54/4 ترفق بالمرسوم المستندات التالية :

- 1 - رسم اجمالي للاشغال المنوي اجراؤها.
- 2 - خريطة تفصيلية تتضمن للعقارات المنوي استملاكها.
- 3 - لائحة بأرقام هذه العقارات ومواقعها وبأسماء المالكين واصحاب الحقوق المسجلة في السجل العقاري. وإذا كان العقار غير خاضع لنظام السجل

¹ م.ش. القارح 1965-6-25 لاجتهاد القضاء الاداري 1981 جزء (2) ص: 19.

² م.ش. غصوب / الدولة - بلدية بكفيا 1996-10-10 م.ق. 1. رقم 12 ص: 29.

³ م.ش. : شيبوب / الدولة - بلدية بيروت 1998-5-13 م. ق. 1. رقم 13 ص: 486.

⁴ اجتهاد القضاء الاداري 1981 جزء (2) ص: 21.

⁵ اجتهاد القضاء الاداري 1981 جزء (2) ص: 21.

"...إن المرسوم المطعون فيه هو من مراسيم إعلان المنفعة العامة ولا يدخل في فئة النصوص التي يجب أن يستشار بشأنها مجلس شورى الدولة".

أما في ظل المرسوم الاشتراعي 32/45 كان يتم الاعلان عن المنفعة العامة بمرسوم خاص يصدر عن رئيس الدولة بناء على طلب الحكومة لو البلدية لو أصحاب الامتيازات الحائزين لترخيص قانوني بمقتضى صك الامتياز¹.

تجدر الاشارة الى ان اعلان المنفعة العامة بقانون لا يغني عن اتخاذ الاجراءات التي نص عليها قانون الاستملاك ومنها صدور مرسوم اعلان المنفعة العامة واستملاك العقارات اللازمة².

في فرنسا تقرر المنفعة العامة بمرسوم يصدر عن رئيس مجلس الوزراء، لو بقرار وزاري لو بقرار صادر عن المحافظ :

L'utilité publique est déclarée soit par décret du premier ministre soit par arrêté ministériel soit par arrêté préfectoral (c . exp . art .L 11-2 et 11-3 - art. R-11-1 et R 11-2).

وفي بعض الحالات يلزم قانون الاستملاك رئيس الوزراء باستشارة مجلس الشورى قبل اتخاذ المرسوم منها :

1 — الأشغال المتعلقة بالاوتوسترادات ، الاتفاق ، معامل للطلقة الحربية والذرية ، المطارات ...

2 — في بعض الاعمال المختلفة التي تهتم للدفاع الوطني والادارات المدنية.

3 — في حال تعذر الاتفاق على بعض الاعمال الخاضعة لصلاحيه الوزراء والمحافظين.

الفقرة الثانية : في الاستملاك الناشئ عن التخطيط

عملا بالمادة (34) من القانون 91/58 :

يتم إنشاء للطرق والمساحات العامة وتقومها وتوسيعها بموجب تخطيط يصدق بمرسوم يقوم مقام مرسوم إعلان منفعة عامة وهذا النص مطابق للمادة (47) من المرسوم الاشتراعي 54/4.

¹ اجتهد القضاء الاداري في لبنان الجزء (2) 1981 ص:18.

² م. ش شركة القوى الكهربائية / النولة ومصلحة كهرباء لبنان 1967-4-22 م. 1 ص:139.

في ظل المرسوم الاشتراعي رقم 32/45 كان يخضع للتخطيط لموافقة وتصديق رئيس الدولة أو الموظف المنتدب من قبله (المادة 36).

ونسبة لوضوح النص أكد الاجتهاد لن المرسوم الذي يصدق التخطيط يقوم مقام إعلان المنفعة العامة¹.

وللادارة سلطة استثنائية في تعديل التخطيط والرجوع عنه في أي وقت. وبهذا الخصوص جاء في القرار شيبوب / الدولة بلدية بيروت² ما يلي :

" ان للمادة 32 من قانون الاستملاك اجازت للادارة قبل ابداع التعويض المقرر ان ترجع في أي وقت عن مرسوم اعلان المنفعة العامة. والمشرع اعطى الادارة سلطة استثنائية في أي وقت حق الرجوع عن مرسوم التخطيط لو تعديله."

لن مرسوم التصديق يجعل التخطيط نهائيا وناقذا³ نكن طالما ان هذه المصادقة لم تحصل يبقى التخطيط غير نافذ وفاقد كل مفعول قانوني⁴.

للفقرة الثالثة : مضمون مرسوم إعلان المنفعة العامة

اولا - في الاستملاك العادي:

يتضمن هذا المرسوم مشروع الاستملاك والجهة المستفيدة وبعين أيضا للمدة "نصوى لتي يجب لن مباشر خلالها معاملات الاستملاك على لن لا تتجاوز ثماني سنوات من تاريخ نشر للمرسوم في الجريدة الرسمية، المادة 3 من القانون 91/58 (هذه للمدة كانت محددة بخمس سنوات يمكن تجديدها مرة واحدة حسب للمادة الثانية من المرسوم الاشتراعي 54/4).

وعلا بالمادة الرابعة من القانون 91/58 (والمادة 3) من المرسوم الاشتراعي 54/4) ترفق بالمرسوم المستندات التالية :

- 1 - رسم اجمالي للاشغال المنوي لجرلوها.
- 2 - خريطة تفصيلية تتضمن للعقارات المنوي استملاكها.
- 3 - لائحة بأرقام هذه العقارات ومواقعها وبأسماء المالكين واصحاب الحقوق المسجلة في السجل العقاري. واذا كان العقار غير خاضع لنظام السجل

¹ م.ش. القارح 1965-6-25 لاجتهاد القضاء الاداري 1981 جزء (2) ص:19.
- م.ش. غصوب / الدولة - بلدية بكفيا 1996-10-10 م.ق.1. رقم 12 ص:29.
² م.ش. : شيبوب / الدولة - بلدية بيروت 1998-5-13 م. ق.1. رقم 13 ص:486.
³ اجتهاد القضاء الاداري 1981 جزء (2) ص:21.
⁴ اجتهاد القضاء الاداري 1981 جزء (2) ص:21.

العقاري يكتفى برقمه وتاريخ قيده في دفتر المختار لو دفتر الطابو او في محتضر التحديد والتحرير لدى للقاضي العقاري. وفي حال عدم وجود مثل هذا القيد فيذكر في اللائحة اسم ملكه الظاهر بعلم وخبر من المختار يبين فيه حدود العقار.

وتودع لدى الادارة نسخة عن المستندات المار ذكرها ولكل ذي مصلحة ان يطلع عليها ولن يستحصل على صورة عنها، في حين كانت المادة الثالثة من المرسوم الاشتراعي 54/4 توجب ايداع نسخة عن المستندات لدى وزارة الاشغال العامة ولكل ذي علاقة ان يطلع عليها دون نقلها من مكانها.

ثانياً - في مرسوم التخطيط :

حسب المادة 35 من القانون 91/58 تودع نسخة عن المرسوم وعن خريطة التخطيط للدوائر العقارية لتدوين اشارته على صحائف العقارات المصابة به.

لما المادة 47 من المرسوم الاشتراعي 54/4 فكانت توجب ان يضم الى المرسوم خريطة تبين فيها حدود الطريق او المساحة العامة.

كما هو واضح اكتفى القانون بوجوب ايداع المرسوم وخريطة تبين بالتفصيل حدود المشروع ولم يأت على ذكر بيان بالعقارات ومشتملاتها كما في الاستملاك العادي.

واكد مجلس الشورى هذا الامر في القرار انطون / الدولة¹ وجاء فيه :

"ان المادة 35 اكتفت بالنسبة لمضمون مراسيم التخطيط بل ان يضم الى مرسوم التخطيط خريطة تبين فيها حدود التخطيط ، وايداعها الدوائر العقارية مع المرسوم لتدوين اشارة على العقارات ولم توجب هذه المادة ضم جدول بالعقارات المستملكة كما في الاستملاك العادي".

الفرع الثالث: وسائل النشر والاعلان

الفقرة الاولى: النشر والاصق في الاستملاك العادي

1 - النشر :

استنادا للمادة (5) من القانون 91/58: "تنشر الادارة المختصة للمرسوم في الجريدة الرسمية مع اللائحة المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة السابعة

¹ م. ش انطون / الدولة 1996-7-8 م.ق.ا رقم (10) ص: 776.

(لائحة بأرقام العقارات ومواقعها وأسماء المالكين). وتلصق نسخة عنه وعن اللائحة المرفقة به في الأماكن الخاصة بالاعلانات في مركز البلدية للواقعة في نطقها العقارات المنوي استملاكها أو في مركز المختار في القرى التي لا بلدية فيها وينظم أحد موظفي البلدية لو المختار محضرا بإتمام معاملات الاعلان يودعه الادارة طالبة الاستملاك".

بينما كانت توجب المادة الرابعة من المرسوم الاشتراعي 54/4 لصق نسخة عن المرسوم والبيان في الأماكن المختصة للاعلانات في مركز محكمة الدرجة الاولى المدنية وفي مركز البلدية للواقعة في منطقتها العقارات المنوي استملاكها. وينظم محضر بإتمام معاملات الاعلان بمعرفة كاتب المحكمة واحد موظفي البلدية".

وعلى الادارة ان تتقيد بطريقة للنشر واللصق التي نص عليها القانون، هذا ما لكده مجلس الشورى. وعلى سبيل المثال جاء في القرار: مجلس تنفيذ المشاريع الانشائية الصادر في 17-5-1972¹ :

" ان نص القانون حول طريقة للتبليغ لصقا هو ليطبق على الادارة وعلى الافراد على حد سواء. وقبل اللجنة العليا للاستملاك ، اعترضت الادارة بعد فوات المهلة القانونية، تعتبر مخالفة للقانون ، ويعرض قرارها للنقض".

2 - للتبليغ الشخصي :

حسب المادة السادسة من القانون 91/58 : تبلغ الادارة نسخة المرسوم الى ذوي العلاقة للوردة اسمائهم في اللائحة المرفقة به في محل اقامتهم بالطريقة الادارية لو بواسطة موظف محلف.

وفي حال عدم وجودهم يبلغون بواسطة أحد أفراد عائلتهم للراشدين للقائنين معهم واذا تعذر التبليغ على هذا الوجه او كان ذوو العلاقة مجهولي الاقامة او متوفين ومجهولي الورثة فينظم مختار المحلة محضرا بالثواقع يضم الى الاوراق ويستعاض عن التبليغ بالاعلان في جريدتين محليتين ويحفظ نسخا عنهما في الملف العائد للمرسوم وفي هذه الحالة يعتبر التبليغ بالاعلان في جريدتين قانونيا.

(هذا النص مطابق للمادة الخامسة من المرسوم الاشتراعي 54/4).

¹ م. ش : مجلس تنفيذ مشاريع الانشائية 17-5-1972 م. 1 ص: 124.

3 - التكوين في السجل العقاري :

إستنادا للمادة السابعة من القانون 91/58: ترسل الادارة نسخة عن المرسوم مع اللائحة المرفقة به الى أمانة السجل العقاري لتكوين إشارة هذا المرسوم فورا على صحائف العقارات العينية.

يجب ان يتضمن القيد اسم المرجع طالب الاستملاك ورقم وتاريخ المرسوم وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية وتاريخ تدوينه على الصحيفة العينية.

هذه المادة أضافت فقرة على النص السابق (المادة 8 من المرسوم الاشتراعي 54/4) التي كانت تلزم لجنة الاستملاك بإرسال نسخة عن مرسوم إعلان المنعة للعامة الى أمانة السجل العقاري في المنطقة مع بيان يشتمل على تعيين العقارات للمنوي استملاكها لأجل تدوينها في صحائف السجل العقاري فورا.

وبسبب عدم وضوح النص كان يتم التسجيل أحيانا بدون ذكر رقم وتاريخ مرسوم الاستملاك ، فاعتبرت محكمة التمييز في قرارات عديدة ان مجرد الإشارة الى وجود استملاك او تخطيط هو غير كاف لجعل التدوين قانونيا¹.

لذلك استدرك المشرع الامر وعدل النص على النحو الصحيح لأن معاملة القيد في السجل العقاري مهمة جدا للحفاظ على حقوق الأشخاص للثلاثين.

ويعتبر أمين السجل العقاري مسؤولا شخصيا في حال اهماله تدوين قيد او قيد احتياطي لو ترقين في السجل العقاري إذا طلب من دوائره اجراؤه بصورة قانونية عملا بالمادة 95 من القرار 188 الصادر في 15-3-1926.

(قرار مغني تاريخ 30-5-1979 اجتهاد القضاء الاداري 1981 جزء(2) ص: 55).

الفقرة الثانية : النشر والاصق في الاستملاك الناشئ عن التخطيط

1 - النشر:

حسب المادة 35 من القانون 91/58 (والمادة 48 من المرسوم الاشتراعي 54/4): ينشر مرسوم تصديق التخطيط في الجريدة الرسمية وفي جريدين محليتين

¹ اجتهاد القضاء الاداري في لبنان 1981 جزء (2) ص: 26 :
- تمييز رقم 39 تاريخ 1965-64 ن. ق ص: 691 (ذ196).
- تمييز رقم 29 تاريخ 1966-10-11 ن. ق ص: 1104 (1.56) .
- تمييز رقم 62 تاريخ 1973-5-16 حاتم جزء 138 ، ص: 24.

وتتعلق نسخ عنه في دور البلديات التي يقع التخطيط في نطاقها أو في مركز المختار في القرى التي لا بلدية فيها.

وكما سبق وذكرنا على الإدارة أن تتقيد بطريقة النشر التي نص عليها القانون ولا تستطيع استعمال شكل آخر للنشر، هذا ما أكدته مجلس الشورى في القرار غصوب الصادر في 10-10-1996 والذي اعتبر " النشر غير قانوني لأنه لا يتبين من الملف أن هذا المرسوم تم نشره وفقاً لأحكام المادة 48 من قانون الاستملاك فهو لم ينشر بالاضافة الى الجريدة الرسمية في جريدتين محليتين ولم تلصق نسخ عنه في بلدية بكفيا ".

تجدر الإشارة الى أن عدم التقيد بمعاملات النشر والاعلان لا يؤثر في صحة مرسوم التخطيط لأنها لاحقة لصدور المرسوم :

— م. ش رقم 66 تاريخ 6-2-1958 م.ق.ا. 1958 ص:86.

— م. ش محمضاني 31-10-1962 م. ا. ص: 218 لجهاد القضاء الإداري 1981 جزء (2) ص:32.

— م. ش انطون / الدولة 8-7-1996 م. ا. رقم 10 ص:777.

ويقتصر مفعول عدم التقيد بمعاملات النشر على عدم سريان المرسوم تجاه أصحاب العلاقة وبهذا الخصوص جاء في القرار غصوب :

" بما أن الجهة المستدعي ضدها لم تقدم الدليل على نشر المرسوم رقم 5448 وفقاً لأحكام المادة 48 من قانون الاستملاك ، فإن مهلة المراجعة بشأنه لم تبدأ بالسريان ".

2 — التبليغ الشخصي :

بالنسبة للتبليغ الشخصي وعلى الرغم من عدم النص عليه ، يؤكد الفقه والاجتهاد وجوب التبليغ الشخصي باعتبار أن مرسوم التخطيط هو من المراسيم الفردية الخاضعة للتبليغ الشخصي¹ كما جاء في القرار غصوب ما يلي :

" بما أن المرسوم المتضمن تصديق التصميم التوجيهي العام يقوم مقام اعلان المنفعة العامة للأشغال التي يشملها.

¹ اجتهاد القضاء الإداري 1981 جزء (2) ص 28 :

— م. ش بركات 16-3-1962 م 621 ص 61 .

— م. ش رقم 1071 تاريخ 3-12-1962 م. ا 63 ص 177 .

— م. ش رقم 472 تاريخ 7-3-1963 م. ا 63 ن ق ص 525.

A . Laubadère - traité de droit administratif T2 No 824 .

وبما أن مرسوم إعلان المنفعة العامة ليس له صفة تنظيمية وهو من القرارات الفردية التي تسري المهل بشأنها من تاريخ إبلاغها من صاحب العلاقة
Odent - contentieux administratif 1960 p 237.

وبما أنه لم يتبين أن القرار والمرسومين المطعون فيهما قد ابلغت من
المستدعين ... °.

في القانون الفرنسي أكد الاجتهاد وأيضاً الفقه خصوصاً العلامة Chapus أن
مرسوم إعلان المنفعة العامة هو من القرارات غير التنظيمية :

Selon la terminologie jurisprudentielle , elle (D.U.P) est un acte non réglementaire qu'il serait mieux de désigner comme étant une décision d'espèce ... Autrefois considérée comme incertaine et discutée , la reconnaissance par la jurisprudence du caractère non réglementaire de la D.U.P ne peut actuellement faire de doute .

CE 30-12-1963 du Helgonet A.J 1964 P:388

CE 14-2-1975 ep. Merlin P: 110 (Chapus : Droit administratif général tome 2 P: 644) .

إن كما هو واضح ، التبليغ الشخصي ضروري. وهنا لا بد من الإشارة
إلى أن مجلس الشورى تخطى عن هذا المبدأ لفترة قصيرة اعتبر خلالها أنه لا حاجة
للتبليغ طالما لم يأت القانون على ذكره¹ إلا أنه رجع عن هذا الاجتهاد كما بينا
(قرار غصوب) .

على كل حال إن معاملات النشر وضعت لمصلحة أصحاب العلاقة ولا
تتعلق بالإنظام العام ، لذلك يمكن التنازل عنها.
وأخيراً عندما يكون نشر المرسوم موضوع نزاع، على الإدارة في هذه
الحالة إثبات حصوله.

3 - التدوين في السجل العقاري :

استناداً للمادة (48) من المرسوم الإشتراعي 54/4 : تودع نسخة عن
المرسوم مع نسخة عن خريطة التخطيط أمانة السجل العقاري لوضع إشارة
التخطيط على صحائف العقارات المصابة به.

° م. ش : رقم 1121 تاريخ 17-11-1964 م. 1 65 ص 5 .

م. ش ملاحظ 25-10-1972 م. 1 74 ص 14 .

م. ش رقم 87 تاريخ 20-4-1977 .

اجتهاد القضاء الإداري 1981 جزء 2 ص 29.

ونصت المادة (49) قبل إلغائها سنة 1964 : يعمل بالمرسوم اعتباراً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ولمدة عشر سنوات قابلة للتجديد.

أما للمادة (35) من القانون 91/58 توجب إيداع نسخة عن المرسوم وعن خريطة التخطيط الدوائر العقارية لتدوين إشارته على صحائف العقارات المصاحبة به. ويذكر في القيد رقم وتاريخ المرسوم وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية. يبقى مرسوم تصديق للتخطيط ساري المفعول ما لم يعدل أو يلغى.

الفرع الرابع : مدة العمل بمرسوم إعلان المنفعة العامة

الفقرة الأولى : في الإستملاك العادي

عملاً بالمادة الثالثة من القانون 91/58 : يعين المرسوم المدة القصوى التي يجب أن تبشر خلالها معاملات الإستملاك على أن لا تتجاوز ثماني سنوات من تاريخ نشر المرسوم في الجريدة الرسمية.

في حين حدد للمرسوم الإشتراعي 54/4 (المادة الثانية) هذه المدة بخمس سنوات من تاريخ نشر للمرسوم في الجريدة الرسمية يمكن تجديدها مرة واحدة فقط.

أما المرسوم الإشتراعي رقم 32/45 فلم يحدد مدة للعمل بمراسيم الإستملاك لذلك اعتبر الإجتهد أن هذه المراسيم تبقى سارية المفعول طالما لم تكن قد ألغيت أو عُلّت¹.

ونصت المادة (25) من المرسوم الإشتراعي 54/4 : إذا انقضت المدة المنصوص عنها في المادة الثانية من هذا القانون ولم يشرع بتنفيذ المشروع الذي تم الإستملاك من أجله اعتبر المرسوم للمعلن للمنفعة العامة كأنه لم يكن وبدون أي مفعول ووجب على أمين السجل العقاري ترقيين القيود الناتجة عنه.

وأكد الإجتهد هذا الأمر في عدة قرارات أي بعد انقضاء المدة المحددة للإستملاك يعتبر المرسوم كأنه لم يكن وتوجب ترقيين القيد الناتج عنه : م. ش 1970-6-25 رقم 294 م. ا. ص 131.

¹ إجتهد انقضاء الإداري 1981 الجزء 21 ص 35 :

- تمييز رقم 73 تاريخ 1956-7-2 ن.ق. 56 ص 556.

- م. ش رقم 23 تاريخ 1961-1-27 م. ا. 61 ص 64.

م. ش : قره كله / للدولة - بلدية بيروت 27-5-1992 م. ق. ا. رقم 6 ص

. 400

تجدر الإشارة إلى أن القانون 91/58 لم يتطرق إلى هذا الأمر ، لكن رغم ذلك وبما أن المادة الثالثة حددت مدة ثماني سنوات للمباشرة بمعاملات الإستملاك، وإذا مرت هذه للمدة ولم تباشر الإدارة بمعاملات الإستملاك لا بد من اعتبار المرسوم المعلن للمنفعة العامة كأنه لم يكن حفاظا على حقوق الأفراد.

الفقرة الثانية : في الإستملاك التخطيطي

إن مراسيم التخطيط غير مقيدة بمهلة حسب القانون 91/58، إذ نصت الفقرة الأخيرة من المادة (35) على ما يلي :

" يبقى مرسوم تصديق التخطيط ساري المفعول ما لم يعدل أو يلغى". و أيضا حسب المرسوم الاشتراعي 54/4 بعد إلغاء المادة (49) بموجب القانون الصادر في 13-2-1964.

وبعد الإلغاء اعتبر مجلس الشورى أن مراسيم التخطيط لم تعد مقيدة بمهلة معينة نذكر على سبيل المثال :

م. ش رقم 338 تاريخ 15-3-1968 م. ا. 69 ص: 97.

م. ش رقم 124 : تاريخ 27-5-1974 م. ا. 74 ص: 165.

وأيضا م. ش الترم / بلدية طرابلس 25-1-1993 م. ق. ا رقم 7 ص: 132 وجاء فيه :

" إذا كان المرسوم موضوع المراجعة هو مرسوم تخطيطي فلا تسري عليه مهلة العشر سنوات للمحوظة في قانون الاستملاك ".

إلا أنه حصل بلبلة في اجتهاد محكمة التمييز إذ اعتبرت الغرفة الاولى في القرار رقم (6) الصادر في 19-1-1971 :

إن إلغاء المادة (49) لا يعني أن المراسيم التخطيطية أصبحت غير محددة الأجل بل يثبت العكس أن المهلة المذكورة قد قصرت إلى خمس سنوات. وطبقت على مراسيم التخطيط المهلة المحددة لمرسوم الاستملاك العادي.

لكن الغرفة للثانية من محكمة التمييز اعتمدت رأيا مخالفا وتبنت اجتهاد مجلس الشورى في القرار الصادر في 17-10-1972¹.

ولوضع حد لهذا الانقسام اكد المشرع في القانون 91/58 (المادة 35) :
"يبقى مرسوم تصديق التخطيط ساري المفعول ما لم يعدل او يلغى".

الفرع الخامس: طرق المراجعة ضد مرسوم إعلان المنفعة العامة

نذكر انه يعود للدولة وحدها تقدير المنفعة العامة وكيفية تأمينها شرط عدم تجاوزها حدود السلطة، الا ان نظرية الموازنة قيدت سلطة الادارة الاستثنائية وغيرت أسلوب الرقابة على المنفعة العامة، وكما لاحظ العلامة Chapus:

"في السابق كان القاضي الاداري ينظر في قانونية إعلان المنفعة العامة بصورة مجردة، دون تفحص الظروف الخاصة بكل قضية، طالما ان الهدف من الاستملاك تحقيق منفعة عامة : انشاء طرق، مستشفيات ومدارس ومكاتب لدوائر البريد وبشكل عام تملك العقارات الضرورية لحاجات المرفق العام: لكن منذ سنة 1971 وعلا بنظرية الموازنة يعود للقاضي تقدير شرعية اعلان المنفعة العامة..

Dans l'état ancien du droit , le juge administratif se prononçait sur la légalité des déclarations d'utilité publique de façon abstraite , c-à-d sans examen des circonstances propres de chaque affaire , dès lors que les expropriations étaient poursuivies en vue d'opérations qui sont normalement d'utilité publique : construction de routes, d'hopitaux, d'écoles , de bureaux de poste, et d'une façon générale en vue de l'acquisition d'immeubles nécessaires aux besoins des services publics . Cette pratique va prendre fin à partir de 1971...

C'est depuis 1971 que par application de la théorie du bilan cat appréciée la légalité des déclarations d'utilité publique².

أما رقابة مجلس الشورى فتتناول اولا توفر المنفعة العامة ويبطل المرسوم اذا كانت المنفعة العامة غير متوفرة :

¹ تمييز رقم 57 تاريخ 17-10-1972 : ن. ق 74 ص: 588.

² (اجتهاد القضاء الاداري ص: 41-40).

في القرار حمود / الدولة لبطال مجلس الشورى المرسوم : " لأن الدولة لم تبين المنفعة العامة المتوخاة من إنشاء للساحة بينما يبين قرار المهندس رئيس التخطيط ان المنفعة العامة تنحصر بمنفعة للجمعية الخيرية¹ بنفس المعنى².

وهذه القرارات مطابقة للاجتهاد الفرنسي³:

Par définition , une déclaration d'utilité publique n'est légale que si cette utilité est réelle son absence entache la déclaration d'illégalité.

وبعد ذلك على القاضي التأكد من قانونية المنفعة العامة وببطل مرسوم اعلان للمنفعة العامة، وهو قرار اداري نافذ ، في حال تجوز حد السلطة. أما اسباب للبطلان فهي الاسباب المحددة في المادة 108 من نظام مجلس شورى الدولة الصادر في 14-6-1975 على النحو التالي :

1 - عدم الصلاحية.

2 - مخالفة الاصول الجوهرية للمنصوص عنها في القوانين والانظمة.

3 - مخالفة القانون او الانظمة او قوة القضية المقضية.

4 - تحوير السلطة.

1 - عدم الصلاحية:

تعني اتخاذ قرار الاستملاك من قبل موظف لا صفة قانونية له بذلك. وبهذا للخصوص أكد مجلس الشورى :

"ان الاستملاك للمنفعة العامة لا يحصل الا بمرسوم وبما ان المادة 17 من قانون التنظيم المدني عندما نصت على انه يحق للادارة ان تستملك، لا يعني بتاتا انه يعود لأية ادارة لو لأي موظف اداري كالمدير العام للتنظيم المدني ان يصدر للنص للنافذ..."⁴.

2 - مخالفة الاصول الجوهرية :

ان عدم احترام هذه الصيغ يؤدي الى لبطال المرسوم، وأوضح مجلس الشورى هذا الامر في القرار غصوب⁵ وجاء فيه :

¹ م. ش حمود /الدولة - بلدية بيروت 26-6-1988.

² م. ش : ثمروح ومنقارة / بلدية طرابلس 20-5-1968 م. 1 ص: 117.

³ C E consorts McLayer p:121.

⁴ م. ش زيتوني / الدولة 25-6-1975 اجتهاد القضاء الاداري 1981 جزء (1) - 105.

⁵ م. ش غصوب / بلدية بكفيا - المحدثثة 10-10-1996 م. ق. 1 (12) ص: 29.

"ان للخرائط المتعلقة بتوسيع المدن وتجميلها لا يمكن تقييدها الا بعد موافقة مديرية دائرة الآثار القديمة عليها، عندما لا يتبين ان هذه الموافقة قد حصلت على الخرائط المرفقة بالمرسوم فيكون والحالة هذه قد اغفل خلافا للقانون إجراء جوهريا يستوجب معه إبطال المرسوم".

3 - مخالفة القانون او الانظمة او قوة القضية المقضية:

بالنسبة لمخالفة القانون :

حددت المادة الثانية من قانون الاستملاك 91/58 للمستفيدين من الاستملاك ، وبالتالي لا يجوز الاستملاك لجهات غير محددة فيه. وكما سبق وبيننا ابطال مجلس الشورى في القرار حمود مرسوم الاستملاك لأنه صدر لمصلحة الجمعية العاملة وهي ليست من اشخاص للقانون العام ولا تدخل ضمن التعداد الوارد في القانون¹.

لما في ما يتعلق بقوة القضية المقضية :

لا يحق للادارة ان تتخذ تدابير استنادا الى مرسوم تصديق تخطيط كان قد أبطل من قبل مجلس الشورى.

وأكد مجلس الشورى في القرار الجردى ما يلي: " للقرارات الصادرة عن مجلس الشورى قوة القضية المحكوم بها وتتمتع بمفعول مطلق وتسري على جميع الادارات لنعامة وعلى العموم والمرسوم الذي قضى للمجلس بإبطاله يعتبر كأنه لم يوجد اصلا وما يتفرع عنه وما يستند اليه".

ان ابطال مرسوم تصديق المخطط التوجيهي العام بموجب قرار صادر عن مجلس الشورى يستوجب ابطال قرار وضع اليد المستند الى المرسوم المذكور².

4 - تحويل السلطة :

هناك تحويل للسلطة عندما تستعمل الادارة سلطتها لغير الغاية التي حددها القانون.

¹ م. ش حمود / للوثنة 26-6-1988.

² م. ش الجردى / بلدية عاليه 4-10-1995 م.ق. 1 رقم 10 ص: 4.

وأوضح مجلس الشورى في القرار دبلس / الدولة : " أنه يقتضي لبطل مرسوم تصديق تخطيط ما إذا تبين أنه صدر لمصلحة خاصة" ¹ ، ولا يزال الاجتهاد مستمرا ، إذ أكد مجلس الشورى في القرار حيدر احمد / الدولة للمذكور سابقا ما يلي :

" يقتضي رد المراجعة لأن الجهة المستدعية لم تثبت أن الغاية من عمل الادارة كانت عند اقرارها للمرسوم المطعون فيه ، لقادة للعقار 1109 دون سواء ، خاصة وأن للتخطيط تناول 12 عقارا في المنطقة كن من بينها اربعة عقارات عائدة للجهة المستدعية ² .

في فرنسا أيضا أبطل مجلس الشورى في القرار Dame Borderie مرسوم الاستملاك لأنه صدر لمصلحة جمعية رياضية خاصة لممارسة ركوب الخيل ³ وأبطل أيضا مرسوم استملاك عقار للحؤول دون شرائه من قبل أشخاص غرباء عن البلدية ⁴ ، بنفس المعنى :

C E Guillec (1-2-1993).

كما أنه لا يجوز اجراء استملاك فقط لتحقيق ارباح للبلدية :

(p 917 C E 20-10-1961 consorts White)

أو بهدف توفير نفقات على البلدية (p:691 CE 20-3-1953 Bluteau).

إنه يتضح لنا أن مجلس الشورى يبطل مرسوم اعلان المنفعة العامة عندما يتبين له أن الادارة اساعت استعمالها للسلطة في تقدير المنفعة العامة.

ولقد توسعت رقابة مجلس الشورى الذي يلجأ الى المفهوم الواقعي والمادي للمنفعة العامة منذ اعتماد نظرية الموازنة.

ونتيجة لبطلان مرسوم اعلان المنفعة العامة ، يعتبر المرسوم كأنه لم يكن.

لكن عندما يصدر للمرسوم عن السلطة المختصة متوافقا للقانون والانظمة وقوة القضية المقضية ومراعي الصيغ الجوهرية يكون له اثار قانونية.

¹ م. ش دبلس / الدولة 6-4-1970 م. 1. ص: 68.

² م. ش حيدر احمد / الدولة 22-4-1998.

³ C E 4-3-1964 Dame Borderie p:157.

⁴ C E 16-2-1972 Ministre de l'équipement et du logement / Baron p:139.

الفرع السادس: آثار اعلان المنفعة العامة

الفقرة الأولى : في ظل المرسوم الاشتراعي 54/4

1 - في الاستملاك للعادي :

إن مرسوم استملاك العقار لا ينقل الملكية بذاته ، فلا بد من اتباع الاجراءات اللازمة بعد ذلك لتنفيذه ويبقى مالك العقار مالكا مع حق ملكية مبتور اذ لا يستطيع ان يحدث في ملكه أي تحسين¹.

طبعاً يحق له بيع العقار على ان يأخذ للشاري بعين الاعتبار لشارة الاستملاك.

وتجدر الملاحظة الى ان مرسوم اعلان المنفعة العامة لا يولي للمالك أي حق مكتسب للمطالبة بمباشرة الاستملاك لو بإنجازه وللسلطة للمستملكة ان ترجع عن مرسوم اعلان المنفعة العامة في أي وقت كان (كما سنرى في ما بعد).

أما في فرنسا وعملاً بالقانون الصادر في 31-12-1975 يحق للمالك وبعد مرور سنة على اعلان المنفعة العامة ان يطلب من الادارة المستملكة نقل ملكية العقار في مهلة سنتين وفي حال عدم التوافق بين الادارة المستملكة والمالك يمكن الرجوع الى قاضي الاستملاك لتحديد التعويض ونقل الملكية.

2 - مراسيم للتخطيط:

أ - الاملاك غير المبنية :

حسب للمادة 51 من المرسوم الاشتراعي 54/4: ان انشاء الطرق والسلحات العامة وتعديلها لو توسيعها يستلزم ان تضم الى الاملاك للعامة، الاملاك غير المبنية الداخلة في نطاق التصميم، وهذا الضم اذا لم يتجاوز القسم المقطوع منه خمسة وعشرين بالمئة من مساحة العقار، يتم دون تعويض، باستثناء التعويض الواجب عن قيمة المفروشات. وما زاد عن ذلك فتحدد قيمته وفقاً للاستملاك للعادي.

أما الفقرة الثانية من المادة 51 (والتي ألغيت بموجب المادة 25 من القانون المنفذ بالمرسوم رقم 188 تاريخ 6-6-1977) كانت تنص على ما يلي :

¹ م. ش : صفر / لدولة - وزارة الداخلية 25-1-1991 م.ق. 1 رقم 7 ص: 139.

” وإذا كان الاقتطاع من جانب واحد، لو كان ما أخذ من جانب غير مواز لما أخذ من جانب آخر، فالملك الذي خُص ملكه كلياً أو جزئياً من الاقتطاع يعرض للمالك الآخر عما تركه زيادة عن النصيب القانوني وكل خلاف بهذا الشأن تفصل به لجنة الاستملاك.

وتجدر الإشارة إلى أن المرسوم رقم 188 فرض ضريبة تدعى ضريبة التحسين على الزيادة في قيمة العقارات الناتجة مباشرة عن تنفيذ مختلف الأشغال العامة.

لكن العقارات المعسنة من جراء اشغال عامة تم تنفيذها قبل 1-7-1977 فتبقى خاضعة لأحكام القوانين السابقة. وكما سنرى فيما بعد فإن المرسوم رقم 188 ألغى بدوره بموجب قانون الاستملاك رقم 91/85 الذي جمل من التحسين ضريبة مباشرة خاضعة لقانون للضرائب.

إنّ الفقرة الثانية من المادة 51 نصت على تعويض للمساهمة وأُتاحت للمالك الذي اقتطعت بعض المساحة من ملكه مجاناً أن يطالب للمالك المقابل الذي خُص ملكه كلياً أو جزئياً من الاقتطاع أن يعرض عليه. وقد أوضح الاجتهاد أن للمالك المقابل الذي خُص ملكه كلياً أو جزئياً من الاقتطاع لا يجوز أن يستفيد من شق الطرق لو توسيعها بدون أي مساهمة من جهته¹.

إن تعويض للمساهمة ليس له علاقة بتعويض للتحسين المتوجب للسلطة المستملكة استناداً للمادتين 32 و 33 وما يليها من المرسوم الاشتراعي 54/4².

أما شروط توجب تعويض للمساهمة فهي أن تكون الاملاك متقبلة وواقعة على الشارع نفسه لو للمساحة العامة نفسها موضوع للتخطيط³.

ولن تكون العقارات المتقبلة متاخمة للطريق لو للمساحة العامة أي لن لا تكون مفصولة أو محجوبة عن الشارع أو للمساحة العامة⁴.

كما أنه لا يفرض أي تعويض مساهمة على عقار سبق أن ساهم بكامل للربع المجاني في تخطيط مضي، والأخذ بخلاف ذلك يخالف روح القانون ونص للمادتين 34 و 51⁵.

¹ م.ش رقم 239 تاريخ 20-10-1959 م. 1 ص: 124.

² م.ش بلدية بيروت / عجرم 23-12-1960 م. 1 ص: 36.

³ - م.ش جولد / بلدية بيروت 16-6-1975 (اجتهاد القضاء الإداري 1981 الجزء 2 ص: 190).

⁴ تمييز رقم 89 تاريخ 26-11-1957 لاجتهاد القضاء الإداري 1981 ج(2) ص: 192.

⁵ تمييز تاريخ 26-11-1957 لاجتهاد القضاء الإداري 1981 ج(2) ص: 192.

⁶ م.ش خضير / بلدية بيروت 7-6-1972 م. 1 ص: 174.

بالنسبة للربع المجاني أكدت المادة 51 : أنه لا يجوز تملك الخمسة والعشرين بالمئة مجاتا الا مرة واحدة مهما تكررت التخطيطات.

ب- الاملاك المبنية:

عملا بالمادة 52 من المرسوم الاشتراعي 54/4: لن العقارات للمبنية الداخلة ضمن رسم تخطيط الطرق والمساحات العامة تكون بحكم التخطيط مقضيا عليها بالقصر، ولا يجوز القيام بأشغال لأجل تقويتها او اضافة بناء إليها، وللادارة المختصة ان تزيل تلك الاشغال بالطرق الادارية.

لن الضم النهائي للأراضي القائمة عليها الأبنية فيجري عند هدم الأبنية إما بمجرد لرادة المالك، اما لسبب قدم عهدها، بناء على امر للسلطة ذات الاختصاص على انه يمكن اجراء هذا الضم بلا ابطاء، اذا رضيت الادارة بأن تهدم الأبنية الخاضعة للقصر، وان تجدد هي بناء ولجنتها على حسابها لإرجاعها كما كانت قبلا وبأن تقوم أيضا بالأشغال اللازمة للترتيبات الداخلية التي اصبحت ضرورية لا غنى عنها.

الفقرة الثانية: في ظل القانون 91/58

أ-الاملاك غير المبنية :

حسب المادة 37 من القانون 91/58:

1 - تضم الى الاملاك العمومية للعقارات وأجزاؤها الداخلة في نطاق تخطيط انشاء الطرق والمساحات العامة او تعديلها او توسيعها.

2 - يفترض مبدئيا ان يلحق الأجزاء الباقية من العقارات المصابة بالتخطيط تحسين في قيمتها، فإذا كانت مساحة الجزء المصاب اقل من ربع مساحة العقار ضمت الى الاملاك العمومية دون تعويض باستثناء التعويض المتوجب عن المغروسلات والأبنية والانشاءات لما اذا زالت عن ربع مساحة العقار فتحدد قيمة الزائد على اساس السعر الراجح بتاريخ صدور قرار لجنة التخمين للهدانية.

3 - لا يجوز تملك الربع دون تعويض الا مرة واحدة مهما تكررت التخطيطات ويتخذ اساما لحساب الربع مساحة العقار قبل ان يصاب بأول تخطيط.

4 - اذا تبين بعد تنفيذ للتخطيط ووضع الطريق كليا او جزئيا قيد الاستعمال ان ضريبة التحسين التي ستفرض على الجزء للباقي من العقار اقل من قيمة ما

ضم منه الى الاملاك العمومية دون تعويض ، كان لصاحب العقار ان يطلب من لجنة الاستملاك تحديد للفرق ولإلزام الادارة المستملكة بإعادته اليه.

ب- الاملاك المبنية :

وفقا للمادة 38: تكون العقارات المبنية الداخلة ضمن رسم تخطيط الطرق والمساحات العامة مقضيا عليها بالقصر بحكم التخطيط فلا يجوز القيام بأشغال لإضافة بناء عليها، وللإدارة ان تزيل تلك الأشغال في حال حصولها بالطرق الإدارية.

إلا أنه يسمح للمالك بعد انقضاء خمس سنوات على صدور مرسوم تصديق التخطيط بصيانة وتدعيم الأبنية القائمة على عقاره لإبقائها صالحة للاستعمال على ان يتم ذلك بموجب رخصة مسبقة تبين بالتفصيل أعمال الصيانة والتدعيم المرخص بها على ان يبلغ المرجع الصالح لإعطاء الرخصة الادارة طالبة الاستملاك وأمانة السجل العقاري نسخة مصدقة عن هذه الرخصة مرفقة بخرائط تفصيلية تبين وضع البناء قبل وبعد الأعمال المرخص بها.

ولا بد من بعض للملاحظات بالنسبة لمرسوم تصديق التخطيط، اعتبر مجلس الشورى في قرارات عديدة ان مرسوم التخطيط لا ينقل بحد ذاته ملكية للعقارات المصوبة بالتخطيط الى السلطة المستملكة انما يخلق حق ارتفاق على العقار المستملك¹.

وورد في القرار شبيب/الدولة : ان تدوين اشارة للتخطيط على صحائف العقارات المصوبة به ليست الا نوع من قصر لحقوق مالكي العقار المصوبة به من استعمال عقاراتهم على نحو يغير هذا للتخطيط.

كما ان من شأن للتخطيط ان ينهي حالة حقوق المرور المرتفعة بها معظم عقارات المنطقة التي تناولها للتخطيط².

وللإدارة حق الرجوع عن مرسوم التخطيط وتعديله في أي وقت كان ولا يمكن للمالك للتذرع بأي حق مكتسب لجهة المطالبة بإبقاء التخطيط عما هو عليه ولا يجوز للأفراد للقيام بمضاربات عقارية على أساسه³.

¹ م. ش رقم 81 تاريخ 29-5-1970 م. 1 ص: 172. لزهارة /بلدية بيروت.

² م. ش حيدر احمد / الدولة 22-4-1998 (قرار مذكور سابقا).

³ م. ش شبيب / الدولة - بلدية بيروت 15-5-1998 م. ق. 1 رقم 13 ص: 486.

- م. ش الخياط / الدولة بلدية بيروت 15-5-1998 م. ق. 1 رقم 13 ص: 486.

يبقى مالك العقار مالكا له لكن مع حق ملكية مبنّوّر إذ يستحيل عليه مثلا الحصول على رخصة بناء بوجود التخطيط كما أن لصابة البناء بالتخطيط يجعل المذالفات غير قابلة للتسوية¹.

كما هو واضح أن الاستملاك يلحق اضرارا كبيرة بالمالك إذ يحرمه من حقه في الملكية لذا يقتضي التعويض عليه.

القسم الثالث تحديد التعويض

قبل تحديد التعويض يجب التعرف على المرجع الصالح لتقدير التعويض.

الفرع الأول : المرجع الصالح لتقدير التعويض

حسب المادة 34 من القانون الصادر في 25-7-1949 كان التخمين من صلاحية لجنة تعين بمرسوم ، يرأسها قاض ومؤلفة من :

— موظف مندوب عن وزير الداخلية.

— مهندس مندوب عن وزير الأشغال العامة أو وزير الداخلية حسب المقتضى.

— ووجيهين ملاكين يعينان من قبل محافظ للمنطقة.

أما قرار اللجنة فكان يخضع للإعتراض أمام محكمة البداية وللطعن أمام مجلس الشورى بسبب تجاوز حد السلطة (م.ش. رقم 75 تاريخ 30-1-1957 م. ا. 1957 ص 83) إجتهد للقضاء الإداري في لبنان 1981 جزء (2) ص 60 .

أما بعد صدور المرسوم الإشتراعي 54/4 والقانون 91/58 أصبحت لجان الإستملاك على نوعين:

لجان إستملاك بدائية ولجان إستملاك إستثنائية. وبهذا الخصوص تنص المادة (9) من القانون 91/58 على ما يلي:

تعين بمرسوم لكل محافظة :

1 — لجنة إستملاك بدائية واحدة أو أكثر مؤلفة من قاض من الدرجة العاشرة وما فوق أو ما يعادلها رئيسا، ومن عضوين أحدهما مهندس من موظفي الإدارات العامة أو البلديات أو المؤسسات العامة والآخر خبير في التخمين.

¹ إجتهد القضاء الإداري في لبنان 1981 جزء (2) ص:53.

2 - لجنة إستملاك إستئنافية واحدة أو أكثر مؤلفة من : قاض من الدرجة السادسة وما فوق أو ما يعادلها رئيساً ومن عضوين أحدهما مهندس من موظفي الإدارات العامة أو البلديات أو للمؤسسات العامة وآخر مهندس خبير في الشؤون العقارية والتخمين.

وعملًا بالمادة العاشرة : يعين رئيس وعضوان رديفان لكل لجنة من اللجان البدائية والإستئنافية ليقوموا مقام الرئيس والعضوين الأصليين عند التغيب لأي سبب أو تعذر الإشتراك في أعمال اللجنة.

ويعين رؤساء وأعضاء للجان بمرسوم بناء على اقتراح الوزراء المختصين ويعين الموظفون الملحَقون باللجان بقرار من وزير العدل (كاتب وموظف تبليغات محلف لكل لجنة بدائية وكاتب ومباشر من ملك المساعدين القضائيين لكل لجنة إستئنافية) المادة 12- وعملًا بالمادة (13) :

تمثل الإدارة أمام اللجان البدائية والإستئنافية بموظف من الفئة الثالثة على الأقل يحمل إجازة في الحقوق ينتدب بقرار صادر عن المدير العام أو رئيس الوحدة الإدارية المرتبطة مباشرة بالوزير إذا كان الإستملاك لصالح الإدارات العامة.

أما إذا كان الإستملاك لمصلحة البلديات أو للمؤسسات العامة أو أي مرجع آخر فيتم تعيين الممثل وفقاً للقواعد المتبعة لدى المرجع طالب الإستملاك.

ولإدارات الدولة أن تستعين بهيئة القضايا في وزارة العدل في القضايا الهامة التي تثير نزاعاً قانونياً ، فيمثلها رئيس هيئة القضايا أو من يمثل من القضاة أو الموظفين أو المحامين الملحَقين بالهيئة.

الفقرة الأولى : الأصول المتبعة أمام لجان الإستملاك

قبل البدء بدرس الأصول المتبعة أمام لجان الإستملاك لا بد من الإشارة إلى أن لجان الإستملاك لا تعتبر جزءاً من القضاء بل إنها لجان إدارية ذات صفة قضائية وغير ملزمة باتباع أصول المحاكمات¹ ولقراراتها قوة للقضية للمقضية².

¹ م. ش رقم 345 تاريخ 9-7-1974 م. 1 ص : 167.

- م. ش حماصني / فتونة 1992-1-15 م. ق. 1 رقم (6) ص : 225.

² تمييز 9-8-1961 حاتم جزء 46 ص : 13.

تمييز 10-8-1968 ن. ق. ص : 894.

(إجنهاد القضاء الإداري في لبنان ص : 184).

إن هذه اللجان أصول خاصة نص عليها قانون الإستملاك في المواد (15) إلى (20)، وبما أن مضمون هذه المواد مطابق لمضمون المواد (10) و(11) من المرسوم الإشتراعي 54/4 مع بعض التعديلات الطفيفة ، لذا سنحصر بحثنا بالقانون 91/58.

أولا - الأصول المتبعة أمام لجان الإستملاك البدائية :

عملا بالمادة (15) :

1 - تجري اللجنة فور وضع يدها على ملف الإستملاك كشفا على العقارات المقرر إستملاكها للإطلاع على موقعها والتحقق من أوصافها ومشتملاتها ووجهة استعمالها وما يمكن أن يكون لها من حقوق وعليها من أعباء وتنظيم محضر كشف لكل عقار.

2 - تدعو اللجنة الإدارة والمالكين وأصحاب الحقوق المعروفين إلى جلسة عينية ويجب أن تتضمن ورقة الدعوة بأحرف بارزة تنبيه المالك إلى وجوب إعلامها عن أصحاب الحقوق كالمساكين والمستأجرين والمستثمرين وتاريخ بدء تشغيلها والتبدلات التي يدفعونها كما تدعو اللجنة أصحاب الحقوق المصرح عنهم من قبل المالك أو أصحاب الحقوق الذين تثبت لجنة الإستملاك من إشغالهم أثناء الكشف إلى جلسة مماثلة على أن تتضمن ورقة الدعوة تنبيههم إلى ضرورة تقديم ما لديهم من مستندات ووثائق تثبت حقوقهم وإلى وجوب إعلام اللجنة عن أصحاب الحقوق القانونيين إذا وجدوا.

وبالتسبب لدعوة أصحاب العلاقة أكد مجلس الشورى في القرار غصوب / بلدية الزنفاء - عمارة شلهوب الصادر في 9-1-1997 (م.ق.أ. رقم 12 ص: 216) ما يلي:

"إن المعاملة المتعلقة بدعوة أصحاب العلاقة لحضور الكشف هي من المعاملات الجوهرية التي وجدت لمصلحة أصحاب العلاقة لا للمصلحة العامة، وبالتالي فإنه يمكن العدول عن الإدلاء بالعيب المتعلق بعدم دعوة صاحب العلاقة لحضور الكشف والبطان الناتج عن هذا العيب هو بطلان نسبي".

ويتم التبليغ مباشرة وإما بواسطة الموظف المتحلف الملحق باللجنة وفقا لنقواعد المنصوص عليها في قانون أصول لمحاكمات المدنية.

لأصحاب الحقوق أن يحضروا تلقائيا أمام اللجنة للمطالبة بحقوقهم ولأن لم يصرح عنهم المالك.

3 - تطبيق اللجنة البدائية الأصول المستعجلة.

4 - تبلغ اللجنة قراراتها فور صدورهما إلى ممثل الإدارة ونوبي العلاقة وفقا للأصول للمبينة في الفقرة (2) أعلاه.

5 - تقبل قرارات اللجنة البدائية الطعن بطريقة الاستئناف ضمن المهل ووفقا للأصول المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية.

ثانيا - الأصول للمتبعة أمام لجان الاستملاك الاستئنافية :

حسب المادة (16) لكل من الفرقاء أن يستأنف قرارات اللجنة البدائية أمام اللجنة الاستئنافية التي يقع العقار في نطاق صلاحياتها وذلك خلال مهلة ثلاثين يوما تلي تبلغ القرار على أن يكون استحضار الاستئناف المقدم من المستملك منهم موقعا من محام.

وأكد مجلس الشورى في القرار بربري¹ أن على اللجنة الاستئنافية أن تتقيد بمهلة المراجعة وورد في هذا القرار :

" يتوجب على اللجنة الاستئنافية في حال ورود المراجعة المقدمة إليها خارج المهلة القانونية، أن ترد هذه المراجعة شكلا والا تعرض قرار اللجنة الاستئنافية للنقض لمخالفة القانون ".

(إن الفقرة (8) من المادة العاشرة من المرسوم الإشتراعي 54/4 نصت أيضا على أن مهلة الاستئناف هي ثلاثين يوما من تبليغ القرار).

- تستأنف القرارات كل على حدة ولا يجوز أن يتناول الاستئناف أكثر من قرار بدائي واحد إلا في حال التلازم.

- يخضع الاستئناف لرسم الطابع ولرسم قضائي قدره 3.5% من قيمة للزيادة المطالب بها. يدفع رבעه عند تقديم الاستئناف وتعفى الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات من هذين للرسمين.

- يقدم الاستئناف إلى كاتب اللجنة الاستئنافية أو إلى كاتب اللجنة البدائية مصدرة القرار فيقيده في سجل خاص ويعطي به إيصالا ويرسله دون إبطاء إلى كاتب اللجنة الاستئنافية مع الملف البدائي المتضمن كل الأوراق والخرائط والمستندات والمحاضر والقرارات ووثائق التبليغ المتعلقة بالقرار موضوع الاستئناف وفي

¹ م.ش بربري / مجلس تنفيذ المشاريع الإنسانية تاريخ 1972-6-7 .

حال تخلف كاتب اللجنة البدائية عن إرسال الملف ضمن مهلة أسبوع من تاريخ تقديم الاستئناف يقض عليه بغرامة يقدرها رئيس اللجنة الاستئنافية على ألا تقل عن خمسة آلاف ليرة ولا تتجاوز الـ خمسة وعشرين ألف ليرة لبنانية.

— لا يوقف الاستئناف سير معاملات الاستملاك إلا إن للإدارة إذا استأنفت استئنافاً أصلياً أو طارئاً أن تحتفظ بربع قيمة التعويض المقرر بدليّة إلى أن يصدر القرار الاستئنافي.

نصت المادة (17) على أصول مشتركة بين اللجان البدائية واللجان الاستئنافية :

— لا تكون جلسات اللجان البدائية والاستئنافية قانونية إلا بحضور كامل أعضاء اللجنة.

— لا يحق للجان الاستملاك الاستعانة بخبير إلا في المسائل الهامة التي تستدعي الاستعانة بأهل الخبرة أو إذا كان تقدير التعويض أو الفصل في إحدى نقاط النزاع يستلزم معلومات فنية غير متوفرة في أعضائها.

إلا أنه لا يحق لها الاستعانة بخبير في للمسائل العادية المقتصرة على تخمين الأرض وما عليها من إنشاءات وأشجار.

من الملاحظ أن الاجتهاد توسع في تفسير المبادئ التي نص عليها القانون: فيما يتعلق بغياب أحد أعضاء اللجنة قرر مجلس الشورى في قضية الدولة / نيب نوب ما يلي¹:

"إن إجراء الكشف على العقار المستملك وعلى فرض حصل في غياب أحد أعضاء اللجنة لا يشكل مخالفة لأي نص قانوني أو لاية معاملة جوهرية مقررة في القانون وبالتالي لا يعيب القرار المطعون فيه طالما أنه جرى تكليف خبير للكشف والمعاينة حسب الأصول وبحضور كل من الفريقين ، وأنه وفي كل حال إن اللجنة الاستئنافية غير ملزمة بإجراء كشف حسي على موقع العقار وإن مثل هذا الأمر لا يشكل مخالفة قانونية بحد ذاتها".

علماً أن مجلس الشورى كان قد أوضح في قرار سابق² أن إجراء الكشف الحسي على العقار المستملك لا يعتبر بمثابة اجتماع بالمعنى الوارد في الفقرة (5)

¹ م. ش. الدولة / نيب نوب لستراسونال 1998-6-4 م. ق. 1 رقم (13) ص: 556.

² م. ش. شركة المفارات المنعقدة/لدولة 1973-1-10 اجتهاد للقضاء الادلري 1981 جزء (2) ص: 96.

من المادة (10) من المرسوم الاشتراعي 54/4 (التي تنص على ان لا تكون اجتماعات وقرارات كل من اللجان البدائية او الاستئنافية قانونية الا بحضور جميع اعضائها).

والأغرب من ذلك ان مجلس الشورى اعتبر لجنة الاستملاك معفاة من مبدأ الوجاهية وهو ضمانه لحق الدفاع. وجاء في القرار الريشاني¹ ما يلي :

"ان تحديد المشرع لمهلة قصيرة ينبغي على اللجنة العليا ان تفصل بانتهائها على الأكثر في النزاع المثار امامها، يعبر عن اخضاعه لعمل هذه اللجنة لأصول خاصة، تصبح معفاة معها من مبدأ وجاهية المحاكمة الذي يقتضي اعماله والتقييد به زمنا يتعدى المهلة المعطاة للجنة للبت في النزاع".

ونذكر ان المادة 11 من المرسوم الاشتراعي 54/4 تنص على ما يلي :
تدعو للجنة جميع ذوي العلاقة بالطريقة الادارية وقبل ثلاثة أيام على الأقل لحضور جلسة الاستملاك في المحل والموعدين اللذين تعينهما.

بالنسبة لقرارات اللجان، تنص المادة (18) من القانون 91/58 على ما يلي :
تصدر لجان الاستملاك قراراتها بالاجماع لو بالأكثرية وعليها ان تعلق هذه القرارات وتفصل عناصر التعويض الذي تقرر.

التعليل :

لقد بنى الاجتهاد مبدأ وجوب التعليل على عدة اعتبارات منها:

— إن لطبيعة نزاع الملكية من الخطورة ما يوجب ان يكون أصحاب الحقوق على بينة من الاسباب التي تبرر تحديد التعويض على النحو الذي توصلت اليه لجان الاستملاك².

— إن التعليل أمر جوهري من عدة وجوه منها انه القاعدة الجوهرية لحسن ادارة العدل، والمسبيل الأكيد لاستنفاد الوسائل التي من شأنها المحافظة على حق الدفاع، والوسيلة التي تؤمن تطبيق القاعدة القائلة ان الاسباب المرتبطة لارتباطا وثيقا لازما مع الفقرة الحكمية لها ذات قوة القضية للمحكمة³ (اجتهاد للقضاء الاداري 1981 جزء (2) ص:79).

¹ م.ش الريشاني / مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت تاريخ 1998-17-6 م.ق. 1 رقم 13 ص: 591.

² م.ش الفاخوري / مجلس تنفيذ المشاريع 1967-14-4 م 1 ص: 138.

³ م.ش زكي / مجلس تنفيذ المشاريع 1968-12-24 م 1 1969 ص: 8.

وأكد الاجتهاد لن التعليل المقصود هو ان يتضمن القرار من جملة ما يتضمن، بسمًا كافيًا لأقوال الفريقين في ما يتعلق بطلباتهما والاسباب التي يستندان اليها والوسائل التي يندرعان بها¹ وهذا الأمر يسهل مهمة القاضي وكما ورد في قرارات عديدة²:

إن التعليل المقصود هو للتعليل الذي يسمح لمرجع النقض من وضع الاسباب التي أدت الى النتيجة التي يقترن بها قرار لجنة الاستملاك تحت الدرس للتأكد من صحته ومن انطباقه على القانون ومن ان اللجنة قد استخلصت من الوقائع نتائجها القانونية.

إن التعليل ضروري، وعدم التعليل يشكل مخالفة لقانون الاستملاك المادة 18 من القانون 91/58 وللمادة 10 فقرة 9 من المرسوم الاشتراعي 54/4، وللمعاملات الجوهرية وبالتالي فهو يعرض قرارات لجان الاستملاك للفسخ اذا كانت صادرة عن اللجان البدئية وللنقض امام مجلس شورى الدولة اذا كانت صادرة عن اللجان الاستئنافية (المرسوم الاشتراعي رقم 54/4)³.

غير ان عدم كفاية التعليل لا يشكل سبباً للنقض⁴ الا اذا كان مولزياً لانتقائه: الاكتفاء مثلاً بالتعبير العامة ونقل الكلمات الواردة حرفياً في قانون الاستملاك، كالإشارة الى الكشف والاطلاع على المستندات.. (م.ش : الهاشم / مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت 1974-2-7 - والدولة/ ريشا 1998-5-26 السابق ذكره ..).

الفقرة الثانية : طرق المراجعة ضد قرارات لجان الاستملاك

حسب المادة للعاشرة (الفقرة للعاشرة) من المرسوم الاشتراعي رقم 54/4: لا تقبل قرارات اللجان الاستئنافية لية طريق من طرق المراجعة سوى النقض للاسباب المبينة في المادة 108 من المرسوم الاشتراعي رقم 119 تاريخ 12

¹ م.ش مقبل / مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت 1971-204 م.ا ص: 126.
م.ش الخوري / مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت 1979-11-0 2 م.ق.ا رقم 13 ص: 145.

² م.ش بلدية بيروت / انقشاش 1972-11-23 العل 73 ص: 159.

م.ش دعبول وحجازي / الدولة 1997-12-2 م.ق.ا رقم 13 ص: 175.

³ م.ش لنولة / سابا 1998-2-26 م.ق.ا رقم (13) ص: 353.

م.ش لنولة / ريشا 1998-5-26 م.ق.ا رقم (13) ص: 523.

⁴ م.ش براج / مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت 1996-5-16 م.ق.ا رقم 10 ص: 638.

حزيران 1959 يقدم طلب النقض الى مجلس شورى الدولة ضمن المهل ووفقا للشروط المبينة في المرسوم الاشتراعي المشار اليه.

لكن بعد صدور القانون 91/58 أصبح مجلس الشورى غير صالح للنظر في المراجعات ضد قرارات لجان الاستملاك الاستثنائية اذ نصت المادة (20) من هذا القانون على ما يلي:

تقبل قرارات لجان الاستملاك الاستثنائية الطعن بطريق الاعتراض واعتراض الغير وإعادة المحاكمة وذلك ضمن المهل والاسباب ووفقا للاصول المنصوص عليها في قانون اصول المحاكم المدنية.

أولا - نقض قرارات لجان الاستملاك الاستثنائية في ظل المرسوم الاشتراعي 54/4:

إن عملا بالمادة (10- ف 10) يقدم طلب النقض الى مجلس الشورى ، لأنه وفقا لنظام هذا المجلس يمكن تمييز الاحكام الصادرة بالدرجة الاخيرة عن الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية وان لم ينص القانون على ذلك (مادة 107 من المرسوم الاشتراعي 59/119 المادة 117 من القانون المنفذ بالمرسوم رقم 10434 (1975).

وعمل بالمادة 108 من المرسوم الاشتراعي 59/119 والمادة 119 من القانون الصادر سنة 1975:

لا يسمح للتمييز الا اذا تقدم به أحد الخصوم وبني على أحد الاسباب التالية:

- 1 - اذا كانت القرارات صادرة عن سلطة غير صالحة.
- 2 - اذا اتخذت خلافا للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والانظمة.

وبهذا الخصوص اعتبر مجلس الشورى في اقرار حماصني / للدولة الصادر في 15-1-1992 (والسابق ذكره) :

"إن لجنة استملاك توسيع مطار بيروت الدولي الخاص هي من اللجان الادارية ذات الصفة القضائية وللقرارات الصادرة عنها صفة الاحكام القضائية وليس صفة القرارات الادارية... لن امتناع احد اعضاء اللجنة عن التصويت يجعل

من للقرار أو الحكم الصادر كأنه غير موجود لافتقاره للصيغ الجوهرية والمقومات الضرورية لتكوينه¹.

3 - إذا اتخذت خلافا للقانون أو الانظمة أو خلافا للقضية المحكمة.

مثلا عدم تعليل القرار، ومسبق ورأينا في القرار الدولة/ ريشا (1998) ان عدم التعليل عيب يستوجب النقض لأن قانون الاستملاك نص على وجوب تعليل للقرارات التي تصدر عن لجان الاستملاك.

إن مهلة التمييز شهران من تاريخ تبليغ الحكم (المادة 109 من المرسوم الاشتراعي 59/119 والمادة 119 من القانون الصادر سنة 1975).

بالنسبة لصلاحيه مجلس الشورى كمرجع نقض نصت المادة 110 من المرسوم الاشتراعي 59/119 والمادة 118 (نظام 1975) على ما يلي:

"لا ينقل التمييز الدعوى لدى مجلس الشورى وإنما ينحصر حق المجلس في التثبت بأن قاضي الأساس استخلص من الوقائع نتائجها للقانونية".

إن تحديد قيمة التعويض مثلا هو من الأمور التقديرية الواقعية التي تعود للجان الاستملاك وتخرج عن الرقابة القضائية لمرجع النقض. وأكد مجلس الشورى في القرار روحانا / بلدية جل اللبيب¹:

"إن رقابة مجلس الشورى بصفته مرجع نقض للقرارات الصادرة عن لجان الاستملاك تنحصر في الرقابة على قانونية أعمال اللجان وحسن احترامها للنصوص القانونية الإلزامية ولا تمتد إلى الرقابة على الوقائع ولا على الأسباب التي لم يدل بها أمام لجان الاستملاك ما لم تكن هذه المسائل متعلقة بالانتظام العام".

ولذا نقض القرار تعاد للقضية إلى اللجنة ذاتها لإجراء التخمين مجددا وعليها أن تتقيد بما فصله قرار النقض (المادة العاشرة الفقرة العاشرة من المرسوم الاشتراعي 54/4).

هذا ما أكدته مجلس الشورى في قرارات عديدة نذكر منها على سبيل المثال القرار عدرة² وجاء فيه:

¹ م.ش. روحانا / بلدية جل اللبيب 9-11-1989 م.ق. 1. رقم (6) ص: 84.
² م.ش. عدرة / الدولة ومجلس تنفيذ المشاريع الإنسانية 13-5-1998 م.ق. 1. رقم 13 ص: 498.

* بما انه وان كانت رقابة هذا المجلس كمرجع نقض لاتطال مسألة تحديد اللجنة العليا لمقدار التعويض ، الا انه يكون له التأكيد من ان مقدار التعويض المحدد قد شمل مختلف العناصر التي يعتد بها لتعينه. بذلت للمعنى :

اللبقة / الدولة ومجلس تنفيذ المشاريع الانشائية 13-5-1998.

الجزار / الدولة ومجلس تنفيذ المشاريع الانشائية 13-5-1998.

ثانيا - طرق المراجعة ضد قرارات اللجان الاستئنافية في ظل القانون 91/58:

حسب المادة (20) من القانون 91/58 تقبل قرارات لجان الاستملاك الاستئنافية للطعن بطريق الاعتراض واعتراض الغير وإعادة للمحاكمة. واصبح مجلس الشورى غير صالح للنظر في مراجعات النقض ضد قرارات لجان الاستملاك ، لكن على ان يتابع للنظر في الطعون ضد قرارات لجان الاستملاك الاستئنافية للعاقبة والتي لم يبت بها نهائيا.

ان الاعتراض واعتراض الغير وإعادة المحاكمة هي طرق مراجعة يطلب المتضرر بموجبها من المحكمة الرجوع عن قرار صدر عنها.

الاعتراض:

هو طعن يهدف الى رجوع المحكمة عن حكم صدر عنها غيابيا وعلى المعارض تقديم مراجعته في مهلة خمسة عشر يوما من تبليغ الحكم. لن الاعتراض يوقف التنفيذ.

اعتراض الغير:

هو طعن يرمي الى اعادة للنظر بالحكم لمصلحة شخص ثالث لم يكن فريقا او ممثلا في المراجعة الاساسية.

وعلى القاضي فصل الدعوى من جديد في الوقائع والقانون.

ان مهلة تقديم اعتراض الغير هي شهر لن من تاريخ تبليغ الحكم، واذا لم يحصل التبليغ خلال مهلة مرور الزمن أي عشر سنوات.

على ان يقبل اعتراض الغير الطارئ دون التقيد بمهلة ويقدم هذا الاعتراض الطارئ الى المحكمة التي اُتلي امامها بوجه المعارض في سياق محاكمة اخرى بالحكم للمعارض عليه (للمادة 671 م.م.م.).

إعادة المحاكمة:

هي مراجعة تقدم إلى المحكمة التي أصدرت للحكم لتعيد النظر في النزاع مجدداً في الوقائع والقانون لأسباب حددها القانون وهي:

1 - إذا صدر من المحكوم له أو من وكيله غش أو خداع أثر في إصدار الحكم.

2 - إذا حصل طالب الإعادة بعد صدور الحكم على لورق حاسمة في النزاع كان للمحكوم له قد احتجزها أو حال دون تقديمها (وهذا للمستند الحاسم يسمح باتخاذ موقف من النقطة القانونية أو الوقائع المثارة في النزاع).

3 - إذا حصل بعد الحكم لقرار بتزوير الأوراق التي بني عليها أو إذا قضى بتزويرها.

4 - إذا كان الحكم قد أسند إلى يمين أو شهادة أو قول خبير أو ترجمة قضى بعد صدوره بأنها كاذبة أو مزورة.

5 - إذا كان للحكم قد أسند إلى حكم سابق قضى في ما بعد بإبطاله أو تعديله أو بالرجوع عنه.

إن مهلة إعادة المحاكمة هي 30 يوماً من اليوم الذي علم فيه طالب الإعادة بالسبب الذي بني عليه طلبه، شرط أن يكون الحكم المطعون فيه قد صدر وأصبح قطعياً وأبلغ إليه قبل علمه بالسبب المذكور. أما إذا أبلغ إليه بعد ذلك فلا تسري المهلة إلا من تاريخ تبليغه للحكم إذا كان قطعياً أو من التاريخ الذي أصبح فيه الحكم قطعياً بعد التبليغ.

ثالثاً - تصحيح الخطأ المادي وتفسير القرارات الصادرة عن لجان الاستملاك:

حسب المادة (19) من القانون 91/58 :

إذا وقع في القرارات النهائية للجان الاستملاك خطأ مادي أو إذا التبس تفسيرها أو إذا تبين أن القرار تناول مساحة من عقار سبق استملاكها أو تضمن خطأ في تحديد المساحة أو في مشتملات المساحة المطلوب استملاكها أو في أسماء أصحاب الحقوق حق لأي من الفرقاء أن يطلب التصحيح أو التفسير بموجب استدعاء يقدم إلى اللجنة مصدرة للقرار فتبلغ صورة عنه إلى الفريق الآخر وتدعوه إلى تقديم ملاحظاته خلال مهلة ثمانية أيام ثم تفصل في الطلب في مهلة أسبوع بعد

انقضاء للمهلة الأخيرة ويجوز للجان في هذه الحالات ان ترجع عن قرارها او تعدله لو ان تفسره في مواجهة للطرف الآخر.

كما هو واضح من هذا النص ان الخطأ المادي للقابل للتصحيح من قبل اللجان هو الخطأ الذي يشوه وقائع مادية (خطأ في تحديد مساحة العقار - مشتملات للمساحة - أسماء أصحاب الحقوق) وليس للخطأ في تفسير القانون.

وبهذا الخصوص أكد مجلس الشورى في القرار بلدية بيروت / الاسطة¹ ان الاختلاف بين ما ورد في حيثيات قرار اللجنة الاستئنافية لجهة تحديد التعويض وبين ما ورد في الفقرة للحكمية يشكل بالفعل خطأ ماليا يعود امر تصحيحه الى اللجنة ذاتها التي اصدرت القرار...²

الفقرة الثالثة : اختصاص لجان الاستملاك

عملاً بالمادة (12) من المرسوم الاشتراعي 54/4 :

تتصدر مهمة اللجنة في تعيين التعويضات الواجب لادائها بسبب الاستملاك وتصدر قراراتها بالأكثرية.

وعند وجود خلاف يتعلق بالملكية او بتوجب التعويض ، تحدد اللجنة بقرارها مقدار التعويض وتبلغه في كل حال الى الادارة طالبة الاستملاك ضمن المدة المنصوص عنها في المادة 17 وعلى هذه الأخيرة ليداع مبلغ التعويض على ان لا يدفع قبل صدور حكم مبرم من المحكمة المختصة.

وتطبيقاً لهذا النص اعتبر الاجتهاد ان صلاحية لجان الاستملاك محصورة بتحديد التعويض ولذا بنت مسألة توجب التعويض تكون قد تجاوزت صلاحيتها للمحددة بموجب المادة (12) وعرضت قرارها للنقض².

ويخرج عن صلاحية اللجنة أيضاً البت بطبيعة الإشغال لو الإجارة (تميز رقم 61 تاريخ 10-5-1957 ن.ق 57 ص : 479).

— للبت بوجهة استعمال المأجور - للسكن لو للتجارة : (شورى رقم 307 تاريخ 18-6-1970 م.ا. 70 ص : 132).

¹ م.ش بلدية بيروت / الاسطة 27-5-1980 : اجتهاد القضاء الاداري 1981 جزء (2) ص: 106.

² م.ش: وقف دير مار سمعان / بلدية جل الديب 5-2-1997 م.ق.ا رقم 12 ص: 272.

وأيضاً : شوري رقم 1304 تاريخ 18-11-1966 م 67 ص: 53.

شوري رقم 182 تاريخ 7-6-1972 م.ا. 72 ص: 176 - (اجتهاد القضاء الاداري 1981 جزء (2) ص: 64).

— للبت بصحة قيود السجل التجاري (شوري رقم 1438 تاريخ 31-10-1974).

— البت في الخلاف الناشئ حول وجود تنازل من المستدعي عن حقه في المطالبة
بإشغال قسم من عقاره (شوري رقم 167 تاريخ 26-2-1980) (اجتهاد القضاء
الإدلي 1981 جزء 2 ص : 65 - 66).

— للبت في النزاع القائم حول لقطاع الربع المجاني :

(شوري رقم 292 تاريخ 7-11-1972 م.ا. 72 ص:5).

ولقد جاء في القرار تيتاكي ومزور¹ ما يلي :

لن للنزاع حول ما إذا كانت مساحة الربع المجاني تحسب على أساس
مساحة عقار واحد أو على أساس مساحة عقارين يعود امر النظر به الى المحاكم
العديّة، عملاً بالمادة (12) من قانون الإستملاك وان مسألة للصلاحيّة من الإنتظام
للعام يقتضي إثارتها عفواً.

لن توزيع الصلاحيّة بين لجان الإستملاك والمحاكم العديّة كن يؤدي إلى
بطء في انجاز معاملات الإستملاك، الأمر الذي ادى إلى تعديل اختصاص لجان
الإستملاك بشكل جذري بموجب المادة (21) من القانون 91/58 والتي تنص
على ما يلي:

يدخل في اختصاص لجان الإستملاك :

1 — تحديد مقدار جميع التعويضات المترتبة بسبب الإستملاك.

2 — الفصل في طلبات الإستملاك الكامل المنصوص عليها في المادتين 27
و 28 من هذا القانون.

3 — تعيين ثمن للفضلات المشار إليها في المادة 40 من هذا القانون.

4 — تحديد قيمة التحسين تمهيداً لفرض الضريبة عليها.

5 — الفصل في النزاعات حول توجب واستحقاق التعويض لأصحاب
الحقوق غير العينية ما لم تكن هناك دعاوى عالقة فيما بينهم لم يبين للمالك.
أما في حال وجود مثل هذه الدعاوى أو في حال وجود خلاف جدي بين
أصحاب الحقوق يتعلق بهذه الحقوق أو بالحقوق العينية على العقار فتتقدّر اللجنة
مبلغ التعويض وتقرر توكيف دفعه حتى انتهاء للنزاع باتفاق الفرقاء أو بحكم قطعي
من المحكمة المختصة.

¹ م ش تيتاكي ومزور / بلدية بيروت 10-10-1996 م.ق.ا رقم 12 ص : 43.

6 - للفصل في النزاعات حول تطبيق مفهوم الوحدة العقارية وحول مقدار الإقتطاعات المتعاقبة التي تصيب العقار.

7 - كل ما يرد عليه نص خاص في هذا القانون لو سواه.

الفرع الثاني : تحديد التعويض

إن المبدأ المطبق في موضوع تحديد التعويض هو مبدأ التعويض العادل كما حدده الدستور وقوانين الإستملاك.

والإجتهاد بدوره أكد على هذه للمبدأ بقوله:

"لأن الأصل في التعويض أن يكون عادلاً وهذا المبدأ الذي تعلّيه للمادة (15) من الدستور والمادة الأولى من المرسوم الإستراعي رقم 54/4 (للماري المفعول بتاريخ صدور قرار لجنة الإستملاك موضوع للمراجعة) أي أنه من المفروض في التعويض أن يكون كاملاً وشاملاً بحيث يمكن للمستملك منه بأن يستعيد بواسطته وضعاً يولّي تماماً للوضع الذي كان عليه قبل أن تتزع منه ملكية العقار المستملك¹.

إن للقانون الفرنسي هو في نفس الإتجاه إذ تنص المادة 13-13 L في قانون الإستملاك على ما يلي:

Les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct matériel et certain causé par l'expropriation

أي على للتعويضات أن تغطي كامل الضرر المباشر والمادي والأكيد الناتج عن الإستملاك.

من الواضح أن التعويض العادل يشمل كل الأضرار الناتجة بصورة أكيدة ومباشرة عن الإستملاك، غير أنه لا يشمل الأضرار غير المتوقعة بتاريخ الإستملاك والناتجة عن سبب خارجي. وبهذا الخصوص جاء في القرار مسيكة² ما يلي:

¹ م. ش. للزغير / مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت 19-2-1998 م.ق.ا. رقم 13 ص: 342.

² م. ش. مسيكة / مجلس تنفيذ المشاريع الإنسانية 13-7-1998 م.ق.ا. رقم 13 ص: 625.

"لن اللجنة العليا بينت بالتفصيل الأسباب القانونية والعناصر للملاية التي اعتمدتها في تقدير التعويض وهي: موقع العقار وشكله ومساحته وقيمته البيعية بتاريخ 11-2-1973 وحالة الأشجار والمساكن ونوع الأشجار وريعتها وعددها .. ° ويتوجب للتعويض للمالكين ولأصحاب الحقوق.

الفقرة الأولى : التعويض العائد للمالكين وفقا للمرسوم الإستراعي 54/4

أولا - تاريخ تحديد التعويض :

عملا بالمادة (13) من المرسوم الإستراعي 54/4 :

تُخمن قيمة العقارات أو أجزاؤها والحقوق العينية للعقارية المستملكة بأسعارها للرائجة قبل سنة من تاريخ نشر مرسوم اعلان المنفعة العامة في الجريدة الرسمية.

وبما انه قد يمر عدة سنوات بين تاريخ النشر والإستملاك الفعلي فلا بد من التعويض على المالك عن الضرر الناتج عن تقلبات أسعار العقارات لذلك نصت الفقرة الرابعة من المادة (13) على ما يلي:

"تُحسب لتعويض الإستملاك المقرر فائدة بنسبة ستة بالمائة تسري من تاريخ صدور مرسوم المنفعة العامة".

وأكد مجلس الشورى في القرار اسكندراني :

إن الفائدة المقررة بالمادة (13) فقرة (4) من قانون الإستملاك تسري على انتعويض المقرر عن استملاك العقار فقط دون سائر العناصر كالأشجار والإنشاءات التي يجري تخمينها بتاريخ التخمين وليس سنة قبل صدور مرسوم المنفعة العامة¹.

هذه لفائدة وضعت لمصلحة مالك العقار ولا تتوجب لأصحاب الحقوق كالمستثمرين والمستأجرين.

كما اعتبر الإجتهااد لن الفائدة المذكورة هي بمثابة تحسين يصيب العقار من تاريخ نشر مرسوم المنفعة العامة في الجريدة الرسمية وحتى تاريخ الإستملاك للفعلي وهي ليست تعويضا إضافيا عن التأخير بالدفع².

¹ م.ش اسكندراني / الدولة 13-5-1997 م.ق.ا. رقم 12 ص: 466.

² م.ش رقم 56 تاريخ 15-3-1972 م.ا. 72 ص: 127 وأيضا:
- م.ش اسكندراني.

ولأيضا ان هذه الفائدة مقررة بحكم القانون ولا حاجة بالتالي لطلبها ، وهي تحسب حتى في حال عدم الإشارة إليها. وعدم الإستجابة للى طلب دفعها يشكل عملا إداريا يعود امر للنظر فيه الى المحاكم الإدارية (م.ش. للزغبر/مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى للمذكورة أعلاه وأيضا (م.ش. رقم 346 تاريخ 25-4-1980 وم.ش. رقم 355 تاريخ 28-4-1980 إجتهاد القضاء الإداري 1981 جزء (2) ص: 128).

وبالنسبة لوقف سريان الفائدة ، أكد مجلس الشورى ان تاريخ توقف سريان الفائدة هو تاريخ إيداع التعويض وليس تاريخ قبضه:

شويري / مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية 1996-2-6 م.ق.ا. رقم 10 ص: 437 (وأيضا م.ش. 27-4-1978 للمصري/ بلدية بيروت : لجتهاد القضاء الإداري 1981 جزء (2) ص: 130).

ثانيا - عناصر للتخمين :

يميز القانون بين الأراضي غير الزراعية والأراضي للزراعية.

1 - الأراضي غير الزراعية :

تنص الفقرة الثانية من المادة (13) على ما يلي :

يتخذ أساسا لإجراء التخمين دخل العقار الصافي المصرح عنه لدى للدوائر المالية أو الذي تقرره اللجنة اذا لم يكن من تصريح ، والقيمة البيعية وعقود الإيجار والقيمة للتأجير والتكاليف التي تفرض على العقار ، وباقي العناصر التي يعتمد عليها عادة في التقدير .

وباقى العناصر * تعني ان العناصر المذكورة في المادة (13) وردت على سبيل المثال لا الحصر. و أكد مجلس الشورى في القرار محيو¹ ان التعويض العادل لا يقتصر على قيمة العقار المستملك بل يشمل التعويض عن كل ما يلحق المستملك منه من جراء الإستملاك فهو يشمل النفقات التي يكون المستملك منه قد بذلها باستعماله حقه وهو يتمتع بملكيته ومنها نفقات رخصة البناء.

¹ م.ش. محيو/ بلدية بيروت 27-11-1971 م.ا 72 ص 3.

وأيضاً كلفة أساسيات البناء¹ والتشويه اللاحق بالقسم غير المستملك من العقار².

وعندما يجري الاستملاك على ما تحت الأرض بالإستقلال عما فوقه، يجري تحديد التعويض بالنظر لما يلحق المالك من ضرر نتيجة الحد من الإنتفاع بسطح ملكه، أما إذا كان هذا الضرر غير موجود فيستغنى عن إجراء الاستملاك.

2 - الأراضي الزراعية :

نصت للفقرة الثالثة على ما يلي : إذا كانت الأراضي زراعية بطبيعتها أو مستعملة للزراعة بصورة عالية فيتخذ للتخمين دخلها الزراعي الصافي ولا تؤخذ بعين الاعتبار نية المالك لجهة الأعمال التي كان ينوي القيام بها ما لم يكن قد باشر فعلاً بتنفيذها قبل نشر مرسوم اعلان المنفعة العامة بصنة على الأقل في الجريدة الرسمية.

تجدر الملاحظة ان القانون ركز على عدم الأخذ بنية المالك لجهة الأعمال التي كان ينوي القيام بها. وهذا أمر طبيعي لأن التعويض لا يشمل الضرر المحتمل بل الضرر الحاصل.

كما نصت المادة (14) من المرسوم الإشتراعي 54/4 ان العقار يخمن بقطع تنتظر عن التحمين الذي ينشأ عن الاستملاك ، ولا ينظر بعين الاعتبار الى قيمة الأفضلية أو للملاءمة عند صاحب الملك.

وإذا كان الاستملاك يتناول جزءاً من العقار فيكون للبذل الفرق بين قيمة مجموع العقار وقيمة القطعة الباقية للمالك.

وهذا الأمر منطقي لأن التعويض للعادل يعني للتعويض عن الأضرار لنتيجة عن الاستملاك، ولا يجب ان يكون الاستملاك مصدر كسب للمستملك منه.

هنا أيضاً نلاحظ تماثلاً بين القانون اللبناني والقانون الفرنسي حيث يعتبر لتفقه انه لا يجب ان يشعر المالك لا بالخسارة ولا بالكسب من جراء الاستملاك :

l'indemnité doit être juste c'est à dire que l'exproprié doit être indemnisé du préjudice qui lui est causé, de façon que son patrimoine ne se

1. م. ثر. مجلس تنفيذ المشاريع الإنسانية /شئولة 1972-5-17م.ا. ص : 125.

2. م. ثر. رقم 410 تاريخ 24-12-1979.

(احتفاء القضاء الإداري 1981 الجزء (2) ص : 124).

trouve finalement , ni enrichi , ni appauvri ,et que l'exproprié, n'ait du point de vue de ses intérêts matériels du moins , ni à se réjouir , ni à se plaindre du transfert de propriété qui lui est imposé¹.

إستنادا الى هذا المبدأ ولمنع صاحب العقار من استغلال الظرف نصت المادة (16) على ما يلي:

لا يعتد عند تعيين قيمة للعقار بالمباني ولا بالمفروشات ولا بالتحسينات ولا بعقود اجارة او غيره ، اذا ظهر انها أنشئت للحصول على تعويض اعلى. وتعد منشأة للغاية المتقدم ذكرها بلا حاجة الى الاثبات المباني والمفروشات والتحسينات وعقود الاجارة التي أنشئت بعد نشر مرسوم اعلان المنفعة العامة في الجريدة الرسمية.

والمادة 16 من المرسوم الاشتراعي 54/4 هي مطابقة للمادة . art : C.Exp (L13-14 من قانون الاستملاك الفرنسي²).

الفقرة الثانية:التعويض العائد لأصحاب الحقوق وفقا للمرسوم الاشتراعي 54/4

عملا بالمادة (6) فقرة (2) من المرسوم الاشتراعي 54/4:

على المالك ان يعلم لجنة الاستملاك في مهلة اسبوع باسماء اصحاب الحقوق كالمستثمرين والمستأجرين والا بقي وحده ملزما بالتعويض الذي يمكن هؤلاء ان يطالبوا به.

وتضيف الفقرة (3) : ولا يتوجب على الإدارة التعويض لأصحاب الحقوق المشار إليهم في الفقرة السابقة الا اذا كانت حقوقهم ناشئة قبل صدور المرسوم باعلان المنفعة العامة وثابتة بسند ذي تاريخ صحيح او بوثائق ذات صفة رسمية.

تجدر الملاحظة أولا الى انه بالإضافة الى فئة المستأجرين والمستثمرين هناك عدد غير محدود من أصحاب الحقوق على العقار : كأصحاب الحق بالإنشغال، الدائنين المرتهنين ، اصحاب حقوق الارتفاق وغيرهم... (اجتهد القضاء الإداري 1981 جزء (2) ص : 154).

R. Chapus Tome II p683.

¹ est toutefois exclue la prise en compte des améliorations de toute nature (construction ,² plantations,installations diverses ..) faites avant le prononcé de l'ordonnance s'il apparait qu'elles ont été faites dans le but d'obtenir une indemnisation plus élevée

كما نصت المادة السادسة على شرطين لاستحقاق التعويض لأصحاب الحقوق :

1 - أن تكون هذه الحقوق ناشئة قبل صدور مرسوم اعلان المنفعة العامة. بالنسبة لهذا الشرط حصل جدل في الاجتهاد ، إذ أن بعض القرارات اعتبرت أنه ما لم يسجل مرسوم اعلان المنفعة العامة في السجل العقاري ، تعتبر الحقوق العائدة لغير المالكين ناشئة قبل صدور مرسوم اعلان المنفعة العامة (تمييز رقم 83 تاريخ 4-7-1963 تمييز رقم 100 تاريخ 22-8-1963 تمييز رقم 59 تاريخ 14-5-1964 تمييز رقم 39 تاريخ 6-4-1965 : اجتهاد القضاء الإداري 1981 جزء 2 (ص : 155) (لا مفعول للمرسوم تجاه الغير الا من تاريخ التسجيل) .

غير أن قرارات أخرى اعتمدت تاريخ النشر في الجريدة الرسمية دون اشتراط التسجيل في السجل العقاري : نذكر على سبيل المثال القرارات التالية : (تمييز رقم 42 تاريخ 26-6-1968 تمييز رقم 78 تاريخ 12-5-1971 : اجتهاد القضاء الإداري 1981 الجزء 2 (ص : 156) .

على كل حال لقد وضع المشرع حدا لهذا الجدل في المادة (26) من القانون 91/58 بقوله :

لا يتوجب على الإدارة أي تعويض لأصحاب الحقوق على العقار المسمو كالمستأجرين والمستثمرين الا اذا كانت حقه لهم ناشئة قبل قيد اشارة المرسوم على صحيفة العقار العينية وثابته بمستند ذي تاريخ صحيح او بوثائق ذات صفة رسمية. اما اذا كان العقار غير خاضع لنظام السجل العقاري فلا يتوجب التعويض الا اذا كانت الحقوق ناشئة قبل تاريخ نشر المرسوم في الجريدة الرسمية.

2 - اما الشرط الثاني : فهو ان تكون هذه الحقوق ثابتة بمستند ذي تاريخ صحيح او بوثائق ذات صفة رسمية.

مثلا الإفادة الصادرة عن مصلحة مياه بيروت التي تثبت دفع المستأجر بدل اشتراك المياه¹ او الإفادة الصادرة عن مصلحة الكهرباء : ايصالات دفع بدلات استهلاك الطاقة الكهربائية² ايصالات دفع الرسوم على القيمة التأجيرية³.

¹ تمييز رقم 99 تاريخ 16-11-1962 ن.ق. ص : 851.

² تمييز رقم 13 تاريخ 26-4-1967 ن.ق. ص : 284.

³ تمييز رقم 107 تاريخ 20-11-1956 باز ص : 619.

إضافة الى ذلك يجب ان يستمر الإشغال من قبل المستأجر لغاية تنفيذ الإستملاك¹.

من المسؤول عن التعويض ؟

أكدت الفقرة الثانية من المادة (6) ان التعويض على اصحاب الحقوق هو من مسؤولية الإدارة الا ان المالك يكون مسؤولا عن التعويض اذا لم يعلم لجنة الإستملاك بأسماء اصحاب الحقوق في مهلة اسبوع وعلى هذا الأساس اعتبر مجلس شورى الدولة ان المالك يلزم بالتعويض المتوجب للمستأجر اذا لم يعلم اللجنة ضمن الشروط المحددة في المادة (6) وان اساس هذه المسؤولية هو اهمال المالك وتقصيره².

وتجدر الإشارة هنا انه لا يحق للمالك الذي يشغل عقاره ان يحصل على تعويض بصفة شغل. هذا ما اكده مجلس الشورى في القرار داغر³ وجاء فيه :

عملاً بالمادة (6) من قانون الإستملاك لا يعتبر المالك الذي شغل عقاره من اصحاب الحقوق المستأجرين الذين يستحقون تعويضاً عن حقهم هذا مستقلاً عن التعويض المتوجب للمالك.

الفقرة الثالثة : تحديد التعويض وفقاً للقانون 91/58

أولاً - تاريخ تحديد التعويض وعناصره :

عملاً بالمادة (22) من القانون 91/58 تحدد قيمة تعويضات الإستملاك عن جميع عناصر الضرر الناتج مباشرة عن هذا الإستملاك وفقاً للأسعار الراضية بتاريخ صدور قرار اللجنة البدائية مع الأخذ في الاعتبار جميع عناصر التقدير والتعويض ومنها الموقع والمساحة والشكل وموضوع الإستثمار كخسارة الزبائن والربح الفائت وفرق البديل ومدة التعطيل عن العمل فيما يختص بالمحلات والمؤسسات التجارية والصناعية والمهن الحرة.

ولذا استؤنف قرار لجنة الإستملاك البدائية وكانت القضية قد استؤنفت سابقاً وهي لا تزال عالقة امام لجنة الإستملاك الإستئنافية او اللجنة العليا فيجري تحديد التعويض بالأسعار الراضية بتاريخ صدور القرار الإستئنافية.

¹ تمييز رقم 37 تاريخ 14-3-1967 ن.ق. ص: 798.

اجتهاد القضاء الإداري 1981 جزء (2) ص: 157.

² تمييز رقم 82 تاريخ 30-6-1970 باز 70 ص: 282.

³ م.ش. داغر / مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية 1-23-1996 م.ق. 1. رقم 10 ص: 395.

لأن بما لن تحديد التعويض أصبح يتم وفقا للأسعار الراجعة بتاريخ صدور قرار اللجنة البدائية. لو بتاريخ صدور القرار الاستئنافي في حال وجود استئناف، لم يعد هناك مبرر لفائدة التحسين التي كان ينص عليها المرسوم الإستراعي 54/4 (6%).

أما بالنسبة لعناصر التخمين فهي واحدة للمالكين ولأصحاب الحقوق. وتطبيقا لمبدأ التعويض العادل ووجوب عدم الكسب على حساب الدولة أكدت للمادة (22) :

لا يعد عند تخمين العقار المستملك :

— بالتخمين الذي نشأ عن صدور مرسوم اعلان المنفعة العامة او عن تنفيذ المشروع الجاري الإستملك لأجله 0 هذا النص مطابق للمادة (I. exp art C 13-15) من قانون الإستملك للفرنسي التي تنص على ما يلي :

Il ne sera pas tenu compte de toute augmentation de valeur qui serait due , notamment, à l'annonce des travaux pour l'exécution desquels l'expropriation a été suivie.

— بالانشاءات للمشييدة بعد قيد إشارة المرسوم على صحيفة للعقار العينية او في الدفاتر او للمحضر المشار إليها في المادة (4).

— بالمباني والمفروسات وعقود الإجارة والإستثمار وسائل التحسينات اذا كان الغرض من احداثها الحصول على تعويض أعلى وتعد محدثة للغاية المذكورة دون حاجة الى اثبات المباني والمفروسات والعقود والتحسينات التي جرت بعد قيد إشارة المرسوم في الصحيفة العينية للعقار وبالنسبة للعقارات غير الخاضعة لنظام السجل العقاري بعد نشر المرسوم في الجريدة الرسمية.

— اذا كان تنفيذ الإستملك يؤدي الى نقص في قيمة الجزء غير المستملك من العقار تقدر اللجنة قيمة النقص وتضيفه الى التعويض المقرر.

ووزعت للمادة (23) التعويض بين المالك وصاحب حق الإنتفاع بالنسبة الى عمره على الوجه الآتي :

ما يعود له من تعويض	إذا كان عمر صاحب حق الإنتفاع
سنة أعشار التعويض 6/10	(30) سنة وما دون
خمسة أعشار للتعويض 5/10	أكثر من (30) إلى (40) سنة
أربعة أعشار التعويض 4/10	أكثر من (40) إلى (50) سنة
ثلاثة أعشار التعويض 3/10	أكثر من (50) إلى (60) سنة
عشرا للتعويض 2/10	أكثر من (60) إلى (70) سنة
عشر التعويض 1/10	فوق ال (70) سنة

والباقى يعود لمالك الرقبة.

تطبق هذه القواعد على العقارات من النوعين الملك والأميري.

فيما يتعلق بحقوق الارتفاق : نصت المادة (24) على ما يلي :

“ تعين اللجنة التعويض للمتوجب للمستفيدين من حقوق الارتفاق على العقار المستملك حسب مقدار الضرر اللاحق بهم مباشرة من جراء إلغائها وبحسب هذا التعويض من تعويض المالك .”

في فرنسا اكدت محكمة حل الخلافات حق للشخص الثالث الذي كان يستفيد من حق ارتفاق بالمطالبة بالتعويض عن الضرر الحاصل من جراء انتهاء حق الارتفاق :

T C 27-6-1988 So des tuileries de Marseille p:490 .

وعندما يستملك ما تحت سطح ارض عقار ما بالإستقلال عما فوقه او عندما ينشأ لمصلحة الإدارة حق على ما فوق سطح ارض عقار ما يحدد للتعويض بمقدار ما يلحق بالمالك من ضرر نتيجة الحد من انتفاعه بملكه (للمادة 25) .

ثانياً – تعويض أصحاب الحقوق :

عملاً بالمادة (26) من القانون 91/58 : لا يتوجب على الإدارة أي تعويض لأصحاب الحقوق على العقار المستملك كالمستأجرين والمستثمرين الا اذا كانت حقوقهم ناشئة قبل قيد اشارة المرسوم على صحيفة العقار العينية وثابتة بمستند ذي تاريخ صحيح او بوثائق ذات صفة رسمية. اما اذا كان العقار غير خاضع لنظام

السجل العقاري فلا يتوجب التعويض الا اذا كانت الحقوق ناشئة قبل تاريخ نشر المرسوم في الجريدة الرسمية.

إن للمستندات التي تثبت حقوق اصحاب الحقوق هي طبعاً عقود الإيجار او الإستثمار وايضاً الإقذات والإيصالات الصادرة عن مصلحة المياه والكهرباء كما رأينا سابقاً. وبالنسبة لعناصر التعويض اكد مجلس الشورى في القرار لرسلايان¹ حق اصحاب الحقوق بالتعويض عن جميع عناصر الضرر الناتج مباشرة عن الإستملاك بقوله :

" ان التعويض المتوجب لشاغل العقار المستملك يشمل كافة المصاريف والنفقات الناتجة عن اخلاء المأجور والانتقال الى مأجور جديد وتستوحي عند حساب التعويض الأحكام الواردة في قوانين الإيجار الإستثنائية للتعويض عن إخلاء المأجور ."

وعملاً بقانون الإيجار على لجان الإستملاك ان تميز بين التعويض العائد للمأجور المعد للسكن والتعويض العائد للمأجور المعد لغير سكن ، على ان يشمل تعويض المحل التجاري :

الفرق بين بدل الإيجار القديم وبدل الإيجار الجديد لمحل مماثل في نفس المنطقة ، بدل الخلو ، فقدان للربائن الربح الفائت ، تعويض التوقف عن العمل الخ ...

وتجدر الإشارة هنا الى ان المالك لم يعد ملزماً كما في السابق بالتعويض لذا لم يصرح عن اصحاب الحقوق ، لأنه بإمكان اللجنة ان تثبت من وجودهم اثناء الكشف على العقار عملاً بالمادة (15) فقرة (2) التي تنص :

"... كما تدعو اللجنة اصحاب الحقوق المصرح عنهم من قبل المالك او اصحاب الحقوق الذين تثبت لجنة الإستملاك من اشفالهم اثناء الكشف ..."

وبالتالي اصبح التعويض من مسؤولية الدولة وحدها.

ثالثاً - التعويض الناتج عن التأخير :

حسب المادة (29) من القانون 91/58 : على الإدارة فور تبليغها قرار اللجنة البدائية ان تقوم بإيداع قيمة التعويض المقرر وتعلم صاحب التعويض بذلك ...

¹ م.ش. ارسلانيان / مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت تاريخ 13-5-1997 م.ق.ا. رقم 12 ص: 472.

... إذا انقضت مدة ستة أشهر على تاريخ تبليغ قرار اللجنة البدائية ولم تودع الإدارة التعويض توجب عليها حكماً الفائدة القانونية من تاريخ انقضاء المدة المذكورة. لما إذا جاوز التأخير للمنتهين من تاريخ التبليغ فلمستحق التعويض ان يطلب من اللجنة مصدرة القرار اعادة التخمين وعلى اللجنة ان تعيد التخمين بالأسعار الراجعة وفقاً للأسس المحددة في المادة (22) اعلاه.

هذه الفائدة هي فائدة تأخير ناتجة عن تقاعس الإدارة عن الدفع ، ونعلم ان التأخير في دفع دين متوجب يشكل خطأ تسأل عنه الإدارة ويتوجب عليها التعويض عن الضرر الحاصل ، ويعود امر النظر به الى مجلس شوري الدولة.

وبهذا الخصوص اكد مجلس الشوري في القرار برنويل¹ :

" ان الترتب التلقائي المعفوي للفائدة يجعل قرار رفض ادائها مندرجا في اطار القرارات انصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية ، ويعود لهذا المجلس اختصاص النظر بطلب إبطاله ."

(وهذه الفائدة تختلف طبعاً عن فائدة الستة بالمائة وهي تعويض تحسين نصت عليها المادة (13) من المرسوم الإشتراعي 54/4)، ويقتدر مجلس الشوري معدل الفائدة بالنسبة التي يرتئونها : في بعض القرارات حددت ب 6% وفي قرارات أخرى ب 9%.

مقابل هذه التعويضات عن الأضرار الناتجة عن الإستملاك لمصلحة المالك واصحاب الحقوق، وضع المشرع بعض النصوص والمبادئ للحفاظ على حقوق الإدارة. فكما سبق وذكرنا حرص المشرع على عدم السماح للمستملك منه الكسب على حساب الإدارة ، مثلاً تخمن العقارات دون الأخذ بالتحسين الذي ينشأ عن الإستملاك ولا بالأفضلية او الملاءمة عند صاحب الملك ، إذ لا يجوز إطلاقاً اخذ الضرر المحتمل بعين الاعتبار.

وتحقيقاً لمبدأ عدم جواز الكسب على حساب الإدارة أوجد المشرع قاعدة الربح المجاني وضريبة التحسين.

لكن ماذا عن مرور الزمن على الحق في التعويض ؟

¹ م.ش. برنويل / مجلس تنفيذ المشاريع الإنسانية 1998-5-16 م.ق.ا. رقم 13 ص: 593 .

أن تعويض الإستملاك هو من الديون التي تترتب على الإدارة المستملكة ويخضع بالتالي لقواعد مرور الزمن المنصوص عنها في قوانين المحاسبة العمومية، المادة 115 من قانون المحاسبة العمومية التي تنص على ما يلي :

تسقط حكما بمرور الزمن وتنتهي نهائيا لصالح الدولة الديون التي لم تصف ولم تدفع لغاية 31 كانون الأول من السنة الرابعة بعد السنة المالية التي نشأ فيها الدين، إلا إذا كان التأخير ناتجا عن الإدارة أو التداعي أمام القضاء.

الفقرة الرابعة : قاعدة الربع المجاني

أن المادة 37 المتعلقة بالإستملاك للناسيء عن التخطيط (قانون 91/58) تنص على ما يلي :

1 - تضم الى الأملاك العمومية العقارات وأجزاءها الداخلة في نطاق تخطيط إنشاء الطرق والمساحات العامة أو تعديلها أو توسيعها.

2 - يفترض مبدئيا أن يلحق الأجزاء الباقية من العقارات المصابة بالتخطيط تحسين في قيمتها، فإذا كانت مساحة الجزء للمصاب أقل من ربع مساحة العقار ضمت إلى الأملاك العمومية دون تعويض باستثناء التعويض المتوجب عن المغروسات والأبنية والإنشاءات. أما إذا زادت عن ربع مساحة العقار فتحدد قيمة الزائد على أساس السعر الراجح بتاريخ صدور قرار لجنة التخمين البدائية.

3 - لا يجوز تملك الربع دون تعويض إلا مرة واحدة مهما تكررت التخطيطات ويتخذ أساسا لحساب الربع مساحة العقار قبل أن يصاب بأول تخطيط.

هذه المبادئ نصت عليها أيضا المادة (51) من المرسوم الإشتراعي 54/4 والمادة (40) من المرسوم الإشتراعي رقم 32/45.

وأوضح الإجتهد مبرر قاعدة الربع المجاني بقوله : " أن مبدأ إقتطاع ربع مساحة العقار المصاب بالتخطيط مجانا مبني على فكرة العدالة والمساواة بين الإدارة المستملكة وأصحاب العقارات ، لأن إنشاء الطرق وتوسيعها يؤدي إلى تسهيل المواصلات وتحسين المنطقة العقارية وارتفاع الأسعار ، فكان لا بد لأصحاب العقارات المصابة بالتخطيط بأن يساهموا بجزء من عقاراتهم لقاء هذا التحسين وارتفاع الأسعار¹.

¹ م.ش. رقم 370 تاريخ 12-12-1960 م.أ. ص: 36 (اجتهد القضاء الإداري 1981 جزء (2) ص: 134).

أن لقطاع الربع مجاناً هو حكمي ولا يحق لصاحب العقار المصوب بالتخطيط أن يتذرع بعدم تحمين عقاره من جراء التخطيط هذا ما أكدته مجلس الشورى في القرار أبو مرعي¹ وجاء فيه :

” بما أن نص المادة (51) أتي مطلقاً وشاملاً للطرق والساحات العامة ولم يستثن الأتوسترادات من بين الطرق ، وبما أن القرار المطعون فيه لم يخالف القانون عندما طبق المادة (51) التي توجب ضم ربع المساحة مجاناً ولا مجال للبحث في مدى تحقق التحمين أو عدمه لأن الإقطاع حكمي“.

أن اجتهد المحاكم العدلية هو في نفس الاتجاه إذ نقضت محكمة التمييز قراراً لمحكمة الاستئناف كان قد ألزم السلطة المستملكة بدفع ثمن للربع المقطوع مجاناً بالإستناد إلى مبدأ الحل والإنصاف. وقد اعتبرت محكمة التمييز أن ما ذهب إليه محكمة الاستئناف يتعارض مع ما نصت عليه المادة (51) ويعطل مفهومها (تمييز تاريخ 1971-3-17 ن.ق. 72 ص: 401 اجتهاد القضاء الإداري 1981 جزء (2) ص: 140).

ولاً - المرجع الصالح للنظر بتوجب الربع المجاني:

في ظل العمل بالمرسوم الاشتراعي 54/4 كانت تتحصر مهمة لجان الإستملاك في تحديد التعويض الناتج عن الإستملاك أما الأمور الأخرى : كتوجب التعويض ووجوب القطاع الربع المجاني ... الخ فكانت من اختصاص القضاء العدلي. وعلى سبيل للمثال ورد في القرار تيناكي ومزور (10-10-1996) السابق ذكره، ما يلي :

” أن للنزاع حول مبدأ توجب التعويض أو عدمه والنزاع حول ما إذا كانت مساحة الربع المجاني تحسب على أساس مساحة عقار واحد أو على أساس مساحة عقارين يعود امر للنظر به إلى المحاكم العدلية عملاً بمضمون المادة (12) من قانون الإستملاك 54/4 “.

لما في ظل العمل بالقانون 91/58 ، نصت الفقرة الأولى من المادة (21) : يدخل في اختصاص لجان الإستملاك :

¹ م.ش. أبو مرعي / مجلس تنفيذ المشاريع الإنسانية 1996-3-19 م.ق. 1. رقم (10) ص: 498.
- بنفس المعنى غفري / مجلس تنفيذ المشاريع الإنسانية 1997-5-14 رقم (12) ص: 479.

” تحديد مقدار جميع التعويضات المترتبة بسبب الإستملاك “. لا شك انه عند تحديد مقدار التعويض على اللجان ان تأخذ بعين الاعتبار الإقتطاع المجاني. كما ان للفقرة السادسة من المادة (21) تؤكد انه يدخل في اختصاص لجان الإستملاك : الفصل في النزاعات حول تطبيق مفهوم الوحدة العقارية وحول مقدار الإقتطاعات المتعاقبة التي تصيب العقار.

نستنتج من هذا النص انه يعود للجان الإستملاك البت بموضوع الربع المجاني أي هل تحسب مساحته على اساس مساحة عقار واحد او على اساس عقارين، ومقدار الإقتطاعات التي تصيب العقار.

ثانياً – مجال تطبيق قاعدة الربع المجاني :

هذه القاعدة تطبق في انشاء الطرق. بما فيها الأتومسترادات والمساحات العامة وتعديلها او توسيعها (المادة (37) من القانون 91/58 و(51) من المرسوم الإستراعي 54/4) أي الإستملاكات الناتجة عن التخطيط الا انها لا تطبق في مشاريع جر المياه.

ان قاعدة للربع المجاني تطال للعقارات المبنية وغير المبنية¹ مع وجوب التعويض عن الأبنية والمفروشات² كما ان الربع المجاني لا يطبق الا مرة واحدة مهما تكررت التخطيطات عملاً بالمادة (37) من القانون 91/58 والمادة (51) من المرسوم الإستراعي 54/4 واکد الاجتهاد هذه القاعدة في قرارات عديدة³.

...حتى اذا كان للتخطيط الثاني يطل العقار من جهة مختلفة او عائداً لأكثر من طريق واحد ، لأنه لا يفترض على ملكه للتنازل بلا بدل الا عن ربع ملكه مرة واحدة لا غير⁴.

¹ تمييز رقم 74 تاريخ 23-8-1962 ن.ق. ص: 687 . (اجتهاد القضاء الإداري 1981 جزء (2) ص: 143) .

م. ش. رقم 54 تاريخ 3-1-1970 للعدل ص: 194 (اجتهاد القضاء الإداري 1981 جزء (2) ص: 143) .

² تمييز رقم 64 تاريخ 18-4-1963 باز 63 ص: 181 اجتهاد القضاء الإداري 1981 جزء (2) ص: 151 .

³ م. ش. رقم 482 تاريخ 8-4-1964 م. 1 ص: 135 .

- م. ش. رقم 177 تاريخ 23-4-1970 م. 1 ص: 67 .

- تمييز رقم 53 تاريخ 17-9-1958 ن.ق. 58 ص: 810 .

⁴ تمييز رقم 131 تاريخ 6-12-1972 حاتم جزء 136 ص: 20 .
(اجتهاد القضاء الإداري 1981 جزء (2) ص: 148) .

لكن كيف تخمن المساحة للمستملكة الزائدة عن الربع المجاني؟

حسب المادة (51) من المرسوم الاشتراعي 54/4:

"وما زاد عن الربع المجاني تحدد قيمته وفقاً لأحكام الاستملاك العادي".

لكن عملاً بالمادة (37) من القانون 91/58:

"...إذا زادت عن ربع مساحة العقار فتحدد قيمة الزائد على أساس السعر

الرائج بتاريخ صدور قرار لجنة للتخمين الابتدائية".

أ - في حال الاستملاك غير المباشر :

الاستملاك الغير المباشر يتحقق عندما تضم للدولة املاكاً خاصة الى

الاملاك العامة دون اتباع الاصول القانونية التي نص عليها قانون الاستملاك. هل

يحق للادارة لقطاع ربع العقار مجاناً في حال الاستملاك غير المباشر؟

يفرق الاجتهاد بين حالتين :

الحالة الاولى: يتم فيها الاقتطاع انفاذاً لمرسوم التخطيط .

الحالة الثانية : يتم فيها الاقتطاع دون وجود مرسوم تخطيط.

بالنسبة للحالة الاولى اعتبرت محكمة التمييز في قرارات عديدة ان قاعدة

الربع المجاني واجبة للتطبيق حتى اذا لم تراعى للمعاملات القانونية لأن الربع

المجاني هو من حق الادارة لمجرد وجود التخطيط المصدق بصورة مستقلة عن

انجاز المعاملات الاخرى، لأنه يمثل القيمة الموازية للتحسين اللاحق بالجزء الذي

خلص من الاقتطاع :

تميز رقم 65 تاريخ 1968-5-18 بلز ص: 295.

تميز رقم 37 تاريخ 1970-5-12.

تميز رقم 4 تاريخ 1973-1-3 حاتم جزء 136 ص: 21.

(اجتهاد للقضاء الاداري 1981 جزء (2) ص: 291).

لما في الحالة الثانية : فلا مجال لتطبيق قاعدة الربع المجاني¹.

¹ تميز رقم 65 تاريخ 1968-5-7 ن ق ص: 896.

— تميز رقم 65 تاريخ 1972-5-24 حاتم ص: 18.

— تميز رقم 29 تاريخ 1973-5-16 حاتم جزء 128 ص: 16.

(اجتهاد للقضاء الاداري 1981 جزء (2) ص: 291-92).

ب - في حالة استملاك كامل العقار:

أي هل تطبق قاعدة الربع المجاني عندما يصيب التخطيط كامل العقار؟

رأينا ان قاعدة الربع المجاني تجد مبررها في التحسين الذي يستفيد منه التسم غير المستملك من العقار من جراء تنفيذ الاشغال العامة. لكن اذا استملك كامل العقار، عندها يسقط مبرر تطبيق هذه القاعدة وبالتالي يكون من حق المالك المطالبة بالتعويض المولزي لكامل مساحة العقار¹.

الفقرة الخامسة : ضريبة التحسين

اذا كان تنفيذ الاشغال التي حصل الاستملاك لأجلها يؤدي الى زيادة قيمة العقارات بحق لإدارة المستملكة ان تستوفي جزءا من هذا التحسين ، لكن هل يمكن جمع الربع المجاني وتعويض التحسين ؟ كلا وبهذا الخصوص جاء في انقرار بلدية بيروت / ثابت الصادر في 20-11-1997 م.ق.ا. رقم 13 ص 158 ما يلي :

" بما ان تعويض التحسين الذي يفرض على العقارات نتيجة تنفيذ الأشغال عملا بأحكام المادة (34) من قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 54/4 الساري المفعول بتاريخه يجب ان لا يطال العقارات التي سبق لها ان ساهمت بالربع المجاني المنصوص عليه في المادة (51) من القانون المذكور ."

تجدر الملاحظة ان المرسوم الإشتراعي رقم 32/45 نص في المادة (16) وفي المواد (31) الى (35) منه على مبدأ تعويض التحسين وأيضا للمرسوم الإشتراعي 54/4 في المواد (15) (و) (32) الى (36) التي ألغيت بموجب القانون المنفذ بالمرسوم 188 تاريخ 6-6-1977).

إلا ان القانون المنفذ بالمرسوم رقم 91/58 ألغى المرسوم رقم 188 وجعل من التحسين ضريبة مباشرة.

وفي ظل العمل بالمرسوم الإشتراعي رقم 54/4 كانت تجرى مقاصة بين بدل الاستملاك وقيمة التحسين ، هذا ما أكدته أيضا الاجتهاد نذكر على سبيل المثال:

¹ تمييز رقم 2: تاريخ 22-12-1966 بلز ص: 65.

— تمييز رقم 72 تاريخ 30-5-1973.

(اجتهاد القضاء الاداري 1981 جزء (2) ص: 151).

قرار بلدية بيروت / عيتاني الصادر في 18-10-1971 م.ا. ص: 4 وايضا القرار بلدية بيروت/ ناجي¹ وجاء فيه :

" من أجل تحديد التعويض الناشئ عن التحسين لدى تنفيذ مشروع الإستملاك والذي يترتب على العقارات الداخلة ضمن التخطيط ينبغي تطبيق أحكام المادة (33) من قانون الإستملاك التي تنص على أنه : " إذا كان القيام بالأشغال للمعنى إجراؤها يؤدي الى ارتفاع قيمة القطعة غير المستملكة من العقار تجرى للمقاصة ضمن الحدود والشروط المبينة في المادة (15) بين بدل الإستملاك وقيمة التحسين الذي حصل على هذا الوجه " .

وهذا الوضع مماثل للقانون الفرنسي إذ يؤكد العلامة Chapus على ما يلي :

Quand un immeuble n'est exproprié que partiellement et que l'exécution des travaux (en vue desquels l'expropriation a été poursuivie) est la source pour la partie non expropriée d'une " plus value immédiate" , le montant de cette dernière se compense en tout ou en partie avec le montant de l'indemnité d'expropriation² .

أي إذا كان تنفيذ الأشغال للعلامة التي حصل الإستملاك لأجلها مصدر زيادة في قيمة للقطعة غير المستملكة من العقار تجرى مقاصة كاملة أو جزئية بين هذه الزيادة وتعويض الإستملاك.

لما المادة (37) فقرة (4) من القانون 91/58 فنصت على أنه " إذا تبين بعد تنفيذ التخطيط ووضع الطريق كلياً أو جزئياً قيد الإستعمال ان ضريبة التحسين التي ستفرض على الجزء الباقي من العقار اقل من قيمة ما ضم منه الى الأملاك للعمومية دون تعويض ، كان لصاحب العقار ان يطلب من لجنة الإستملاك تحديد الفرق وإلزام الإدارة المستملكة بإعادته إليه " .

نستنتج من هذه المادة انه على لجنة الإستملاك اعتماد مبدأ المقاصة بين الربع المجاني وقيمة التحسين أي يحسم من قيمة ضريبة التحسين قيمة ما استملك من العقار دون تعويض. إذا كانت ضريبة التحسين اقل من قيمة الجزء المستملك بدون تعويض يتوجب على الإدارة إعادة الفرق الى صاحب العقار بعد تحديده من قبل لجنة الإستملاك.

¹ بلدية بيروت / ناجي تاريخ 1-7-1993 م.ق.ا. رقم 7 ص: 389.

² R. Chapus Tome (2) p 561.

نشير إلى أن القانون الفرنسي اعتمد مبدأ المقاصة بين قيمة التحسين وتعويض الإستهلاك منذ سنة 1845 (المادة (5) من القانون الصادر في 3-5-1845 وحاليا تنص عليه المادة art.L13-12 من قانون الإستهلاك.

ضريبة التحسين في القانون 91/58 :

حسب المادة (45) من هذا القانون :

تفرض ضريبة التحسين على الزيادة في قيمة العقارات الناتجة مباشرة عن تنفيذ مختلف الأشغال العامة باستثناء مشاريع المجاري والأرصفة.

ينشأ عن ضريبة التحسين امتياز لمصلحة الخزينة على العقار المحسن بصرف النظر عن الشخص المنتقل إليه ويسجل هذا الإمتياز على صحيفة العقار العينية.

ولوضحت المادة (46) مفهوم التحسين كما يلي :

" تعد تحسينا الزيادة التي تطرأ على قيمة العقار لو للجزء من العقار من جراء قيام المشروع منذ تاريخ اعلانه من المنافع العامة حتى تاريخ وضعه قيد الإستعمال وتحسب هذه الزيادة بالمقارنة مع قيمة العقارات التي لم يتناولها التحسين " .

أي يجب ان ينتج التحسين عن عملية الإستهلاك من إعلان المنفعة العامة حتى تنفيذ الأشغال، لذا لا يعتد، استنادا للمادة (53) فقرة أولى، في أي حال بالتحسين الناتج عن العوامل الإقتصادية وسواها.

كما حددت المادة (47) قيمة التحسين على النحو التالي :

تعفى من ضريبة التحسين قيمة للجزء من التحسين التي لا تزيد عن خمسة أضعاف الحد الأدنى للأجور المعمول به بتاريخ صدور القرار البدائي الذي حدد مقدار التحسين.

وتفرض الضريبة على الأجزاء التي تفوق المبلغ المذكور في الفقرة السابقة بالنسب الآتية :

— 10% على الجزء الذي يفوق خمسة أضعاف الحد الأدنى للأجور ولا يجاوز (25) ضعفا.

— 20% على الجزء الذي يجاوز (25) ضعفا للحد الأدنى للأجور ولا يفوق الخمسين ضعفا.

— 30% على الجزء الذي يجاوز (50) ضعفا للحد الأدنى للأجور ولا يفوق المائة.

— 40% على الجزء الذي يجاوز للمائة ضعف للحد الأدنى للأجور على أن لا تتجاوز قيمة ضريبة التحسين قيمة ربع مساحة العقار بتاريخ صدور قرار للتخمين.

وعينت المادة (48) من القانون 91/58 الجهة المختصة لتولي ضريبة التحسين :

دائرة ضريبة التحسين :

تنشأ في وزارة المالية، مصلحة الولادات، دائرة ضريبة خاصة تدعى "دائرة ضريبة التحسين" يحدد ملاكها وشروط التعيين في وظائف هذا الملاك وسلسلة رتب ودرجات ورواتب هذه الوظائف بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية.

وحسب المادة (49) : يتوجب على الجهة التي طلبت اصدار مرسوم اعلان المنفعة العامة أن تودع دائرة ضريبة التحسين خلال مهلة شهر من تاريخ وضع الأشغال موضع التنفيذ عن طريق التزيم او سواء :

— نسخة عن المرسوم والمستندات المرفقة به والمبينة في المادة للرابعة من هذا القانون مع التعديلات المناسبة عند الإقتضاء.

— تقريراً عن الأشغال التي قد يكون تنفيذها أدى الى تحسين في قيمة العقارات التي أصابها الإستملاك بتاريخ إنجاز الأشغال خلال مدة شهر من تاريخ انتهائها ووضع المشروع كلياً او جزئياً قيد الإستعمال او الإستثمار وتعتبر مشاريع الري منجزة في اول السنة التالية لسنة وضع المياه بتصرف المستفيدين منها.

وفي ضوء هذه المستندات تقوم دائرة ضريبة التحسين بالمهام الموكلة لـها في المادة (50) وهي :

1 — وضع بيان معال بالعقارات التي تقدر ان التحسين سيتناولها ، يصدق بقرار من رئيس مصلحة الولادات وتبلغ نسخة عنه الى امانة السجل العقاري لتسجيل قيد على صحيفة كل عقار يشير الى انه خاضع لضريبة التحسين ، ولا

يشطب هذا القيد الا بعد صدور قرار مبرم عن لجنة الاستملاك يقضي بعدم توجب الضريبة او بعد تسديد للضريبة في حال توجبها.

2 - التثبت من الحقوق العينية وغير العينية على العقارات المشار إليها.

3 - التحري عن الأسعار للرائجة في مراحل درس وتنفيذ المشروع وعن الأسعار المحتملة بتاريخ وضعه قيد الاستعمال وسائر المعلومات المتعلقة بتحسين العقارات المشار إليها.

4 - إبلاغ المكلفين المحتملين والمالكين الذين استملاك قسم من عقاراتهم البيان المذكور في البند (1) وتكليفهم تقديم ملاحظاتهم في مهلة (15) يوما من تاريخ التبليغ.

5 - وضع تقرير مفصل بالمعلومات التي تحصل عليها وبملاحظات ذوي العلاقة ومستنداتهم.

6 - فور تبليغها الاعلام بإنجاز الأشغال ، لحالة التقرير المذكور مع كامل الملف الى اللجنة الصالحة لتحديد قيمة التحسين.

الجهة الصالحة لتحديد قيمة التعويض:

عملا بالمادة (51): تحدد قيمة التحسين لجان الاستملاك وفقا للقواعد والاصول المنصوص عليها في المواد (15) الى (21) من هذا القانون. وعلى اللجان ان تبدأ اعمالها بمهلة شهر على الاكثر بعد استلامها التقرير والملف المذكورين في البندين (5) و(6) من المادة (50) من هذا القانون. وتطبق الاصول المنصوص عليها في هذا القانون.

وتتمثل دائرة ضريبة التحسين امام لجان الاستملاك البدائية والاستئنافية بموظف من الفئة الثالثة على الاقل حائز على اجازة في الحقوق ويكلف بقرار من مدير عام وزارة المالية (المادة 52).

تحدد اللجنة مقدار التحسين بالنسبة الى كل عقار وفقا للاسس المبينة في المادة (46) من هذا القانون وبالمقارنة بين الاسعار الرائجة بتاريخ بدء اجراء معاملات الاستملاك والاسعار الرائجة بعد انجاز المشروع ووضعها كليا لو جزئيا قيد الاستعمال او الاستثمار وذلك مع مراعاة الاحكام التالية:

1 - لا يعتد في أي حال بالتحسين للناتج عن العوامل الاقتصادية.

2 - يؤخذ بالاعتبار ما يكون قد استملك من العقار دون تعويض تطبيقاً لنص المادة (37) وتحسم قيمته من قيمة ضريبة التحسين.

تبلغ قرارات لجنة الاستملاك خلال مهلة (15) يوماً من تاريخ صدورها إلى دائرة ضريبة التحسين (المادة 53).

جداول التكاليف:

تصدر دائرة ضريبة التحسين بالاستناد إلى قرارات للجان بتحديد قيمة التحسين جداول تكليف يبرمها رئيس مصلحة الواردات وتبلغ خلاصة عن كل تكليف إلى اصحاب العلاقة.

لا تقبل هذه الجداول من طرق المراجعة سوى طلب التصحيح للخطأ المادي. يقدم الطلب إلى رئيس مصلحة الواردات للفصل فيه وتخضع قراراته للاعتراض أمام لجنة الاستملاك البدائية (المادة 55).

تفرض ضريبة التحسين مبدئياً على مالك العقار المحسن، وفي حال وجود حق انتفاع على العقار توزع بين مالك الرقبة وصاحب الانتفاع وفقاً للجدول المنصوص عليه في المادة (23) من هذا القانون.

أما في حال وجود حق استثمار أو إيجار لغير السكن على العقار أو على قسم منه فتحدد اللجنة ما يصيب المالك واصحاب الحقوق فعلاً من التحسين الحاصل (المادة 54).

تحصيل ضريبة التحسين :

حسب المادة (56) تدفع ضريبة التحسين النهائي على خمسة أقساط سنوية متساوية يستحق أولها في اليوم الأول من شهر تموز من السنة الثانية التي تلي سنة تبليغ جداول التكاليف.

وتدفع ضريبة التحسين النهائي الناتجة عن مشاريع للري على عشرة أقساط سنوية متساوية يستحق أولها في اليوم الأول من شهر تموز من السنة الرابعة التي تلي سنة تبليغ جداول التكاليف.

تسري حكماً الفائدة بمعدل واحد بالمائة شهرياً على قيمة كل قسط لا يدفع في استحقاقه وللمكلف بدفع ضريبة التحسين الحق في أن يطلب تمديد استحقاق واحد مرة واحدة فقط لفترة سنتين على الأكثر لقاء دفعه فائدة معدلها خمسة

بالمائة سنويا ، واذا لم يسدد المكلف المبلغ المتوجب عليه بتاريخ الاستحقاق المحدد يرفع معدل الفائدة حكما الى واحد بالمائة شهريا وتحصل هذه الضريبة وفقا لأصول تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها.

تستحق كامل الضريبة او الرصيد المتبقي منها دفعة واحدة عند بيع العقار موضوع التحسين بيعا اختياريا او جبريا.

وعلا بالمادة (57) تخفض بنسبة 25% ضريبة التحسين على العقار موضوع عملية ضم وفرز وفقا لأحكام القرار رقم 37 ل.ر تاريخ 5-2-1934 (التحسينات العقارية في الاراضي انزراعية).

واخيرا تعود حصيلة ضريبة التحسين الى الخزينة او الى صندوق المؤسسة العامة او البلدية التي تم تنفيذ الاشغال لحسابها وتقوم دائرة ضريبة التحسين باستيفاء الضريبة بواسطة دوائر تحصيل المالية.

ان ضريبة التحسين لا تطبق الا في الاستملاك الجزئي، وعندما يؤدي الاستملاك الجزئي للعقار الى عدم صلاحية القسم الباقي منه للاستعمال، يحق عندئذ للمالك ان يطلب استملاك كامل العقار.

الفقرة السادسة : استملاك كامل العقار

لقد نص القانون الفرنسي في المادة (10-13 C. Exp) من قانون الاستملاك على حق صاحب العقار بطلب الاستملاك الكامل اذا اصبحت الجزء الباقي من العقار غير صالح للاستعمال.

واكد الفقه هذا الاتجاه:

quand l'expropriation ne porte pas sur la totalité d'un immeuble , il peut arriver que la partie restante soit trop exigüe pour être utilisable dans des conditions normales.

...l'expropriant peut alors demander au juge de prononcer le transfert de la totalité de l'immeuble et cela en le saisissant de sa réquisition d'emprise totale, dans les 15 jours suivant la notification des offres de l'expropriant¹.

عالج القانون اللبناني هذا الموضوع في المادة (26) من المرسوم الاشتراعي

54/4 والمادة 27 من القانون 91/58.

¹ R Chapus Tome II p: 683.

وجاء في المادة (27) من القانون 91/58 ما يلي:

إن المباني التي تقرر استملاك جزء منها تؤخذ بكاملها إذا كان الجزء المتبقي منها غير صالح لاستثماره وفقا للغاية المعد لها على أن يطلب الاستملاك الكامل جميع مالكي العقار أو القسم المفرز من العقار بموجب استدعاء يقدم إلى لجنة الاستملاك البدائية وتتبع الطريقة عينها في ما يختص بكل قطعة أرض لا يبقى منها أثر لتجزئة سوى مساحة غير صالحة للانتفاع بها وفقا لما كانت معدة لها أصلا شرط أن لا يكون لصاحبها قطعة أخرى ملاصقة يمكن ضمها إليها.

كما هو واضح في نص المادة (27) أن طلب الاستملاك الكامل يتناول المباني والعقارات غير المبنية. والشرط الأساسي للاستملاك الكامل (للعقارات المبنية وغير المبنية) هو عدم صلاحية الجزء الباقي من العقار للاستثمار وفقا للغاية المعد لها.

في ما يتعلق بالعقارات غير المبنية يجب إضافة شرط آخر : أن لا يكون لصاحب العقار قطعة أخرى ملاصقة يمكن ضمها إليها. (وضع مماثل في المادة (26) من المرسوم الاشتراعي 54/4).

الاصول المتبعة في استملاك كامل العقار :

حسب المادة (27) من القانون 91/58 :

يطلب الاستملاك الكامل جميع مالكي العقار بموجب استدعاء يقدم إلى لجنة الاستملاك البدائية.

تبت لجنة الاستملاك في طلب الاستملاك الكامل وتقدر التعويض المتوجب للمالك ومسانر أصحاب الحقوق وفقا لأحكام المادة (22) وما يليها بالاسعار الراجعة بتاريخ صدور قرار لجنة الاستملاك البدائية العائد للاستملاك الجزئي (المادة 28 ف(1)).

تجدر الملاحظة إلى أن المادة (26) من المرسوم الاشتراعي 54/4 كانت قد حصرت حق طلب استملاك كامل العقار بالمالك وحده إذ نصت على أن :

" المباني التي تقرر استملاك قسم منها لأجل المنفعة العامة تؤخذ بكاملها ...إذا طلب المالك ذلك بتصريح يقدمه إلى لجنة الاستملاك ".

الا ان مجلس الشورى اعتبر انه من حق للمستأجرين والمستثمرين الضامن بقرار الاستملاك الكامل لسبب تجاوز حد السلطة (قرار عون / الدولة بلدية بيروت 28-2-1985 م.ق.ا. رقم (2) ص: 131).

وفي قرار آخر¹ أكد مجلس الشورى انه : " ليس من شأن اتفاق الإدارة والمالك على الاستملاك الكامل بعد صدور حكم مدني بعدم توفر شروطه، إلزام المستأجر بالإخلاء".

ويكون القرار متجاوزا لحد السلطة اذا خالف للقانون كما في القرار طوين، حيث تم الاتفاق بين المالك والإدارة على الاستملاك الكامل رغم عدم توفر شروطه.

أو اذا لم يستند القرار الى أدلة فنية وواقعية تبرره (قرار عون / بلدية بيروت - الدونة 1-6-1971 م.ا.ص: 124).

واذا لم يتم الاتفاق بين الإدارة و المالك على الاستملاك الكامل يقتضي اللجوء الى المحاكم المدنية وبهذا الخصوص نصت المادة (27) من المرسوم الاشتراعي 54/4 على مايلي:

إذا وقع نزاع بشأن طلب الاستملاك الكامل برفع الى المحكمة المدنية التي تفصل فيه في اقصر مهلة دون ان ينقطع مجرى معاملات الاستملاك او يتأخر وضع اليد. وعلى اللجنة في هذه الحالة ان تخمن تعويضاً لكل من الحالات موضوع ذلك النزاع.

لكن بعد صدور القانون 91/58 اصبحت الفصل في طلبات الاستملاك الكامل من صلاحية لجان الاستملاك كما بينا سابقاً.

أما بالنسبة لمهلة طلب الاستملاك الكامل :

لم يحدد القانون القديم (المادة 26) من المرسوم الاشتراعي 54/4 ولا القانون الجديد (للمادة 27) من القانون 91/58 اية مهلة لتقديم الطلب. لذا اعتبر الاجتهاد انه ليس هناك مهلة محددة لتقديم هذا الطلب تحت طائلة الاسقاط، وبالتالي

¹ م.ش طويل / بلدية بيروت - الدولة 18-8-1966 م.ا.ص: 166.
بنفس المعنى :

م.ش ابو جودة / بلدية جل النيب 10-3-1980 (اجتهاد القضاء الاداري 1981 جزء (2) ص: 240).

فانه يمكن ممارسة هذا الحق في أي وقت ويمكن تقديم الطلب مباشرة الى المحاكم العابية.

تميز رقم 56 تاريخ 1970-6-8 باز 70 ص: 239.

تميز رقم 16 تاريخ 1972-2-21 باز 72 ص: 264.

تميز رقم 5 تاريخ 1973-1-3 حاتم جزء 136 ص: 20.

(اجتهاد القضاء الاداري 1981 جزء (2) ص: 236).

انن الاستملاك الكامل يتم اما بالاتفاق بين المالك والادارة المستملكة او بحكم قضائي (حسب المرسوم الاشتراعي 54/4) لو بقرار من لجنة الاستملاك (حسب القانون 91/58).

وبعد ذلك تنظم الادارة للمستملكة بياناً بالعقارات التي تقرر استملاكها بكاملها وفقاً للأصول و تبلغه الى الدوائر العقارية ليصار الى نقل ملكية الاجزاء التي لم تكن اصلاً مصابة بالاستملاك الى ملك الادارة الخاص (مادة 28 ف 2) من القانون 91/58).

الفقرة السابعة : فضلات الطرق والمساحات العامة

حسب المادة (40) من القانون 91/58:

إذا نتج عن تنفيذ تخطيط فضلة لطريق او لساخة عامة غير صالحة للبناء بشكل مستقل حق لكل صاحب عقار متاخم شراء ما يقابل ملكه من تلك الفضلة بطلب يقدم الى لجنة الاستملاك مرفق بالمستندات المتعلقة بالفضلة.

تبت لجنة الاستملاك بالطلب وفقاً للأصول المنبئة في الاستملاك للعادي ولقاء ثمن تحدده اللجنة وفقاً للأسعار الرائجة بتاريخ صدور قرارها.

كما نصت المادة (53) من المرسوم الاشتراعي 54/4 على حق المالك بتملك الفضلة الا انها اضافت : واذا لم يبق فيحق للادارة ان تستملك كامل عقاره لقاء اقيمة التي كانت له قبل الشروع في الاشغال.

لكن حسناً فعل المشرع بإلغاء حق الادارة باستملاك كامل عقار المالك المجاور في حال رفضه شراء الفضلة (المادة (40) من القانون 91/58).

كما أكدت المادة (18) من قانون التنظيم للمني (الصادر في 1983-9-9) على حق تملك الفضلة بقولها:

تخول الإدارة بأن تستملك المساحات المبيّنة في التصميم والمعدة للمصالح العامة كالشوارع والطرق والمساحات والحدائق والأبنية العامة... والأماكن المكتسبة على هذه الصورة يمكن بيعها بالمزاد العلني إذا اقتضى الأمر بعد تنفيذ اشغال الترتيب أو التضم والفرز، كما يمكن استثمارها مباشرة من قبل الإدارة أو إنشاء ابنية عليها وبيعها أو تأجيرها بصورة دائمة أو العودة الى بيعها بعد ذلك.

وعلى الإدارة أو البلدية المعنية ان تستملك بموجب مرسوم المساحات المتبقية اذا كانت غير صالحة للبناء وذلك لمصلحة المالكين المجاورين وبناء لطلبهم كل تجاه واجهة عقاره.

على المالكين بناء لطلب الإدارة ان يؤمنوا القيمة التقديرية لهذه المساحة مع كفالة مصرفية تؤمن المبالغ التي قد يحكم بها على الإدارة نتيجة لهذا الاستملاك. تقوم الإدارة أو البلدية المعنية مقام المالك المجاور الذي يمتنع عن الشراء.

الاصول المتبعة لشراء الفضلة:

يستنتج من هذه النصوص انه يحق للمالك المجاور وحده ان يطلب شراء الفضلة وليس للمالك السابق حق مكتسب في تلك الفضلة.

وعلى المالك ان يتقدم بطلب الشراء مرفقا بالمستندات المتعلقة بالفضلة الى الإدارة المختصة، يطلب فيه احالة الملف الى اللجنة لتحديد الثمن.

وحسب المادة (40) من القانون 91/58 : تبث لجنة الاستملاك بالطلب وفقا للاصول المتبعة في الاستملاك العادي وتحدد الثمن وفقا للأسعار الرائجة بتاريخ صدور قرارها؛ بعد تحديد الثمن يبلغ المالك بالامر وعليه عندئذ تأمين للمبلغ بكفالة مصرفية لشراء الفضلة.

نشير الى انه عند تقديم طلب الشراء على الإدارة الموافقة ولا يحق لها ان تتذرع بالسلطة الاستثنائية في تقدير الامور وهذا واضح في صيغة القانون. نذكر ان المادة (18) من قانون التنظيم المدني تنص على مايلي:

وعلى الإدارة أو البلدية المعنية ان تستملك بمرسوم المساحات المتبقية.. وذلك لمصلحة المالكين المجاورين وبناء لطلبهم كل تجاه واجهة عقاره.

أما بالنسبة للنزاعات التي قد تحصل بين الفريقين حول ملكية الفضلة، فهي لا تدخل في اختصاص لجنة الاستملاك، فالمادة (21) من القانون 91/58 واضحة وتنص على ما يلي:

يدخل في اختصاص لجان الاستملاك: 1 - تحديد مقدار جميع التعويضات المترتبة بسبب الاستملاك ..

(3) تعيين ثمن الفضلات المشار إليها في المادة (40).

لذا يقتضي اعتماد الحل الذي قرره الاجتهاد في تطبيق المادة (53) من المرسوم الاشتراعي 54/4.

وجاء في القرار حداد / محافظ مدينة بيروت ما يلي:

بما ان موضوع المراجعة كما هو مفصل في الملف ، ينحصر في مسألة نقل ملكية الفضلة على اسم المستدعي وانجاز المعاملات اللازمة لذلك والمتمة لها.

وبما ان المسألة المطروحة على الشكل الواردة فيه تتعلق بنزاع مدني يعود امر اثبت به الى المحاكم العدلية.

وبما ان هذا المجلس يفقد صلاحية النظر والفصل في النزاع المدني يقتضي رد المراجعة¹.

القسم الثالث

الإيداع – وضع اليد ونقل الملكية

ان مرحلة الاستملاك تنتهي عند ايداع قيمة التعويض من قبل الادارة وصدر قرار وضع اليد وبعدها نقل الملكية.

الفرع الاول : ايداع التعويض

يجب ايداع التعويض قبل اتخاذ قرار وضع اليد على العقار. وكما في لبنان في فرنسا أيضا لا يمكن وضع اليد على العقار المستملاك ما لم تودع الإدارة

¹ م.ش حداد / محافظ مدينة بيروت 9-6-1997 م.ق.ا رقم (12) ص: 571.

المستملكة قيمة للتعويض للمستملك منه. هذا ما أكدته الإجنهاد والفقه خصوصا العلامة Chapus¹ :

Le versement de l'indemnité doit être fait préalablement à la dépossession de l'exproprié. Ce versement préalable étant la condition de la possibilité pour la collectivité expropriante de prendre possession. Il y a là un trait tout à fait spécifique de l'expropriation. L'impossibilité pour la collectivité expropriante de prendre possession de l'immeuble dont elle a pourtant été déclarée propriétaire, tant qu'elle n'a pas versé à l'exproprié l'indemnité à laquelle il a droit.

كيف يتم الإيداع؟ سنرى الأصول الواجب اتباعها في ظل المرسوم الإشتراعي 54/4 والقانون 91/58.

الفقرة الأولى : في ظل العمل بالمرسوم الإشتراعي 54/4

عملا بالمادة (17) : على رئيس لجنة الاستملاك ان يبلغ قرار اللجنة الى الإدارة طالبة الاستملاك والى ذوي العلاقة خلال عشرة ايام من تاريخ صدوره. وعلى الإدارة فور تبليغها قرار اللجنة ان تقوم بإيداع كامل التعويض وان تستحصل على قرار وضع اليد على العقار المستملك.

وأضيف الى المادة (17) فقرة بالمرسوم الإشتراعي رقم (151) تاريخ 13-12-1977 نصت على ما يلي :

... " وفي حال عدم توفر الاعتماد اللازم للتعويض عند صدور مرسوم الاستملاك يمكن للإدارة إحالة الملف الى لجنة الاستملاك لتحديد قيمة التعويض فور صدور المرسوم لإجراء التخمين على ان تقوم بإيداع التعويض عند رغبتها في وضع اليد على العقار المستملك ، وتسري الفائدة حتى تاريخ ايداع هذا التعويض " .

وتطبيقا لهذا النص أكد مجلس الشورى في القرار شباط / إدارة التعمير :

" وفقا لأحكام المادة (17) من قانون الاستملاك على الإدارة فور تبليغها قرار اللجنة ان تقوم بإيداع كامل التعويض وانه من المسلم به ان تمنح مهلة معقولة

R Chapus Tome 2 p : 625.

لتأمين المبلغ المتوجب فلن للتأخير الذي يتجاوز المهلة المعقولة يستوجب دفع فائدة يحددها القاضي¹.

تجدر للملاحظة الى ان دور مجلس الشورى يقتصر على اعلان الأوضاع القانونية وبالتالي لا يحق له ، عملاً بنظام مجلس الشورى وبمبدأ فصل السلطات ، اعطاء اوامر للإدارة وتكليفها بإيداع التعويض.

لكن في حال الخلاف على التخمين وإذا ما استأنف المالك قرار اللجنة الابتدائية، على الإدارة ان تدفع للمالك نصف قيمة التعويض فقط، وتحتفظ بالنصف الآخر الى ما بعد فصل النزاع نهائياً (المادة (10) ف 9 من المرسوم الإستراعي 54/4).

أما عند وجود خلاف يتعلق بالملكية او بتوجب التعويض تحدد اللجنة بقرارها مقدار التعويض وتبلغه في كل حال الى الإدارة طالبة الإستملاك ضمن المدة المنصوص عنها في المادة (17) وعلى هذه الأخيرة إيداع مبلغ للتعويض على ان لا يدفع قبل صدور حكم مبرم من المحكمة المختصة (المادة 12).

للتأخير في دفع التعويض : تعتبر الإدارة متقاعسة عن تنفيذ موجب قانوني اذا رفضت دفع للتعويض المقرر من قبل لجنة الإستملاك دون مبرر قانوني ، وتصبح ملزمة بدفع فائدة تأخير بمثابة تعويض تأخير. هذا ما أكدته مجلس الشورى في قرارات عديدة نورد على سبيل المثال للقرار عدده / بلدية طرابلس² وجاء فيه :

"لن للتأخير في دفع دين متوجب يشكل خطأ يرتب المسؤولية ويوجب للتعويض عن الضرر الحاصل.

ان تأخير البلدية عن الدفع من تاريخ المطالبة 21-3-1978 ولغاية 15-12-1979 يشكل حقاً يرتب مسؤولية البلدية ويقتضي للتعويض عن الضرر الذي لحق الجهة المستدعية³.

إلا انه لا يحق للمالك المطالبة بدفع التعويض الا بعد إبراز براءة الذمة وفقاً للمادة (33) من المرسوم الإستراعي رقم 47 تاريخ 12-6-1959 (اصول تحصيل

¹ م.ش. شباط / إدارة التعمير 7-1-1997 م.ق.ا. رقم (12) ص: 182 .

² م.ش. عدده / بلدية طرابلس 16-1-1996 م.ق.ا. رقم (10) ص: 356.

بالمعنى ذاته : شركة الملف /م. تنفيذ المشاريع الإنسانية 20-10-1997 م.ق.ا. رقم (13) ص: 256.

- م.ش. الزعير /م. تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت 19-2-1998 م.ق.ا. رقم (13) ص: 342.

الضرائب المباشرة) والتي تمنع على الدوائر العقارية اجراء معاملة للفراغ والانتقال للخاصة بالعقار قبل تسديد الضرائب والرسوم المترتبة على المالك.

الفقرة الثانية : في ظل العمل بالقانون 91/58

استنادا للمادة (29) من القانون 91/58 :

على الإدارة فور تبليغها قرار اللجنة البدائية ان تقوم بإيداع قيمة التعويض المقرر وتعلم صاحب التعويض بذلك وان تستصدر قرارا بوضع اليد على العقار المستملك وذلك مع مراعاة احكام المادة (16) ف (6) من هذا القانون : (أي لا يوقف الاستئناف سير معاملات الاستملاك الا ان للإدارة اذا استأنفت استئنافا أصليا او طارئا ان تحتفظ بربع قيمة التعويض المقرر بدلية الى ان يصدر القرار الاستئنافي).

الوضع مماثل في القانون الفرنسي حيث تنص المادة (2-15 L. exp art c) على ما يلي :

L'appel en effet n'est pas suspensif l'expropriant pourra prendre possession moyennant le versement d'une indemnité égale au montant des offres qu'il avait faites et la consignation du surplus d'indemnité alloué par le juge .

لما بالنسبة للتأخير عن الدفع نصت المادة (29) ف (2) من القانون 91/58 على ما يلي :

لذا انقضت مدة ستة أشهر على تاريخ تبليغ قرار اللجنة البدائية ولم تودع الإدارة التعويض توجب عليها حكما الفائدة القانونية من تاريخ انقضاء المدة المذكورة. لما اذا جاوز التأخير للسنتين من تاريخ التبليغ فلمستحق التعويض ان يطلب من اللجنة مصدرة القرار اعادة التخمين وعلى اللجنة ان تعيد التخمين بالأسعار الراجعة وفقا للأسس المحددة في المادة (22) اعلاه.

ويطبق هذا النص على القرارات المعلقة التي لم تقترن بالإيداع وتسري للمهل بالنسبة اليها من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية.

انن في لبنان يتوجب على الإدارة دفع فائدة للتأخير بعد انقضاء ستة اشهر على تاريخ تبليغ قرار اللجنة البدائية ، اما في فرنسا فلا يحق للمستملك منه

المطالبة بالتعويض عن التأخير الا بعد انقضاء ثلاثة اشهر حسب المادة
C.exp art-R 13-781.

Si l'indemnité n'a pas été versée ou consignée dans les trois mois
l'exproprié est en droit de demander le paiement d'intérêts moratoires au
taux légal .

الفرع الثاني : وضع اليد

حسب المادة (30) من القانون 91/58: 'بعد الإطلاع على شهادة الإيداع
تقرر الإدارة وضع اليد على العقار المستملك ويذكر في القرار وجوب إخلائه في
مهلة لا تقل عن (15) يوما اذا كان خاليا من البناء وعن (30) يوما اذا كان مبنيا'
وللإدارة ان تحتفظ بربع قيمة التعويض لحين تنفيذ قرار وضع اليد '.

1 - بالنسبة للطبيعة القانونية لقرار وضع اليد، اعتبر مجلس الشورى ان :

قرار وضع اليد الذي يصدر بالاستناد الى مرسوم الإستملاك والى
المعاملات التي جرت تمهيدا لتحديد تعويض الإستملاك المتوجب وعلى قرارات
لجان الإستملاك التي حددت التعويض ... له كل صفات للقرار الإداري النافذ الذي
يخضع امر الطعن فيه لصلاحيه مجلس شورى الدولة ¹.

إنن لكي يكون هذا القرار صحيحا يجب ان يستند الى مرسوم قانوني والى
معاملات قانونية تمت ضمن للمهل المحددة في قانون الإستملاك.

واذا استند قرار وضع اليد الى مرسوم استملاك باطل، هذا للقرار سيبطل
بدوره. هذا ما لكده مجلس الشورى في القرار الجردى / بلدية عاليه ² وجاء فيه :

"إن إبطال مرسوم تصديق التخطيط التوجيهي للعام بموجب قرار صادر عن
مجلس الشورى يستوجب إبطال قرار وضع اليد للمستند الى المرسوم المذكور".

ويبطل ايضا قرار وضع اليد الذي يستند الى معاملات استملاك باطلة تمت
بعد انتهاء المهلة المحددة في القانون. وبهذا الخصوص ورد في القرار الصيداوي/
بلدية طرابلس ما يلي :

¹ م.ش. الصيداوي / بلدية طرابلس 1996-1-25 م.ق.ا. رقم (10) ص: 398.

² م.ش. للجردى / بلدية عاليه 1995-10-4 م.ق.ا. رقم 10 ص: 4.

"إذا لم تقم الإدارة بعملية إيداع تعويض الإستملاك وبتخاذ قرار وضع اليد إلا بعد انقضاء مدة الخمس سنوات المحددة في مرسوم اعلان المنفعة العامة، فإن قرار وضع اليد الذي تتخذه بعد ان أصبح مرسوم اعلان المنفعة العامة كأنه لم يكن ولا سند قانوني له. وان المعاملات لللاحقة المبنية على هذا القرار تكون بدورها لا سند قانوني لها ومستوجبة الإبطال".

كما على الإدارة حصر قرار وضع اليد في النطاق المحدد له ، لكن ماذا لو تجاوز قرار وضع اليد حدود العقار للمستملك ؟

بالنسبة لهذا الموضوع اكد مجلس الشورى في القرار ابو جودة / بلدية جل الديب¹ :

" ان قرار وضع اليد وقد نصت عليه المادة (18) المعدلة من قانون الإستملاك لا يتناول سوى العقارات واجزاء العقارات التي تقرر استملاكها لأجل المنفعة العامة واتبعت بشأنها الأصول والقواعد المتعلقة بالإستملاك.

وبما ان قرار وضع اليد للمطعون فيه بشموله الجزء من البناء من العقار (108) جل للديب للخارج عن التخطيط والذي لم يتقرر استملاكه لأجل المنفعة العامة يكون مخالفا للقانون بالنسبة لهذا الجزء ومستوجبا الإبطال".

2 - بعد صدور قرار وضع اليد ، على المالك إخلاء العقار للمستملك وقد ميز القانون بين العقارات المبنية والعقارات الخالية من البناء في حين حدد القانون لتفرنسي مهلة شهر غير قابلة للتعديل لكافة العقارات (C. exp. Art 1. 15-1).

ولتنفيذ قرار وضع اليد يقتضي تبليغه الى نوي العلاقة والدوائر العقارية.

حسب الفقرة الثانية من المادة (30) من القانون 91/58 اذا كان محل إقامة المطلوب ابلاغه غير معروف لو كان خارج الأراضي اللبنانية ، يبلغ قرار وضع اليد لصفا على مكان ظاهر من العقار المستملك وتشر خلاصته في جريدتين محليتين. وتبدأ مهلة الإخلاء اعتبارا من تاريخ آخر نشر.

وتضيف المادة (30) : فور انقضاء مهل وجوب الإخلاء يصبح بوسع الإدارة تنفيذ وضع اليد على العقار ، فإذا تضمن أبنية مستملكة بكاملها تقوم الإدارة بهدمها ورفع أنقاضها على نفقتها. اما اذا كانت الأبنية مستملكة جزئيا فيقوم المالك

¹ م.ش. ابو جودة / بلدية جل الديب وبقايا 10-3-1980.

بالهدم ورفع الأنقاض لقاء تعويض يحدده قرار التخبين، ويعلق نفعه حتى إتمام التنفيذ فإذا تلتكأ عن تنفيذ الهدم ضمن المهلة التي تحددها له الإدارة جاز لها أن تقوم هي بأعمال التنفيذ وتحفظ بالتعويض المقرر لذلك.

في فرنسا إذا رفض الممتلك منه الإخلاء، بإمكان الممتلك أن يطلب من قاضي الإستملاك إصدار حكم بطرده (C exp. art. R. 13-39) غير أن مجلس الشورى الفرنسي اعتبر أن قرار وضع اليد هو بحد ذاته سند يؤهل للممتلك من طلب المؤازرة للضرورة اللازمة للطرد¹.

L'ordonnance d'expropriation est désormais reconnue comme un titre habilitant le nouveau propriétaire à demander , directement à l'autorité administrative , le concours de la force publique nécessaire à l'expulsion

وأخيراً تجدر الملاحظة الى أن قانون الإستملاك 91/58 لم يحدد مهلة للإدارة لإصدار قرار وضع اليد وإبلاغه الى أمين السجل العقاري (وكذلك للمرسوم الإشتراعي رقم 54/4).

لذلك يقتضي اعتماد الحل الذي صدر عن مجلس شورى الدولة من خلال تطبيق المادة (18) من المرسوم الإشتراعي 54/4 المطابقة للمادة (30) من القانون 91/58.

وحسب للقرار رقم (8) الصادر في 27-1-1969 :

يقتضي اعتماد مهلة معقولة لأجل ذلك وفقاً لما يقتضيه سير المعاملات في الإدارات العامة² أن قرار وضع اليد ينقل ملكية العقار الى الدولة.

الفرع الثالث : نقل الملكية

عملاً بالمادة (31) من القانون 91/58 والمادة (19) من المرسوم الإشتراعي

: 54/4

1 CE 18-5-1990 Ville de Nice p. 130.

2 م.ش. رقم 8 تاريخ 27-1-1969 م.أ. ص: 52 (دعوى البطريرك القموشي والأم ماريا معلوف) وأيضاً : م.ش. الحاج / الدولة 23-4-1969 م.أ. ص: 98.
(اجتهاد القضاء الإداري 1981 جزء (2) ص: 184).

فور تبليغ أمين السجل العقاري قرار وضع اليد ينقل حكماً ملكية العقارات المستملكة إلى اسم الإدارة المستملكة حرة من كل حق أو تأمين أو لارتفاع مع مراعاة ما نصت عليه المادة (33) ونقل الملكية هو المرحلة الأخيرة من مراحل الإستملاك إذ تنتهي مرحلة الإستملاك عند إيداع قيمة التعويض من قبل الإدارة وصدر قرار وضع اليد ونقل الملكية وإذا لم تتم هذه المعاملات يبقى العقار بتصرف مالكه ولا تنتقل ملكيته للدولة والوضع مماثل في القانون الفرنسي حيث قررت محكمة حل الخلافات ما يلي :

l'envoi en possession n'est décidé que "sous réserve" que l'expropriant procède au versement des indemnités d'expropriation entre les mains des ayant droits ... jusque-là l'expropriétaire dispose d'un droit de rétention que l'expropriant ne peut méconnaître sous peine de commettre une emprise irrégulière : Te 29-10-1990 Préfet saône et loire D. A- 1990 n° 579

وإذا تجاوزت الإدارة هذه الأصول ، بوضع يدها على العقار وضمه إلى الملك العام دون اتباع هذه المراحل (إيداع - قرار وضع اليد . .) عندئذ يوصف عملها بالإستيلاء غير القانوني أو بالإستملاك غير المباشر.

الفرع الرابع : الإستملاك غير المباشر

كما سبق وذكرنا وضع الدستور وإيضاً قانون الإستملاك بعض الضمانات لحماية الملكية الفردية من التعديلات ، هذه الضمانات هي : وجوب تحقيق المنفعة العامة ورأيها أن مجلس الشورى يراقب بشكل دقيق توفر المنفعة العامة ، ويبطل مرسوم إعلان المنفعة العامة عندما يتبين له عدم وجود منفعة عامة في المشروع. كما أن الإستملاك يتم لقاء تعويض عادل يحدد من قبل لجان الإستملاك. وأخيراً على للمستملك احترام الأصول التي نص عليها قانون الإستملاك.

لكن رغم ذلك تقدم الإدارة على إقامة منشآت عامة على ملك الأفراد، وأحياناً على ضم عقارات الأفراد إلى الملك العام دون اتباع الأصول القانونية.

هذا الإستملاك غير المباشر تصفه بعض القرارات بأنه تعد بينما تصفه قرارات أخرى بأنه استيلاء. قبل البحث في طبيعة الإستملاك غير المباشر لا بد من تعريف الإستيلاء والتعدي.

الإستيلاء :

هو بنظر الفقه والإجتهاد الفرنسي وضع يد الإدارة (لو متعهد لشغل عامة) بشكل جزئي أو كامل على عقار خاص مبني أو غير مبني مؤقتاً لو نهائياً وخلاقاً للقانون.

L'emprise est liée au droit de propriété sur les immeubles elle se concrétise par toute occupation ou dépossession temporaire ou définitive , partielle ou totale d'une propriété immobilière privée , bâtie ou non , imputable à une personne publique ou à un entrepreneur ¹

أما التعدي : حسب محكمة حل للخلافات الفرنسية فهو :

La voie de fait est une mesure ayant porté gravement atteinte à la propriété privée ou à une liberté fondamentale et manifestement insusceptible de se rattacher à l'application d'une texte législatif ou réglementaire ².

أي التعدي هو كل عمل تعسفي أو اعتداء على ملكية فردية أو حرية أساسية ولا يمكن ربطه بتطبيق نص قانوني أو نظامي.

الفقرة الأولى : الطبيعة القانونية للإستيلاء غير المباشر

1 - الإستيلاء غير المباشر الناتج عن التعدي :

يعتبر الإجتهاد تعدياً إقدام الإدارة على هدم ابنية وإنشاءات عائدة للأفراد حتى ولو ارتكز على مرسوم تخطيط.

وعلى سبيل المثال جاء في القرار مخول ³ ما يلي:

ان هدم إنشاءات عقار يعتبر تعدياً لياً تكن الجهة التي أقدمت عليه ويطلق على هذه الحالة الإستيلاء غير المباشر بالنظر لارتكازها على مرسوم للتخطيط دون سائر الأصول القانونية..

كما واعتبرت محكمة التمييز أيضاً في القرار بلدية الجديدة للبوشيرية /

التجار تاريخ 13-2-1974 باز 74 ص: 188) وفي القرار ثبت / الدولة 8-5-1974 باز 75 ص: 163 ⁴.

¹ R Chapus Tome I p. 76.

² T C 11-2-1947 Perrin p. 501

³ م.ش. مخول / بلدية برج حمود 9-11-1995 م.ق.ا. رقم 10 ص: 77.

⁴ مجلة للقضاء الإداري رقم (3) ص: 116 مقال د. معربس.

” الإستملاك غير المباشر يحصل عندما لا تقوم الإدارة للمستملكة أو لجنة الإستملاك بكافة الإجراءات القانونية المتوجبة وفقاً للقانون ”.

لئن التعدي هو مخالفة جسيمة للقانون من شأنه المساس بالملكية الفردية (الهدم مثلاً) إلا أن إقدام الإدارة على بناء منشآت عامة على ملك الأفراد لا يقل خطورة عن الهدم ، لأن هذا الأمر سيؤدي حتماً إلى نقل الملكية إلى الإدارة استناداً للمبدأ القائل :

لا يهدم المنشأ للعام المبنى خلافاً للأصول (ouvrage public mal planté ne se détruit pas) وهذا التصرف يعتبر تعدياً.

لكن في فرنسا وضعت محكمة التمييز الفرنسية حداً لهذا الوضع المشاذ وبالتالي للإستملاك غير المباشر في القرار Baudon de Mony¹ بقولها :

“ Un transfert de propriété non demandé par le propriétaire ne peut intervenir qu'à la suite d'une procédure régulière d'expropriation ”

أي لا تنتقل ملكية العقار إلا بطلب من ملكه لو باتباع الأصول للقانونية للإستملاك.

2 - الإستملاك غير المباشر الناتج عن الإستيلاء :

يعتبر استيلاء وضع يد الإدارة على ملك خاص دون اتباع الأصول التي نص عليها قانون الإستملاك. مثلاً عدم دفع التعويض للمتوجب اعتبر استيلاء.

وبهذا الخصوص أكدت محكمة التمييز في القرار : للمصلحة الوطنية للتمير² ما يلي :

” الإستملاك غير المباشر هو مظهر من مظاهر الإستيلاء غير الصحيح يقوم بوضع يد الإدارة بمناسبة تنفيذها مشروعاً يرتدي طابعاً إدارياً على ملكية فردية عقارية اعتبرت لازمة لأجل حسن سير للمصلحة العامة بدون مراعاة أصول الإستملاك القانونية ”.

الإجتهاد الفرنسي هو في نفس الاتجاه. وعلى سبيل المثال جاء في القرار préfet de saône et loire الصادر في 29-10-1990 والسابق ذكره :

¹ Cass Baudon de Mony c/E D F 6-1-1994 .

² تمييز المصلحة الوطنية للتمير / بنوره 14-6-1968 باز 68 ص: 165.

Constitue une dépossession , le fait pour l'administration expropriante de réaliser des travaux sur une propriété privée alors que l'indemnité d'expropriation n'a pas encore été versée .

الفقرة الثانية : نتائج الإستملاك غير المباشر

1 - التعويض :

ان الإستملاك غير المباشر يحرم المالك من التصرف بملكه ، ولا بد بالتالي من إعطائه المجال للمطالبة بالتعويض عن تعطل والضرر اللاحق به من جراء هذا الأمر .

والمرجع الصالح لتحديد التعويض هو القضاء العدلي لأن المحاكم العدلية هي حامية الملكية الفردية¹ . وجاء في قرار مخول / بلدية برج حمود الصادر عن مجلس الشورى (1995) :

إن المحاكم العدلية هي الصالحة للنظر بالدعوى المقامة على الدولة والأفراد بصدد التعديات على الممتلكات الخاصة باعتبارها الحارس لأمالك الأفراد والحامية لها من التعديات التي تتعرض لها من أية جهة كانت .

إن المحاكم الفرنسية طبقت هذا المبدأ قبل المحاكم اللبنانية ، إلا أنها تميز بين الإستيلاء الصحيح وهو من اختصاص المحاكم الإدارية والإستيلاء غير الصحيح الذي تنظر به المحاكم العدلية وتختص مهمة المحاكم الإدارية في تحديد التعويض الناتج عن الإستيلاء ولا يحق لها النظر في قانونية العمل الإداري² في حين يعود للقاضي العدلي تقدير قانونية العمل الإداري الذي أدى الى التعدي³ وتحدد المحاكم العدلية كافة التعويضات الناتجة عن التعدي الذي تمثل في وضع بد الإدارة على الملكية الخاصة .

إن السبب القانوني لطلب التعويض الناتج عن الإستملاك غير المباشر هو تصرف الإدارة المخالف للقوانين والأنظمة ، وهو تصرف لا يمكن ربطه بممارسة أية سلطة قانونية أعطيت لها . (قرار Perrin) .

¹ تمييز رقم 74 تاريخ 9-6-1965 ن.ق. 66 ص: 383 .

² تمييز رقم 65 تاريخ 5-5-1968 ن.ق. 68 ص: 896 .

³ T.C. 17-3-1949 so Rivoli Sébastopol p. 294 .

T.C. 30-10-1947 Barinstein p. 511 .

والتعويض سواء أكان ناتجاً عن تعد أو عن استيلاء يجب أن يشمل جميع عناصر للضرر أي أن يكون معادلاً للضرر. وبهذا الخصوص ورد في القرار الدولة / حبلبي ومصلحة ري القاسمية¹ ما يلي : " أن التعويض الذي يفترض أن يكون معادلاً للضرر مبدئياً على أساس ما كانت عليه الأسعار عند حصول الإعتداء ما لم يكن الضرر قد تفاقم فيصبح من حق المالك أن يستفيد من ارتفاع الأسعار بين تاريخ وضع اليد وتاريخ التخمين ."

وبالنسبة لتاريخ تحديد التعويض : لقد اعتمدت بعض القرارات تاريخ الاستيلاء : تمييز 9-7-1969 بلدية الشويفات / صعب باز 69 ص: (247).

لكن في قرارات أخرى اعتمد تاريخ صدور الحكم بالتعويض ونقل الملكية: وجاء في القرار (بلدية بحدون / عسراوي 13-1-1969 الصادر عن محكمة التمييز) ما يلي :

" يجب في الإستملاك غير المباشر الإعتداد بالسعر الراجح في وقت التخمين وليس بتاريخ الاحتلال الفعلي لأن الملكية لا تنزع من المالك عند حصول الإستملاك الفعلي ولكن عند صدور الحكم بالتعويض ونقل الملكية ."

على كل حال كما أكدت محكمة التمييز² : ليس من قاعدة عامة تحدد تاريخ تحديد التعويض إلا في حالة الإستملاك القانوني أي حالة الإستملاك الذي اتبعت فيها الأصول القانونية.

(مقال د. معرب م. ق. 1. رقم (3) ص: 121).

وكما سبق ورأينا عندما يحدد التعويض يتوجب على للدولة دفعه في مهلة معقولة، والتأخير في دفع دين متوجب بشكل خطاً يرتب المسؤولية ويوجب التعويض عن الضرر الحاصل ، أي دفع فائدة تأخير المبلغ المتوجب وفائدة التأخير تختلف عن التعويض الإضافي ، إذ أنه حفاظاً على حقوق المالك أضافت محكمة التمييز تعويضاً إضافياً إلى قيمة العقار يسمى فائدة وجاء في القرار حايك³ :

عندما ترى المحكمة أن الضرر قد تفاقم قبل صدور الحكم النهائي فلها أن تقضي بتعويض إضافي.

¹ الدولة / حبلبي ومصلحة ري القاسمية 28-10-1970 باز 1970 ص: 249.

² تمييز 9-4-1975 الدولة / الرهينة الحلبية باز 75 ص: 163.

³ تمييز رقم 16 - تاريخ 20-11-1972 باز 72 ص: 305 (م.ق. 1. رقم (3) ص: 20).

في ما يتعلق بمرور الزمن على التعويض : إن التعويض الناتج عن الإستملاك غير المباشر هو كالتعويض الناتج عن الإستملاك العادي، من الذين المترتبة على الإدارة التي تخضع لمرور الزمن للمنصوص عليه في المادة 115 من قانون المحاسبة العمومية وتبدأ مهلة مرور الزمن حسب بعض القرارات القديمة من تاريخ المطالبة بالتعويض (مثلاً تمييز رقم 66 تاريخ 9-12-1958 باز 58 ص:99).

وفي قرارات أخرى اعتمدت محكمة التمييز تاريخ نزاع الملكية وضم العقار إلى الأملاك العامة كما في القرار بلدية طرابلس / عبد الكريم¹ وجاء فيه :

«مدة مرور الزمن تبدأ من تاريخ نزاع الملكية الذي يتم بتاريخ ايداع التعويض وضم العقار إلى الأملاك العامة على اعتبار أن حق صاحب العقار لا يتحول إلى حق شخصي بالتعويض إلا من هذا التاريخ الذي يكتمل فيه نزاع الملكية، وبما أنه في القضية الحاضرة لم يحصل ايداع فيعتبر حق صاحب العلاقة بالملكية لا يزال قائماً وتكون مدة مرور الزمن لم يبدأ سريانها».

بالمعنى ذاته: تمييز رقم (3) 18-4-1973 بلدية بيروت / قزح باز 73 ص:221).

2- إزالة التعدي:

إلى جانب التعويض، هل يحق للمالك التزام الإدارة بإزالة التعدي وهدم الانشاءات؟ هنا يجب التمييز بين صلاحيات القضاء الإداري والقضاء العدلي.

بالنسبة للقضاء الإداري:

حسب القانون والاجتهاد في فرنسا ولبنان لا يجوز اصدار اوامر إلى الادارة، جاء في القرار Elissonde²:

il n'appartient pas au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration.

وأكد مجلس الشورى اللبناني هذا الأمر في القرار بطرس/ للدولة³:

¹ تمييز رقم 62 تاريخ 16-5-1973 باز 73 ص: 226 (م.ق.ا. رقم (3) ص: 122.

² C E 4-2-1976 Elissonde R.1069.

³ م.ش بطرس / للدولة تاريخ 7-7-1998 م.ق.ا. رقم (13) ص: 617.

لأن طلب نزع الحواجز ينطوي على إصدار أمر للإدارة من قبل المجلس يشكل تدخلاً مباشراً في أعمال إدارة للمرفق العام. ففضلاً عن مخالفة هذا الطلب لأحكام المادة (91) من نظام المجلس فهو يخالف أيضاً مبدأ استقلال القضاء عن الإدارة *.

نذكر أنه حسب المادة (91):

يقتصر القرار على إعلان الأوضاع القانونية التي تشكل فقط موضوع الدعوى التي يبت فيها. ولا يحق لمجلس شوري الدولة أن يقوم مقام السلطة الإدارية الناصحة ليستنتج من هذه الأوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها ويتخذ ما يقتضيه من مقررات.

لكن في ما يتعلق بالقضاء العدلي:

يعتبر الاجتهاد وبعض الفقهاء أنه بإمكان المحاكم العدلية إصدار أوامر للإدارة في حالة التعدي فقط (لأن الإدارة تنزل أمام المحاكم العدلية منزلة الأفراد في التعدي) مثلاً يحق لها طلب إزالة التعدي: كإخلاء الامكنة المحتلة ، أو إزالة الأكواخ .. هذا ما أكدته العلامة Chapus بقوله :

les tribunaux judiciaires ont le pouvoir d'enjoindre à l'administration la cessation des comportements constitutifs de voie de fait : injonction d'évacuer les locaux occupés , d'enlever des baraquements installés sur un terrain .. (Tome I p:764).

وأيضاً الاجتهاد :

T C 17-6-1948 Manufacture de velours et peluches p 513.

T C 17-3-1949 So Hôtel du vieux Beffroi.

T C 15-4-1991 couach p 462

الفرع الخامس: الاسترداد

كما هو ثابت في الدستور وقوانين الاستملاك لا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة وبالتالي إذا انتفى هذا الشرط الأساسي أي إذا لم يحقق المشروع المنفعة العامة يفقد الاستملاك سبب وجوده وعندها يحق لصاحب العقار المطالبة بإسترداد عقاره.

هذا ما أكدته القانون الفرنسي الصادر في 1995-2-2 (للمادة 4):

L'annulation de la déclaration d'utilité publique et / ou de l'arrêt de cessibilité prive l'ordonnance (alors même qu'elle est définitive) de "sa base légale".

أي ان بطلان مرسوم اعلان المنفعة العامة او قرار البيع (الناتج عن الاستلاك الحيي) يؤدي الى فقدان الركيزة القانونية للنسي بني عليها قرار الاستملك .. وهذا الامر يؤدي طبعا الى امكانية استرداد العقار المستملك.

نكن كيف نظم المشتري حق الاسترداد ؟

حسب المادة (30) من المرسوم الاشتراعي رقم 32/45 : اذا صرح المستملك بالعدول عن المشروع الذي جرى من اجله الاستملك ، فيحق لمن نزع ملكيته ان يسترد الاملاك التي تفرغ عنها مقابل رده البذل الذي عين للاستملك.

ان الاسترداد بسبب العدول عن المشروع نص عليه ايضا المرسوم الاشتراعي رقم 54/4 (المادة 37) وايضا (المادة 33) من القانون 91/58. والاسترداد يتم ايضا بسبب الرجوع عن مرسوم اعلان المنفعة العامة او استرداده المادة (25) من المرسوم الاشتراعي 54/4 والمادة (32) من القانون 91/58.

الفقرة الاولى : العدول قبل انجاز معاملات الاستملك

ان للعدول عن الاستملك يحصل لما بسبب سقوط مرسوم اعلان المنفعة العامة واما بسبب الاسترداد او الرجوع عن مرسوم اعلان المنفعة العامة.

1 - العدول بسبب سقوط مرسوم اعلان المنفعة العامة :

حسب المادة (25) : إذا انقضت المدة المنصوص عنها في المادة الثانية من هذا القانون (خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة) ولم يشرع بتنفيذ المشروع انذني تم الاستملك من اجله اعتبر المرسوم المعلن للمنفعة العامة كأنه لم يكن وبدون أي مفعول ووجب على امين السجل العقاري ترقيين القيود الناتجة عنه.

إن عملا بهذا النص على الادارة اتمام جميع معاملات الاستملك خلال مدة خمس سنوات وإلا اعتبر مرسوم اعلان المنفعة العامة كأنه لم يكن. هذا ما اكده الاجتهاد¹ وجاء في القرار قره كله ما يلي:

¹ م.ش قره كله / الدولة وبلدية بيروت 27-5-1992 م.ق. 1 رقم 6 ص: 400.

بنفس المعنى : قرار صيداوي / بلدية طرابلس 25-1-1996 م.ق. 1 رقم 10 ص: 398.

" نصت المادة (25) من هذا القانون : اذا انقضت المدة ... يجب ان تتم خلال هذه المدة جميع معاملات الاستملاك بما فيها قرار وضع اليد اذا كان العبرة ان تكون هذه المعاملات قد تمت وان تكون الادارة المستملكة قد باشرت بتنفيذ المشروع بعد استكمال هذه المعاملات التي نص عليها قانون الاستملاك.

ان الشروع بتنفيذ المشروع لا يكون الا باتباع معاملات الاستملاك وليس للشروع بها او للمباشرة بها ."

كما ورد في القرار صيداوي :

"اذا لم تتم الادارة بعملية ايداع تعويض الاستملاك وباتخاذ قرار وضع اليد الا بعد انقضاء مدة الخمس سنوات المحددة في مرسوم اعلان المنفعة العامة ، فإن قرار وضع اليد الذي تتخذه بعد ان اصبح مرسوم اعلان المنفعة العامة كأنه لم يكن لا مند قانوني له ...".

وفي هذه الحالة، أي عند سقوط مرسوم اعلان المنفعة العامة بسبب عدم اتمام معاملات الاستملاك والشروع بالتنفيذ خلال مدة الخمس سنوات، لا يحتاج صاحب العقار لأية معاملة لاسترداد عقاره، لأنه بقي مسجلاً على اسمه ويتوجب على أمين السجل العقاري وعملاً بالمادة 25 من المرسوم الاشتراعي 54/4 (ف.ا) ترقين القيود الناتجة عن صدور مرسوم اعلان المنفعة العامة.

تجدر الإشارة الى انه لا يوجد في القانون 91/58 نص مماثل للمادة (25) إلا ان المادة الثالثة من القانون 91/58 تنص على ما يلي :

يعين المرسوم المدة القصوى التي يجب ان تبأشر خلالها معاملات الاستملاك على ان لا تتجاوز ثماني سنوات من تاريخ نشر المرسوم في الجريدة الرسمية ...

وبذلك يكون المشرع قد عاد للنص الاساسي للمادة (25) من المرسوم الاشتراعي 54/4 أي قبل التعديل الذي حصل سنة 1964 وهذه المادة كانت تنص على ما يلي:

إذا انقضت مدة الثلاث سنوات المنصوص عليها في المادة الثانية ولم يشرع بعمليات الاستملاك اعتبر مرسوم اعلان المنفعة العامة كأنه لم يكن وبدون أي مفعول ، ووجب على أمين السجل العقاري ترقين القيود الناتجة عنه.

انن لقد تخلى المشرع في القانون 91/58 عن عبارة "يُشرع بتنفيذ المشروع" واعتمد عبارة "ان تباشر خلالها معاملات الاستملاك" وهذا يعني بالتالي ان المباشرة بمعاملات الاستملاك خلال مدة ثماني سنوات يحول دون سقوط مرسوم اعلان المنفعة العامة.

2 - العدول عن الاستملاك بسبب استرداد مرسوم اعلان المنفعة العامة :

حسب المادة (25 ف.2) من المرسوم الاشتراعي 54/4 :

"ما لم تكن قد اودعت قيمة التعويض فإن مرسوم اعلان المنفعة للعامة وانعامات اللاحقة له لا تولي المالك أي حق مكتسب للمطالبة بمباشرة الاستملاك او بإنجازه وللسلطة المستملكة ان ترجع عن مرسوم اعلان المنفعة العامة في أي وقت كان.

كما نصت المادة (32) من القانون 91/58 على نفس المبدأ :

للادارة قبل ايداع التعويض المقرر ان ترجع في أي وقت كان عن مرسوم اعلان المنفعة العامة.

وهذا يعني ان قرار تنفيذ الاستملاك يبقى مطلقا لحين ايداع الادارة قيمة التعويض. وللادارة حق الرجوع عن مرسوم الاستملاك في أي وقت كان قبل الايداع.

انن في حال الرجوع عن مرسوم اعلان المنفعة العامة، يحق لصاحب العقار استردك عقاره ، عليه فقط ان يطلب ترقين القيود الناتجة عن صدور مرسوم اعلان المنفعة العامة لأن العقار لم يزل مسجلا على اسمه.

الا ان الامر يختلف في حال عدول الادارة بعد نزع الملكية.

الفقرة الثانية: عدول الادارة عن الاستملاك بعد نزع الملكية

أ - حسب المادة 37 من المرسوم الاشتراعي 54/4 :

1 - اذا عدلت الادارة المستملكة عن المشروع الذي جرى من اجله الاستملاك ولم يقرر استعمال العقار للمستملك في مشروع آخر اعلن من المنافع العامة ، كمن لصاحب العقار لو خلفاته الحق في ان يطلبوا استرداده خلال سنة اشهر من تاريخ ابلاغهم العدول بالطريقة الادارية مقابل رد التعويض لدى تقسيم الطلب.

2 - وإذا انقضت عشر سنوات ولم تباشر السلطة المستملكة بتنفيذ المشروع الذي جرى الاستملاك من أجله ولم تقرر استعمال العقار في مشروع آخر أعلن من المنافع العامة ، اعتبر ذلك عدولا وحق لصاحب العقار المستملك أو لخلفائه استرداد عقاره خلال ستة أشهر من انتهاء المدة المذكورة.

على طالب الاسترداد ان يعيد في خلال السنة أشهر المشار إليها التعويض الذي قبضه وذلك تحت طائلة سقوط حقه.

تنص الفقرة الأولى على عدول الإدارة الصريح عن المشروع الذي جرى من أجله الاستملاك.

ولكي يتمكن المالك من استرجاع عقاره عليه:

1 - تقديم طلب الاسترداد خلال السنة أشهر من تاريخ تبليغه.

2 - رد التعويض عند تقديم الطلب.

وتنص الفقرة الثانية على العدول الضمني:

أي إذا مرت عشر سنوات ولم تباشر السلطة المستملكة بتنفيذ المشروع الذي جرى الاستملاك من أجله ولم تقرر استعمال العقار في مشروع آخر أعلن من المنافع العامة اعتبر ذلك عدولا ضمنا.

والمباشرة بالتنفيذ تعني المباشرة الجدية والفعلية كما وصفها الاجتهاد نذكر على سبيل المثال (القرار عيتاني / لدولة الصادر في 9-6-1997 م.ق. 1. 98 ص: 572) وجاء فيه:

° بما انه وفق العلم والاجتهاد ان المباشرة بالعمل للتي قصدتها المادة (37) من المرسوم الاشتراعي 54/4 انما هي المباشرة الفعلية الجدية لا المباشرة الوهمية او التي تشكل تحايلا على روح القانون°.

وقد ورد في الاجتهاد: ...انه لو عمدت الادارة على تشييد تصويبة او على اجراء حفريات موهمة انها مدت اساسات وتوقفت عن ذلك... فلا يعتبر عملها هذا بمثابة مباشرة تنفيذ والا لتمكنت بهذه الاساليب او بالاساليب المماثلة من احباط مفعول الاسترداد.

وأكد الاجتهاد الفرنسي هذا الامر في القرار cass . civ 3-5-1990 :

la destination est considérée comme reçue si les travaux ont sérieusement commencé, même s'ils ne sont pas menés à terme avant l'expiration du délai.

وطبعاً ما يبرر الاسترداد هو عدم تنفيذ المشروع الذي من أجله جرى الاستملاك ، وكما يقول Baudry :

إن عدم التنفيذ يفقد عملية الاستملاك أساسها القانوني.

c'est une règle d'équité. l'expropriation ne se justifiant que par l'affectation des terrains à des travaux publics, si ceux-ci ne sont pas exécutés, cette opération n'a plus de base légale¹.

ب - للعدول حسب المادة (33) من القانون 91/58:

• إذا عدلت الإدارة صراحة عن المشروع الذي جرى من أجله الاستملاك ولم يقرر استعمال العقار للمستملك في مشروع آخر أعلن من المنفعة العامة كان لصاحب العقار أو خلفائه الحق بأن يطلبوا استرداده خلال مهلة سنة من تاريخ إبلاغهم العدول بالطريقة الإدارية مقابل رد التعويض الذي دفعته الإدارة مضافة إليه الفائدة القانونية من تاريخ ايداع التعويض حتى الرد وذلك عند تقديم طلب الاسترداد.

• إذا انقضت عشر سنوات من تاريخ قرار وضع اليد ولم تباشر الإدارة بتنفيذ المشروع الذي جرى الاستملاك من أجله جزئياً أو كلياً، أو لم تقرر تخصيصه لمشروع آخر أعلن من للمنافع العامة أو قررت هذا التخصيص ولم تباشر بتنفيذه ضمن مهلة العشر سنوات اعتبر ذلك عدولاً وحق لصاحب العقار المستملك لو لخلفائه استرداده على أن يقدم طلباً خطياً إلى الإدارة المستملكة وأن يرد لها التعويض الذي دفعته مضافة إليه الفائدة القانونية التي تسري من تاريخ الإيداع حتى تاريخ الرد وذلك خلال مهلة سنة تبدأ من تاريخ انقضاء مدة العشر سنوات تحت طائلة سقوط الحق.

• إذا انقضت مهلة السنة المنصوص عنها في الفقرتين السابقتين ولم يتقدم أحد من أصحاب الحق بطلب الاسترداد حق للإدارة أن تقيّد العقار ملكاً خاصاً لها.

فكما يتعلق بأصحاب الحق بالإسترداد : أعطت المادة (37) من المرسوم
الإستراعي 54/4 الحق بالإسترداد إلى صاحب العقار وخلفائه ، واضافت المادة
(33) من القانون 91/58 :

« إذا كان العقار مملوكا بالشيوخ من عدة مالكين لكل منهم لن يطلب استرداد
الحصة الشائعة التي كان يملكها.
أما بخصوص ثمن الإسترداد :

حسب المادة (37) من المرسوم الإستراعي 54/4 على الممتلك منه رد
التعويض الذي تقاضاه من الإدارة في حين عليه حسب المادة (33) من القانون
91/58 رد التعويض مضافة إليه للفائدة للقانونية من تاريخ ابداع التعويض حتى
الرد. اما في فرنسا اكدت محكمة التمييز انه على الممتلك منه دفع قيمة العقار
وفقا للأسعار الراجعة عند الإسترداد¹ وهذا أمر طبيعي لأن مهلة الإسترداد في
فرنسا والمقررة في قانون الإستملاك

(exp. art.12-6-cl R 12-6 modifié par l'article 24 de la loi No 60-792 du
2-8-1960)

هي طويلة جدا. وهذه المادة تنص على ما يلي:

si les immeubles expropriés en application du présent code n'ont pas
reçu dans le délai de 5 ans la destination prévue , ou ont cessé de recevoir
cette destination , les anciens propriétaires ou leurs ayants-droits à titre
universel peuvent en demander la rétrocession pendant un délai de 30 ans à
compter de l'ordonnance d'expropriation à moins que ne soit requise une
nouvelle déclaration d'utilité publique.

ج-المرجع الصالح للنظر بالنزاعات المتعلقة بالإسترداد :

يعتبر الاجتهاد ان المحاكم العلية هي الصالحة للبت بهذه النزاعات. وعلى
سبيل المثال ورد في القرار ابو خليل / المصلحة الوطنية لنهر الليطاني² ما يلي :

¹ Cass civ. 11-3-1987 : Le prix à verser correspond à la valeur de l'immeuble au moment de
la rétrocession .

² م.ش. ابو خليل / م. الوطنية لنهر الليطاني 8-1-1997 م.ق.ا. 98 ص: 204.

" أن الاجتهاد يعتبر أن القضايا المتعلقة بتطبيق المادة 37 من المرسوم الإستراعي 54/4 هي من اختصاص المحاكم العدلية بصفتها حامية الملكية الفردية، وتبعاً لذلك يخرج عن صلاحية هذا المجلس للنظر في مراجعة الإبطال ضد قرار رفض طلب الإسترداد ."

هذا ما أكدته أيضاً الاجتهاد الفرنسي :

C'est le tribunal de grande instance qui est compétent pour juger les litiges provoqués par le refus de consentir la rétrocession et pour assurer la réparation du préjudice qu'a pu subir l'expropriétaire du fait de l'indisponibilité de l'immeuble entre la date de l'expropriation et celle de la rétrocession ¹.

غير أنه يعود لمجلس الشورى للبت في موضوع الإسترداد حين يتعلق الأمر بقانونية عمل إداري وجاء في القرار عيتاني / الدولة السابق ذكره :

" أن موضوع إسترداد العقار يدخل ضمن صلاحية المحاكم العدلية في حال نشوء نزاع قضائي غير أن للطلب المقدم من المالك إلى المجلس البلدي يهدف إلى حل النزاع بالطرق الإدارية وليس بواسطة القضاء العدلي ذلك لأن موضوع الطلب والأسلوب المعتمد والأصول المعتمدة تدخل كلها ضمن صلاحية ومهام اللجنة القائمة بأعمال مجلس بلدية بيروت وبالتالي يكون القرار البلدي رقم (40) منطبقاً مع الأصول والأنظمة البلدية وصالحاً عن المرجع للصالح ومتخذاً وفقاً للصيغ المفروضة ."

(أبطل مجلس الشورى قرار سلطة الوصاية (وزير الداخلية) بعدم المصادقة على قرار اللجنة القائمة بأعمال مجلس بلدية بيروت).

في فرنسا أيضاً تبقى المحاكم الإدارية صالحة للنظر في دعاوى الإسترداد في حال وجد للقاضي العدلي صعوبة في تقدير تخصيص العقار أي إذا ما كان العقار قد خصص أم لا للغاية المعد لها في المرسوم ، عندها تحول القضية إلى للقاضي الإداري لتفسير القرار :

C E 7-7-1978 Ville d'Hyères p: 844 .

C E 30-1-1991 office d'H.L.M de Paris R D P 1991-p: 175.

T. C. 19-5-1979 Tribier.

cass. Civ. 12-2-1986 N.D. des fleurs.

لكن في حال استحالة حصول الإسترداد بسبب بيع العقار لو بسبب بناء منشأ
عام عليه يحق للمالك للسابق المطالبة بالتعويض امام المحاكم العدلية :

Cass.Civ. N D. des fleurs 12-2-1986

Cass Civ. Commune de saint André 29-11-1994.

الفرع السادس : الإشغال المؤقت

لتسهيل مهمة منفذي الأشغال العامة يسمح القانون لهم بإشغال الملكيات
الخاصة اذا اقتضى الأمر ضمن شروط محددة في المواد (41-42-43) من قانون
الإستملك 91/58 (والمطابقة تقريبا للمواد (44-45-46) من المرسوم الإشتراعي
54/4).

في فرنسا نظم للقانون الصادر في 29-12-1892 الإشغال المؤقت وهو من
امتيازات السلطة العامة.

حسب المادة (41) من القانون 91/58:

إذا اقتضى تنفيذ المشروع الذي جرى من اجله الإستملك او تنفيذ اعمال
اخرى ذات صفة عامة إشغال لرض بصورة مؤقتة سواء لاستخراج مواد لو
لجمعها او لإنشاء مستودع للمواد او اللوازم عليها ام لأي غرض آخر وجب
لحصول على ترخيص مسبق بهذا الإشغال من وزير الأشغال العامة والنقل لو
وزير الداخلية التابعة لإدارته او لوصايته الإدارة التي ينفذ المشروع لمصلحتها او
المحافظ.

تعين في قرار الترخيص الأعمال التي من أجل تنفيذها سيتم الإشغال
المؤقت والعقارات التي يشملها والطريق المؤدي إليها ونوع الإشغال ومدته.
يحظر إشغال الساحات والحدائق والبساتين المتصلة ببيوت السكن اذا كانت
مسورة.

الفقرة الأولى : شروط الإشغال المؤقت

1 - الإشغال يتم دائما بموجب ترخيص مسبق يحدد فيه نوع الأعمال التي
من اجلها تم الترخيص (لاستخراج مواد : بحص ، رمل .. ، لإنشاء مستودع)
والعقارات التي يشملها والطرق المؤدية إليها. لا يقع الاشغال الا على عقارات غير
مبنية. المادة (41) واضحة يحظر إشغال الساحات والحدائق والبساتين المتصلة
ببيوت السكن اذا كانت مسورة.

وبالنسبة لإمكانية إنشاء مستودع للمواد لو للولزم على الأرض ، لا يجوز إقامة منشآت دائمة كي لا يتحول الإشغال المؤقت الى استملاك ، اذ لا يمكن ، كما هو معلوم ، هدم المنشأ العام المبني خلافا للأصول وبهذا للخصوص جاء في القرار الرهينة اليسوعية في لبنان/ الدولة الصادر في 10-6-1997¹ ما يلي :

" ان الأعمال التي تنفذ بالاستئلا الى قرارات الإشغال المؤقت تتصف حكما وفق الأحكام المبسطة اعلاه بالصفة المؤقتة (المادة 41) ويكونها مرافقة لتنفيذ أعمال الاستملاك والأعمال الأخرى ذات الصفة العامة، وهي ليست في مطلق الأحوال جزءا من أعمال الاستملاك لو مرحلة تنفيذية من مراحلها، وأنه لا يصح توصل الإشغال المؤقت لإقامة منشآت دائمة.

2 - مدة الإشغال : حسب المادة (42) لا يجوز ان تزيد مدة الإشغال على الثلاث سنوات. ويسقط الترخيص بالإشغال المؤقت اذا انقضت ستة أشهر على صدوره ولم يباشر بتنفيذه.

على كل حال لا يمكن للمباشرة بالتنفيذ الا بعد ايداع التعويض كما هو واضح في المادة (43) التي تنص على ما يلي :

" تعين السلطة التي لصدرت قرار الإشغال المؤقت التعويض المتوجب للمالك او للشاغل وعليها ايداع هذا التعويض قبل الإشغال.

لمستحق التعويض ان يقبض المبلغ المودع باسمه وله ان يراجع عند الاقتضاء لجنة الاستملاك التي يقع العقار ضمن نطاق صلاحيتها الإقليمية لتحديد التعويض للعادل.

يخضع تحديد التعويض ووفائه للأصول المتبعة في تحديد تعويض الاستملاك².

إن بالنسبة للخلافات المتعلقة بالتعويض يجب الرجوع الى لجنة الاستملاك.

الفقرة الثمانية : المرجع الصالح للنظر بالنزاعات المتعلقة بالإشغال المؤقت

1 - النزاعات الناتجة عن عدم قانونية الترخيص هي من اختصاص القضاء الإداري².

2 - تخضع أيضا للقضاء الإداري مراجعات القضاء الشامل للتعويض عن الأضرار الناتجة عن الإشغال المؤقت الذي يرتبط بتنفيذ اشغال عامة. مثلا للخسائر

¹ م.ش. للرهبنة اليسوعية في لبنان / الدولة 10-6-1997 م.ق.1. رقم 12 ص: 585.

² (arrêté autorisant un ouvrage permanent) C E 14-5-1975 Chodron de Courcel p 304 .

التي تحملها الملك في مؤسسته التجارية بسبب الإشغال¹ هذه التعويضات يستفيد منها أيضا اصحاب الحقوق كالمستأجرين كما هو واضح في المادة (43).

3 - اما الإشغال غير القانوني أي قبل الحصول على الترخيص فاعتبر في

C E 19-1-1962 Pons p: 50

بعض للقرارات استيلاء

T C la jugie 11-5-1964 p : 791

وفي قرارات أخرى تعديا

C E Olive 17-6-1987 .

ثمة استيلاء أيضا في حال تجاوز المساحة المرخصة² وعند وجود استيلاء او تعد يقدم للطعن الى المحاكم العادية بسبب التعدي على الملكية الخاصة.

إنن كما نرى الإشغال المؤقت لا يؤدي الى نزع الملكية كالإستملك بل الى الإستعمال المؤقت للعقار وتبقى الملكية لصاحب العقار.

كما ان شروط الإشغال المؤقت تختلف عن شروط للمصلحة.

قبل ان نختم موضوع الإستملك لا بد من الإشارة الى ان المرسوم الإشتراعي 54/4 نص على قواعد خاصة ببعض أنواع الإستملك : إستملك المناطق ، الإستملك المستعجل ، الإستملك لمصلحة البلديات والإستملك لمصلحة الدفاع الوطني. إلا ان المادة (59) من القانون 91/58 ألغت جميع النصوص القانونية والتنظيمية الخاصة ، ولم يبق سوى قاعدة واحدة للإستملك تطبق على الإستملكات العائدة الى جميع الإدارات والمؤسسات العامة ، مع استثناء يتعلق بالدفاع الوطني. في فرنسا أيضا اعد قانون الإستملك الصادر سنة 1958 ، النظر بالأوضاع السابقة والى (46) نصا مكتفيا بقانون عادي يطبق على كافة الإستملكات مع استثناء واحد : حالة العجلة القصوى ، لأن نظام الإستملك المستعجل لا يختلف كثيرا عن الإستملك العادي³.

...les multiples régimes spéciaux institués au cours des temps , et sous lesquels le régime normal était presque noyé , disparaissent (46 textes sont abrogés), ne subsistent , outre la procédure normale de droit commun, qu'une procédure d'urgence (qui diffère peu de la procédure normale) et une procédure d'extrême urgence.

C E 10-12-1952 Gournay - Gogibus p. 567 .

T C - De Roualt 3-11-1958 A J 1959-2 p : 222 .

R Chapus Tome 2 p. 627.

1

2

3

الفرع السابع: الاستملاك لمصلحة الدفاع الوطني

إن المادة (44) من القانون 91/58 التي تحكم هذا النوع من الاستملاك تنص على ما يلي:

تطبق قواعد الاستملاك العادية على الاستملاكات المقررة لمصلحة الدفاع الوطني ما لم تقرر السلطة المختصة أن الضرورات العسكرية تقضي السرية والمسرعة فتطبق عندئذ الأحكام التالية:

1 - يجوز أن لا تذكر في مرسوم إعلان المنفعة العامة العقارات المنوي استملاكها بل تعين بموجب خرائط سرية تودع في وزارة الدفاع للوطني.

2 - يمكن وضع اليد على هذه العقارات فوراً بقرار من وزير الدفاع الوطني قبل تحديد التعويضات المتوجبة.

3 - تحدد التعويض لجنة بدائية تعين بمرسوم مؤلفة من:

- قاض في ملاك القضاء العدلي من الدرجة الثانية عشرة وما فوق رئيساً.
- ضابط مهندس من وزارة الدفاع - عضواً.
- خبير في الشؤون العقارية والتخمين - عضواً.

يعين هؤلاء وفقاً لما نصت عليه المادة (12) من هذا القانون.

4 - تطبق أمام اللجنة المذكورة الأصول المتبعة أمام لجنة الاستملاك البدائية وتخضع قراراتها لطرق المراجعة التي تخضع لها قرارات هذه اللجان.

5 - تنظر في استئناف قرارات اللجنة البدائية لجنة الاستملاك الاستئنافية العادية التي يقع العقار ضمن نطاق صلاحياتها الإقليمية وفقاً للأصول المعمول بها لديها.

نلاحظ أن الاستملاك لمصلحة الدفاع الوطني لا يثد عن الاستملاك العادي إلا من حيث إمكانية وضع اليد على العقارات فوراً بقرار من وزير الدفاع الوطني قبل تحديد التعويض.

يحدد التعويض من قبل لجنة بدائية ولم يعد بالإمكان تحديده بالتراضي كما في ظل المادة (43) من المرسوم الإشتراعي (54/4) في فرنسا كما ذكرنا لوجود القانون استثناء واحد يتعلق بالعجلة للقصى : Procédure d'extrême urgence

لتمكين الدفاع الوطني من التصرف بالسرعة اللازمة عندما تقضي العجلة القصوى بالتنفيذ الفوري، ولا يمكن ان يقع الإستملاك على بيوت السكن ولا على الأراضي المتصلة ببيوت السكن اذا كانت مسورة¹ ومنذ سنة 1970 يسمح القانون (art L. 15-9) باللجوء الى هذه الاصول لتسهيل وضع اليد على العقارات للضرورية لإنشاء للطرق السريعة والأنفاق، وأيضا لاستملاك العقارات المعرضة للأخطار الطبيعية (Loi du 2-2-1995) كما صدر قانون سنة 1993 سمح بوضع اليد فوراً بسبب للعجلة القصوى، على العقارات اللازمة لتنظيم الألعاب الأولمبية (1998) في هذه الحالة، ان قرار وضع اليد يصدر عن الإدارة قبل ان يبت قاضي الإستملاك بنقل الملكية:

Chapus Tome 2 p 691.

L'envoi en possession est prononcé par l'administration et aussi il peut être ainsi prononcé avant même que le juge de l'expropriation ait rendu l'ordonnance de transfert de propriété .

الفرع الثامن : المصادرة

في خلال درسنا للإستملاك رأينا انه يحق للإدارة بحكم امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها، ان تستملك الأملاك الخاصة في سبيل المصلحة العامة ولقاء تعويض. كما يحق لها ان تفرض للترلمات متنوعة على الأفراد ، أي ان تصادر الأشخاص والأشياء المنقولة وغير المنقولة وذلك في ظروف معينة.

والمصادرة تختلف عن الإستملاك من حيث النتائج والموضوع.

من حيث النتائج ، المصادرة تؤدي الى استعمال الأشياء للمنقولة وغير المنقولة ولا تؤدي كما في حالة الإستملاك الى نزع الملكية طبعاً باستثناء الأشياء المنقولة للقابلة للإستهلاك.

بالنسبة للموضوع، نعلم ان الإستملاك لا يطل إلا للعقارات أو للحقوق العينية، أما المصادرة فتطل الأشخاص والأشياء والحيوانات.

¹ Ordonnance 1958 - art. 58: expropriation nécessitée par des travaux intéressant la défense nationale. Elle ne peut être mise en oeuvre que si l'extrême - urgence impose l'exécution immédiate des travaux , d'autre part , elle ne peut pas permettre l'expropriation d'habitation ni de terrains clos et attenant à des habitations (art. L. 15-6)

الفقرة الأولى : طابع المصادرة

عرف مجلس الشورى المصادرة في القرار حنا / الدولة¹ كما يلي :

' يعود للإدارة في ظروف معينة حددها للقانون حصرا حق مصادرة أملاك المواطنين بإرادتها المنفردة وإشغال عقاراتهم وابنياتهم دون رضى المالك ومقابل تعويض تحدده اللجنة المختصة'.

استنادا الى هذا التعريف يمكن تحديد الطبيعة القانونية للمصادرة :

1 - تعتبر المصادرة تدبيراً إدارياً تتخذه الإدارة المختصة بإرادتها المنفردة وبالإستناد الى الأحكام القانونية المعمول بها. نشير هنا انه لا يوجد قانون عام يطبق على جميع المصادرات ، إنما هناك قوانين خاصة تنظم كل نوع من أنواع المصادرة :

(المرسومون الإشتراعيان 42/254 - 42/289 القانون الصادر في 10-5-1948 الخ ..) وسنرى هذه النصوص بالتفصيل فيما بعد.

وبما ان قرار المصادرة هو قرار إداري ناقد ، يؤكد مجلس الشورى انه يعود امر تقدير قانونية المصادرة الى للقضاء الإداري لأنها ليست من أعمال الغصب التي لا ترتبط بأي نص قانوني لو نظامي صالح والتي يعود امر النظر بنتائجها الى للقضاء العدلي².

الا ان المصادرة تصبح تعديا اذا تجاوزت الإدارة نص القانون.

2 - المصادرة هي تدبير استثنائي : هذا التعبير تتخذه السلطة عادة بشكل مؤقت ولحاجة ماسة لا يمكن تلبيتها بطريقة أخرى³ وفي فرنسا ايضا اكد الاجتهاد الطابع الاستثنائي للمصادرة ولا يحق للإدارة اللجوء الى هذا التعبير الا في حالة الطوارئ ولتفادي الإضطرابات التي قد تهدد النظام العام.

¹ م.ش. حنا / الدولة 12-1992: 20 م.ق.ا. رقم (6) ص: 262.

² م.ش. الشامية / الدولة 10-1995: 19 م.ق.ا. رقم (10) ص: 47.

³ م.ش. انروفس / الدولة 9-1987: 26 م.ق.ا. رقم (4) ص: 192.

بالمعنى ذاته : باسيل / الدولة 3-1997: 12 م.ق.ا. رقم (12) ص: 330.

les réquisitions ne peuvent être décidées qu'en cas d'urgence et à titre exceptionnel et à condition que la situation à laquelle elles répondent soit de nature à apporter un trouble grave à l'ordre public¹.

3 - بما ان المصادرة هي تدبير استثنائي ، فلا يجوز التوسع في تطبيق نصوصها، وعلى الادارة ان تتخذ قرار المصادرة بشكل مؤقت ونيس بشكل دائم، ويقتضي في حال الاستمرار التعويض على المتضرر وبهذا الخصوص اكد مجلس الشورى في القرار حنا:

" ان لهذا التدبير في جوهره طابعا استثنائيا ومؤقتا ولا ينبغي للادارة في حال لجأت اليه كتدبير دائم ومستمر ان تحرم بواسطته اصحاب الأموال للمصادرة من حق الاستفادة من التعويض العادل مقابل قيام الإدارة بإرلائها المنفردة ودون رضى المالك بإشغال عقاره.

4 - يعود للسلطة المختصة ان تقرر المصادرة وإلغائها أيضا عند زوال الظروف التي أوجبتها. وان استمرار إشغال العقار المصادر لأسباب أمنية بعد صدور قرار إلغاء المصادرة يعتبر إشغالا دون مسوغ شرعي وتكون الإدارة مسؤولة عن الأضرار الناتجة عن ذلك².

الفقرة الثانية : أنواع المصادرة

نصت القوانين على نوعين من المصادرة : المصادرة العسكرية والمصادرة المدنية.

في فرنسا نظمت المصادرة العسكرية بموجب القانون الصادر في 1877-7-3 والذي عدل بالقانون الصادر في 1935-1-21 . اما المصادرة المدنية فنص عليها القانون للمرة الأولى في 1938-7-11 وفي حال الحرب فقط Organisation de la nation pour le temps de guerre إلا أن هذا القانون عدل بموجب القانون انصادر في 1950-2-28 الذي سمح بمصادرة العمال المضربين في المؤسسات الخاصة والمرافق العامة في حالة السلم. وحاليا المصادرة المدنية تخضع لـ Ordonnance الصادر في 1959-1-6.

C E Rousseau 1-4-1960 p.252.

C E Werquin. 15-2-1961 p.118

C E Soc. d' H.L.M. de la somme 28-5-1982 D A p.227.

² م.ش. ابو خاطر / للدولة والدفاع الوطني 8-10-1996 م.ق.ا. رقم (12) ص: 14.

المصادرة العسكرية :

لقد خول القانون الصادر في 10-5-1948 والمعدل بالقانون الصادر في 12-5-1955 والقانون المنشور بالمرسوم رقم 16588 تاريخ 17-7-1957 ، وزير الدفاع الوطني الحق في توقيع المصادرة بناء على اقتراح قائد الجيش ، ويجب ان يذكر في قرار المصادرة للشيء المصادر - ماله والمستفيد من المصادرة.

ويعتبر باطلا القرار الصادر عن غير وزير الدفاع ، هذا ما أكدته مجلس الشورى في القرار رقم 119 الصادر في 26-2-1969 م.ا. ص: 129 وحق المصادرة العسكرية يشمل حسب المادة الأولى : العقارات والمواد والأدوات والمعدات والحيوانات اللازمة لصالح الجيش واثبيوت اللازمة لسكن أفراد.

وبالنسبة للبيوت اللازمة لسكن أفراد الجيش اعتبر مجلس الشورى في القرار رزق الله¹ : ' بما ان قانون 10-5-1948 خول وزير الدفاع الوطني الحق في مصادرة العقارات بصورة عامة دون تحديد ما اذا كانت مشغولة او غير مشغولة.

وبما ان المصادرة هي حق تمنحه للقوانين للإدارة وطالما لم يرد نص مخالف يمكن اجرائها حيال الأماكن كافة سواء أكانت مشغولة من قبل للمالك او للمستأجر او غير مشغولة '.

الوضع شبيه في فرنسا حيث سمح القانون

(C Cons. Et habitation - ordonnance 11-10-1945)

بمصادرة المنزل للحد من الأزمة السكنية (مصادرة مدنية) :

"Elles (réquisitions de logement) ne peuvent porter , à titre temporaire (un an renouvelable quatre fois) que sur des locaux vacants , inoccupés ou insuffisamment occupés " .

تجدر الإشارة اني ان المادة 20 من المرسوم 59/2873 (قانون تنظيم المديرية العامة للأمن العام) قد منحت رجال الأمن العام حق الإستفادة من مصادرة المنازل وفقا للأحكام للمبارية في الجيش لأجل السكن والتي تطبق أيضا على قوى الأمن الداخلي.

أ - خصائص المصادرة العسكرية :

كما سبق ورأينا ان قانون المصادرة هو قانون استثنائي فلا يجوز التوسع في تطبيق نصوصه ، فلا يمكن مثلا المصادرة لمصلحة موظف مدني في وزارة

¹ م.ش. رزق الله / المذلة 9-5-1996 م.ق.ا. رقم (10) ص: 619.

الدفاع لأن المصادرة تتم للعسكريين كما لا يجوز تحويل بيوت مكن العسكريين إلى مكاتب. وجاء في القرار تامر¹ ما يلي :

* ان المادة 20 من المرسوم 59/2873 حصرت الغاية التي يمكن من أجلها اللجوء إلى مصادرة المنازل للسكن لرجال الأمن العام ولا يجوز بوجود هذا النص الخاص اللجوء إلى أحكام أخرى غير معطوف عليها لاتخاذ قرار مصادرة لتأمين مكاتب ودوائر ...²

— وأكد أيضا مجلس الشورى في القرار المعلق³:

* ان قانون المصادرة لا يرمي إلى إمكان تحويل إشغال البيوت التي يسكنها عسكريون من وضع الإجازة القائم على اتفاق الفريقين إلى وضع المصادرة القائم على الإلزام مع ما يترتب على هذا التحويل من مسائل بالإتفاقيات القائمة على أرضي المتبادل وان المصادرة شرعت لمن لا سكن له أصلا من العسكريين .

وبما ان المصادرة هي تدبير مؤقت فلا يجوز ان تتحول إلى تدبير دائم.

وجاء في القرار الرواس³ ما يلي :

* ان طابع المصادرة كتدبير استثنائي يستتبع ان يعرض على من يتناوله بشكن عادل، وان استمرارها سنوات طويلة امر غير طبيعي كان ينبغي معه اللجوء إلى تدبير قانوني آخر.

أما المستفيدون من المصادرة العسكرية فهم : وزارة الدفاع ، دائرة رسمية من دوائر الجيش او احد افراد الجيش.

ب - تحديد التعويض :

إن طابع المصادرة كتدبير استثنائي يستتبع ان يعرض على من يتناوله بشكل عادل وحسب اجتهاد مجلس الشورى التعويض العادل يفرضه مبدأ مساواة المواطنين امام القانون والأعباء العامة.

والتعويض العادل يشمل كل عناصر الضرر : أي قيمة الأشياء اذا كانت المصادرة تتناول اشياء منقولة ، بدل الإستعمال في حال مصادرة العقار والتعويض عن العطل والضرر من جراء الإستعمال.

¹ م.ش. تامر / الدولة 13-3-1986 م.ق.ا. رقم (3) ص: 82.

² م.ش. رقم 119 المعلق / الدولة 26-2-1969 م.ا. ص : 129.

³ م.ش. ثروني / الدولة 29-6-1987 م.ق.ا. رقم (4) ص: 192.

وبخصوص بدل الإستعمال اعتبر مجلس الشورى في القرار الرواس¹ :

" ان التعويض للعادل عن المصادرة يجب ان يتجاوز البديل العادل للإيجار كيلا تتحول المصادرة الى عقد ايجارة عادية برغم ارادة المالك ، الا ان هذا التعويض يجب ان لا يؤدي الى اثر غير مشروع للمالك.

والتعويض العادل ، المسبق يحدد في لبنان من قبل لجنة خاصة، في حين تعود هذه المهمة في القانون الفرنسي الى القاضي العدلي وفقا لقولتين المصادرة (قانون 1938-1945-1959-1977) لكن في حال عدم وجود نص تعود الصلاحية للقضاء الإداري. هذا ما أكدته مجلس الشورى الفرنسي في القرار Werquin² وجاء فيه:

" Le litige est relatif au paiement d'une dette d'une commune née d'une opération de puissance publique (réquisition municipale de logement) et qu'en l'absence de texte spécial attribuant compétence à l'autorité judiciaire , un tel litige relève du juge administratif "

أي : بما ان النزاع يتعلق بدفع دين متوجب على البلدية وناتج عن عمل مرتبط بامتياز السلطة العامة (مصادرة منزل من قبل البلدية) وما دام لا يوجد نص خاص يعطي الصلاحية للقضاء العدلي ، يكون القضاء الإداري صالحا للبت بهذا النزاع.

ان في لبنان التعويض يحدد من قبل لجنة خاصة تؤلف على الشكل التالي :

- ضابط كبير من الجيش يعين من وزير الدفاع الوطني رئيساً.
 - مندوب من قبل المصلحة التي جرت المصادرة لصالحها يعين من قبل السلطة العسكرية العليا عضواً.
 - ممثل دائم عن اصحاب الأملاك يعين بقرار من وزير الدفاع الوطني - عضواً.
- والقرار الصادر عن هذه اللجنة يقبل الاعتراض امام لجنة عليا تؤلف كما يلي:

- ضابط كبير من الجيش يعين بقرار من وزير الدفاع الوطني رئيساً.
- مندوب من قبل قيادة الجيش ، يعين بقرار من السلطة العسكرية عضواً.
- مندوب من قبل المعارض يعين في استدعاء الاعتراض عضواً.

¹ م.ش. الرواس / رئاسة مجلس الوزراء 9-5-1997 م.ق.ا. رقم (12) ص: 564.

² C E Werquin 15-2-1961 R 118 .

وفيما يتعلق بطبيعة اللجنة العليا النازرة في الاعتراضات على قرارات تخمين مصادرات الجيش اعتبر مجلس الشورى انها لجنة ادارية ذات صفة قضائية ولن لم يتول رئاستها قاض.

وقرارات هذه اللجنة الصادرة بالدرجة الأخيرة تقبل للنقض امام مجلس الشورى ولن لم ينص القانون على ذلك وفقا للمادة 117 من نظام مجلس شورى للدولة

(م.ش. الدولة / حلو 14-10-1997 م.ق.ا. رقم 13 ص: 40) .

ويتوجب على هذه اللجنة ان تملك قراراتها.

كما ان تقدير الوقائع يعود للجنة وللمجلس الشورى ان يراقب مدى انطباق للتقدير على احكام القانون.

بالنسبة للتخمين، ان قانون المصادرة لا يتضمن كقانون الإستملاك قاعدة لتحديد قيمة التعويض، لكن مجلس الشورى يعتبر ان على هذه اللجان ان تراعي مبادئ المساواة والانصاف، ومن حق المالك طلب اعادة النظر بقيمة التعويض بسبب تقلبات الأسعار وجاء في القرار حنا ما يلي :

“ ... واذا كان التشريع لا يتضمن نصا يحفظ للمالك حق طلب اعادة النظر بتعويض المصادرة تطابقا بما يتلاءم وزيادة الأسعار والتقلبات الاقتصادية والمالية وسواها، فان مبادئ العدل والانصاف ولنطلقا من ان حق الملكية مكرس وفي حامي الدستور، تقضي بأن لا يحرم صاحب الملك المصادر الذي حرم من حقه بالتصرف بملكه كيفما يشاء وبفعل قرار المصادرة من حقه بالتعويض العادل الذي يتناسب مع الظروف الاقتصادية ومع طول مدة المصادرة واستمرارها “.

وأكد مجلس الشورى هذا الأمر في قرارات عديدة.

إنّ يجب ان يكون التعويض عادلا ومسبقا : أي ان يتم التسليم بعد التخمين والدفع ، غير انه يحق لوزير الدفاع ان يقرر التسليم قبل التخمين وحتى قبل ايسداع التعويض.

وفي حال التأخير في دفع التعويض تسأل الإدارة عندما يتجاوز التأخير حدود للمعقول ، وتلزم بدفع فائدة 9% على كامل مبلغ التعويض اعتبارا من تاريخ ربط النزاع¹.

¹ م.ش. الشركة اللبنانية للتخزين 11-12-1996 م.ق.ا. رقم 12 ص: 145.

تجدر الإشارة الى ان التمتع عن التسليم بشكل جرما جزائيا.

الى جانب القانون الصادر سنة 1948 والمعدل سنة 1955 يجب التذكير ايضا
بالمادة الثالثة من قانون الدفاع الوطني الصادر في 16-9-1983 التي تنص على ما
يلي :

" اذا تعرضت البلاد للأخطار المحددة في المادة الأولى من المرسوم
الإشتراعي رقم 52 الصادر في 8-5-1967 :

1 - تعلن حالة الطوارئ او المنطقة العسكرية وتمارس السلطات المختصة
الصلاحيات المنصوص عليها في المرسوم الإشتراعي المذكور

المادة الرابعة : للسلطة العسكرية العليا في حالة اعلان الطوارئ او
المنطقة العسكرية الحق في : فرض التكاليف العسكرية بطريق المصادرة وتشمل
الأشخاص والحيوانات والأشياء والممتلكات.

2 - المصادرة المدنية :

صدرت عدة قوانين تجيز المصادرة نذكر منها :

المرسوم الإشتراعي رقم 289 :

للمادة الأولى من هذا المرسوم الإشتراعي الصادر في 14-12-1942 تخول
رئيس الوزراء حق مصادرة الأبنية والأماكن اللازمة لحاجة دوائر الحكومة
اللبنانية في جميع اراضي الجمهورية اللبنانية. وعملا بالمادة الثانية : تجري هذه
المصادرة بناء على قرار من رئيس مجلس الوزراء.

كما تحدد التعويضات التي تمنح من جراء هذه المصادرة من قبل لجنة
خاصة تعين بقرار من رئيس مجلس الوزراء (المادة الثالثة).

المرسوم الإشتراعي رقم 149 :

(الصادر في 7-3-1942 والمعدل في 25-4-1942 بموجب المرسوم
الإشتراعي رقم 167 وايضا بموجب مرسوم صادر في 24-7-1944 رقم 1596).

حسب المادة الثالثة (المعدلة) من المرسوم الإشتراعي رقم 149 :

يمكن منح وزير التموين ، بموجب مرسوم جمهوري ملطعة القيام بالأمور

التالية :

أن يصادر بصورة مؤقتة أو نهائية أو جزئية أو كاملة ، لقاء دفع الأثمان فيما بعد ، جميع المنتجات وجميع التجهيزات الصناعية أو التجارية أو الزراعية وجميع المحلات ووسائل النقل واليد العاملة اللازمة لحسن قيام وزارة التموين بأعمالها.

ويصدر وزير التموين قرار المصادرة بعد اخذ رأي لجنة قوامها مدراء العدلية والمالية والتموين (المادة الثانية من المرسوم رقم 1596).

على أن يحدد التعويض في كافة المجالات وفقا لأحكام المرسوم الإشتراعي رقم 167 الصادر في 25-4-1942.

عملا بالمادة الرابعة من المرسوم الإشتراعي رقم 167: تخول المصادرة التحق باعطاء تعويض أو اجرة يحددان كما يلي:

في ما خص تقديم منتجات ومواد وكذلك تقديم وسائل الجر أو النقل فإن الأسعار تكون على أساس الأسعار العادية الجارية بتاريخ التقديم بقطع النظر عن الربح الذي كان بالامكان ، لو بقيت الأشياء حرة الحصول عليه لارتفاع خاطئ في الأسعار بسبب المضاربة أو الاحتكار أو بداعي أي ظرف آخر ناتج عن الحالة الحاضرة.

في ما خص المؤسسات الصناعية أو التجارية أو الزراعية التي يصار إلى تشغيلها فلا يجوز أن يتجاوز التعويض فائدة المال الموظف للعمل محسوبا على أساس السعر العادي للسوق مع زيادة النفقات التي تستوجبها صيانة المعمل أو قيمة الاستهلاك العادي للأبنية والمؤسسات لو في حالة ارهاق الادوات ، زيادة مبلغ مواز للتلف الذي اصاب هذه الادوات أو لاستبدالها وفي أي حال من الأحوال لا يجوز أن يزيد التعويض عن قيمة الأرباح الصافية التي حصلت في السنة السابقة كما يتضح من الجرد الأخير المعترف به بطريقة نظامية أو كما يتضح من جدول الضرائب.

في ما خص العقارات المصادرة تعين القيمة التأجيرية على أساس الاجور في أول ايلول سنة 1939 مع مراعاة الزيادات المنصوص عليها في المادة الثالثة من المرسوم الإشتراعي رقم 134 الصادر في 31-1-1941.

حسب المادة الخامسة:

في حالة ما اذا كان البناء المصادر يحتاج الى تصليح او ترميم لو اعادة بناء فيمكن اجراء كل ذلك بواسطة لو بمناظرة مديرية التموين ويجوز لادارة ان تسلف للنفقات التي تستوجبها الاشغال على ان تسترجعها اذا لمكن بحسبها من التعويض المخصص عن المصادرة وفي حالة حدوث تصليحات مهمة اكسبت العقار زيادة لا يجوز الاعتداد بها في تخمين قيمته التأجيرية.

كما تؤكد المادة للسلمة انه في حالة مصادرة ابنية او مؤسسات صناعية او تجارية لو زراعية فلن السلطة المصادرة قبل كل استلام وبحضور مستثمر تلك المحلات بعد دعوته بكتاب مضمون تقوم باجراء جرد مفصل يبين فيه حالة المحلات والادوات وعند انتهاء المصادرة يصار عند الاقتضاء الى ذات الطريقة لبيان ما اصاب تلك الابنية والادوات من تلف بسبب الارهاق او التخريب.

بالنسبة للجان للتخمين تنص المادة السابعة على ما يلي :

تعين لجان تخمينية للأسعار والتعويضات والاجور المنصوص عليها في المادة الرابعة ، ويتم تشكيل هذه اللجان وبيان عملها بقرار وزاري. اما في ما خص التكاليف التي تخضع لتعريف ذات معدل متشابه فلن وزير التموين يقرر مبلغا بناء على اقتراح لجنة للتخمين.

-المرسوم الاشتراعي رقم 254: (تاريخ 21-11-1943)

منحت المادة الاولى منه وزير الصحة والاسعاف للعام حق مصادرة العقارات والمحال اللازمة لمصلحة الصحة العامة في مجمل اراضي الجمهورية اللبنانية.

تجري المصادرة بموجب قرار من وزير الصحة والاسعاف للعام: (المادة الثانية).

وعلا بالمادة الثالثة : تحدد التعويضات الناشئة عن هذه المصادرة لجنة خاصة تعين بقرار من الوزير ذي الصلاحية .

مصادرة وزير الاقتصاد:

علا بالمادة الاولى من المرسوم رقم 12683 الصادر في 2-5-1963 والمعدلة بالمرسوم رقم 17694 تاريخ 22-9-1964 : يخول وزير الاقتصاد الوطني حق مصادرة:

1 - جميع وسائل النقل من أي نوع كانت.

2 - للمحروقات على اختلاف انواعها.

3 - ليد العاملة اللازمة لتعبئة ونقل واستعمال وانتاج المواد المذكورة في الفقرتين الاولى والثانية من هذه المادة.

وحسب المادة الثانية:

يحدد التعويض المترتب على المصادرة وفقاً لأحكام المرسوم الاشتراعي رقم 167 تاريخ 25-4-1942.

وفيما بعد منح وزير الاقتصاد ، بموجب المرسوم رقم 5450 تاريخ 2-8-1966 حق مصادرة:

— مصانع ومعامل ومشاكل ومحطات توليد وجميع وسائل النقل لدى مصلحة كهرباء لبنان.

— مستخدمي وعمال مصلحة كهرباء لبنان.

— جميع المواد والادوات اللازمة لتوليد وتوزيع الطاقة الكهربائية لدى مصلحة كهرباء لبنان (المادة الاولى).

وحسب المادة الثانية : يحدد التعويض المترتب عند الاقتضاء ، على المصادرة وفقاً لأحكام المرسوم الاشتراعي رقم 167 تاريخ 25-4-1942.

كما خول المرسوم رقم 5176 (تاريخ 1-8-1966) وزير الاقتصاد للوطني حق مصادرة :

— أصحاب الافران والافران على اختلاف انواعها وجميع التجهيزات الآلية وغير الآلية التابعة لها وذلك على جميع الاراضي اللبنانية.

— اليد العاملة اللازمة لتأمين صناعة الخبز.

— جميع المواد والادوات اللازمة لتشغيل الافران للمصادرة.

وبالنسبة لمصادرة اليد العاملة اكد الاجتهاد للفرنسي ان المصادرة لا تكون مشروعة الا اذا كان الاضرار يهدد استمرارية المرفق العام ويؤثر على تلبية حاجات المواطنين:

C E Isnardon 24-2-1961 p:150.

C E le Moult 26-10-1962 p:580.

C E Fédération nationale de l'aviation civile 9-2-1966.

واعتبر أيضاً مجلس الشورى الفرنسي في القرار : condor Flugdienst
للصادر في 11-6-1985: أن الامتناع عن ممارسة حق المصادرة يشكل خطأ
يرتب مسؤولية الادارة ويوجب التعويض عن الضرر الحاصل.
والمرسوم رقم 5788 الصادر في 31-7-1973 من جهته خول وزير الاقتصاد
والتجارة حق مصادرة :

— جميع المواد البترولية سواء كانت خاما لم مكررة، اينما وجدت على
الاراضي اللبنانية لتأمين حاجة الاستهلاك المحلي.
— منشآت وتجهيزات أليات شركة مدريكو وجميع وسائل النقل فيها.
— جميع للمواد والادوات والعناصر البشرية العاملة لتأمين عمل المصفاء
(المادة الاولى).

يحدد التعويض او الاجر للمترتب على للمصادرة وفقاً لأحكام المرسوم
الاشتراعي رقم 167 ومن قبل للجان للتخمينية.
أما في فرنسا فالقاضي العلي هو السلطة الصالحة لتحديد التعويضات
للناتجة عن المصادرة.

وبهذا للخصوص بقول العلامة R Chapus :

l'autorité judiciaire intervient en matière de détermination des
indemnités de réquisitions (susceptibles de porter sur la propriété ou
l'usage des biens mobiliers et les services personnels) Tome I p:754.

يمكن الاعتراض على قرارات لجان التخمين بعريضة يقدمها كل صاحب
علاقة الى المحكمة الابتدائية ذات الاختصاص. وفي خلال الاربع والعشرين ساعة
من استلام العريضة يجب عل قلم المحكمة ان يعرض ملف الاورلق على رئيس
المحكمة الذي يعين للجلسة للنظر في الاعتراض. وتنتظر المحكمة في القضية
بصورة مستعجلة ولا يقبل حكمها أي طريق من طرق المراجعة العادية وغير
العادية. (المادة 8 من المرسوم الاشتراعي رقم 167).

فيما يتعلق بتنفيذ المصادرة:

حسب المادة (9) من المرسوم الاشتراعي رقم 167:

كل معارضة لتنفيذ قرار المصادرة يعاقب مرتكبها بالسجن من عشرة ايام
الى ستة اشهر وبجزاء نقدي او بأحدى هاتين العقوبتين واذا راقق للمعارضة عنف
لو شدة او اهانة لو تهديد قولاً او فعلاً تشدد العقوبة وتجعل ثلاثة اشهر الى ثلاث
سنوات سجناً...

وبكل حال يصار الى تنفيذ قرار المصادرة بواسطة القوة العامة.

الفصل الثاني

الأشغال العامة

بعد إنجاز الاستملاك تبدأ الإدارة بتنفيذ الأشغال التي جرى من أجلها الاستملاك، ولقد اقتصرَت هذه الأشغال في القرن التاسع عشر على شق الطرق والأنفاق وإنشاء سكك الحديد ومد شبكات المياه والغاز، التي أن تطورت أكثر وأكثر في القرن العشرين لتشمل بناء المطارات والموانئ والطرق السريعة إضافة إلى عملية تجميل المدن وترتيب المناطق وتنظيمها. وكل هذه المشاريع تنفذ على أملاك الدولة وعلى الأملاك المستملكة أيضاً.

ونسبة لأهمية الأشغال العامة من حيث تمكين الدولة من تسيير للمرافق العامة وإشباع حاجات المواطنين، أعطى المشرع الفرنسي الأولوية لهذا الموضوع. وصدر في 28 Pluviose an VIII القانون الذي أعطى مجلس المحافظة صلاحية النظر في النزاعات التي تنشأ عن الأشغال العامة، وبذلك يكون مصطلح الأشغال العامة، المصطلح الأول في القانون الإداري.

في لبنان أنشأ المشرع المحكمة الإدارية الخاصة بتاريخ 30-10-1954 وكلفها النظر في طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة (المادة 2). غير أن هذه المحكمة ألغيت سنة 1975 وأصبحت هذه النزاعات من اختصاص مجلس شورى الدولة.

(نشير إلى أن للقانون رقم 227 الصادر في 2-6-2000 أعاد إحياء المحكمة الإدارية الخاصة إلا أن هذا القانون لم ينفذ حتى الآن).

لن المشرع في فرنسا وفي لبنان اعتبر النزاعات الناتجة عن الأشغال العامة نزاعات إدارية لكن دون تحديد مفهوم الأشغال العامة، لذا لا بد من الرجوع إلى الاجتهاد لتعريف الأشغال العامة.

القسم الأول مفهوم الأشغال العامة

لقد اعتُبر للفقّه وخصوصاً العلامة de Laubadère ونقلًا عن العلامة Capitant¹ أن للشغل العام مفهوماً مزدوجاً أي أنه يشمل عملية البناء أو الصيانة وأيضاً المنشأ العام الذي نتج عن هذه العملية:

(la double notion de travail public) l'expression "travail public" n'est pas seulement employée pour désigner l'opération de construction, entretien, aménagement etc. d'un certain ouvrage mais aussi l'ouvrage lui-même. Celui-ci est désigné indifféremment par l'expression "ouvrage public" mais aussi par celle de "travail public").

ويعطي نفس التعريف للفقهاء Vedel² و Delvolvé³ و Chapus³ ويشير العلامة Chapus إلى أن التمييز بين الشغل العام والمنشأ العام هو ضروري لعدم وجود تطابق تام بينهما.

الفرع الأول : الشغل العام

لقد عرّف الاجتهاد الفرنسي الشغل العام في قراراتين حاسمتين: قرار Commune de Montségur الصادر في 10-6-1921 CE-R.573 - وجاء فيه:

....'que les travaux exécutés dans une église pour le compte d'une personne publique, dans un but d'utilité générale conservent le caractère de travaux publics, et que les actions dirigées contre les communes provenant du défaut d'entretien des églises rentrent dans la compétence du conseil de préfecture comme se rattachant à l'exécution d'un travail public'.

أي أن الأشغال التي نفذت في الكنيسة (وهي من العقارات التابعة لبلدية Montségur) لمصلحة شخص عام وبهدف تحقيق المنفعة العامة تشكل أشغالاً

A de Laubadère traité de droit administratif Tome II p. 290

G Vedel et P. Delvolvé Droit administratif p 181.

R. Chapus ouvrage précité Tome II p 479.

علمة وأن الدعاوى للناتجة عن عدم صيانة للكنائس هي من اختصاص مجلس المحافظة بسبب تعلقها بتنفيذ أو عدم تنفيذ شغل عام¹.

لئن كما هو واضح من اجتهاد Monségur أن تعريف الشغل العام يشمل ثلاثة عناصر: أعمالاً عقارية، تنفذ لمصلحة شخص عام، بهدف المنفعة العامة.

2 — إلا أنه حصل تطور مهم في مفهوم الشغل العام بعد صدور القرار Effimieff في 28-3-1955 عن محكمة حل الخلافات الفرنسية التي اعتبرت أشغلاً عامة: الأشغال العقارية التي ينفذها شخص عام في نطاق مهمة مرفق عام ولحساب الأفراد¹.

لئن سبب هذا للتطور في مفهوم الشغل العام هو تعاضد الأشغال العامة تبعاً لتطور مهام الدولة خصوصاً على الصعيد الاقتصادي إذ أن الأشغال العامة لم تعد تقتصر على تلبية حاجات المرافق العامة بل تعدتها إلى تطوير الاقتصاد الوطني عبر بناء وتنظيم المدن في الدول المتطورة طبعاً.

بعد هذا للمفهوم يقتضي توضيح عناصر الأشغال العامة

الفقرة الأولى: حسب اجتهاد Monségur

أ — العنصر الأول: الشغل العام هو عمل يتناول العقارات

بالنسبة لطبيعة الأعمال فهي متعددة جداً، ولا تتناول أعمال البناء والترميم للمباني الحكومية فحسب بل وأيضاً أعمال الصيانة وبوجه عام كل الأعمال المادية المتعلقة بالعقار. مثلاً اعتبر مجلس الشورى أشغلاً عامة:

1 — تنظيف الساحات للعامة CE 9-2-1934 Mabilic

2 — نقل المولد اللازمة لتنفيذ الأشغال CE 28-5-1935 Quignard R 62

3 — أعمال صيانة الأشجار في الحدائق العامة

CE 17-10-1958 Ville de Tlemcen.

4 — أعمال الحفريات لاكتشاف الآثار CE 8-1-1959 Spinelli

¹ Les opérations de reconstruction qui ont lieu par l'intermédiaire des associations syndicales de reconstruction (E.P. qui ont une mission de service public) intéressent des immeubles appartenant à des particuliers... qu'il résulte de ce qui précède que les litiges soulevés pour l'exécution de tels marchés relèvent de la compétence du juge des travaux publics.

- 5 - أشغال تعلية الرصيف العام ووضع ملاسل عليه من أجل سلامة السير: م.ش. الحريري/ بلدية بيروت 1961-6-5 م.أ. ص 190.
- 6 - تعبيد للشوارع للعامّة وتعليتها م.ش. آدم/ بلدية بيروت 1961-6-5 م.أ. ص 190.
- 7 - صيانة الطرق العامة م.ش. طعمة/ الدولة 1962-6-19 ص 130.
- 8 - مد الخطوط الكهربائية وتحويل المجري إليها م.ش. المصلحة الوطنية لنهر الليطاني/ القزي 1969-6-3 م.أ. ص 149.
- كما اعتبر القانون الفرنسي الصادر في 1966-6-16 أشغالاً عامة أشغال نزع الألقام.

وتجبر الإشارة الى أن الأشغال تنفذ على عقارات بطبيعتها وعلى عقارات بالتخصيص: مثلاً إقامة خطوط تلفونية.

CE. Cie Française des cables télégraphiques 4-6-1937.

وأيضاً تركيب للسلام الكهربائية والمصاعد.

T.A.Lyon Michaud 18-4-1958.

أما الأعمال التي تتناول الأشياء المنقولة غير الثابتة فلا تعتبر أشغالاً عامة: تركيب مقاعد مؤقتة (Tribunes) في المساحات العامة:

CE Dauncs 21-4-1982 p. 774.

ب - العنصر الثاني: العمل العقاري يتم لمصلحة شخص عام

حسب اجتهاد Monségur ثمة شغل عام عندما ينفذ العمل لحساب شخص عام وعلى عقار يملكه. إلا أن الاجتهاد توسع في تفسير هذا العنصر (أي أنه ليس من الضروري أن يكون العقار أو المنشأ العام ملك الشخص العام) إذ اعتبر مجلس الشورى في القرار époux de sigalas الصادر في 1928-6-22 أشغالاً عامة الأشغال التي نفذت من قبل صاحب امتياز لإنشاء سدود متوول بالنهاية الى للدولة لتوليد الطاقة الكهربائية، وبنفس الاتجاه¹.

أما الأعمال المنفذة لمصلحة شخص خاص فلا تعتبر أشغالاً عامة حتى لو كان مشتركاً في العمل الإداري

CE:50.Entreprise E.Revert7-11-1958².

¹ CE So. Des Néo-polders 18-3-1988.

² Travaux de construction de logements pour le compte d'une société d'H.L.M.

مبدئياً هذه الأعمال تنفذ مباشرة من قبل الشخص العام أو بواسطة المقاولين شرط أن تتم تحت إشراف ورقابة الشخص العام CE 11-2-1927 Touzé (عمليات رفع أنقاض من مناطق منكوبة).

غير أن الأعمال التي تمت بمساعدة للشخص المعنوي المالية ولمصلحة شخص خاص فلا تعتبر أشغالاً عامة:

TC Prunet 28-4-1980¹

ج - العنصر الثالث: غاية المنفعة العامة

إن هدف الشغل العام هو تحقيق المنفعة العامة، وهذا أمر طبيعي إذ أن القانون العام والقانون الإداري بشكل خاص هما قانونا للمصلحة العامة والغاية من إنشاء المرافق العامة هي تحقيق المنفعة العامة. إلا أن العلاقة بين المرفق العام والمنفعة العامة ليست إلزامية. ففي القرار Monségur اعتبرت أعمال صيانة الكنائس التي لا ترتبط بتنفيذ مرفق عام ، أشغالاً عامة. وأيضاً في القرار de Sigalas أن مهمة صاحب الامتياز لا ترتبط بتنفيذ مرفق عام ومع ذلك اعتبرت أشغالاً عامة لأن هدفها هو المنفعة العامة.

إن الأشغال العامة هي أشغال تنفذ مبدئياً على أملاك الدولة العامة لكن منذ صدور القرار Contamine في 8-6-1949 اعتبر مجلس الشورى أن الأشغال المنفذة على أقسام من الملك الخاص هي أشغالاً عامة طالما تحقق مصلحة عامة تتميز عن إدارة الملك الخاص (تدعيم صخور تهدد السير العام).

بنفس المعنى قرار Martin الصادر في 8-2-1965 (أشغال تربط بين مزرعتين).

وأيضاً TC Morzeven c/ Comm.de quimperlé 28-6-1976 تجهيز طريق زراعي وفتحه للسير العام).

أما الأعمال المنفذة لإدارة الملك الخاص والتي لا تحقق مصلحة عامة فلا تعتبر أشغالاً عامة:

TC 25-6-1973 office National des forêts c/ Bérard

CE 28-11-1975 office National des forêts c/ Abamonte.

Arrêt Prunet : Travaux entrepris par le propriétaire d'un immeuble classé monuments historiques sous la surveillance et l'aide financière de l'Etat.

إلى جانب اجتهد Monségur الذي اعتمد هذه العناصر يطبق القضاء الإداري اجتهداً آخر: القرار Effimieff.

الفقرة الثانية: حسب اجتهد Effimieff

لا بد من الإشارة بادئ ذي بدء إلى أن القرار Effimieff الذي اعتبر أشغلاً عامة أشغال التعمير التي تمت لحساب الأفراد المالكين المنكوبين بواسطة الجمعيات النقابية وهي مؤسسات عامة تعمل في إطار مهمة مرفق عام، هذا القرار أبقى على ضرورة توفر عنصر العمل العقاري والمنفعة العامة إذ أن الغلبة من المرفق العام هي تحقيق المنفعة العامة.

إن تنفيذ الأشغال العامة في هذا القرار اختلط بمهمة مرفق عام: مرفق عام إعادة التعمير بعد الحرب العالمية الثانية. ومنذ قرار Effimieff أصبحت مهمة المرفق العام عنصراً أساسياً للأشغال العامة وحتى لو تمت هذه الأشغال لمصلحة الأفراد. واعتبر مجلس الشورى في القرار Grimouard الصادر في 20-4-1956 أشغلاً عامة أعمال التحريج التي نفذها شخص عام على أملاك الأفراد الخاصة في نطاق مهمة مرفق عام، لأن المشتري أنشأ مرفقاً عاماً هدفه للحفاظ على الثروة الحرجية في فرنسا.

وأيضاً أعمال تدعيم الأبنية للخاصة المتداعية التي تهدد بالانهيار على نفقة أصحابها من قبل البلدية وذلك في نطاق مهمة مرفق عام قرار Mimouni الصادر في 12-4-1957 بنفس المعنى¹.

وكما ذكرنا سابقاً هذا الاجتهاد فرضته أهداف الدولة الحديثة المرتبطة بالسياسة الاقتصادية الوطنية والمحلية. وتجدر الملاحظة إلى أن القضاء الإداري لم يتخل عن اجتهد Monségur فهو يطبق تارة هذا الاجتهاد وتارة أخرى اجتهد Effimieff.

ويجب التأكيد أخيراً أنه لكي تعتبر الأشغال أشغلاً عامة يجب أن تنفذ من قبل شخص عام، أما الأشغال التي تنفذ من قبل شخص من القانون الخاص فلا تعتبر أشغلاً عامة².

CE Ville de Thiais 21-12-1962 p. 262.

CE Desamy 19-2-1965 p. 119.

CE comm. de Villeneuve 4-5-1988 D.A. N° 402.

CE Epoux Grenet 18-5-1960.

الفرع الثاني : المنشأ العام

إن المنشآت العامة هي نتيجة الأشغال العامة مثلا الطرق العامة، الجسور، السدود، المجاري والقساطل العامة، خطوط سكك الحديد الخ...

وعرف العلامة De Laubadère المنشأ العام كما يلي:

L'ouvrage étant considéré comme l'immeuble issu ou faisant l'objet d'un travail public¹.

أي أنه اعتبر منشأ عاما البناء الذي ينتج عن الشغل العام أو بشكل: موضوعه.

إلا أن العلاقة بين الشغل العام والمنشأ العام ليست الزامية وكما رأينا في القرار Effimieff وأيضا Grimouard أن الشغل العام يتناول عقارات تخص الأفراد ولا ينتج عنه منشأ عام.

كما أن الأشغال المنفذة على منشأ عام لا تعتبر أشغالا عامة إذا تمت من قبل شخص خاص ولمصلحته الخاصة (مثلا للشخص الذي يستفيد من إجازة إشغال الملك العام) على الملك للعام².

من جهته الاجتهاد عرف المنشأ العام كما يلي:

"immeuble appartenant à une personne publique et affecté soit à l'usage du public, soit à un service public ou du moins... à un but d'utilité générale"³.

أي بناء يملكه شخص عام مخصص لتلبية حاجات الجمهور، أو لمرفق عام أو على الأقل... لغاية المنفعة العامة. هذا التعريف يوضح لنا الطابع العقاري للمنشأ العام ويؤكد أيضا أن غاية المنشأ العام هي تحقيق منفعة عامة.

الفقرة الأولى - العنصر الأول: الطابع العقاري للمنشأ العام

إن للمنشأ العام يتصل دائما بالعقار ويفهم العقار بمعناه الواسع أي العقار بطبيعته والعقار بالتخصيص، وهذا العنصر مشترك للشغل العام والمنشأ العام.

¹ A de Laubadère ouvrage précité Tome II p. 302.

² CE 11-5-1962 ymain.

³ CE 21-10-1970 Blasco. P. 548.

⁴ CE 13 7 1965 Arbez-Gindre p 442.

والعقار هو عادة جزء من الملك العام غير أن للمنشأ العام ينفصل أحياناً عن الملك العام. ولقد اعتبر الاجتهاد منشآت عامة المنشآت القائمة على الملك للخاص وأيضاً على الملكيات الخاصة.

1 — إن بعض متفرعات (dépendances) ملك الدولة الخاص هي منشآت عامة: مثلاً الطرق الزراعية التابعة لملك البلدية الخاص والمخصصة للسير العام:

CE 20-11-1964 Ville de Carcassonne p 573.

— اعتبرت منشآت عامة أيضاً الأبنية التي تم تشييدها من قبل المؤسسات العامة التي تؤمن مرفق عام الإسكان (والتي تعرف بالمساكن ذات البديل المحدود)

CE 10-3-1978 office public d'HLM de Nantes – p. 121)

والوضع مماثل بالنسبة للمنشآت التابعة لمصلحة الكهرباء خصوصاً المنشآت التي تولد وتوزع الطاقة الكهربائية¹.

2 — والملفت أن بعض المنشآت العامة تدخل في ملكية الأفراد: مثلاً الإمدادات الخاصة للماء والكهرباء والتي تربط عدلات الأفراد بالشبكة الرئيسية اعتبرت منشآت عامة² وأيضاً الطرق الخاصة التي خصصت لخدمة الجمهور والتي تؤمن صيانتها البلديات

(CE 30-11-1979 Ville de Joazeiro p. 909)

هذه القرارات تبين لنا أهمية العنصر الثاني في المنشأ العام: المصلحة العامة.

الفقرة الثانية — العنصر الثاني: المصلحة العامة

إن عنصر المصلحة العامة هو عنصر أساسي لاضفاء الصفة للعامة على المنشآت التي نفذها الأفراد على ملكهم الخاص، فبعد شرائها من قبل شخص عام وتخصيصها لهدف المصلحة العامة تصبح هذه المنشآت عامة.

CE 15-3-1961 Ville de Lavau p. 1200).

A. de Laubadère ouvrage précité Tome II p. 304.

CE 21-1-1927 cie générale des eaux D. 1928 – 3-57.

CE 13-3-1959 So. Lyonnaise des eaux p. 182.

كما أن الإنشاءات المثبتة على الطرق العامة من قبل شركات الاعلانات للدعاية (panneaux) والتي تخدم المصلحة العامة هي منشآت عامة رغم كونها ملكية شركات خاصة¹.

بعد مفهوم الأشغال العامة سنرى طرق تنفيذها.

القسم الثاني

طرق تنفيذ الأشغال العامة

إن طرق تنفيذ الأشغال العامة هي متعددة، وإلى جانب التنفيذ المباشر من قبل الشخص العام، تكلف الإدارة في أغلب الأحيان مقاولين لتنفيذ هذه الأشغال بموجب عقود إدارية: صفقة أشغال عامة أو امتياز أشغال أو عقد معونة.

إن الإدارة تحدد وتدرس الأشغال الواجبة التنفيذ بواسطة جهازها الفني أو بواسطة مكاتب خاصة بالنسبة للمشاريع الكبرى.

فيما يتعلق بالتنفيذ المباشر، إن الإدارة تلجأ إلى هذه الطريقة لتنفيذ أشغال للصيانة للمباني الحكومية وللطرق للعامة بواسطة موظفي وزارة الأشغال كما أن البلديات تستعين بموظفيها لتنفيذ بعض الأشغال بصورة خاصة جمع النفايات.

أما المشاريع الكبرى فتتخذ بواسطة المقاولين وبموجب عقود وكما رأينا تسيرم بينهم وبين الإدارة: عقود الأشغال العامة.

الفرع الأول: عقود الأشغال العامة

سندرس بإيجاز بعض العقود لأن هذا الموضوع يدخل في منهاج السنة الثانية.

¹ R Chapuis ouvrage précité p 496 Tome II Doivent être considérées comme des ouvrages publics les installations implantées sur les voies publiques par des sociétés privées telles que panneaux Ces installations servant l'intérêt général... le fait qu'elles sont la propriété de sociétés privées n'est pas une raison de leur refuser le caractère d'ouvrages publics

الفقرة الأولى: صفقة الأشغال العامة

إن صفقة الأشغال العامة هي من أهم العقود وأقدمها التي تلجأ إليها الإدارة لتنفيذ الأشغال العامة، وهي عقد إداري بتحديد القانون، ولفظة الأشغال خصوصاً باتت تتعلق بامتيازات الإدارة في اختيار المقاول وفي الرقابة والتوجيه أثناء التنفيذ، كما يلاحق المقاول أمام القضاء الإداري بسبب الإضرار التي تلحق الغير من جراء تنفيذ الأشغال العامة.

ولقد عرف العلامة De Laubadère صفقة الأشغال كما يلي:

إن صفقة الأشغال هي عقد إداري يكلف للشخص العام بموجبه مقاولاً لتنفيذ شغل عام لقاء بدل يحدد في العقد، في حين يستوفي صاحب الامتياز رسوماً مباشرة من المنفعين مقابل التقديمات، فيكون تحديد الثمن هو العنصر الذي يميز صفقة الأشغال عن عقد الامتياز¹.

نشير إلى أن قانون المحاسبة العمومية في لبنان حدد طرق اختيار المقاولين وهي: التزيم بالمناقصة العمومية التي تراعي ثلاثة مبادئ أساسية (العلائية، المنافسة والمساواة)، وعلى الإدارة أن تعلن عن المناقصة في الجريدة الرسمية وثلاث صحف يومية قبل موعد التزيم بخمسة عشر يوماً وبعد تحديد الشروط في دفتر الشروط: دفتر الشروط العامة المفروضة على ملتزمي الأشغال العامة ودفتر الشروط الخاصة الخاص لكل صفقة.

إن التزيم يتم أيضاً بالمناقصة المحصورة حيث تحصر المناقصة بين عدد محدود من المشتركين.

أما التزيم بطريقة استرجاع العروض فهو يقضي بتبليغ بعض التجار فقط وإعلامهم عن نية الإدارة بإجراء التزيم. كما يحق للإدارة عقد الصفقات بالتراضي (المادة 147 من قانون المحاسبة العمومية)، وأخيراً أجازت المادة 151 منه عقد الصفقات بموجب فاتورة إذا كانت قيمتها لا تتجاوز (750,000) ليرة لبنانية - في

A de Laubadère, ouvrage précité p (315). le marché de Travaux publics est un contrat administratif par lequel une personne publique charge un entrepreneur d'exécuter un travail public moyennant le paiement d'un prix. On rappelle que le mode de rémunération consistant dans le paiement d'un prix caractérise d'une manière générale les marchés et les différencie des concessions dans lesquelles le contractant est rémunéré par des redevances qu'il perçoit lui-même sur les usagers. C'est ce mode de rémunération qui différencie le marché des T P de la concession de T P.

فرنسا حدد المرسوم الصادر في 1990-7-3 هذا المبلغ بـ (300,000) فرنك فرنسي.

تجدر الملاحظة إلى أن طرق التلزم في فرنسا مشابهة للطرق المعتمدة في لبنان، إلا أن المشرع الفرنسي طور قانون المناقصة العمومية وللحفاظ على مبدأ المناقصة وعلى المساواة بين المناقصين سمح لهم بتقديم مراجعة مستعجلة *référé précontractuel* لوقف تنفيذ العقد في حال مخالفة شرط العلنية من قبل الإدارة: (Loi du 29-12-1993 article L.23).

الفقرة الثانية: امتياز الأشغال العامة

إن امتياز الأشغال العامة لا يختلف عن امتياز المرفق العام الذي سبق درسه في هذا الكتاب في الفرع الرابع من الباب الأول إلا من حيث تشييد مبان معينة.

بالنسبة للقانون الفرنسي ثمة نوع آخر من الصفقات: صفقة مشروع أشغال عامة *Marché d'entreprise de travaux publics*، إن نظام هذا العقد هو بين صفقة الأشغال وامتياز الأشغال.

إن إبرام صفقة مشروع أشغال عامة يتم وفقاً لأصول التلزم العادية. بموجب هذا العقد تكلف الإدارة الملتزم ببناء وتشغيل المنشأ العام، مثلاً عقد لبناء واستثمار معمل للنفايات لقاء ثمن تدفعه الإدارة.

CE 26-11-1971 Société des fertilisants humiques p. 723.

الفقرة الثالثة: عقد المعونة

عرّف العلامة Chapus عقد المعونة كما يلي:

ثمة عقد معونة عندما توافق الإدارة صاحبة الشغل على عرض (شخص خاص أو عام) بتقديم مساهمة لتنفيذ شغل عام يستفيد منه:

(Il y a offre de concours lorsqu'une personne privée ou publique propose au maître de l'ouvrage, qui a accepté, une contribution à l'exécution d'un travail public auquel elle a intérêt. (Chapus ouvrage précité tome II p. 557).

بالنسبة لطبيعة المساهمة قد تكون عينيه كان يقدم المالك للبلدية المساحات الضرورية لإنشاء الطرق العامة أو لبناء مدرسة، أو نقديّة مثلاً للمساهمة في نفقات بناء المنشأ العام، أو أخيراً تقديم الخدمات.

أما شروط العقد فهي:

— يجب أن لا يقبل العرض المقدم إلى صاحب المشروع (شخص عام، أو شركة صاحبة امتياز) عطاء موز مثلاً بيع العقار أو بعض المعدّات بسعر متدن جداً وحتى دون مقابل كما في حالة الهبة.

— وأن يتعلق العرض بتنفيذ شغل عام يستفيد منه عارض المعونة.

في ما خص الطبيعة القانونية لعقد المعونة يتفق الفقه والاجتهاد على اعتباره عقداً إدارياً لارتباطه بشغل عام، إذ يقول العلامة De Laubadère¹:

“L'offre de concours est un contrat administratif. La jurisprudence a toujours fondé cette affirmation sur la référence à la loi de pluviôse an VIII c'est-à-dire sur l'analyse de l'offre de concours comme se rattachant à une opération de travail public”

والعلامة Chapus له أيضاً نفس الرأي².

Il s'agit d'un contrat administratif en raison de sa relation avec l'exécution de travaux publics, et depuis plus d'un siècle la jurisprudence le reconnaît comme tel sans réserve³.

ولعقد المعونة مميزات خاصة في القانون الإداري إذ يحق لمقدم العرض سحب عرضه قبل موافقة الإدارة، لكن بعد موافقة الإدارة لا يحق له سحبه أو تعديله إذ يصبح العقد عقداً مبرماً⁴.

وكما يقول العلامة de Laubadère ان عقد المعونة هو عقد احادي ويعود للإدارة بعد موافقتها على العرض ان تتراجع عن العقد. ولقد اعتبر ان للإدارة حرية تقدير ملاءمة المشروع⁵.

1 A de Laubadère ouvrage précité p. 312 Tome II.

2 R Chapus ouvrage précité p. 558. Tome II.

3 TC 27-5-1876 de chargère D 1877-3-15.

4 CE 4-11-1959 Fourcade p. 942.

5 CE 3-2-1939 Malaquin p. 154.

CE 15-2-1989 M^r cudel-cury RDP b 1795.

CE 17-6-1996 – Langellier-Bellevue p 405.

إن تراجع الإدارة يؤدي إلى بطلان العقود دون أن يترتب ذلك أي تعويض لمقدم للعرض إلا إذا تسبب خطأ الإدارة بعدم تنفيذ العقد².
كما يحق لمقدم العرض استرداد اللومائل التي وضعها بتصرف الإدارة في حال خالفت هذه الأخيرة شروط العقد:

CE 13-1-1950 SNCF/ chambre de commerce de Perpignan

الفرع الثاني: علاقة الإدارة بمنفذي الأشغال العامة

كما سبق وذكرنا يعود للإدارة، وعملا بالامتيازات التي تتمتع بها، الإشراف والرقابة على أعمال الملتزمين وإعطائهم توجيهات لتنفيذ بنود العقد على أكمل وجه كما يحق لها تعديل شروط العقد.

بالمقابل يتمتع الملتزم بحقوق مالية كتسديد الثمن المتفق عليه وأيضا التعويضات في حال فقد العقد توازنه المالي بسبب ظروف طارئة، أو صعوبات مادية غير مرتقبة وبسبب فعل الأمر.

أما إذا أخل الملتزم بالتزاماته فيتعرض لبعض العقوبات، سنكتفي بدرس المسؤولية الناتجة عن عقد الأشغال العامة وأيضا المسؤولية عن الأعمال غير الواردة في العقد. إن المسؤولية المبنية على الخطأ تكون تعاقدية أو غير تعاقدية.

الفقرة الأولى: المسؤولية التعاقدية

هذه المسؤولية قد تترتب على الملتزم وعلى الإدارة صاحبة المشروع إذا صدر خطأ عن أحد الطرفين المتعاقدين تسبب بإلحاق ضرر بالطرف الآخر.
مثلا يكون الملتزم مسؤولا عن التنفيذ الميء للأشغال والذي تسبب بالضرر لصاحب المشروع³.

وهذه المسؤولية تبقى قائمة حتى الاستلام النهائي للأشغال⁴.
وبالنسبة لصاحب المشروع فلا تترتب عليه مسؤولية تجاه الملتزم إلا في حال الخطأ للجسيم⁵.

1 CE 28-1-1949 Ville de Saint Etienne p 44.

2 Cc 12-2-1964 Ferland p. 935.

3 CE 9-11-1984 Ferrieux p. 360.

4 CE 4-7-1980 SA Forrer et cie p 307

5 CE 31-10-1986 SA Assurance gén De France p. 614.

مثلاً تترتب مسؤولية على صاحب المشروع في حال عدم الوفاء بالتزاماته التعاقدية: كالتأخير في تنفيذ الأشغال العامة بسبب عدم إنجاز الإدارة معاملات الاستملاك¹ أو التأخير في تسليم موقع العمل أو بتغير هذا الموقع².

كما أكد مجلس الشورى أن التأخير في تنظيم وصرف الكموفات الشهرية الناشئة عن توقف الورشة من إجراء حوادث وعوامل غريبة عن فعل المتعهد يستوجب التعويض عليه.

قرار صعب/الدولة 1995-3-8 م.ق. 1 رقم (9) ص 360 وتجدر الإشارة الى أن الاجتهاد كرس حق الادارة صاحبة المشروع بوضع شرط يعفيها من المسؤولية تجاه الملتزم غير أن هذا البند يفسر حصرياً

CE 16-2-1966 Vve Loor p 117

وهذا البند يعطل في حال الخطأ للجسيم من قبل الادارة

CE 20-3-1968 Soc. Constructions générales et fondations p. 1003.

الفقرة الثانية: المسؤولية غير التعاقدية

إن المسؤولية للمبينة على الخطأ تكون أيضاً غير تعاقدية، مثلاً في حال صدر خطأ عن المهندس المرتبط بعقد مع صاحب المشروع لمراقبة تنفيذ الأشغال، تسبب بضرر للملتزم غير المرتبط بعقد مع هذا المهندس، إذن لا يوجد عقد بين المهندس والملتزم لكن كليهما متعاقد مع الادارة صاحبة المشروع، لذا تكون المسؤولية المترتبة على المهندس تجاه الملتزم غير تعاقدية إلا أنها تبقى من اختصاص القضاء الاداري لأنها تتعلق بتنفيذ أشغال عامة³.

وحسب المادة 1792 من القانون المدني الفرنسي أن المهندسين والمقاولين وحتى المهندسين المستشارين يكونون مسؤولين عن الاضرار للخطرة التي قد تحصل للبناء في مدة العشر سنوات التي تلي تسليم البناء.

وفي لبنان تنص المادة 668 م.ع. والمثبته بالمادة 1792 م.ف على ما يلي:
إن المهندس أو مهندس البناء أو المقاول اللذين يستخدمهم صاحب الأمر مباشرة يكونون مسؤولين في مدة السنوات الخمس التي تلي إتمام البناء أو المنشأ الآخر الذي أداروا أعماله أو قاموا بها إذا تهدم ذلك للبناء أو المنشأ كله أو بعضه

¹ م. ش. الدولة/ باخوس 1962-10-24 م. 1 1963 ص 51.

² م. ش. 1953-12-9 مجلة المحامي 1954 ص 193.

³ CE 21-10-1966 Berne p. 562

أو تداعى بوجه واضح للمقوط من جراء نقص في اللوازم أو عيب في البناء أو في الأرض.

وإذا كان مهندس البناء لم يدر الأعمال، فلا يكون مسؤولاً إلا عن العيب الذي ظهر في الرسم الهندسي الذي وضعه. وتبتدئ مهلة السنوات الخمس من يوم استلام العمل. ويجب أن تقام الدعوى في خلال ثلاثين يوماً تبتدئ من يوم تحقق الأمر الذي يستلزم الضمان وإلا كانت مردودة.

خلفاً للقانون الفرنسي للذي ساوى بين المهندسين والمقاولين بالنسبة للمسؤولية العشرية، ميز القانون اللبناني بين مسؤولية المهندسين التي نصت عليها المادة 668 م.ع. وهي خمس سنوات ومسؤولية ملتزمي الأشغال العامة التي نص عليها دفتر الشروط العامة المفروضة على ملتزمي الأشغال العامة وهي عشر سنوات. حسب المادة 47 التي تنص على ما يلي:

"إن مدة الاستلام المؤقت هي في حال عدم الاتفاق عليها ستة أشهر بالنسبة لأعمال الصيانة وتجليس الأرض (terrassements) وتثبيت سطح الأرض (chaussées d'empierrement) وستة لأعمال الفنية.

وتسري هذه المهلة من تاريخ الاستلام المؤقت، يبقى خلالها الملتزم مسؤولاً عن المنشآت وعن صيانتها.

بانتها هذه المهلة يتم الاستلام النهائي وحتى بعد إعادة الكفالة للملتزم عند الاستلام النهائي يبقى الملتزم مسؤولاً ولمدة عشر سنوات عن عيوب البناء الخفية التي تظهر خلال هذه المدة".

ولقد اعتبر الفقه والاجتهاد أن الطعن في المسؤولية الذي وضع لمصلحة صاحب المشروع يبقى من اختصاص القضاء الإداري حتى لو انتقل المنشأ العام إلى شخص عادي لأن حق الطعن ينتقل لمن انتقل إليه المنشأ العام وحتى لو كانت للدعوى بين شخصين من القانون الخاص¹. وأيضاً:

CE 6-1-1961 Soc. Mobil-oil France p. 10.

¹ R Chapus ouvrage précité p 531 Tome II: La responsabilité en cause est ainsi instituée, non seulement à l'égard du maître de l'ouvrage, mais aussi à l'égard des acquéreurs de l'ouvrage. L'action en responsabilité dont ils peuvent être l'objet est en effet attachée à l'ouvrage, elle est transmise avec lui et la juridiction administrative reste compétente pour en connaître, même si elle est exercée par un acquéreur privé et oppose ainsi deux personnes privées

إن هذه المسؤولية هي غير تعاقدية فهي تتناول علاقة صاحب المشروع بالملتزمين بعد انتهاء مفعول العقد، لكن ماذا عن الأعمال الخارجة عن نطاق العقد والتي تسبب أضراراً للملتزمين؟

الفقرة الثالثة: الأعمال الخارجة عن نطاق العقد

هذه الأعمال تشمل الأعباء غير المتوقعة والأعمال الضرورية والأعمال المفيدة.

أ - الأعباء غير المتوقعة

هذه النظرية حسب العلامة Delvolvé هي خاصة بصفقات الأشغال العامة. ثمة أعباء غير متوقعة عندما تعترض تنفيذ العقد صعوبات مالية غير متوقعة واستثنائية وخارجة عن إرادة الفرقاء.

بهذا المعنى القرار الصادر في Rapetto CE 5-12-1990 وجاء فيه:

“... Sujétions imprévues... elles s'appliquent dans le cas où l'entrepreneur se heurte au cours de l'exécution des travaux à lui confiés à des obstacles non imputables aux parties et constitutifs de difficultés imprévues et exceptionnelles...”.

شروط نظرية الأعباء غير المتوقعة:

- 1 - يجب أن تنتج عن ظروف خارجة عن إرادة الفرقاء مثلاً صعوبات مالية؛ ظهور طبقة صخور صلبة¹.
- 2 - أو طبقة مائية غير متوقعة عند حفر النفق².
- 3 - يجب أن تكون غير متوقعة من قبل الفريقين³.
- 4 - يجب أن تكون استثنائية أي غير طبيعية⁴.
- 5 - يجب أن يصبح التنفيذ أكثر كلفة لا مستحيلاً وهذا الأمر لا يعني الملتزم من التنفيذ ويؤدي إلى إعطائه تعويضاً يغطي كامل الخسارة

.CE 2-12-1964 Port Autonome de Bordeaux

1 CE 30-7-1948 Ministre de la guerre p. 359.

2 CE 5-1-1944 Ville de Montpellier

3 CE 19-5-1943 Caisse des dépôts p. 127.

4 - م.ش. مكتب المشاريع الكبرى لمدينة بيروت م.ق. 1. رقم (2) ص 174.

CE 19-5-1943 Dumez p. 126

ب - الأعمال الضرورية

قد يتعذر أحياناً على الملتزم القيام بالالتزامات المتفق عليها في العقد دون القيام بأعمال إضافية غير واردة في العقد مثلاً بناء جدار دعم لتفادي إنزلاق التربة. هل يحق للملتزم المطالبة بالتعويض؟

أكد الاجتهاد في قرارات عديدة حق الملتزم بالمطالبة بالتعويض إذا كانت هذه الأعمال ضرورية وفقاً لقواعد المهنة والأمن الفنية حتى دون الحصول على موافقة الإدارة عملاً بإرادة المتعاقدين المشتركة:

CE 16-2-1962 so orsini-Lasartigues p. 1019.

CE 15-2-1984 Comm. D'Alsting RDP 1985 p. 224.

وأيضاً الفقه، نذكر على سبيل المثال ما ورد في كتاب العلامة Chapus الجزء الثاني صفحة 546:

Alores même que ces travaux sont exécutés par l'entrepreneur de façon spontanée... il a droit à recevoir le prix des dits travaux s'ils ont été "indispensables à l'exécution de l'ouvrage suivant les règles de l'art..."

في لبنان أيضاً أكد مجلس الشورى في القرار صعب/ للدولة الصادر في 8-3-1995 (والمذكور سابقاً) هذا للتوجه إذ جاء فيه:

"بما أن نقل التماسط (ويبلغ وزن كل منها (700 كيلو) إلى موقع تركيبها يتطلب شق طريق في جيب الجبل حتى موقع العمل.

وبما أن تنفيذ الأشغال على الشكل المبين أعلاه والموصوف في تقرير الخبراء يخرج عن إطار الالتزامات العالية المفروضة على المتعهد وبالتالي يقتضي أن تدفع الإدارة النفقات الإدارية اللازمة...".

ج - الأعمال المفيدة : يجب التمييز بين حالتين:

الحالة الأولى:

إن الأعمال تمت خلال تنفيذ أشغال عامة إلا أنها تجاوزت توقعات العقد، هناك اتجاه منذ سنة 1975 بعدم تشجيع الملتزمين على تجاوز بنود العقد وبالتالي لا يحق للملتزم المطالبة بالتعويض إلا إذا نفذ هذه الأعمال بناء لموافقة الإدارة المشفوية وإذا كانت طبعاً مفيدة!

CE 19-3-1982 cmyonde p. 671.

الحالة الثانية:

إن الأعمال نفذت استناداً لصفقة باطلة لم تراعى الأصول القانونية للتعاقد أو حتى لكون وجود صفقة.

إن العلاقة بين الملتزم وصاحب المشروع هي شبه تعاقدية، وإذا نفذت الأعمال بموافقة الإدارة للضمنية يحق للملتزم المطالبة بتعويض يساوي المبلغ الذي خسره إذا كانت الأعمال مفيدة على أساس مبدأ للكسب غير المشروع¹.

وبالنسبة للطعن بسبب الكسب غير المشروع أكد الاستاذان Vedel و Delvolvé أن هذا الطعن مقبول في القانون الإداري لأنه يتعلق بمبدأ عام ولقد كرس لأول مرة في نطاق الأشغال العامة

(CE 14-4-1961 Ministre de la construction c/ Sud Aviation.

وهذا الطعن يفترض توفر خمسة شروط:

خسارة المدعي بسبب أعمال استغلت منها المدعى عليه الكسب، الصلة السببية بين الكسب والخسارة، غياب للسبب القانوني للكسب وأخيراً عدم وجود طرق مراجعة أخرى يتصرف للمدعي

(L'action de in rem verso en cas d'enrichissement sans cause est admise en droit administratif comme découlant d'un principe général du droit Elle a d'abord été consacrée dans le domaine des travaux publics. CE 14-4-1961. Min. de la construction. l'action de in rem verso suppose cinq conditions l'appauvrissement du demandeur, l'enrichissement du défendeur, un lien de causalité entre appauvrissement et enrichissement, l'absence de juste cause, l'absence d'autres actions à la disposition du demandeur. Elle conduit à condamner l'enrichi à rembourser à l'appauvri les dépenses utiles qu'il a exposées...)²

بنتيجة هذه المراجعة يسترد المدعي المصاريف المفيدة التي أنفقها لمصلحة المدعى عليه.

CE 17-5-1963 Comm. De Monein p. 304.

CE 19-4-1974 So. Entreprise Louis Segrette p. 1057.

CE 6-5-1985 Assoc. Eurolat p. 141.

Droit administratif Vedel et Delvolvé p. 371-372.

نشير أخيراً أن الملتزم مسؤول شخصياً عن تنفيذ العقد لكن ماذا لو حصل تنازل عنه لمصلحة شخص آخر؟

الفقرة الرابعة: التنازل عن المشروع (sous-traitance)

إن القانون الفرنسي الصادر في 31-12-1975 والمعدل في 6-1-1986 سمح للملتزم بالتنازل عن المشروع أو عن جزء منه لمقاول آخر وطبعاً بعد موافقة صاحب المشروع ولهذا الأخير حرية القبول أو الرفض. غير أن قرار الرفض يبقى قابلاً للطعن بسبب مخالفة القانون أو الخطأ للماطع أو في حال تحويل السلطة.

في لبنان أيضاً وعملاً بالمادة (9) من دفتر الشروط العامة المفروضة على ملتزمي الأشغال العامة:

لا يحق للملتزم التنازل عن المشروع أو جزء منه إلا بموافقة الإدارة.

وفي كافة الأحوال يبقى مسؤولاً شخصياً تجاه الإدارة والعمان والأشخاص الثالثين.

والاجتهاد هو في نفس الاتجاه في فرنسا ولبنان.

في فرنسا أكد مجلس الشورى في القرار S° J.M Damon¹ أن هذا التنازل لا يعفي المقاول من المسؤولية تجاه صاحب المشروع، أي لا يحق له أن يتنزع بأخطاء المتنازل له.

وفي لبنان الوضع مماثل إذ ورد في القرار حاموش²:

"إن إعطاء الإدارة توجيهات لمنفذ الأشغال لا يكون لمخصه بل للعمل الذي ينفذ لمصلحتها وباسم الملتزم الأصلي الذي يظل مسؤولاً تجاهها بغض النظر عن منفذ تلك الأشغال ونوع العلاقة التي تربطه بالملتزم الأساسي إذا كان مستخدماً أو عاملاً عنده أو ملتزماً ثانوياً".

في فرنسا برر الفقه هذا الأمر بسبب الالتزام للشخصي للملتزم الأساسي عند توقيع العقد. وبهذا الخصوص يقول الأستاذ L.Richer³:

CE 25-11-1983 R.D.P (1985) S° A.J.M. Damon p. 230.

² م.ش. حاموش/ مصلحة مياه بيروت 1996-1-30.

³ L. Richer: les contrats administratifs p. 86.

Cette absence d'effet exonératoire tient à ce que la partie au contrat dont la responsabilité est en cause s'est engagée personnellement, comme c'est par exemple le cas de l'entrepreneur principal responsable pour son sous-traitant à la réalisation du dommage.

بعد المسؤولية يقتضي درس موضوع الاضرار الناتجة عن الأشغال العامة لكن قبل ذلك سننتطرق للمفعول الجانِب للأشغال العامة لما له من أهمية على المسؤولية الناتجة عن الأشغال العامة.

القسم الثالث المفعول الجانِب للأشغال العامة

كما سبق وذكرنا أن صفقات الأشغال العامة هي عقود إدارية بتحديد القانون، ولقد اعتبر الاجتهاد أن الأضرار الناتجة عن الأشغال العامة هي من اختصاص القضاء الإداري بسبب ما يسميه للفقهاء المفعول الجانِب للأشغال العامة (effet attractif de la notion de travaux publics).

ماذا عن للعقود الأخرى؟

لقد صنف الاجتهاد عقود أشغال عامة بعض العقود التي لا تنفذ أشغالاً عامة إلا أن لها علاقة بتنفيذ أشغال عامة:

(مثلاً انقرار S ° Civ. Des Néopolders في 18-3-1988) أن موضوع العقد هو، إلى جانب تنفيذ أشغال خاصة، بناء سدود لمصلحة الدولة ولهذا للسبب اعتبرت أشغالاً عامة.

— وأيضاً العقد الذي تم بين الإدارة ومهندس لرقابة تنفيذ الأشغال من قبل المقاولين¹.

— وعقد المعونة: مساهمة أحد الأشخاص مع البلدية في نفقات إنشاء منشأة عام² وحتى عقود التأمين لتغطية مسؤولية المقاولين اعتبرت عقود أشغال عامة³.

CE 15-12-1950 Mathiot p. 812.

CE 13-11-1981 Plunion p. 43.

CE 23-6-1986 S ° Centrale im. De la caisse des dépôts.

— كما اعتبرت عقود أشغال عامة عقود نقل للمواد الضرورية للأشغال العامة وتجميعها على الطرق العامة¹.

— وأيضاً العقد بين شخصين من أشخاص القانون الخاص أحدهم شركة اقتصاد مختلط. ففي القرار So. Peyrot² اعتبرت العقود بين شركة اقتصاد مختلط والملتزمين والمهندسين عقود أشغال عامة لأنها تتعلق بتنفيذ أشغال عامة.

أما بالنسبة للأضرار الناتجة عن الأشغال العامة، لقد اعتبر الاجتهاد ناجماً عن أشغال عامة كل ضرر يتصل من قريب أو بعيد بالأشغال العامة وكل ضرر كان سببه المباشر وغير المباشر لأشغالاً عامة أو منشآت عامة³.

مثلاً الأضرار الناتجة عن تدفق الأمطار إلى محل المستدعي بسبب إهمال الإدارة وتقاؤها عن اتخاذ الاحتياطات الفنية في تعبيدها أحد الشوارع وتعليته (قرار أدم).

— الأضرار الناتجة عن إهمال الإدارة إصلاح للطرق والجسور⁴.

— الأضرار الناتجة عن حريق شب في مستودع للولزم وشاحنة تستعمل في الأشغال العامة (CE 4-10-1957 p. 510 Beaufils) وأيضاً الضرر الناتج عن وقوع سلم يستعمل لتنفيذ الأشغال العامة وأدى إلى جرح أحد الأولاد

(CE 26-6-1963 Seguinot p. 400).

كما اعتبرت محكمة حل الخلافات الفرنسية في القرار Tramutta الصادر في 19-5-1958 أن الأضرار التي تصيب المشتركين في تنفيذ أشغال عامة هي أيضاً من اختصاص القضاء الإداري لأنها تتصل بهذه الأشغال.

وأخيراً اعتبر مجلس الشورى أن الضرر الذي يرتبط باستثمار المرفق الذي يستخدم المنشأ العام هو أيضاً ضرر لأشغال عامة:

(CE 27-11-1931 Lemaire S 1932-3-41 : Dommage causé par le fonctionnement du service qui utilise l'ouvrage).

¹ CE 28-8-1942 S° des autocars rouges p. 263.

² TC 8-7-1963 S° Entreprise Peyrot c/ so de l'autoroute l'estérel cote d'Azur p. 787.

³ م. ش. أدم/ بلدية بيروت م 1 (ص 188) 14-7-1961.

م. ش. عازار/ الدولة 21-4-1972 م. 1. ص 123.

⁴ م. ش. شليط/ الدولة 11-1-1961 م. 1. ص 34.

في هذا القرار ساوى المجلس بين الأضرار الناتجة عن "أعمال استثمار" والأضرار الناتجة عن المنشأ. غير أن مجلس الشورى تخطى عن نظرية أعمال الاستثمار في قرار Barbaza كما سنرى لاحقاً في مجال المرافق العامة الصناعية والتجارية وهي استثناء للمفعول الجاذب للأشغال العامة.

الاستثناء: الأضرار التي تلحق بالمستفيدين من المرافق العامة التجارية والصناعية

حالياً ينظر القضاء العدلي بالمنازعات التي تحصل بين المرافق العامة الصناعية والتجارية وبين المستفيدين بسبب ارتباطها بعقد الاشتراك وهو عقد خاص، في حين ينظر القضاء الإداري بالمنازعات بين المرافق الصناعية والتجارية والغير بسبب العلاقة بالمنشأ للعام.

هذا ما أكدته الاجتهاد ومنذ القرار D¹ Barbaze¹ وجاء فيه:

"Considérant que le concessionnaire d'un ouvrage public de distribution d'électricité a, même en l'absence de toute faute relevée à sa charge, l'obligation de réparer les dommages causés aux tiers par le fait du dit ouvrage, que l'action ouverte à ce dernier à la différence de l'action ouverte aux usagers laquelle doit en raison, des rapports juridiques naissant du contrat d'abonnement être portée devant les tribunaux judiciaires-relève en vertu de la loi du 28 pluviôse An VIII de la Juridiction administrative que le dommage invoqué résulte de l'existence même de l'ouvrage ou qu'il ait pour cause les conditions dans lesquelles le fonctionnement de cet ouvrage a été assuré par les agents du concessionnaire pour l'exploitation du service confié au dit concessionnaire".

وأيد الفقه هذه الخطوة، العلامة De Laubadère² و Delvolvé و Vedel³.

لكن قبل هذا الاجتهاد لم تميز نظرية "أعمال الاستثمار" بين المستفيد والغير وبالتالي كانت المحاكم العدلية تنظر بكافة النزاعات ولا فرق بين المستفيد والغير، ونورد على سبيل المثال للقرار المحدد⁴ وجاء فيه:

¹ CE D¹ Barbaza 15-4-1958 p. 228.

² A de Laubadère ouvrage précité.

³ G Vedel P. Delvolvé ouvrage précité p. 534

⁴ م.ش. المحدد/ مصلحة الكهرباء والنقل المشترك 1963-6-17م. 1. ص 248.

"إن المنازعات للقائمة حول نشاط المؤسسات العامة ذات الطابع التجاري: سواء منها المتعلقة بال عقود التي تجريها هذه المؤسسات أم بالاضرار اللاحقة بسبب تنفيذ أعمالها، هي من اختصاص القضاء العدلي وحده".

تخضع أيضا للقضاء العدلي نزاعات التعويض عن الاضرار الناتجة عن أشغال عامة في حال الاستيلاء والتعدي، وأيضا إذا كانت ناتجة عن خطأ شخصي صدر عن الموظف الذي يستعمل المنشأ العام، وأخيرا الاضرار الناتجة عن الآليات المخصصة للأشغال العامة.

القسم الرابع أضرار الأشغال العامة

لا بد من الإشارة بادئ ذي بدء الى أنه وعملا بالمفعول الجاذب للأشغال العامة، أخذ الاجتهاد بالمدلول الواسع للأشغال العامة. نذكر أن الضرر الناجم عن الأشغال العامة، كما ورد في عدة قرارات صادرة عن مجلس الشورى اللبناني، يشمل ما يتصل من قريب أو من بعيد بالأشغال العامة، وكل ضرر كان سببه المباشر أشغالا عامة لو منشآت عامة وسواء أكانت الأشغال منفذة حسب الأصول الفنية أم خلافا لها. وسواء أكانت هذه الأشغال منجزة أم لا.

وبهذا الخصوص كتب الأستاذ PL. Josse :

On entend par dommages de travaux publics toute atteinte portée à des personnes, à des biens ou à des droits à l'exception de l'emprise sur la propriété ou dépossession, par l'exécution ou l'inexécution d'un travail public, par la présence d'un ouvrage public ou par le fonctionnement de cet ouvrage. (P.L. Josse les travaux publics et l'expropriation p. 344)

أي أن أضرار الأشغال العامة تطل الأشخاص والأموال والحقوق باستثناء الاستيلاء. وهي ناتجة عن تنفيذ أو عدم تنفيذ شغل عام أو عن وجود أو تشييد منشأ عام.

ويجب أن يكون الضرر ناتجا عن شغل عام وليس عن شيء منقول¹.

G Vedel et P Delvolvé p 533. encore faut il que le dommage soit dû à un travail public, et non à une chose mobilière (CE 12-10 1973 C^{re} de Saint Brévin-les pins RI)P 1974 P 1137.

إن المفهوم الواسع للأشغال العامة يظهر من خلال التمييز بين الأضرار الدائمة والأضرار الطارئة.

الفرع الأول: الأضرار الدائمة

عرف العلامة De Laubadère الأضرار الدائمة كما يلي:

Les dommages permanents sont ceux qui resultent, si non indéfiniment (comme le laisserait entendre l'expression) du moins de manière durable de la proximité du travail ou de l'ouvrage. Il s'agit généralement de dommages causés à des biens (dépréciation d'une propriété) mais aussi parfois de dommages causés aux personnes (troubles dans les conditions d'existence)¹.

أي: الأضرار الدائمة هي تلك التي تنتج، ربما بصورة دائمة (كما تدل تسميتها) أو على الأقل بصورة مستمرة، عن قربها من الشغل العام أو المنشأ العام. وهي تطلّ الأموال (تتني في قيمة العقار) وأحياناً تطلّ الأشخاص (اضطرابات في الظروف المعيشية).

أما مجلس الشورى اللبناني فقد عرف الأضرار الدائمة في لقرار مدج² وجاء فيه:

"الأضرار الدائمة هي تلك التي يكون سببها مستمراً أو متجدداً لا تلك التي تكون نتيجتها مستمرة".

إذن هذه الأضرار تنتج عادة عن قربها من الشغل العام أو المنشأ العام: مثلاً أضرار ناتجة عن إنخفاض مستوى الطريق³، أو صعوبة للوصول إلى المبنى المجاور للمنشأ العام

CE 18-7-1928 Commune de corbières p. 923

وأيضاً أشغال عامة تسببت باهتداء واجهة عقار عن الطريق العام مما أدى إلى تنن في قيمته م.ش 1973-5-23 مكرزل م.ا. ص 124.

¹ Droit administratif, A de Laubadère Tome II p. 362.

² م.ش. مدج/ الدولة 1986-2-28 م.ق.ا. (رقم 3) ص 45.

³ م.ش. 1959-10-20 م.ا. 1960 ص 109.

الأضرار الدائمة تعطي للمتضرر حق المطالبة بالتعويض، لكن ما هو مبنى المسؤولية؟

الفقرة الأولى : مبنى المسؤولية

لقد أوضح العلامة Chapus هذا الموضوع بقوله:

Les dommages permanents s'analysent ainsi ... comme des charges qui, sans faute et pour le service de l'intérêt général, sont imposées délibérément à certains membres de la collectivité. Pour rétablir l'égalité rompue à leur détriment, compensation de ces charges leur est due, dans certaines conditions....

La responsabilité pour dommages permanents de travaux publics est fondée sur le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques¹

أي أن الأضرار الدائمة هي أعباء فرضت عمداً على بعض أعضاء الجماعة في سبيل المصلحة العامة ودون خطأ، ولإعادة العمل بالمساواة بينهم وبين الآخرين يقتضي التعويض عليهم وفقاً لبعض الشروط. كما هو واضح أن المسؤولية بسبب الأضرار الدائمة مبنية على مبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة.

في لبنان أكد مجلس الشورى هذه النظرية وجاء في القرار الدولة/ للبستاني الصادر في 1962-11-14 م. 1963 ص 142 ما يلي:

"حيث أن المستأنف عليها قد تعرضت بملكها للأضرار بسبب وجود الملك الى جانب الطريق العام الذي لنهار حائطها ... وحيث أن مسؤولية الإدارة تقوم في هذه الحالة على أساس المخاطر وليس على أساس الخطأ الإداري إذ أن الحادث لم ينشأ عن استعمال الطريق بل عن الجوار".

وليس على المتضرر إلا أن يثبت العلاقة السببية بين عمل الإدارة والضرر الذي لحق به كما أن المتضرر لا يستحق التعويض إلا إذا كان الضرر أكيدا وخصوصاً وجسماً.

شروط الضرر:

— أولاً يجب أن يكون الضرر أكيدا ويرد مجلس الشورى طلب التعويض إذا كان الضرر غير أكيد. ولقد ورد في القرار عيد وللدين: ما يلي²:

¹ R. Chapus ouvrage précité Tome II p. 590.

² م.ش. عيد وللدين/ مصلحة مياه زحلة 1985: 1-31 م. ق.ا. (2) ص 60 بنفس المعنى: م.ش. أبو زحيلة/ النولة 1987-3-31 م. ق.ا. (3) ص 108.

يرد طلب التعويض عن الأشجار التي تتلف في حال نزاع الحائط وانهيائه لأنه يشكل التعويض عن ضرر مرتقب حصوله في المستقبل ولكن بصورة غير أكيدة¹.

— يجب أن يكون الضرر خاصاً أيضاً أي أن يصيب شخصاً، أو أكثر والضرر الخاص محصور بمجاوري المنشأ العام، والمنشأ العام.

— أما الشرط الثالث والأهم هو أن يكون الضرر جسيماً أي غير عادي.

ولقد اعتبر الاجتهاد أن للضرر غير العادي هو الضرر الذي يفوق بحجمته الأعباء العادية التي يفرضها جوار للمنشآت العامة والأشغال العامة. مثلاً جوار الطرقات العامة¹.

ولا يستحق المتضرر أي تعويض إذا كانت أضرار الجوار طبيعية: هذا ما أكدته الاجتهاد في لبنان وفرنسا في قرارات عديدة نورد منها على سبيل للمثال: قرار حلوي/لندولة 1985-1-23 م.ق. 1 ص 45:

"إن الأشغال التي استمرت مدة سبعة عشر يوماً لم تؤد إلى تعذر الوصول إلى الفندق طيلة مدة تفوق المدة المعقولة وبالتالي تكون الأضرار المشكو منها لا تتجاوز الأعباء المألوفة التي يتوجب على مجاوري الطرقات العامة أن يتحملوا بصفتهم هذه نتائجها".

وأيضاً قرار مجلس الشورى الفرنسي الصادر في 1931-7-24

Comm. de Vic – Fezensac p. 860.

Le dommage n'excède pas les sujétions normales résultant du voisinage de l'ouvrage public.

وتجدر الإشارة إلى أن أمر تقدير جسامته للضرر متروك للقاضي الذي لا يميز بين مستفيد وشخص ثالث ويعتبر أن كل المتضررين من جوار للمنشأ العام أو المنشأ العام هم أشخاص ثالثون.

إذن يتوجب التعويض عن أضرار الجوار عندما تفوق الانزعاج العادي المفروض تحمله بفعل وجود وتشغيل منشآت عامة أو تنفيذ أشغال عامة. لكن كيف تصنف هذه الأضرار؟

¹ م.ش. مكرزل/ بلدية بيروت 1973-3-25 م.ا. ص 124.

بنفس المعنى: CE 12-3-1969 S° Photosia p. 154

... le dommage excède les sujétions que doivent supporter les riverains des voies publiques.

الفقرة الثانية : تصنيف الأضرار

لقد صنف للعلامة Chapus هذه الأضرار على الشكل التالي¹:

1 - الفئة الأولى تشمل الأضرار التجارية (préjudices commerciaux) والتي تتمثل بانخفاض، قسم الأعمال والنقص في الواردات مثلاً اعتبر مجلس الشورى الفرنسي في القرار So des gorges du Pont du diable². إن إنشاء سد على أحد للمواقع السياحية أدى الى انخفاض في أعمال للشركة السياحية التي تنظم رحلات سياحية إليه.

كما تسببت أشغال توسيع الطرق وصيانتها الى إقفال بعض المطاعم والمحلات لفترة طويلة³.

كما تسببت أشغال عامة أيضاً بقطع الطريق المؤدية الى مؤسسة لبيع السيارات نحو (21) شهراً مما أدى الى استحالة استثمارها طيلة هذه المدة⁴.

2 - الفئة الثانية هي : الإضطرابات في الظروف المعيشية والتي تنتج مثلاً عن الضجيج وازدحام السير بسبب توسيع قسم في محطة سكك الحديد⁵ أو ضجيج الطائرات⁶.

وليضاً عن الروائح الكريهة التي تنبعث من محطة لتكرير المبياه أو من مستويع للنفايات

CE 17-5-1974 C^{ass} de Bonnieux p. 295

في لبنان أيضاً اعتبر مجلس الشورى أن: توسيع لطريق العام وتشديد حائط دعم مقابل واجهة بناء المستدعي حول بيت السكن من طابق أرضي إلى طابق سفلي وحجب للنور وللرؤية والهواء⁷.

1. R. Chapus ouvrage précité Tome II p. 592-593.

2. CE 28-6-1972 Soc. Des gorges du pont du diable p. 492.

3. CE 6-3-1970 Ville de Paris p. 165.

4. م.م.س. مطر 1985 20-21 م.ق.1. رقم (2) ص 92.

5. CE 11-7-1960 SNCF c/ Goncel p. 476.

6. CE 6-2-1987 cie nat. Air-France p. 38.

7. م.م.س. 1977 12-22 للقرري/ الدولة.

وأيضاً: إن الأضرار الناتجة عن وجود حقل الرماية بالقرب من عقار تحدد من إمكانية استثماره والاستفادة منه والإقامة فيه والتنقل في مختلف أنحاءه بسبب الخطر الناتج عن استعمال أسلحة ومتفجرات¹.

3 - الفئة الثالثة: التي تتمثل في تدني في قيمة العقارات، التي تضاف أحياناً إلى الاضطرابات في الظروف المعيشية، تفتح الباب لتعويض خاص. وهذا التدني ناتج عن وجود المنشأ العام. مثلاً أن تدني سعر الفيلا للمجاورة لمفاعل نووي يشكل ضرراً خاصاً وغير عادي خلافاً للاضطرابات لنتيجة عن تشغيل المفاعل² ومجلس الشورى اللبناني هو في نفس الاتجاه إذ جاء في القرار عازار الصادر سنة 1994 والمذكور في الصفحة السابقة أن الأضرار الناتجة عن وجود حقل الرماية بالقرب من عقار تؤول إلى التدني في قيمته الشرائية. (وحقل الرماية يدخل في عداد المنشآت العامة).

وأخيراً نذكر أن على المتضرر أن يبين العلاقة السببية بين فعل الإدارة والضرر الذي لحق به، وإذا انتفت هذه العلاقة لا يترتب أي مسؤولية على الإدارة.

ثمة حالة خاصة لا بد من الإشارة إليها وهي: التغييرات التي تطرأ على السير العام (modifications apportées à la circulation générale). هذه التغييرات سواء أكانت ناتجة عن إنشاء طرق جديدة أو عن تغيير اتجاه الطرق لتعامه لا تعطي المتضرر أي تعويض مهما كانت درجة هذه الأضرار (أضرار تجارية - اضطرابات في الظروف المعيشية أو تدني في قيمة للعقارات...)³.

إلا أن لمجلس الشورى اللبناني رأياً مخالفاً وفي القرار نصورة/ المصلحة الوطنية لنهر الليطاني الصادر في 1985-12-4 م.ق. 1 ص 288 اعتبر أن:

"الإدارة تلزم بالتعويض عن أعباء النقل والانتقال الإضافية التي يتكبدها صاحب العقار المجاور للنهر التي حصلت عليه الأشغال العامة والتي أتت إلى حرمانه من قطع النهر للوصول إلى عقاره بحيث بات ملزماً بقطع مسافة إضافية قدرها عشرون كيلومتراً.

¹ م.خ. 1994-11-20 عازار / مذكرة م.ق. 1 رقم (9) ص 119.

² CE 5-4-1991 ep. Docquet-chassaing RDP 1991 p. 1143 : la perte de valeur vénale d'une villa voisine d'une centrale nucléaire constitue un préjudice anormal et spécial contrairement aux troubles résultant du fonctionnement de la centrale. (Chapus p 594).

R. Chapus ouvrage précité p 596.

الفرع الثاني : الأضرار الطارئة

ماذا يفرق الأضرار الدائمة عن الأضرار الطارئة؟

الفرق الأول هو أنه ليس للأضرار الطارئة طابع دائم إذ أنها نتيجة حادث في حين أن الأضرار الدائمة لا تحصل صدفة بل هي، كما سبق ورأينا، أعباء فرضت عمدا على بعض الأفراد لكن بدون خطأ من الشخص العام وفي سبيل المصلحة العامة، فالإدارة عندما خططت لفتح طريق عام كانت تتوقع حصول أضرار لمجاوري الأشغال العامة.

والفرق الثاني هو نظام المسؤولية، يطبق الاجتهاد نظام المسؤولية بدون خطأ بالنسبة لكل للمتضررين من جوار الأشغال العامة في حين يميز الاجتهاد بين المتضررين من الأضرار الطارئة (وهي تصيب في أغلب الأحيان الأشخاص) أي يميز بين المشتركين والمستفيدين والأشخاص الثالين. بحق للمشاركين والمستفيدين المطالبة بالتعويض عن الأضرار على أساس المسؤولية المبنية على الخطأ بينما يستفيد الشخص الثالث من معاملة أفضل إذ يبني دعواه على أساس المسؤولية بدون خطأ.

الفقرة الأولى : الأضرار اللاحقة بالمشاركين

إن المشتركين أو المساهمين هم متعهدو الأشغال وأتباعهم وأيضا بعض الأجراء المكلفين من قبل الإدارة بالمساهمة في تنفيذ الأشغال العامة وأيضا المهندسون الخ... وتجدر الإشارة إلى أن الاجتهاد توسع في تفسير صفة المساهم، ففي القرار:

So. Berrichone de transport 20-11-1987.

اعتبر مجلس الشورى الفرنسي مساهما الشخص الذي دخل حرم الورشة بموافقة المتعهد لقطع مجرى ماء عائد له وكان يعرقل التنفيذ.

إن الأضرار التي تصيب المشتركين أثناء العمل هي مضمونة بالنصوص المتعلقة بطولرى العمل، وإذا كانت هذه التعويضات غير كافية لبإمكانهم مطالبة صاحب المشروع بتعويضات إضافية. إلا أن الاجتهاد أكد أن صاحب المشروع لا يلزم بالتعويض على المشتركين إلا إذا كانت الأضرار ناتجة عن خطأ صاحب المشروع (أو للمقاول).¹

¹ C.F. 8-5-1961 Seguin... les dommages subis par les participants n'ouvrent droit à réparation que s'il est établi que lesdits dommages sont imputables à une faute du maître de l'ouvrage (ou de l'entrepreneur).

وعلى المتضرر إقامة الدليل على الخطأ، ويبقى عبء الإثبات على عاتق المتضرر حتى لو حصل الحادث بسبب أشياء خطيرة، علما أن المسؤولية في مثل هذه الحالة تبنى على أساس المخاطر¹ فما هو سبب هذا للتشدد حيال المشتركين؟ يقول العلامة Chapus أن هذا الأمر يعود إلى أن المساهمين في تنفيذ الأشغال العامة هم من المهنيين ولن حدوث الأضرار أثناء عملهم هو من مخاطر المهنة، كما أن المساهم يجني أرباحا من جراء عمله.

(Comme la Jurisprudence n'explique pas les motifs dont procède l'exigence d'une faute, on doit alors supposer que cette exigence tient à la considération que les participants à l'exécution des travaux publics sont des professionnels pour lesquels la survenance d'un dommage pendant l'accomplissement de leur service est un risque de métier. Et de plus à la considération que leur participation à l'exécution des travaux donne lieu à rémunération² .

غير أن المشترك الظرفي (Collaborateur bénévole) والذي لا يجني أرباحا يخضع لأحكام المسؤولية للمبينة على المخاطر أي لا يتوجب عليه إثبات أي خطأ: CE 27-11-1970 Appert collin (أضرار أصابت رئيس بلدية كان يقوم بتجليس الأرض مجانا بهدف إنشاء ملعب رياضي: أعفي من إثبات الخطأ).

الفقرة الثانية: الأضرار اللاحقة بالمستفيدين

المستفيد هو حسب الفقه والاجتهاد الشخص الذي يستعمل منشأ علما ويستفيد

منه:

1. l'usager d'un ouvrage public est une personne qui bénéficie d'un ouvrage public en l'utilisant. (Chapus ouvrage précité p. 585).

وحسب العلامة De Laubadère المستفيد هو الذي يستعمل فعلياً للمنشأ العام³.

مثلا الموظف الذي يستعمل مكتبه للقيام بوظيفته، المشاة وسائقو السيارات الذين يستعملون للطرق العامة.

¹ CE 16-3-1966 Soc. Des transports industriels et pétroliers p. 1125.

CE 21-6-1991 cons. Brusson, p. 1240.

² R Chapus ouvrage précité p. 578

³ A de Laubadère ouvrage précité p. 365 l'usager est celui qui utilise effectivement l'ouvrage.

لأما إذا استفاد شخص ما من المنشأ العام دون استعماله فيعد شخصا ثالثا. مثلا وضع أصحاب المنازل المجاورين للطرق العامة طالما هم في منازلهم¹. بالنسبة للطرق العامة يجب توضيح ما يلي: إذا كان المنشأ العام الذي تسبب بالضرر لا يشمل الملك العام وبالتالي غير متصل بالطريق العام، يعتبر المتضرر عندئذ شخصا ثالثا. هذا ما أكدته مجلس الشورى في القرار Sidora Tratta² وجاء فيه:

Considérant que la ligne aérienne en réparation, bien que surplombant le domaine public n'était pas incorporée à la partie de ce domaine aménagée en vue de la circulation, que par suite la dame Sidora qui marchait sur la voie publique avait la qualité de tiers et non celle d'usager vis à vis de l'ouvrage public constitué par la dite ligne.

لأما إذا كان المنشأ العام متصلا بالطريق العام فيعتبر المتضرر مستفيدا. وبهذا الخصوص جاء في القرار:

EDF/ ALLAMARGOT ما يلي³:

A la suite du creusement d'une tranchée destinée à la pose d'une canalisation d'électricité, la chaussée d'une route s'affaisse ce dont résulte un accident pour un usager de la route.

أي أن حفر خندق لتمرير إمدادات الكهرباء أدى إلى انخفاض في مستوى للطريق العام مما تسبب بحادث لمستفيد من الطريق العام.

وتجدر الملاحظة أنه يحصل جمع أحيانا بين صفة المستفيد وصفة الشخص الثالث، هذا ما بينه مجلس الشورى في القرار الصادر في Ville de 22-10-1971 Fréjus، إذ اعتبر في قضية انهيار سد Malpasset أن مدينة Fréjus جمعت بين صفة المستفيد من السد بالنسبة للأضرار التي لحقت بخطوط توزيع المياه التي يغذيها السد، وبصفة شخص ثالث بالنسبة للأضرار التي نتجت عن تضرر شوارعها ومساحاتها وبالي إنشاءاتها بسبب الفيضانات

CE 18-5-1973 Dijon p. 361.

CE Sidora Trotta 12-10-1962 p. 537.

CE S° des eaux de Marseille 26-3-1965 p. 212.

CE EDF/ cons. Allamargot 12-1-1962 P. 29.

بنفس المعنى:

C'est comme usagère du barrage qu'elle a subi les dommages causés à son réseau de distribution d'eau alimenté par le barrage. Mais c'est comme tiers qu'elle a subi la dévastation de ses rues, plages... et autres installations.

وبالنسبة للمستفيدين، يطبق الاجتهاد نظام المسؤولية على أساس الخطأ في "الصيانة العادية" أو بالأحرى على قرينة وجود خطأ، وعلى المتضرر أن يثبت للضرر والصلة بينه وبين المنشأ العام.

وتتقضي مسؤولية الدولة إذا تبين أن الصلة السببية بين الضرر والاشغال للعام غير متوفرة وبهذا الخصوص جاء في القرار للحجاري/مجلس الانماء والاعمار الصادر في 14-7-1994¹ ما يلي:

"في حال كان للضرر ناشئا عن عدم الاعتناء بالمنشأ العام أو صيانتته فإن المسؤولية تكون مبنية على عدم الاعتناء العادي أو على انعدام الصيانة العادية للمنشأ العام وعلى من يستعمل للمنشأ العام أن يثبت فقط الصلة السببية بين الضرر والمنشأ العام.

وعلى الادارة إقامة الدليل على عدم وجود خطأ أي على صيانة المنشأ العام صيانة عالية².

ويعود للقاضي الاداري للتأكد من وجود أو عدم وجود صيانة عالية مستنادا الى ظروف المراجعة.

ويقول العلامة Chapus³:

... Le juge ne cherche pas si cette anomalie est constitutive d'une faute imputable au maitre de l'ouvrage ou à l'entrepreneur.

Il se borne à la constater, en décrivant les circonstances de l'accident, et il conclut à l'existence d'un vice de conception ou d'entretien normal de l'ouvrage, ou à un défaut d'entretien normal.

للعلامة De Laubadère أيضا اعتمد نفس الرأي⁴.

¹ م. ث: الحجاري/ مجلس الانماء والاعمار م. ث. 1 (رقم 9) ص 583.

² CE 17-4-1963 Gauthier A.J. 1963 p. 570.

CE 27-6-1986 Grosperan D 87 p. 113.

R. Chapus ouvrage précité p. 580.

A. de Laubadère ouvrage précité p. 370.

ولا يثنى عن هذه القاعدة سوى استثناء واحد إذ اعتبر مجلس الشورى في القرار Buchini¹ أنه يمكن تطبيق المسؤولية بدون خطأ إذا كان للضرر ناتجا عن استعمال منشأ خطير.

Est réparable même en l'absence de faute le dommage résultant de l'électrocution d'un enfant alors qu'il escaladait un pylone supportant des lignes électriques, ouvrage particulièrement dangereux.

مفهوم للصيانة العادية:

إن الصيانة العادية هي كل التدابير والأعمال التي لا بد للإدارة المختصة من القيام بها حتى تؤمن للجمهور استعمالا واستخداما للمنشأ العام متوافقا مع الغاية التي أنشئ من أجلها، وهي أيضا التدابير الكافية لدرء الخطر وللفت أنظار الجمهور وتنبيهه إليه. (قرار العجمي وحداد/ مصلحة مياه بيروت 1997-4-3 م.ق.ا عدد (12) ص 402).

إن هذا المفهوم للذي اعتمدته مجلس الشورى اللبناني مطابق للاجتهاد الفرنسي.

ولقد اعتبر مجلس الشورى أن ثمة نقصا في الصيانة عند سقوط المشاة في حفرة كبيرة في الطريق العام².

— عند حصول حوادث سير بسبب عدم وجود إشارة لتنبيه السائق الى الخطر³.

— عند انزلاق سيارة وتدهورها على منعطف بسبب أهمل في إنشاء الطريق العام وعدم وجود حاجز واق⁴.

— وأيضا عدم اتخاذ التدابير والاجراءات الكافية وخاصة وضع إشارة تلفت الى خطورة الدخول الى المصعد المعطل واستعماله: م.ش. ورشة للمبيض/ للدولة 1996 - 3 - 5 رقم (10) ص 484.

— وانعدام للصيانة العادية لقناة ري تسبب بضرر للمنتفع من هذا للمنشأ العام (بعينو/ الدولة 1987-11-9 م.ق.ا. رقم (4) ص 249).

¹ CE Buchini 3-7-1969 CJE 1969 p. 328.

² CE Ville d'Ajaccio 9-7-1969 p. 365.

³ CE Suriano 11-12-1991 RDP 1993 p. 247.

⁴ CE S^e des autoroutes de France 25-3-1988 p. 1062.

⁵ م.ش. عبد الصمد/ الدولة 1986-2-28 م.ق.ا رقم (3) ص 55.

— وكذلك عدم صيانة الجسر تسبب بانهياره أثناء مرور شاحنة، وباضرار للمستفيد
(CE. V^e Garcia 10-5-1965 p. 164) .

الفقرة الثالثة : الأضرار اللاحقة بالأشخاص الثالثين

لقد أجمع الفقه والاجتهاد على تعريف للشخص الثالث بأنه هو الذي لا
يشترك في تنفيذ الأشغال أو في تسيير المنشأ العام ولا يستعمل هذا المنشأ ولا
يستفيد منه والذي يعتبر غريباً عنه تماماً¹.

ويتوجب التعويض على الشخص الثالث حتى في حال عدم وجود خطأ لأن
المسؤولية نحوه مبنية على المخاطر ولكي يحصل على تعويض عليه أن يثبت
الضرر والصلة السببية بين الضرر والأشغال العامة.

وبهذا الخصوص كتب العلامة Chapus:

... les tiers sont des personnes n'ayant ni la qualité de participants à
un travail public, ni celle d'usagers d'un ouvrage public. Et même en
l'absence de faute, ... les tiers ont droit à réparation dès lors que le lien de
cause à effet entre les travaux ou ouvrages et le dommage est établi, c.a.d.
pratiquement dès lors que le dommage n'est pas imputable à leur propre
faute ou à un événement de force majeure².

أي يحق للأشخاص الثالثين المطالبة بالتعويض عن الضرر متى توفرت
الصلة السببية بين الضرر والأشغال أو المنشآت العامة وإذا كان الضرر غير
معزى إلى خطأ ارتكبه أو إلى وجود قوة قاهرة.

والشخص الثالث قد يكون أحد مجاوري الأشغال العامة أو المنشآت العامة
أو أحد العامة.

ولقد اعتبر مجلس الشورى شخصاً ثالثاً ويستفيد من التعويض:

— المالك المجاور للذي تضرر ملكه بسبب حريق شب في مستودع مواد تستعمل
في تنفيذ الأشغال العامة³.

— للشخص الذي صعدته التيار بواسطة خط التوتر العالي للذي يعلو مكان عمله⁴.

¹ م.ش. - نصورة/ المصلحة الوطنية لنهر الليطاني 1985-12-4 (مذكور سابقاً).

² R Chapus ouvrage précité p. 588.

³ CE 4010-1957 Beaufils p. 510.

⁴ CE 14-11-1973 EDF/ Leynaert p. 646.

— وأيضاً اعتبر شخصاً ثالثاً أحد الممارين الذي توفي بسبب صمغه نتيجة قطع خط التوتر العالي وتركه مرمياً على الأرض¹.

— ومالك البناء الذي تضرر من جراء انفجار مجرور بلدي².

وكما ذكرنا فإن المسؤولية تجاه الشخص الثالث مبنية على أساس المخاطر وتجدر الإشارة إلى أن نظرية المخاطر تتعلق بالانتظام للعلم. ولقد اعتبر مجلس المشورى أنه إذا بنى الأشخاص الثالثون المجاورون للأشغال العامة مراجعتهم على الخطأ الإداري الفني ولم يثبت وجود هذا الخطأ ترد المراجعة بالاستناد إلى هذا السبب على أن المجلس يبحث عفواً في توفر شروط المراجعة بالاستناد إلى نظرية المخاطر لتعلقها بالانتظام العام³.

ولا يعفى صاحب المشروع من المسؤولية إلا في حال خطأ للمتضرر أو القوة القاهرة وجاء في القرار عازار/ بلدية بيروت للمذكور سابقاً ما يلي:

"يرد طلب التعويض عن الأضرار الناجمة عن تدفق المياه إلى مطبعة للمستدعي من المجرور العام لأن دخول المياه إليها عائد من جهة إلى فعل شخص ثالث كان يقوم بتحويل مياه الأمطار المتجمعة في أساسات البناء الذي يشيده إلى المجرور العام ومن جهة ثانية إلى قيام المستدعي بربط مياه السقاء العائدة لبنائيه بالمجرور العام خلافاً للأصول".

ترد أيضاً مراجعة المسؤولية إذا تبين أن المستدعي لم يتخذ الحيطة اللازمة واليقظة المفروضة وتسبب بفعله في حصول للضرر المشكو منه وكان بالإمكان تفاديه⁴.

نكن من يتحمل مسؤولية الأضرار الناتجة عن الأشغال العامة؟

الفقرة الرابعة: الأشخاص المسؤولون عن

أضرار الأشغال العامة

في فرنسا أعطى القانون الصادر في 28 pluviose an VIII في مادته الرابعة لمجلس المحافظة ومن بعده للقاضي الإداري صلاحية النظر في النزاعات التي

¹ م.ش. سبر/ مصلحة كهرباء لبنان 11-6-1986 م.ق. 1 رقم (3) ص 223.

² م.ش. الصباح/ بلدية بيروت 15-5-1986 م.ق. 1 رقم (3) 116.

³ م.ش. دباغبان/ مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية 15-1-1985 م.ق. 1 ص 18 رقم 2.

⁴ م.ش. صبح/ الدولة 1995-3-8 مذكور سابقاً.

— وأيضاً م.ش. سرور/ للمصلحة الوطنية لنهر الليطاني 1987-3 م.ق. 1 رقم (4) ص 91.4

تنشأ عن الأشغال العامة (النزاعات التعاقدية وغير التعاقدية) وأيضاً في طلبات التعويض عن الأضرار ضد ملتزمي الأشغال غير أن الاجتهاد توسع في النص واعتبر أنه يمكن مقاضاة الادارة أيضاً.

أما القانون اللبناني فقد أولى المحكمة الادارية الخاصة التي أنشئت في 1954-10-30 صلاحية النظر بالدرجة الأولى في طلبات التعويض عن أضرار الأشغال العامة وكانت أحكام هذه المحكمة تستأنف أمام مجلس شوري للدولة.

إلا أن هذه المحكمة ألغيت بموجب القانون المنفذ بالمرسوم 10434 في 1975-6-14 (نظام مجلس شوري للدولة) وانتقلت صلاحيتها الى مجلس شوري الدولة - (غير أن المادة 61 من القانون 2000/227 والذي لم ينفذ بعد أعاد صلاحية النظر في طلبات التعويض عن أضرار الأشغال الى المحكمة الادارية الخاصة في الدرجة الأولى).

لكن لم يحدد القانون اللبناني الأشخاص المسؤولين عن أضرار الأشغال العامة وترك الأمر للاجتهاد الذي أكد: "أنه يعود للمتضرر من تنفيذ الأشغال العامة حق مقاضاة الجماعة للعامة صاحبة المشروع أو مقاضاة المتعهد أو الاثنين معاً بالتكامل والتضامن كونه غريباً عن العلاقة التعاقدية للقائمة بين الادارة والمتعهد. وللادارة أن تعود في كل وقت على الملتزم لمطالبته بالتعويض عما يكون قد حكم عليه به عملاً بعقد الالتزام الذي يربطها به سواء أدخل في المحاكمة أو لم يدخل فيها".

وعندما تكون المسؤولية مستندة الى نظرية المخاطر وليس الى الخطأ في التنفيذ، فإنها تترتب على الادارة دون للمتعهد، المسؤول فقط عن الأخطاء التي يرتكبها في تنفيذ الأشغال².

وهذا الاجتهاد مطابق للاجتهاد الفرنسي، نذكر على سبيل المثال القرار Ville d'orléans¹ وجاء فيه:

La victime est en droit de réclamer la réparation de ces dommages soit à l'entrepreneur soit à la collectivité maitre de l'ouvrage, soit à l'un et l'autre solidairement

¹ م.ش. الدولة/ الحجار 1995-5-25 م.ق.ا. رقم 9 ص 574.

² م.ش. دباغيان/ مجلس تنفيذ المشاريع الانشائية 1985-1-15 (مذكور سابقاً).

³ CE Ville d'orléans 4-3-1955 p. 140

CF. Ass Jeunesse et reconstruction 29-1-1971 RDP 1473.

تقدير الضرر:

وكما بينا سابقاً أن مجلس الشورى يأخذ بالممدول الواسع لمفهوم الأشغال العامة الذي يشمل الأشغال المنفذة أو الأشغال قيد التنفيذ ومما تمتنع الادارة عن القيام به من أشغال متوجبة مع الإشارة الى أن مجلس الشورى يتمتع بسلطة واسعة في تقدير الضرر، ويأخذ بالاعتبار جميع عناصر الضرر حتى للمعنوية منها وجاء في القرار ماضي واغناطيوس/ الدولة¹ ما يلي:

"إن هذا للمجلس بما له من حق التقدير وبالنظر لمجمل وقائع القضية ولعمر الضحية يقدر التعويض المتوجب للورثة عن مجمل الاضرار اللاحقة بسهم والتي تتمثل بفقدان ولدهم وبما أحدثته هذه الخسارة للأهل من اضطرابات في ظروف حياتهم:

كما أن التعويض يشمل الربح الفائت ويدخل الإيجار وأجور العمال ضمن العناصر التي تؤخذ في حساب كلفة الإنتاج وبالتالي في تحديد الربح الفائت (قرار دباغيان المذكور سابقاً).

غير أنه لا يجوز الجمع بين ثمن الأرض والربح الفائت عند تحديد التعويض عن الضرر اللاحق بعقار ما أي لا يجوز أن يتعدى ثمن العقار².

من جهة ثانية لا يجوز أن تتجاوز قيمة التعويض عن الاضرار اللاحقة بالعقار كلفة إعادة الحال الى ما كانت عليه سابقاً³.

وهذا أمر طبيعي إذ لا يجوز للمتضرر الاثراء على حساب الدولة.

وبالنسبة لتاريخ تحديد الضرر فهو يتحدد بتاريخ حصوله ونشونه كما أن هذا التعويض يسقط بمرور الزمن الرباعي.

الاختصاص

1 - كما بينا سابقاً إن طلبات التعويض عن الاضرار التي تكب بسبب الأشغال العامة هي من اختصاص القاضي الإداري وتحديداً حتى الآن مجلس الشورى. وبالنسبة لشروط تقديم المراجعة فلا تختلف عن الشروط العامة. ويتأكد القاضي الإداري من أهلية المستدعي ومصلحته وأيضاً من توفر للصفة القانونية

¹ م.ش: ماضي واغناطيوس/ الدولة 12-2-1988 م.ق.1. رقم (5) ص 40.

² م.ش. مرور/ المصلحة الوطنية لنهر الليطاني 5-3-1987 م.ق.1 رقم (4) ص 91.

³ م.ش. منلج/ الدولة 28-2-1986 م.ق.1 رقم (3) ص 45.

ويرد مجلس الشورى طلب الشاغل بدون مسوغ شرعي كما حصل في القرار
القاعي/ بلدية القليعات¹ وجاء فيه:

يفقد المستدعي الصفة القانونية للدعاء طلبا لتعويض عليه عن الضرر
اتلاحق بالفرن الذي يستثمره إذا كان عقد الإيجار قد انتهى مفعوله قبل حصول
الضرر، وإذا كان المستدعي ليس مالكا للعقار ولم يستحصل على ترخيص قانوني
للاستثمار الفرن.

2 - إنن للمتضرر من الأشغال العامة أن يطالب بالتعويض أمام القضاء
الاداري أو عندما يشكل التنفيذ المي للأشغال العامة جرما جزائيا (التسبب بالوفاة
أو بجراح عن غير قصد) يحق له تقديم دعوى المسؤولية أمام المحاكم الجزائية.
واندعوى الجزائية تقام ضد الملتزم أو مستخدميه.

هذا الخيار بين القضاء الاداري والقضاء للجزائي أكده قرار لمحكمة حل
الخلافت Doucib /Stokas الصادر في 1960-5-13 ص 864 وجاء فيه:

En cas d'accident survenu au cours d'une opération de Travaux
publics, la victime peut soit demander la réparation du préjudice subi à la
juridiction administrative en se fondant sur le caractère de travail public de
l'opération, soit lorsque l'exécution défectueuse du travail constitue un délit
pénal commis par l'entrepreneur, porter son action en responsabilité contre
celui-ci devant le tribunal répressif saisi de l'action publique. Le tribunal
répressif compétent pour statuer sur le délit, l'est également pour condamner
l'entrepreneur à réparation sur l'action née de ce délit

وكما يؤكد الفقه والاجتهاد لا يمكن تقديم دعوى جزائية مماثلة ضد أشخاص
اتقانون العام أو ممثليهم. وبهذا الخصوص يقول العلامة Chapus :

L'option ouverte dans le cas de faits délictueux... Elle ne concerne
pas au contraire les actions exercées contre les agents de l'administration tels
que les ingénieurs de travaux publics, ni bien entendu les actions formées
contre les personnes publiques elles-mêmes. (R Chapus ouvrage précité p
567).

¹ م.ش. القاعي/ بلدية القليعات 1987-3-3: م.ق.ا. رقم (4) ص 105.

الباب الثالث

التنظيم المدني

رأينا في الفصل التمهيدي من الباب الأول أن الدولة تدخلت بعد الحروب في ميادين عديدة: اقتصادية واجتماعية وصحية... وفي هذا السياق برز دور الدولة في مجال التنظيم المدني الذي أصبح ملحا لعدة أسباب: إعادة التعمير بعد الحروب والتطور الصناعي في بداية القرن العشرين الذي أدى إلى الهجرة إلى المدن وإلى ازدياد عدد السكان مما تسبب بفوضى إعمارية لا سيما في المناطق القريبة من المراكز الصناعية.

بعد ذلك ظهرت الحاجة إلى قوانين لتنظيم المدن وترتيب المناطق. للحفاظ على البيئة وعلى صحة السكان. وبهذا الخصوص أكد الاستاذان H Jacquot و F. Priet¹ أن للتنظيم المدني أهدافا عديدة: أهدافا صحية أولاً أي بتوفير ظروف عيش صحية ومريحة لسكان المدن حفاظاً على صحتهم الجسدية والمعنوية، واجتماعية لتفادي التمييز الاجتماعي بالسكن وتحقيقاً لذلك على الدولة توفير أفضل سبل العيش لمختلف المجموعات المتجاورة. وتأتي أخيراً أهداف جمالية لسكان المدن بإيجاد توازن بين الطبيعة والأبنية من شأنه إراحة النظر.

(Pour contribuer au bien-être des citoyens les urbanistes doivent poursuivre des objectifs variés. Les premiers sont d'ordre sanitaire, il s'agit de donner aux habitants de la ville des cadres de vie sains et agréables, garantie de leur santé physique et morale. Viennent ensuite les objectifs sociaux dont la réalisation doit permettre d'éviter la ségrégation sociale par l'habitat et assurer de meilleures conditions de vie pour les différents groupes de parenté de voisinage... enfin les objectifs esthétiques qui doivent tendre à assurer un certain confort visuelet notamment une certaine harmonie entre la nature et les constructions).

¹ H Jacquot et F. Priet: Droit de l'urbanisme p. 6.

نشير إلى أن الدولة الفرنسية أنشأت سنة 1991 (Ministère de la ville) في إطار سياسة اجتماعية للسكن للتشجيع على التضامن والتكافل بين مختلف الطبقات الاجتماعية.

ولتحقيق الأهداف المرجوة لا بد لقانون التنظيم المدني أن يتفاعل والعلوم الأخرى أي أن يأخذ بالحسبان بعض العوامل التي توفرها له العلوم الاقتصادية و علم الاجتماع والجغرافيا والهندسة والبيئة الخ ...

فصل تمهيدي

نشأة قانون التنظيم المدني وتطويره ومؤسساته

القسم الأول

نشأة قانون التنظيم المدني وتطويره

إن قانون التنظيم المدني هو من القوانين الحديثة إذ صدرت معظم قوانين التنظيم المدني في بداية القرن العشرين: هولندا (1901) بريطانيا (1909) فرنسا (1919) باستثناء السويد حيث صدر أول قانون سنة 1874. لكن قبل ذلك وكما يشير الاستاذان Auby et Ducos Ader¹ اعتمدت بعض المدن المتطورة في العصور القديمة (بابل - أثينا - روما) أنظمة عمرانية لتحديد علو وصيانة الأبنية المطلة على الطرق العامة.

في فرنسا ظهرت أول بولدر تنظيم بعد الثورة (Loi des 19-22 Juillet) سنة 1791 وساهم صدور قانون الاستملاك سنة 1841 في تنفيذ الأشغال العامة الكبرى، إلى أن صدر أول قانون حديث للتنظيم للمدني في (1919-3-14) هدفه ترتيب وتجميل وتوسيع المدن في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن العشرة آلاف شخص. في 1943-6-15 صدر أول قانون في مجال التنظيم للمدني ورخصة البناء تلتها قوانين عديدة: (1950-7-21 L) - (1953-8-6) في 1962-8-4 صدر القانون Malraux للترميم، وفي 1967-12-30 قانون التوجيه العقاري وفي 1976-7-10 قانون حماية الطبيعة، في 1977-7-3 صدر قانون للهندسة وتحسين جمالية الأبنية.

على صعيد التنظيم المحلي صدر عدة قوانين منها القانون الذي نظم توزيع الصلاحيات بين الدولة والوحدات المحلية (1983-7-22) وللقانون الصادر في 1985-7-18 الذي يتناول مبادئ الترتيب.

¹ J.M Auby-R Ducos-Ader. Droit administratif 4^e édition p. 304.

أما بالنسبة للبنان فلم يلت للمشرع على ذكر التنظيم المدني إلا من خلال القانون الصادر في 1939-7-8 المتعلق بحماية المناظر والمواقع الطبيعية في لبنان.

فالمادة الأولى من هذا القانون تنص على ما يلي:

تفتح في وزارة الاقتصاد الوطني (وهذه الصلاحيات إنتقلت الى وزارة البيئة) قائمة جرد عام للمناظر والمواقع الطبيعية التي يكون في صيانتها أو وقايتها مصلحة عامة سواء كان بالنظر الى الفن أو التنظيم المدني أو المباحة.

لا بد من الإشارة الى أن إدراج العقار في قائمة الجرد يحد من حق المالك بالتصرف بملكه إذ لا يحق له إجراء أي تغيير في العقار المقيد ولا إقامة أي بناء عليه.

وتؤكد المادة (12): في نطاق الأرض المصنفة كمنظر أو كموقع طبيعي لا يجوز إجراء أي عمل من أعمال التجديد أو الترميم أو البناء أو الري...

بعد ذلك تضمن الباب الثالث من قانون الاستملاك (المرسوم الاشتراعي 54/4) - في التنظيم والتجميل - من المادة 54 الى المادة 74 أحكاماً تتعلق بوضع مشاريع لتنظيم المدن والأماكن وتنفيذها مع ما يستتبع ذلك من ارتفاعات وقسود واستملاكات للعقارات التي يتناولها مشروع التنظيم والتعويضات الناتجة عنه.

إلا أن المادة 38 من قانون التنظيم المدني الصادر في 1962-9-24 ألغت هذه المواد (54 إلى 74).

وأدخلت على قانون التنظيم المدني بعض التعديلات سنة 1977 فرضتها حالة الدمار التي نتجت عن الحرب.

ونشير في هذا المجال الى المرسوم الاشتراعي رقم 8 الصادر في 1977-6-30 للذي عدل المادة 8 من قانون التنظيم المدني.

- المرسوم الاشتراعي رقم 106 الصادر في 1977-6-30 والذي قصى بتعديل قانون التنظيم المدني.

- المرسوم الاشتراعي رقم 107 الصادر في 1977-6-30 للمتعلق بترتيب منطقة الوسط التجاري.

- المرسوم الاشتراعي رقم 153 الصادر في 1977-12-31 للذي عدل المرسوم الاشتراعي رقم 107.

— المرسوم رقم 1162 للصادر في 15-4-1978 الذي صدق التصميم التوجيهي والتفصيلي العام لمنطقة الوسط التجاري في مدينة بيروت.
وفي 9-9-1983 صدر قانون جديد للتنظيم المدني بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 69 والذي عدل بالقانون رقم 89/2 في 1-5-1989.

القسم الثاني

مؤسسات التنظيم المدني

هذه المؤسسات تشمل: المجلس الأعلى للتنظيم المدني والمديرية العامة للتنظيم المدني.

1 — المجلس الأعلى للتنظيم المدني:

لقد أنشئ هذا المجلس سنة 1962 بموجب لقانون الصادر 24-9-1962 ثم أعيد تنظيمه بموجب المرسوم الاشتراعي 83/69 المعدل بالقانون رقم 89/2.

وحسب المادة الأولى من القانون 89/2 الصادر في 1-5-1989:

ينشأ مجلس أعلى للتنظيم المدني يتألف من:

- المدير العام للتنظيم المدني رئيساً.
- المدير العام لوزارة العدل أو من ينتدبه من لقضاة عضواً.
- المدير العام لوزارة الداخلية أو من ينتدبه من موظفي الفئة الثانية على الأقل من موظفي وزارة الداخلية عضواً.
- المدير العام للطرق والمباني في وزارة الأشغال العامة أو من ينتدبه من موظفي الفئة الثانية على الأقل في وزارة الأشغال العامة عضواً.
- المدير العام للإسكان في وزارة الإسكان والتعاونيات أو من ينتدبه من موظفي الفئة الثانية على الأقل من موظفي وزارة الإسكان عضواً.
- رئيس دائرة البرامج في مجلس الإنماء والإعمار أو من ينتدبه عضواً.
- نقيب المهندسين في بيروت أو من ينتدبه عضواً.
- مجاز اختصاصي في هندسة تنظيم المدن وملم بحماية البيئة عضواً.
- مجاز اختصاصي في علم الاجتماع عضواً.
- مجاز اختصاصي في الهندسة المعمارية عضواً.

يعين الأعضاء الثلاثة المجازون بمرسوم بناء على اقتراح وزير الأشغال العامة ويعين عضو رديف لكل منهم ليحل محل العضو الأصلي في حال تغيبه.

يعتبر العضو مستقلاً حكماً إذا تغيب دون عذر، هو شخصياً أو من ينتدبه، عن ثلاث جلسات متتالية، أو إذا تغيب شخصياً دون عذر عن ثلاث جلسات متتالية ولم ينتدب أحداً ليقوم مقامه ويقوم وزير الأشغال العامة والنقل بتكليف من يقوم مقامه من بين موظفي الفئة الثانية على الأقل من الوزارة التي ينتمي إليها العضو المستقيل وبعد موافقة الوزير المختص بالنسبة لوزارات الداخلية والإسكان والتعاونيات ومن بين المهندسين المسجلين في نقابة بيروت بالنسبة لنقيب المهندسين ومن موظفي مجلس الانماء والاعمار بالنسبة لرئيس إدارة البرامج.

تعتبر اجتماعات المجلس قانونية إذا حضرها أكثر من نصف أعضائه وتتخذ القرارات بأكثرية أصوات الحاضرين وعند التساوي يعتبر صوت الرئيس مرجحاً.

تلتحق بالمجلس أمانة سر دائمة تؤمنها المديرية العامة للتنظيم المدني تحدد تعويضات الرئيس وأعضاء وأمانة سر المجلس بقرار يصدر عن وزير الأشغال العامة والنقل.

صلاحيات المجلس الأعلى للتنظيم المدني:

حسب المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم 83/69:

المجلس الأعلى للتنظيم المدني هو الجهاز المختص فسي شؤون التنظيم المدني والقروي، ويتولى، بصورة خاصة، إبداء رأيه في المواضيع التالية:

- تصاميم وأنظمة للمدن والقرى وتصاميم تصنيف المناطق.
- مشاريع المراسيم الرامية إلى إنشاء للشركات العقارية و(استملاك المناطق) وإجراء الضم والفرز.
- المراجعات ضد القرارات المتعلقة برخص البناء وبالأقراز.
- مشاريع تعديل التشريع العائد لتنظيم المدن والقرى ولقانون البناء.
- يبدي المجلس الأعلى للتنظيم المدني رأيه في القضية المعروضة عليه خلال شهر من تاريخ استلامها وإذا دعت الحاجة إلى طلب معلومات إضافية، يعطى المجلس مهلة عشرة أيام إضافية، لمرة واحدة، تمري اعتباراً من تاريخ الحصول على الإيضاحات المطلوبة.

إذا لم يبد للمجلس رايه ضمن المهلة المعينة اعتبر حكماً موثقاً على القضية المعروضة عليه.

وللمجلس الأعلى للتنظيم المدني عندما يبحث في شؤون تتعلق بلدارة أو بلدية أو بعدة إدارات، أن يدعو للاجتماع ممثلين عن الادارات والبلديات ذات العلاقة بالمواضيع المدرجة على جدول الأعمال (المادة 3).

2 - المديرية العامة للتنظيم المدني:

هذه المديرية العامة التي أنشئت في نطاق وزارة الأشغال العامة والنقل أعيد تنظيمها بالمرسوم رقم 16314 الصادر في 15-5-1964 الذي عدل بالقانون الصادر في 29-3-1966.

حسب المادة الثانية من المرسوم المذكور أعلاه تشمل المديرية العامة للتنظيم المدني:

أ - للديوان وهو يتولى:

— أمانة سر المجلس الأعلى للتنظيم المدني التي تحضر جدول الأعمال ومحاضر المجلس الأعلى للتنظيم المدني ونشرها.

— أمانة سر المديرية فهي تؤمن الارتباط مع فروع التنظيم المدني في المديريات الإقليمية في وزارة الأشغال العامة والنقل.

ب - مصلحة دروس التنظيم المدني. وتشمل: (المادة الرابعة)

— دائرة تصاميم التنظيم المدني

— دائرة التخطيط

— دائرة الضم والفرز.

تتولى دائرة تصاميم التنظيم المدني جمع المعلومات اللازمة ووضع دراسات التنظيم المدني العامة والتصاميم الرئيسية والتصاميم المفصلة للمدن والقرى وبرامج المشاريع المختلفة التي تتضمن:

— وضع تقسيم مناطق السكن والصناعة، المساحات الخضراء الواجب إنشاؤها، المناطق الأثرية والسياحية.

— حفظ الأراضي اللازمة للأبنية الادارية والمساحات الخضراء والملاعب الخ.

— دراسة للمسير: الطرق العادية، تعديل التخطيط، المساحات العامة، محلات الوقوف والجسور الخ...

— تصحيح وتموين المدن والقرى بمياه الشفة.

— مشاريع المراسيم: تصديق المشاريع المدروسة (المادة 5).

تتولى دائرة التخطيط:

درس ووضع خرائط للأراضي والتخطيط والتقويم الملحوظين في مشاريع لتنظيم المدني المصدقة، بغية تطبيقها وتنظيمها وخاصة فيما يتعلق:

— بتحديد المناطق المختلفة.

— بالأراضي الخاضعة لاقامة الأبنية والمساحات المختلفة مع تعيين العقارات المنوى استملكها.

— الطرق الجديدة، تعديل التخطيط، المساحات، محلات الوقوف الخ...

— وضع التقويمات، بغية إعطاء رخص البناء (المادة 6).

تتولى دائرة الضم والفرز:

— درس طلبات الضم والفرز المقدمة من قبل الإدارات العامة والأفراد.

— تحضير مشاريع الضم والفرز والسهر على تنفيذها.

— إعطاء المقترحات المتعلقة بتنفيذ الطرق والمساحات والحدائق العامة على نفقة البلديات ومالكى الأملاك الخاصة (المادة 7).

ج — مصلحة المشاريع البلدية وتشمل:

— دائرة الطرق والمباني والهندسة الصحية.

— دائرة الاستملاك (المادة 8).

تتولى دائرة الطرق والمباني والهندسة الصحية:

— الدروس المتعلقة بأشغال الطرق والمباني المعمولة من قبل الصناديق البلدية المختلفة وتتضمن هذه الدروس:

— تنفيذ التخطيطات لمصدقة للطرق والشوارع والجدران وأشغال التبييد والتزفيت.

— الأبنية البلدية كمركز البلدية والأسواق المستوفى والانشاءات الصحية العامة والمسالخ...

— الحدائق العامة والملاعب والمدافن ..

— دروس التصحيح المتعلقة بالمدن والقرى وتتضمن هذه الدروس:

— جمع وتصريف المياه المستعملة ومياه الأمطار.

— تخطيط شبكات المجاري.

— تنقية مياه المجاري.

— جمع ومعالجة للنفايات المنزلية.

— وضع دفاتر الشروط والجدول والكشوف التقديرية المتعلقة بالمشاريع

وبتنفيذها (المادة 9).

— أما دائرة الاستملاك:

فهي تحضر ملفات الاستملاكات وسائر المعاملات تباعاً حسب ورود الطلبات المقدمة من قبل الإدارات والبلديات. وتعرض هذه الملفات على لجان الاستملاك. وعليها أيضاً مسك سجل لجميع الاستملاكات المنفذة (المادة 10).

د — فروع التنظيم المدني في المديرية الإقليمية في وزارة الأشغال العامة

والنقل.

— تتولى هذه الفروع في ما يتعلق بأشغال البلديات:

— الدرس الفني وتحضير ملفات التلزم ودفاتر شروط الأشغال المشار إليها في المادة التاسعة.

— تسليم مواقع العمل للمتزمين.

— مراقبة تنفيذ الأشغال البلدية للملزمة أو المنفذة بالأمانة، وتمييزها وتصنيف حساباتها.

في ما يتعلق برخص البناء:

— درس طلبات رخص البناء والتحقيق فيها.

— مراقبة تنفيذ الأشغال ومدى مطابقتها لرخص البناء وخاصة فيما يتعلق بالتقويم والعلو.

— ضبط المخالفات المرتكبة في البناء وتطبيق الإجراءات الكفيلة بوضع حد لها.

— إهداء النصائح إلى سكان القرى في بناء مساكنهم ومراقبة تنفيذ أشغالها ضمن نطاق أنظمة للتنظيم المدني والصحة العامة.

— وضع خرائط نموذجية، عند الاقتضاء، لمنازل السكن في القرى النائية.

في ما يتعلق بشبكة الطرق البلدية:

صيانة الطرق البلدية ومراقبة التقويم ومكافحة التعديات. (المادة 11).

إنّ كما رأينا لا يوجد في لبنان وزارة للتّخطيط المدني، رغم أهميّة الموضوع وتقتصر مؤسسات للتّخطيط المدني على للمجلس الأعلى للتّخطيط المدني والمديرية العامة للتّخطيط المدني في وزارة الأشغال العامة والنقل.

أما في فرنسا فالوضع يختلف، ولقد أنشئت أول وزارة لإعادة الاعمار والتّخطيط المدني سنة 1944، (Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme). وقبل ذلك كان التّخطيط المدني من مهام وزارة الداخلية.

سنة 1959 تحولت وزارة إعادة الاعمار والتّخطيط المدني الى وزارة للتعمير، وسنة 1966 دمجت وزارة للتعمير بوزارة الأشغال العامة فأنشئت وزارة التّجهيز، (Ministère de l'équipement) غير أنّ هذه الوزارة ألغيت بدورها لو استبدلت بوزارة كبيرة وزارة البيئة (Ministère de l'environnement et du cadre de vie) سنة 1978، وتشمل مصالح مختصة بالتّجهيز والهندسة، وبالتعمير، وبالتّخطيط للمدني وبالبيئة، واستمرت هذه الوزارة حتى سنة 1981 حيث أنشئت وزارة التّخطيط المدني والاسكان.

إلى جانب وزارة للتّخطيط المدني والاسكان، هناك مديريات مركزية: نذكر مديرية ترتيب الأراضي والتّخطيط للمدني التي أنشئت سنة 1985 وأيضاً مديرية الاسكان والتعمير.

وبتاريخ 1998-3-6 أنشئت في وزارة التّخطيط المدني والاسكان، المديرية العامة للتّخطيط للمدني والاسكان والتعمير والتي تنظر في كافة مشاكل للتّخطيط المدني وهذه المديرية نشأت من دمج مديرية ترتيب الأراضي والتّخطيط للمدني مع مديرية الاسكان والاعمار¹.

(Au sein du ministère chargé de l'urbanisme, c'est la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction qui depuis 1998 est plus spécialement chargée des problèmes d'urbanisme. Créée par un décret du 6 mars 1998, elle est issue de la fusion de la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme avec celle de l'habitat et de la construction).

نجد الإشارة الى أنّ وزارة للتّخطيط المدني والاسكان تتسق مع وزارات أخرى في ما يتعلق بالتّخطيط المدني: وزارة الزراعة والبيئة والتجارة والصناعة والنقل.

Droit de l'urbanisme H. Jacquot et F. Priet p. 45.

إضافة إلى المديرية المركزية ثمة لجان مركزية تؤولر وزارة التنظيم المدني والوزارات الأخرى نذكر على سبيل المثال: لجان المواقع (Commissions concernant les sites) لجان النشاطات الزراعية والسياحية (Commissions concernant les activités agricoles et touristiques) ولجان للصحة والأمن (Commissions d'hygiène et de sécurité).

كما توجد بعض المؤسسات على الصعيد المحلي والمناطقى للتنسيق بين البلديات والمحافظات لحل مشاكل التنظيم المدني وترتيب المناطق.

لئن بعد الاطلاع على قانون للتنظيم المدني وتحديد صلاحيات المجلس الأعلى للتنظيم المدني والمديرية العامة للتنظيم المدني، تبين لنا أن مهام التنظيم المدني تنصب على وضع تصاميم وأنظمة المدن والقرى لترتيب المناطق، وأيضاً على البناء.

سنرى في الفصل الأول: تصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقرى

الفصل الثاني : البناء

الفصل الأول

تصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقرى

حسب المادة الرابعة من قانون التنظيم المدني 83/69:

إن وضع التصاميم وأنظمة المدن والقرى ضمن الخطة الشاملة لترتيب الأراضي (Aménagement du territoire) هو إلزامي:

أ - لمراكز المحافظات والأقضية.

ب - للأماكن المصنفة أو التي تصنف مراكز اصطياف أو إشتاء وللأماكن الأثرية.

ج - للأماكن التي تحدد بمرسوم بناء على اقتراح وزير الأشغال العامة والنقل بعد استطلاع رأي المجلس الأعلى للتنظيم المدني.

يمكن وضع تصاميم وأنظمة المدن والقرى لأية منطقة أو محلة أو مجموعة أهلة. يجوز جمع عدة أماكن في منطقة تنظيم مدني على أن تكون هذه الأماكن موضوع تصميم ونظام واحد.

القسم الأول

التصاميم والأنظمة

التصميم هو المستند المخطط، أما النظام فهو النص.

تصدق وتصبح نافذة التصاميم وأنظمة المدن والقرى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الأشغال العامة دون عرضها على رأي مجلس شورى الدولة (المادة 12) وهذا النص هو مطابق لنص المادة (11) من قانون التنظيم المدني الصادر في 1962-9-24.

وعملاً بهذه المادة اعتبر الاجتهاد أن التصاميم وأنظمة المدن تصبح نافذة بالمصادقة عليها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، مما يعني أنه لا قوة تنفيذية لتلك النصوص طالما بقيت مجرد تصاميم وأنظمة ملحوظة ولم تفتن بالمصادقة عليها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء¹.

فيما يتعلق باستشارة مجلس شوري الدولة أكد القرار تويني/ الدولة² ما يلي:

لا يستشار مجلس الشوري في المراسيم المتعلقة بتصديق تخطيط وتنظيم المدن فيما نصت المادة 47 من المرسوم الاشتراعي 59/119: "أن يستشار هذا المجلس في مشاريع المراسيم ذات القوة التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية التي ترمي إلى تطبيق القانون، لا سيما وأن قانون التنظيم المدني لا يوجب استشارة للمجلس المذكور في مثل هذا الموضوع".

في فرنسا الوضع مماثل وللتصاميم صفة الأنظمة وكل عمل إداري فهي تخضع للطعن لتجاوز حد السلطة:

Le plan d'urbanisme a la nature juridique d'un règlement administratif... comme tout acte administratif un plan d'urbanisme peut être attaqué en annulation pour illégalité par la voie du recours pour excès de pouvoir³.

والفقه هو في نفس الاتجاه⁴.

إن تصاميم وأنظمة المدن وانقرى تنقسم الى تصاميم وأنظمة توجيهية وتصاميم وأنظمة تفصيلية.

¹ م. ش. خوري/ الدولة 1987-6-9 م. ق. ا. رقم (4) ص 181 وأيضاً:

— م. ش. ورشة عبيد والانكار / الدولة 1965-5-24 م. ا. ص 184.

² م. ش. تويني/ الدولة 1970-5-13 م. ا. ص 74.

³ CE 20-5-1966 Dme Pounillon p. 355.

⁴ J.M. Auby, R. Ducos-Ader ouvrage précité p. 366

A. de Laubodère ouvrage Précité Tome (2) p. 444.

الفرع الأول : التصاميم والأنظمة التوجيهية والتفصيلية

الفقرة الأولى : التصاميم والأنظمة التوجيهية

عملاً بالمادة (7) من قانون التنظيم المدني 83/69:

يرسم التصميم والنظام التوجيهي للنطاق العام للترتيب ويحدد القواعد والاتجاهات الأساسية لتنظيم المنطقة وعلى الأخص امتداد المناطق السكنية، وهو يأخذ بعين الاعتبار للعلاقة بين التجمعات السكنية والمناطق المجاورة ثم التوازن الذي يجب للمحافظة عليه بين تطور مناطق امتداد العمران من جهة والمحافظة على للمواقع الطبيعية والنشاطات الزراعية والمناطق للحرية من جهة ثانية. كما يحدد هذا التصميم وجهة استعمال الأرض بصورة إجمالية في ضوء المصلحة العامة، ومواقع الخدمات العامة والبنية الأساسية والتنظيم للعام للنقل داخل المنطقة وبين المنطقة وخارجها، ومواقع النشاطات الانتاجية وكذلك مناطق لمتداد السكن المناسبة والأحياء القديمة التي يتوجب تصحيح محيطها.

إن التصميم التوجيهي يوجه وينسق مشاريع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات.

كما في فرنسا، في لبنان أيضاً إن للتصاميم التوجيهية العامة المصدقة بمرسوم قابلة للطعن لتجاوز حد السلطة. وتسري مدة الطعن وفقاً لأحكام قانون التنظيم المدني من تاريخ إبلاغها من أصحاب العلاقة إذا كانت تتعرض إلى ملكيتهم¹.

الفقرة الثانية: التصاميم والأنظمة التفصيلية

إن التصميم والنظام التفصيلي يحددان، ضمن إطار التصميم والنظام التوجيهي في حال وجوده، القواعد والشروط لاستعمال الأرض ضمن المنطقة بما فيه إمكانية منع البناء، ويعين على الأخص:

- 1 - حدود المنطقة الأهلة بعد الأخذ بعين الاعتبار القيمة الزراعية للأرض وإمكانية وجود تجهيزات هامة للزراعة المكثفة أو للرعي.
- 2 - وجهة الاستعمال الأساسية للأراضي لو النشاطات الانتاجية في كل منطقة.

¹ م. ش. فرحات/ ثنولة - بلدية بكفيا 1970 - 3 - 12 م. 1. ص 74.

3 - عوامل الاستثمار المسموحة للبناء في ضوء التجهيزات العامة المتوفرة أو المزمع إنشاؤها في المنطقة.

4 - المناطق المبنية التي يجب المحافظة على طابعها للخاص عند ترميم الأبنية وعند الترخيص ببناء جديد فيها وتحديد الشروط المناسبة لذلك.

5 - حدود وجهة استعمال شبكة الطرق التي يجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.

6 - حدود الأحياء أو الشوارع أو الأبنية الأثرية أو المواقع الطبيعية المطلوب حمايتها أو إبرازها لأسباب جمالية أو تاريخية أو بيئية.

7 - الأراضي التي يجب المحافظة عليها للاستثمار الزراعي.

8 - حدود وتنظيم الساحات والحدائق العامة والملاعب الرياضية والجنائن والفسحات الحرة المختلفة وما يجب الإبقاء عليه من أماكن مشجرة أو تعديله أو إنشاؤه.

9 - المناطق، وفي داخل هذه المناطق الأجزاء الواجب إعداها لنوع معين من الاستعمال أو لشكل خاص من السكن. وكذلك للمناطق التي يمنع فيها البناء بصورة مؤقتة أو نهائية.

10 - المواقع التي يجب الاحتفاظ بها للأبنية والمصالح العامة والانشاءات التي تقتضيها الحياة الاجتماعية.

11 - المناطق التي يمنع أو يسمح فيها، ضمن شروط معينة، بإنشاء مؤسسات صناعية وتجارية وسواها وتوسيع مؤسسات موجودة.

12 - المناطق الواجب ترتيبها بطريقة الضم والفرز وفقاً لقانون ضم الأراضي وفرزها في الأماكن الأهلية، أو بواسطة الشركات العقارية أو بطريقة استملاك المناطق أو غيرها.

13 - الشروط الفنية العتدة لمساحة وقياسات العقارات الموجودة الصالحة للبناء وشروط الافراز في كل منطقة.

كما يحدد التصميم والنظام التفصيلي الارتفاعات لصالح السلامة العامة والصحة والسير والتجميل والبيئة، ويمكنهما على الأخص تحديد القواعد المتعلقة بتشييد وتوجيه الأبنية أو مجموعات الأبنية والمسافات بينها واستحداث المنظورات

المعمارية والحفاظ عليها، وأحجام الأبنية وارتفاعاتها القصوى والدنيا وعدد طوابقها وتراجعاتها ووجهة استعمالها وتنظيم محيطها.

يمكن أن يتضمن التصميم والنظام التفصيلي جزءاً من البنود المذكورة أعلاه.

يمكن وضع تصميم ونظام تفصيلي لمجموعة أهلة أو لمنطقة دون أن يكون لها تصميم ونظام توجيهي، ويقوم التصميم والنظام التفصيلي في هذه الحالة مقام التصميم والنظام التوجيهي (المادة 8).

بأنسبة لتقسيم التصاميم والأنظمة إلى تصاميم وأنظمة توجيهية وتفصيلية، لا بد من الإشارة إلى أن هذا التقسيم مأخوذ من القانون الفرنسي للذي ميز بين: Plans directeurs et plans de détails.

وبهذا الخصوص: ورد في كتاب العلامة de Laubadère المذكور سابقاً ما يلي:

La distinction du plan d'urbanisme directeur et des plans d'urbanisme de détail a constitué l'innovation principale de l'ordonnance de 1958. Elle était ainsi définie par ce texte: "le plan d'urbanisme directeur trace le cadre général de l'aménagement et en fixe les éléments essentiels. Il peut être complété au fur et à mesure des besoins par des plans d'urbanisme de détail portant sur certains secteurs ou quartiers ¹.

إلا أن هذا التصنيف عدل بموجب قانون صدر سنة 1967:

Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les plans d'occupation des sols (POS) se substituent aux anciens plans d'urbanisme.

إلى جانب التصاميم والأنظمة التوجيهية والتفصيلية أضافت المادة (16) من قانون التنظيم المدني 83/69 فئة ثالثة من التصاميم ونصت على ما يلي:

يمكن لتصاميم تدعى "تصاميم تصنيف المناطق" أن تحدد في كل محلة أو مجموعة أماكن أهلة، أو منطقة، قطاعات يحتفظ بها لأنواع معينة من الاستعمال وتحدد عوامل الاستثمار المسموح بها.

A. de Laubadère ouvrage précité p. 444.

توضع هذه للتصاميم وفقاً للشروط الواردة في المواد 10-11-12 (التي تنظم التصاميم الأخرى كما سنرى فيما بعد) وتصبح نافذة بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الأشغال العامة والنقل.

الفقرة الثالثة: وضع المناطق تحت الدرس

حسب المادة التاسعة من قانون التنظيم المدني 83/69:

يمكن أن توضع تحت الدرس المناطق التي يراد وضع التصاميم والأنظمة التوجيهية والتفصيلية لها بمرسوم بناء على اقتراح وزير الأشغال العامة بعد استطلاع رأي البلدية المعنية والمجلس الأعلى للتنظيم المدني. ويحدد هذا المرسوم المنطقة المعنية.

لا يمكن اعتباراً من تاريخ نشر مرسوم الوضع تحت الدرس وطيلة مدة سنة قابلة للتجديد مرة واحدة بالصيغة ذاتها لمدة سنة أخرى، أن تمنح في المنطقة المعنية رخصة بناء ولا إجازة إفراز أو ضم وفرز، كما أنه يمنع قطع الأحراج والغابات وتغيير الأوضاع الطبيعية للمنطقة. غير أنه يمكن للإدارة وضع منطقة تحت الدرس، وبالصيغة ذاتها المتبعة أعلاه بعد انقضاء عشر سنوات على انتهاء مدة وضعها تحت الدرس أو عند حصول كوارث أو أحداث استثنائية يعود أمر تدويرها إلى مجلس الوزراء.

يمكن بصورة استثنائية منح الرخص والإجازات من السلطات المختصة بعد موافقة المجلس الأعلى للتنظيم المدني، كما يمكن الترخيص بأشغال الصيانة والترميم بعد موافقة المدير العام للتنظيم المدني.

والاجتهاد من جهته أكد في القرار سليمان/ بلدية جون¹: "أن وضع منطقة من المناطق تحت الدرس بنجم عنه عدم امكانية الترخيص بالبناء ولمدة سنة قابلة للتجديد إلا بصورة استثنائية وبعد موافقة المجلس الأعلى للتنظيم المدني الذي لم يقبذ بمهلة لاعطاء موافقته".

كما أكد مجلس الشورى أيضاً أنه لا يجوز التذرع بوضع المنطقة تحت الدرس بعد انتهاء المدة لرفض منح رخصة البناء (قرار الحركة/ بلدية كيفون الصادر في 2002-4-9 غير منشور).

¹ م.ش. سليمان/ بلدية جون 13-5-1970 م.ا. ص 96 - (ملاحظة: ثمة تطابق بين قانون التنظيم المدني الصادر سنة 1962، والقانون 83/69 بالنسبة لوضع منطقة تحت الدرس).

ولن رفع المحاذير في الترخيص بالبناء الناشئة عن مرسوم وضع منطقة ما تحت الدرس يؤدي إلى عرض الأمر مجدداً على السلطة صاحبة الترخيص في البناء (قرار أبو عضل/ بلدية بيروت الصادر في 1-28-1970).

وإذا كان العقار لا يقع في منطقة موضوعة تحت الدرس وفقاً للمادة (9) من قانون التنظيم المدني، فلا يحق لرئيس البلدية رفض إعطاء صاحبه رخصة بناء فيه بالاستناد إلى هذه المادة. وفي هذه الحالة لا يوجب القانون استطلاع رأي المجلس الأعلى للتنظيم لمدني المفروض فقط بالنسبة للعقارات الموضوعة تحت اندرس بموجب مرسوم¹.

لكن ما هي الطبيعة القانونية للأحكام المتعلقة بوضع المناطق تحت الدرس؟ لقد اعتبر مجلس الشورى أنها ليست منشئة للحقوق وإنما لها للصفة التنظيمية التي تجعل موضوعها خاضعاً لجميع ما يطرأ من تعديلات عليها². بمعنى آخر فهي تخضع لتبديل الظروف، وإذا غير النص الجديد الأوضاع التنظيمية السابقة ومنها للمناطق التي وضعت تحت الدرس، في هذه الحالة يكون القانون الجديد نافذاً منذ تاريخ العمل به.

الفرع الثاني: إعداد وتصديق التصاميم والأنظمة

الفقرة الأولى : إعداد التصاميم

حسب المادة العاشرة من قانون التنظيم لمدني 83/69:

تعد المديرية العامة للتنظيم المدني تصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقرى، تتحمل الدولة نفقات درس ووضع للتصاميم والأنظمة. غير أنه يحق للبلديات إذا توفرت لديها الأموال اجراء هذه الأعمال على نفقتها بالتنسيق مع المديرية العامة للتنظيم المدني.

كما تعرض التصاميم وأنظمة المدن والقرى، على المجالس البلدية المختصة لابتداء رأيها فيها وفقاً لقانون البلديات وعلى هذه المجالس أن تبدي رأيها فيها خلال مهلة شهر من تاريخ عرضها عليها، إذا انقضت هذه المدة دون أن تبدي المجالس

¹ م.ش. قرار عبد المسيح/ بلدية ريفون 11-29-1993 م.ق. ا. رقم (9) ص 122.

² م.ش. خوري/ الدولة ومحافظة بيروت 6-9-1970 م.ا. ص 142.

البلدية رأيتها' اعتبرت موافقة حكماً عليها. تعرض التصاميم والأنظمة بعد ذلك على المجلس الأعلى للتنظيم المدني الذي يمكنه تعديلها. (المادة 11).

تجدر الإشارة إلى أن مجلس الشورى اعتبر أن هذه المادة تشكل انتقاصاً من الصلاحيات الممنوحة للمجالس البلدية وتخالف قانون البلديات لا سيما المادة (51) التي توجب موافقة المجلس البلدي على مشاريع التصاميم التوجيهية العامة في المنطقة البلدية على أن يصار إلى عرض للموضوع على مجلس الوزراء لبحثه بالصورة النهائية في حال الاختلاف بين المجلس البلدي والسلطة المختصة، مما يتعارض مع المادة (11) التي أعطت المجلس الأعلى للتنظيم المدني الحق بتعديل التصاميم وأنظمة المدن والقرى دون التقيّد برأي تلك المجالس وجاء في قرار لاتحاد بلديات كسروان الفتوح/ بلدية ذوق ميكايل - الدولة¹ ما يلي:

"إن مضمون المادة (11) من المرسوم الاشتراعي 83/69 يتعارض مع الصلاحيات الممنوحة في المواد 49 و 51 من قانون البلديات للمجالس البلدية الأمر الذي يوجب إبطال المادة (11) المذكورة لتجاوز قانون التفويض رقم 83/36 الذي لم يخول الحكومة حق تعديل قانون البلديات".

لكن لا بد من الملاحظة إلى أن مجلس الشورى كان قد اعتبر أن رأي المجلس البلدي هو استشاري وجاء في القرار فرحات/ الدولة وبلدية بكفيا² ما يلي:

"من الرجوع إلى نص المادة العاشرة من قانون التنظيم المدني ومفهومها القانوني فيما خص المراسيم التي تصدق التصميم التوجيهي العام للمناطق، إن قرار المجلس البلدي هو استشاري ويمكن تجاوزه، إذا لم يصدر ضمن مدة شهر من تاريخ عرض التصميم عليه". (إن المادة العاشرة من قانون التنظيم المدني القديم مماثلة للمادة (11) من القانون 83/69).

أعتقد أن هذا الرأي هو الراجح لأن التصاميم تصدق بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الأشغال العامة، وإن تعليق نفاذ التصاميم حتى صدور المراسيم يعني أن مجلس الوزراء هو السلطة المسؤولة بالنهاية عن بت مشاريع التصاميم ويعود له تعديلها إذا اقتضى الأمر عند نقاش المجلس البلدي، وهذا الأمر لا يتعارض مع المادة (51).

¹ م.ش. لاتحاد بلديات كسروان الفتوح / بلدية ذوق ميكايل - الدولة 1996-1-15 م.ق.ا. رقم (10) ص 340.

² م.ش. فرحات/ الدولة - بلدية بكفيا 1970-3-12.

الفقرة الثانية: تصديق التصاميم ومفعولها

كما سبق وذكرنا تصدق التصاميم وتصبح نافذة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء (المادة 12).

ويجوز إعلاء النظر بالتصاميم وأنظمة المدن ولقري، بكاملها أو بجزء منها، وفقاً للشروط والصيغ المنصوص عليها في المواد (10-11-12) من المرسوم الاشتراعي 83/69 (المادة 13)، وهذا أمر ضروري، إذ على التنظيم المدني أن يواكب التطور الاقتصادي والتحول الاجتماعي والسكاني.

وتبقى أحكام التصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقري سارية المفعول طالما أنه لم يعد النظر بها أو لم تلغ، لا سيما تخطيطات الطرق والشوارع والساحات العامة، أما الأراضي المحتفظ بها للأبنية والمصالح العامة وكذلك الترتيبات ذات المنفعة العامة فتعود حرة إذا لم يباشر بمعاملة الاستملاك في مدة عشر سنوات ابتداء من تاريخ نشر المرسوم والنظام الذي لحظ الاحتفاظ بها (المادة 14).

فيما يتعلق بمفعول التصاميم:

عملاً بالمادة (15) من قانون التنظيم للمدني 83/69:

'يكون للتصاميم المصدقة حسب الأصول مفعول التخطيط وإعلان المنفعة العامة شرط أن تكون موضوعة على خرائط بمقياس يظهر عليه التقسيم إلى قطع، وفي هذه الحالة يرفق بالتصميم لائحة بالعقارات المصابة كلياً أو جزئياً بالتخطيط أو المحتفظ بها بكاملها أو بجزء منها للأبنية والمصالح العامة والترتيبات ذات المنفعة العامة. تبلغ فوراً نسخة عن هذه اللائحة وعن مرسوم التصديق إلى أمانة السجل العقاري لوضع الإشارة في الصحيفة العينية للعقارات.

لما التصاميم السابقة المصدقة قبل تاريخ العمل بهذا المرسوم الاشتراعي نون أن تكون اللائحة مرفقة بها فتعتبر مراسيم تصديقها نافذة بكاملها ومعمولاً بها على الرغم من عدم إيلاغ لوائح العقارات المصابة بالتخطيط أو الاستملاك إلى أمانة السجل العقاري وعدم وضع الإشارة على الصحائف العينية العقارية.

وبالنسبة للمنفعة العامة، يجب أن تتوفر فعلياً في التصاميم والآن تعرضت للبطلان لتجاوز حد السلطة. وبهذا الخصوص جاء في القرار فرحات/ الدولة المذكور سابقاً ما يلي:

"يجب إقامة الدليل على انتفاء المنفعة العامة في المرسوم الذي يعلن تصديق النظام التوجيهي للعام لاحدى المناطق في معرض مراجعة إبطاله لمسبب تجاوز حد السلطة عن طريق إساءة استعمالها. بنفس المعنى أيضاً وجاء فيه:

"بما أن الاحاطة بعيب تحويل السلطة تستدعي تحري واستقصاء بواعث وخلفيات اتخاذ العمل الاداري، فإن تبين منها مؤشرات وقرائن قوية على توسل المصلحة العامة حجاباً لمتر مصالح خاصة شكلت وحدها غاية هذا للعمل، كان من الممكن الركون الى هذه المؤشرات والقرائن، وبالتالي التسليم بأحقية وجود العيب للموجب للإبطال، أما إذا كان من المتعذر على ضوء معطيات النزاع استخلاص ما يمكن أن يشكل مثل القرائن والمؤشرات المفضية الى الأخذ بواقعة قيام عيب التحويل، فإن العمل الاداري يكون في موقعه الصحيح ويقتضي رد الطلب".

بالرجوع الى مضمون التصاميم والأنظمة نلاحظ أنها تحد من حرية المالك بالتصرف بملكه، فهي وضعت بعض الارتفاقات، كما في المواد (6-7-16) تتعلق بالتراجع ووجهة استعمال الأرض وعامل الاستثمار للمسموح للبناء... الخ.

الفرع الثالث: الارتفاقات

ثمة ارتفاقات تحد من حرية المالك وتحرمه حتى من التعويض وبهذا الخصوص المادة (17- ف 1) من المرسوم الاشتراعي رقم 83/69 تنص على ما يلي:

"إن الارتفاقات التي تفرض عملاً بهذا المرسوم الاشتراعي لحماية الصحة والسلامة العامة والمحافظة على جمال الطبيعة أو البيئة أو التي تتعلق بوجهة استعمال الأرض وعلو الأبنية وأشكالها وألوانها وعدد طولبها وللتراجع عن حدود العقار ومعدل الاستثمار السطحي وعامل الاستثمار العام والمنع المؤقت من البناء لمدة لا تتجاوز للسنتين وغيرها من الارتفاقات باستثناء تلك التي تخضع لقوانين خاصة، لا تعطي الحق في أي تعويض".

إن عملاً بهذه المادة، كل الارتفاقات المذكورة في هذا النص لا تنشئ أية حقوق بالتعويض على المالكين الذين أخضعت عقاراتهم لها.

¹ م.ش. عجاوي/ الدولة وزارة الأشغال 2001-6-28 غير منشور.

الفقرة الأولى : إرتفاعات حظر البناء

حسب الفقرة الثانية من المادة (17) من القانون 83/69:

إن الارتفاعات للمنشأة بموجب تصاميم وأنظمة المدن والقرى وبموجب تصاميم تصنيف المناطق لا تنشئ حقاً في التعويض إلا عندما يكون لارتفاع منع البناء (non aedificandi) طابع نهائي من شأنه أن يجعل قطعة الأرض غير قابلة للبناء.

وفي هذه الحالة، يتوجب تعويض يساوي نصف الفرق بين قيمة قطعة الأرض قبل إنشاء الارتفاع وبين قيمتها بعد إنشاء الارتفاع بتاريخ صدور مرسوم للتصديق.

يجب للمطالبة بالتعويض، تحت طائلة سقوط هذا الحق، في خلال خمس سنوات من تاريخ لإبلاغ المرسوم الذي صدق للتصميم أو التصنيف إلى صاحب العلاقة ويحدد هذا التعويض وفقاً لأحكام قانون الاستملاك. يجري دفع التعويض المستحق بالتقسيط على ثلاث سنوات على الأكثر تسجل إشارة الارتفاع مع قيمة التعويض الموضوع من جراء ارتفاع منع للبناء على الصحيفة لتعينية للعقار ليصار إلى تحصيله لصالح الإدارة المعنية في حال رفع إشارة الارتفاع لاحقاً لأي سبب كان.

لا بد من بعض الملاحظات بعد عرض النص، إن القانون أجاز ارتفاع منع البناء ذا الطابع النهائي الذي يحول دون إمكانية إقامة إنشاءات على العقار بصورة مطلقة. والغاية من هذا الارتفاع حماية أماكن أثرية أو مناظر طبيعية من أي تشويه من جراء أعمال بناء مجاورة لها.

— وكما هو واضح في الفقرة الأخيرة من المادة (17) بإمكان الإدارة رفع إشارة الارتفاع لاحقاً لأي سبب كان* وهذا الأمر يلغي التعويض كما أكد مجلس لشورى في القرار خاطر الدولة¹ وجاء فيه:

*إن المادة (16) من قانون للتنظيم المدني (وهي مماثلة للمادة (17) من القانون 83/69) تنص على أن لا ينشأ الحق بالتعويض عن ارتفاع منع البناء إلا إذا كان طابعه نهائياً. وإذا تبين من الملف أن ارتفاع حظر البناء الذي أصاب العقار

* م.ش. خاطر / الدولة 1993-11-4 م.ق.1. رقم (9) ص. 59.

كان طابعه نهائياً. وإذا تبين من الملف أن لارتفاع حظر البناء الذي أصاب العقار
لغني بمرسوم تكون المراجعة المتعلقة بطلب التعويض عنه قد أصبحت بدون
موضوع¹.

— إن التعويض المشار إليه في المادة (17) والذي يساوي نصف الفرق بين
قيمة قطعة الأرض قبل إنشاء الارتفاع وبين قيمتها بعد إنشاء الارتفاع، هو محجف
جداً بحق المالك!

في فرنسا أيضاً أن قانون التنظيم المدني يحرم المالك من حق التعويض
بسبب ارتفاع منع البناء في مادته (L160-5) إلا إذا تعرض الارتفاع للحقوق
المكتسبة أو إذا غير أوضاعاً سابقة نتج عنها ضرر مباشر وأكيد. هذا ما أكدته
العلامة De Laubadère¹:

L'article L 160-5 du code de l'urbanisme exclut d'une manière
générale l'indemnisation sauf s'il résulte de la servitude "une atteinte à des
droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un
dommage direct matériel et certain; "Lorsqu'une indemnité est ainsi due elle
est, sauf accord amiable, fixée par le tribunal administratif qui doit tenir
compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan.

أي أن التعويض في حال توجبه يحدد من قبل المحاكم الإدارية التي تأخذ
بالاعتبار التحمين الذي طرأ على العقار بسبب تنفيذ التصميم. والاجتهاد هو في
نفس الاتجاه².

— إن ارتفاع حظر البناء يختلف عن الارتفاعات الأخرى مثلاً توفر مساحة
دنيا في العقار لاجازة البناء عليه، نسبة الاستثمار، التراجع، للعلو الأقصى وبالنسبة
للارتفاع الأخير جاء في القرار لبي زيد/ الدولة³ ما يلي:

إن العقار لم يتقل بارتفاع منع بناء نهائي إنما تضمن إمكانية استثماره لجهة
إنشاء كابينات بحرية شرط أن لا تتعدى مستوى سطح الطريق وعليه أن الادلاء
بالمادة (16) من قانون التنظيم المدني لا يشكل مرتكزاً قانونياً يبرر الطلب

¹ A. de Laubadère ouvrage précité p. 458.

² CE 4-3-1977 So construction Simotel A.J.D.A. 1977. 313.

³ م.ش. نبي زيد/ الدولة 1998-5-12؛ م.ق. 1. رقم (9) ص. 462.

بالتعويض طالما أنه يعود قانوناً وبحسب أنظمة التخطيط رسم قواعد بناء خاصة وعامة أو شروط بناء ولارتفاعات جديدة تملئها المصلحة العامة وإن ترتب التعويض يستحق لقاء انتقال العقار بارتفاع منع بناء نهائي ليس إلا.

فيما يتعلق بارتفاع التراجع: أكد مجلس الشورى أن التراجع ينحصر في البناء وإعادة للبناء ولا يطبق على رخصة الترميم¹.

كما أن مخالفة عدم التراجع عن محور الطريق للمسافة للقانونية تستوجب فرض غرامة عملاً بالقانون الصادر في 1964-3-20².

الفقرة الثانية: ارتفاع المحلات المصنفة

هذه المؤسسات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة نظمت بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 21/ل تاريخ 1932-7-22 الذي طبق بموجب مرسومين رقم 1119 و 1120 تاريخ 1936-11-4. إلا أن المرسوم رقم 4917 تاريخ 1994-3-24 وبناء على موافقة المجلس الأعلى للتنظيم المدني عدل تصنيف هذه المؤسسات (ألغى في مائه الأولى للجدول الملحق بالمرسوم رقم 1120).

تجدر الإشارة إلى أن منح الترخيص لإنشاء مؤسسة مصنفة هو من اختصاص الإدارة الاستثنائية، غير أنه يتوجب عليها عند درس للطلب عدم مخالفة تصاميم ولنظمة المدن والقرى (المادة 8 ف 11) والا تعرض قرارها للإبطال. نورد على سبيل المثال ما جاء في القرار سعد/ الدولة:

"إن المشتري ترك للدولة حق تقدير المسافة الكافية لمنع الضرر عن الجوار فيما يتعلق بالمؤسسات المصنفة من الفئة الأولى. وهذه المسافة يمكن أن تتراوح بين عشرات ومئات الأمتار بحسب نوع المؤسسة والطبيعة الجغرافية والمناخ واتجاه الريح وسائر الظروف المحلية". (في هذا القرار حدد المجلس الأعلى للتنظيم المدني للمعاقبة بين المؤسسة المصنفة من الفئة الأولى وأقرب تجمع سكني بألف متر)³.

¹ م.ش. حنا/ بلدية عين الفخار 1970-3-12.

² م.ش. بارد/ بلدية بزبدین 1970-3-21 م. 1 ص 97.

³ م.ش. سعد/ الدونة 1997-5-29 م.ق. 1. رقم (12) ص 541.

وكما يؤكد للقاضي الخليل¹:

إن شرط الأبعاد عن المساكن هو شرط مستقل بحد ذاته مهما كانت التدابير المتخذة للسلامة والصحة والسكينة العامة عند إصدار الترخيص بإنشاء واستثمار المحلات المصنفة.

أما المحلات المصنفة من الفئة الثانية فيجب إنشاؤها في منطقة صناعية وبالتالي إن قرار الترخيص بإنشاء محل مصنف من الفئة الثانية في منطقة معينة يكون مخالفاً لأحكام المرسوم التنظيمي الذي لم يلاحظ منطقة صناعية لإنشاء مثل هذه المحلات².

إضافة إلى ذلك، لا يمكن الترخيص باستثمار المحلات المصنفة من الفئة الثانية إلا إذا اتخذت التدابير اللازمة لتلافي المخاطر المتعلقة بالأمن وطيب الهواء ومنع الإزعاج (قرار متي/ الدولة - وزارة الداخلية 1996-6-19 م.ق. 1 رقم (10) ص 712).

يكون الترخيص دائماً أو مؤقتاً. ولقد اعتبر مجلس الشورى أنه يجوز الترخيص لمدة معينة إذا كان المراد افتتاح محل في أرض يتوقع حدوث تغيرات في جوارها فيما يتعلق بشروط للسكن أو طريقة استعمال الأمكنة. ويمكن تجديد الترخيص أو منحه على وجه نهائي بمقتضى قرار يصدر بنفس الطريقة (قرار مالك/ الدولة 1996-3-6 م.ق. 1 رقم (10) ص 487. بذات المعنى: م.ش. الشركة الوطنية لصناعة المتعلبات والألبان / الدولة تاريخ 1996-1-23).

وإذا صدر تنظيم جديد لا يجوز إقفال المؤسسة المصنفة إلا بعد إنذار صاحب الحق المكتسب بالاستثمار بوجوب تلافي المحاذير والتقييد بالشروط القانونية الجديدة وإعطائه مهلة لذلك يمكن الإدارة بعد انقضائها أن تعتمد إلى إقفال المحل المصنف، إذا لم يزل صاحب الحق بالاستثمار المحاذير ولم يتقيد بالشروط القانونية³.

وإذا أعطت الإدارة ترخيصاً غير قانوني ثم ألغته يتوجب عليها التعويض بسبب خطئها. وبهذا الخصوص ورد في القرار شاهين ورفاقه/ الدولة⁴ ما يلي:

¹ م.ق. 1. رقم 12 ص 410.

² م.ش. صفيير/ الدولة - حبيقة 1993-4-1 م.ق. 1. رقم (7) ص 252.

³ م.ش. موسى/ الدولة 1992-4-13 م.ق. 1 رقم (6) ص 362.

⁴ م.ش. شاهين ورفاقه/ الدولة 1996-11-21 م.ق. 1 رقم (12) ص 112.

"إذا أخطأت في إعطاء ترخيص باستثمار معمل للي لصب أحجار الباطون ثم أبطل هذا الترخيص فإن هذا الأمر يترتب مسؤولية على عاتق للدولة".
وأخيراً نشير إلى أنه يحق للأشخاص الثالثين الاعتراض على قرار الترخيص بالاستثمار. هذا ما أكدته مجلس الشورى في القرار حمسين/ الدولة - دقناش¹.

"إن حق الاعتراض الذي يستهدفه أهل الجوار ضد الاستثمار المرخص به يظل قائماً ومقبولاً حتى بغير نص صريح لتعلقه بمبدأ المحافظة على قانونية الأوضاع وتأميناً للصالح العام...".
في القانون الفرنسي ان الوضع مماثل فيما يتعلق بالمحلات المصنفة ويقول الاستاذان Ducos-Ader و Auby:

Toutes les autorisations administratives requises en matière de construction ou d'utilisations des immeubles doivent être appréciées par rapport au plan d'urbanisme... il en est de même en matière de création d'établissements dangereux, incommodes ou insalubres...

CE 1-7-1959 Piard R 413².

أي يجب تقدير طلبات الترخيص ... لإنشاء المحلات المصنفة وفقاً لتصميم التنظيم المدني.

الفقرة الثالثة: إرتفاق تخطيط الطرق

إن الفقرة الخامسة من المادة (8) من القانون 83/69 تطرقت كما سبق وبيننا إلى موضوع 'حدود وجهة استعمال شبكة الطرق التي يجب الإبقاء عليها وتعديلها أو إنشاؤها'.

وبخصوص إرتفاق تخطيط للطرق نصت المادة 37 من قانون الاستملاك 91/58 (والمادة 51 من القانون 54/4) على أن:

تضم إلى الأملاك العمومية العقارات وأجزاؤها الدخلة في نطاق تخطيط إنشاء الطرق والمساحات العامة أو توسيعها وإذا لم يتجاوز القسم للمقتطع منه 25% من مساحة العقار يتم دون تعويض.

¹ م.ش. حمسين/ الدولة - دقناش 1998-2-4 م.ق.1، رقم 13 ص 291.

² J.M. Auby et R. Ducos-Ader ouvrage précité p. 376-7.

وهذه القاعدة تطبق في إنشاء الطرق بما فيها الأوتومسترادات والمساحات العامة.

إن قاعدة الربع المجاني تطال العقارات المبنية وغير المبنية (راجع قاعدة الربع المجاني في الفصل الأول من الباب الثاني المتعلق بالاستملاك).

الفقرة الرابعة: عقوبة مخالفة التصاميم والأنظمة

حسب للمادة (36) من القانون 83/69:

إن جميع الأشغال المنفذة خلافاً لأحكام التصاميم والأنظمة النافذة يجب أن تهدم أو أن يجعلها للمخالف منطبقة على أحكام القانون بعد إنذار تحدد فيه مهلة للتنفيذ يوجهه إلى المخالف رئيس السلطة التنفيذية في البلدية أو المحافظ أو للقائم مقام حيث لا يوجد بلدية، إذا لم يرضخ للمخالف في نهاية المهلة تنفذ حكماً على نفقته ومسؤوليته الأشغال اللازمة لإزالة المخالفة. يحدد المبلغ المتوجب من قبل السلطة التي وجهت الإنذار ويحصل من قبل دوائر الضرائب في وزارة المالية وفقاً للقواعد المتبعة في جباية الضرائب والرسوم. يعاقب المخالف عدا ذلك بغرامة وبالحبس من يوم إلى (15) يوماً أو بإحدى هاتين العقوبتين.

القسم الثاني **عمليات التنظيم المدني**

سنرى في هذا القسم: الافراز — الضم والفرز — والمقايضة والايجاز.

الفرع الأول : الافراز

في البداية كانت عملية الافراز عملية خاصة لكن بعد صدور القوانين الحديثة للتنظيم أصبحت هذه العملية مرتبطة بالتنظيم المدني نسبة لتدخل الادارة في الافراز.

مفهوم الإفراز:

حسب للمادة (27) من المرسوم الاشتراعي 83/69:

تشكل إفرزاً كل عملية يكون موضوعها تقسيم عقار أو عدة عقارات إلى قطع.

إما إذا كانت الغاية من الافراز إزالة شيوخ ناتج عن إرث أو حاصل قبل تاريخ 30-6-1977 فيطبق للحد الأدنى لمساحة وقياسات القطع الموجودة الصالحة للبناء للعائنة للمنطقة الواقع فيها العقار موضوع الافراز مع التقيد ببقية الشروط التنظيمية للفرز في المنطقة، وتعرض للمعاملة على الدوائر الفنية المختصة لبدء الرأي قبل البت بها للتأكد من توفر هذه الشروط. لا يمكن ان تتجاوز عدد للقطع عدد لتورثة في الحالة الأولى أو عدد الشركاء في الحالة الثانية.

في القانون الفرنسي عرف للفقه الافراز كما يلي:

Le lotissement est l'opération qui consiste à diviser une propriété foncière en plusieurs lots destinés à recevoir des constructions.

(F. Priet H. Jacquot - ص 415).

الفقرة الأولى : إجازة الافراز

يخضع الافراز لإجازة مسبقة تعطى بموجب قرار يصدر عن المرجع المختص.

حسب المادة (33) : تصدر الإجازة بالافراز عن المديرية العامة للتنظيم المدني أو عن الدوائر والأقسام التابعة لها في مراكز للمحافظات والأقضية أو عن الدوائر الفنية في بلديتي بيروت وطرابلس. عندما ترى المديرية العامة للتنظيم المدني أو الدوائر الفنية في بلديتي بيروت وطرابلس انه يجب رفض طلب الافراز في المناطق غير المنظمة لأن مشروع الافراز يقع في منطقة بعيدة عن الأماكن السكنية أو في منطقة حرجية أو في منطقة ذات مناظر طبيعية مميزة، أو انه يجب تعليق إعطاء الإجازة على تنفيذ ترتيبات أو أشغال تختلف بطبيعتها أو بأهميتها عن الترتيبات والأشغال العادية، يبت في الأمر بعد استشارة المجلس الأعلى للتنظيم المدني.

في فرنسا الإجازة تصدر عن المحافظ، رئيس البلدية، رئيس المؤسسة العامة للتنسيق البلدي حسب الحالة.

La décision (autorisation de lotir) est prise suivant les cas par le maire, le président de l'EPCI ou le préfet H. Jacquot- F Priet p. 429).

بالنسبة لشكل الإجازة فهي تعطى بموجب قرار يصدر عن السلطة المختصة. إن القانون اللبناني لا يأخذ بالترخيص الضمني، غير أنه يستحسن أن

يحتو القانون اللبناني حذو القانون الفرنسي الذي أجاز الترخيص الضمني كما في رخصة البناء تشجيعاً لعمليات ترتيب المناطق والبناء. وبهذا الخصوص يقول الأستاذان Priet و Jacquot:

En principe la décision (autorisation de lotir) a un caractère exprès elle revêt la forme d'un arrêté... comme en matière de permis de construire, la décision peut également être tacite. Mais ici elle n'intervient pas de façon automatique, il faut une confirmation de la demande... la lettre d'enregistrement ou de confirmation de la demande vaut autorisation de lotir conformément au dossier joint (C. urb. Art R-315-21)¹.

لكن ما هي أسباب رفض الاجازة؟

حسب للمادة (29) من قانون التنظيم المدني، يرفض طلب الاجازة المسبقة إذا لم يكن مشروع القرار مطابقاً للنصوص النافذة المتعلقة بالتنظيم المدني والبناء الواجب تطبيقها في المنطقة المعنية وعلى الأخص للأحكام المتعلقة بالمساحات والقياسات الدنيا للقطع، في الأماكن ومجموعات الأماكن الأهلة والمناطق حيث لا تحدد الأحكام النافذة هذه المساحة، تحدد المساحة والقياسات الدنيا بقرار من المجلس الأعلى للتنظيم المدني.

تجدر الملاحظة الى أن المادة (28) من قانون التنظيم المدني الصادر في 1962-9-24 كانت تنص على ما يلي: ... وفي الأماكن ومجموعات الأماكن الأهلة والمناطق حيث لا تحدد الأحكام المعمول بها هذه المساحة لتحديد هذه المساحة فيها إما بالمرسوم الذي يخضع القرار إلى إجازة وإما بمرسوم خاص.

إن هذه المادة كانت تقضي بأن تكرر قرارات المجلس الأعلى للتنظيم المدني المتضمنة تحديد المساحات الدنيا بمرسوم. في حين تعتبر قرارات التنظيم المدني الصادرة وفقاً للمادة (29) في القانون 83/69 نافذة وملزمة بذاتها ولا حاجة لتكريسها بمرسوم.

وتضيف المادة (30) من القانون 83/69:

يمكن أن يرفض طلب الاجازة للمسبقة لو أن لا تعطى الاجازة إلا بشرط التقيد بأحكام خاصة إذا كان القرار من شأنه أن يضر بالسلامة والصحة العالمتين أو بالمنظورات الطبيعية لو إذا كان يفرض على الجماعات العامة تحقيق تجهيزات

¹ H. Jacquot- F. Priet ouvrage précité p. 430.

جديدة، لو إذا كان ولقماً في منطقة بعيدة عن المناطق الأهلة أو في منطقة حرجية أو ذات مناظر طبيعية مميزة لا تريد السلطات العامة امتداد البناء إليها".

هذا النص قريب من مضمون المادة (C. urb. Art R 315-28 al.3) من قانون التنظيم المدني الفرنسي وجاء فيها:

L'autorisation pourra être refusée "lorsque notamment par la situation, la forme ou la dimension des lots, l'opération est de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains".

كما تفرض الفقرة لثانية من المادة (30) بعض الأعباء على الفارز وهي تنص على ما يلي:

يجب أن يفرض قرار الاجازة على الفارز تحقيق شبكة للطرق ويمكن أن يفرض على الفارز وفقاً لأهمية مشروع الفرز وللغاية منه تحقيق بعض الأشغال وعلى الأخص شبكة مياه الشرب، شبكة تصريف المياه المستعملة، شبكة الإنارة، إنشاء مساحات لمواقف السيارات، إنشاء فسحات حرة أو مشجرة. كما يمكن أن يفرض أيضاً مساهمة الفارز، إما نقداً وإما بتقديم الأراضي مجاناً لتنفيذ للتجهيزات العامة التي تتوافق وحاجات الأقرار.

إن نص المادة (c.urb. art. R 315-29a) من القانون للفرنسي هو مطابق تقريباً لهذه للفترة إذ انها تفرض على الفارز بعض الأشغال الضرورية وجاء فيها:

L'autorisation de lotir peut également imposer certains travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement du lotissement "notamment en ce qui concerne la voirie, l'alimentation en eau, en gaz et en électricité, les réseaux de télécommunication, l'évacuation et le traitement des eaux usées, l'éclairage, les aires de stationnement, les espaces collectifs, les aires de jeux et les espaces plantés".

بالنسبة لمساهمة للفارز بتقديم الأراضي مجاناً لتنفيذ التجهيزات العامة التي تتوافق وحاجات الأقرار، تجدر الملاحظة إلى أن تقديم الأراضي مجاناً لا يمكن أن تتجاوز ربع مجموع للمساحة المفروزة إلا بموافقة للفارز. ولأن هذا الاقتطاع للناتج عن الأقرار يختلف عن الاقتطاع الناتج عن التخطيط، وبهذا الخصوص جاء في القرار شاهين/ الدولة¹ ما يلي:

¹ م.ش. شاهين/ الدولة 1985-3-30 م.ق. 1. رقم (2) ص 183.

يُتَضَح من المادة (51) من قانون الاستهلاك الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 54/4 والمعلقة بالقانون المنشور بالمرسوم رقم 19708 تاريخ 1958-6-2، ومن المادة 29 من قانون التنظيم المدني الصادر بتاريخ 1962-9-24 والتي جاءت المادة (30) من قانون التنظيم الجديد الصادر بالمرسوم الاشتراعي 83/69 مماثلة لأحكامها لن الاقتطاع الناتج عن التخطيط تنفيذاً لأحكام المادة (51) المذكورة يختلف عن الاقتطاع الناتج عن الاقراض والذي تعود فوائده لصالح العقار المميز ولقواعد التنظيم المدني، بالتالي فإن المساحة التي تقل عن للربع التي اقتطعت مجاناً من عقار المستدعي تنفيذاً للتخطيط لا علاقة لها بالربع المجاني المفروض تخصيصه للطرق والحدائق في إطار مشروع الاقراض.

فيما يتعلق باقراض الأراضي الزراعية، الفقرة الثالثة من المادة 30 تنص: إذا كان الاقراض يرمي إلى تقسيم العقار لغايات زراعية ويقع في منطقة غير منظمة، لا تفرض عليه للمساهمة بتقديم الأراضي مجاناً إلا لموقع المنشآت اللازمة للاستثمار الزراعي بالطرق الزراعية ولقنية الري وخنادق التصريف، شرط أن لا تقل مساحة القطعة الواحدة الناتجة عن الاقراض عن (10.000) متراً مربعاً حتى وإن كانت الغاية منه إزالة شجوع.

يذكر صراحة في قرار الاجازة لن القطع الناتجة عن الاقراض مخصصة للاستثمار الزراعي ولا يجوز أن تنشأ فيها سوى الأبنية اللازمة للاستثمار الزراعي وللسكن الخاص العائدة لمالك العقار ولأولاده وضمن معدل عام لا يزيد عن خمسة بالمئة.

الفقرة الثانية : تنفيذ الأشغال

مدة التنفيذ:

عملاً بالمادة (31) من قانون التنظيم المدني 83/69، يصبح قرار الاجازة بدون مفعول إذا لم يباشر بالمعاملات العقارية في خلال سنة من تاريخ تسليم الاجازة وكذلك إذا لم تنفذ الأشغال خلال المدة المحددة في قرار الاجازة التي لا يجوز أن تزيد عن عشر سنوات. لن قرار الاجازة يسجل حكماً في الصحيفة العينية للعقار.

بيع القطع المفروزة:

لا يمكن بيع أو تأجير الأراضي للمبينة لو غير المبينة المشمولة بالافراز ولا تشييد الأبنية إلا بعد الحصول على إجازة الافراز وتنفيذ الأحكام المفروضة على الفارز بموجب قرار الاجازة المذكور والحصول على شهادة المطابقة (المادة 32).

هذا النص مطبق للمادة (C.urb. art. R 315-32) من قانون التنظيم المدني الفرنسي وجاء فيها:

“aucune mutation entre vifs ou location concernant des terrains batis ou non batis compris dans un lotissement ne peut être effectuée avant l'intervention de l'arrêté autorisant le lotissement et l'exécution des prescriptions imposées au lotisseur par ledit arrêté”.

إن الغاية من منع البيع والتأجير هي حماية حقوق الشاري وأيضاً حقوق المجموعة، إذ قد يتقاعص البائع عن تنفيذ الأشغال التي تعهد للقيام بها كشبكة الطرق والمياه والإنارة الخ... مما يتسبب بضرر بمصالحهم.

إلا أن هذا المنع لا يحول دون الاجازة بتنفيذ الأشغال على مراحل وبهذا الخصوص نصت للفقرة الثانية من المادة (32) على ما يلي:

يمكن في حال الاجازة بتنفيذ الأشغال على مراحل، أن يجري البيع أو التأجير أو تشييد الأبنية في أجزاء الافراز لمرتبة، إذا كان قرار الاجازة يلحظ ذلك. تثبت بشهادة صلابة عن دوائر وأقسام المديرية العامة للتنظيم المدني أو عن الدوائر الفنية في كل من بلديتي بيروت وطرابلس مطابقة الافراز للنصوص النافذة وذلك بعد تنفيذ مشروع الافراز وتجهيزاته على الأرض وقبل التسجيل النهائي في أمانة المسجل العقاري.

في فرنسا نصت المادة (C.urb. 315-33) من قانون التنظيم المدني على هذا الاستثناء، أي إمكانية البيع أو التأجير قبل إنجاز الأشغال.

“par dérogation aux dispositions de l'article R 315-32 l'arrêté d'autorisation de lotir ou un arrêté ultérieur peut prévoir la faculté pour le lotisseur de procéder à la vente ou à la location des lots avant l'exécution de tout ou partie des travaux prescrits.

من جهته مجلس الشورى الفرنسي اعتبر أن للمحافظ سلطة استثنائية في ترخيص أو عدم ترخيص للبيع أو الإيجار قبل إنجاز الأشغال، للفارز الذي يبرز تأمينا لانجاز الأشغال CE Résidences de Ninon¹ وجاء فيه:

“qu'il résulte des termes mêmes de l'article R-315-33 que le préfet a la faculté mais non l'obligation d'autoriser le lotisseur qui justifie d'une garantie d'achèvement des travaux prescrits”.

وهذا الأمر واضح أيضا في المادة (33) إذ ورد فيها كما رأينا: يمكن في حال الاجازة بتنفيذ الأشغال على مراحل...

الفقرة الثالثة: طرق المراجعة ضد قرار رفض طلب الاجازة

حسب للمادة (35) من قانون التنظيم المدني 83/69 عندما يرفض طلب اجازة الاقراز أو تعطى الاجازة بشرط التقيد بأحكام يعتبرها صاحب الاقراز غير قانونية أو متجاوزة الحد أو غير ملائمة، فيمكنه أن يعرض للقضية في مهلة ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ تبليغه القرار على وزير الأشغال العامة والنقل ولا يحول ذلك دون المراجعات القضائية التي يمكنه اللجوء إليها. يفصل للوزير بالأمر بعد استطلاع رأي المجلس الأعلى للتنظيم المدني.

إن هذه المادة أعطت صاحب طلب الاقراز حق مراجعة الوزير لسبب عدم قانونية قرار الرفض أو عدم ملائمته، وإذا ردت المراجعة الإدارية، فيحق له عندئذ تقديم طعن أمام القضاء الإداري لإبطال قرار الرفض وذلك ضمن المهلة العادية.

تجدر الملاحظة إلى أن القانون اللبناني لم يقد سلطة الإدارة بالرفض بعكس القانون الفرنسي الذي يوجب تعطيل قرار رفض الاجازة وأيضا قرار فرض شروط

CE - 22-4-1992 ScL Les Résidences de Ninon p. 1384.

خاصة، انسجاما مع الاتجاه للمساند في أكثر الدول وهو تشجيع الافراز والبناء. وبهذا الخصوص أكد الاستاذان Auby و Ducos-Ader¹:

si le préfet prend une décision de rejet totale ou partielle, il doit statuer par arrêté motivé. Il en va de même s'il impose au lotisseur des prescriptions spéciales.

ومعروف أن تعليل القرارات الادارية يحد من سلطة الادارة ومجلس الشورى يبطل القرارات التي تستند الى أسباب غير صحيحة وغير قانونية. عقوبة مخالفة أحكام الافراز.

حسب المادة (37) من قانون التنظيم المدني 83/69 يعلق كل من قام بافراز دون الحصول على الاجازة التي يفرضها هذا المرسوم الاشتراعي أو كل من ينفذ إفرازا دون التقيد بالأحكام الخاصة التي تفرضها الاجازة بالافراز، بغرامة ويالحبس من يوم واحد الى (15) يوما أو بإحدى هاتين العقوبتين.

الفرع الثاني : الضم والفرز (remembrement)

حسب المادة (20) من المرسوم الاشتراعي 83/69 يحق للادارة وخاصة عندما لا يسمح الوضع للتقسيم للأراضي، بتنظيم مدني معقول، ان تقوم تلقائيا بعمل الضم والفرز لكامل المنطقة موضوع التصميم أو لجزء منها. يقرر الضم والفرز ويتم وفقا للقواعد المنصوص عنها في قانون ضم الأراضي وفرزها في الأماكن الأهلة.

عندما يلحظ تصميم ونظام تنظيم المدن والقرى الضم والفرز في منطقة ما، يحتم على الادارة القيام به عندما يبلغ مجموع طلبات الضم والفرز المقدمة من المالكين في المنطقة 20% على الأقل من مساحة المنطقة المذكورة أو 20% من عدد القطع.

شروط عملية الضم والفرز:

إن المرسوم الاشتراعي رقم (70) الصادر في 19-5-1983 المتعلق بضم الأراضي وفرزها في الأماكن الأهلة أوضح شروط عملية الضم والفرز.

J.M. Auby et R. Ducos-Ader ouvrage précité p. 435.

حسب المادة الأولى: للدارات العامة والهيئات البلدية ولأصحاب العقارات أن تطلب ضم الأراضي وفرزها في الأماكن الأهلة تحقيقاً لأحد الأمور التالية:

- 1 - إيجاد مناطق تجميل أو اتساع للمدن واتقري.
- 2 - إجراء تقسيم جديد للأحياء القديمة والمناطق المبنية بغية تجميلها أو توفير الأسباب الصحية فيها.
- 3 - إعادة بناء الأحياء القديمة أو المخربة من جراء كلثة.
- 4 - شق الطرق العامة المصدقة.
- 5 - إنشاء مناطق سكنية جديدة.
- 6 - تنفيذ كامل أو جزء من التصميم التوجيهي العام المصدق.
- 7 - تعديل الحدود بين عقارين أو أكثر.

في فرنسا لقد نص القانون الصادر في 10-11-1940 على عملية الضم والفرز لأول مرة ولإعادة بناء المدن المنكوبة. ثم عدل هذا القانون مرات عديدة: في 12-7-1941، 16-5-1946، 18-8-1948 و 24-5-1951. وتناول قانون التنظيم المدني في المادة (L. 322) عمليات الضم والفرز. وكلف القانون الصادر في 30-12-1967 جمعيات عقارية مدنية (associations foncières urbaines) وهي مؤسسات عامة لإدارة القيام بأعمال الضم والفرز، وعدل هذا القانون بدوره في 5-7-1972 و 18-7-1985 و 14-11-1996.

ويقول الاستاذان Jacquot و Priet¹ أن هذه الجمعيات تسمح لمالكي العقارات غير القابلة للبناء بسبب وضعها بضم عقاراتهم والقيام ببعض أعمال التجهيز والتنظيم الضروريين.

إن جمعيات الضم تسمح أيضا بإعادة بناء الأحياء القديمة:

(les AFU de remembrement qui permettent aux propriétaires de terrains inconstructibles du fait de leur mauvaise configuration, de se grouper pour procéder à la réalisation de travaux d'équipement et d'aménagement nécessaires.

Les AFU de remembrement foncier en vue de la reconstruction urbaine des quartiers d'habitat dégradé)

¹ Jacquot - F. Priet ouvrage précité p. 488

الفقرة الأولى : تقديم الطلب

حسب المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي (70) يشترط في قبول الطلب إذا كان مقدماً من أصحاب العقارات أو ممثلهم الشرعيين ان يكونوا مالكين لتلثسي مساحة العقارات الاجمالية الواقعة في المنطقة المطلوب فيها الضم والفرز .

على أن يرفق بالطلب بيان بأسماء المالكين والحصص التي يملكونها مع إفادات عقارية في للمناطق الممسوحة أو إفادات من المختار في المناطق غير الممسوحة، وبمشروع تمهيدي للتخطيط ولتقسيم الأراضي المقترحين مع بيان مفصل عن المنافع التي ترقى من تنفيذه. المادة (3).

يصديق طلب أصحاب العقارات من قبل كاتب عدل ويقدم الى المديرية العامة للتنظيم المدني التي تبلغ نسخة عنه الى البلدية المعنية، أو الى المحافظ أو انقائمقام المختص في القرى التي لا يوجد فيها بلديات لأخذ العلم (مادة 4).

تقوم المديرية العامة للتنظيم المدني بدرس المشروع بما فيه تحديد نطاق منطقة الضم والفرز ويصدر مرسوم بناء على اقتراح وزير الأشغال العامة والنقل بإجراء الضم والفرز باعتبار الأشغال من المنافع العامة.

ينشر المرسوم في الجريدة الرسمية ويعلق في مركز البلدية، أو مركز المختار حيث لا يوجد بلدية، ويبلغ الى أمين المجل العقاري المختص نوضع إشارته على الصحناف العينية للعقارات التي يطالها. المادة (5).

الفقرة الثانية: مفاعيل المرسوم

اعتباراً من تاريخ نشر المرسوم في الجريدة الرسمية:

أ - تعد من نوع الملك جميع العقارات في منطقة للضم والفرز وتسقط حكماً لهذه الغاية الأملاك العمومية الواقعة ضمن هذه المنطقة بفعل هذا المرسوم الاشتراعي الى الأملاك الخصوصية.

ب - توقف رخص البناء المعطاة والانشاءات الجارية بموجبها، وترقن المعاملات العقارية مع حفظ حقوق الأسرل بالتعويض تجاه الادارة أو الجهة المستفيدة إلا أنه يبقى للقاضي المشرف بعد استطلاع رأي لجنة الضم والفرز عند الاقتضاء أن يرخص بمتابعة الانشاءات المرخص بها وبإجراء المعاملات العقارية.

ج - يمنع إعطاء رخص بناء أو فرز جديدة.

د - تصبح ملغاة حكما جميع التخطيطات المصدقة ضمن منطقة الضم والفرز ويعتبر هذا الالغاء كأنه لم يكن في حال إلغاء مشروع الضم والفرز أو سقوطه بانقضاء المهل. المادة (6).

حسب المادة (7) يشرف على أعمال الضم والفرز قاض من الدرجة العاشرة على أن يكلفه وزير العدل بهذه المهمة ويمكن أن يكون متفرغا لها إذا نص قرار تكليفه على ذلك.

تحدد مهلة إنجاز أعمال الضم والفرز في مرحلتَي التخمين بسنتين اعتبارا من تاريخ إعلان القاضي افتتاح أعمال الضم والفرز الرسمية، ويمكن تمديد هذه المهلة سنتين أخريين مرة واحدة بموجب قرار من وزير الأشغال العامة. المادة (8).

الفقرة الثالثة: تخمين الأملاك والحقوق

تضمن الأملاك والحقوق المعنية بواسطة لجنة تؤلف لكل مشروع بقرار من وزير الأشغال العامة وعلى الوجه التالي:

- مهندس رئيس قسم على الأقل من ملاك المديرية العامة للتنظيم المدني رئيسا.
 - مهندس من العاملين في دوائر المديرية العامة للتنظيم المدني أو مهندس من الدوائر العقارية لكن من بلديتي بيروت وطرابلس يختاره رئيس السلطة التنفيذية لها - عضوا.
 - خبير يختاره للقاضي المشرف على أعمال الضم والفرز من بين الخبراء لدى المحاكم - عضوا.
- يشترط في من تتألف منهم اللجنة أن لا يكونوا من المالكين في منطقة الضم والفرز.

مهام اللجنة: حسب المادة العاشرة تقوم اللجنة بتخمين قيمة الأرض والانشاءات والأغراس القائمة عليها بالأسعار الراجحة عند التخمين، ويوضع جدول بإشراف القاضي المختص ببيان أصحاب الحقوق على العقارات ومقدار القيمة المخمّنة لحقهم.

عند انتهاء التخمين، توضع خريطة المنطقة وجدول التخمين بمركز القاضي ويعلن عن هذا الإبداع في الجريدة الرسمية وفي ثلاث صحف محلية يحددها

القاضي ويبلغ الاعلان الى البلدية أو الى المختار ويمكن للقاضي عند الاقتضاء أن يأمر بإجراء الاعلان بمختلف الوسائل.

لصاحب العلاقة أن يطلع على الوثائق في محل ايداعها، وله أن يبدي خلال ثلاثين يوما من تاريخ إتمام الاعلان ما لديه من اعتراضات بموجب استدعاء يقدمه الى القاضي الذي يحيلها الى اللجنة فتبدي رأيها في كل منها.

وينص القاضي بالدرجة الأخيرة في هذه الاعتراضات ويصادق على جدول التخمين النهائي ويعين بقرار منه تاريخ المشروع بأعمال الضم والفرز. المادة (11).

الفقرة الرابعة : الضم والفرز وتخمين القطع الجديدة

بعد ذلك تعد المديرية العامة للتنظيم المدني مشروع الضم والفرز على أسس التصميم التوجيهي المصدق والنظام الملحق به وتقتطع للملاك العمومية مساحة الـ 25% المنصوص عليها في المادة (18) لتستعمل في الأغراض المبينة في المادة ذاتها وهي (إنشاء وتوسيع وتجميل للطرق والشوارع والمساحات الحرة والحدائق والمباني والمصالح العامة) يجري هذا الاقتطاع مرة واحدة. وتفرز المساحة الباقية من الملك الخاص الى قطع جديدة. المادة (12).

تقوم اللجنة بتخمين القطع الجديدة وتأخذ بعين الاعتبار في التخمين بوجه خاص للتحسين الناتج عن أعمال الضم والفرز. وتودع خريطة المنطقة وقرارات التخمين مركز القاضي ويجري الاعلان وتقدم الاعتراضات ويفصل بها كما في التخمين الأول (أي تعرض على اللجنة التي تبدي رأيها ويفصل القاضي بالدرجة الأخيرة).

وقبل المباشرة بأعمال التوزيع تقوم اللجنة بمقارنة التخمين للقطع الجديدة بالتخمين الأول، فإذا زاد مجموع قيم هذه القطع أو نقص عن مجموع الحقوق المبينة في جدول التخمين يعدل حق كل واحد من أصحاب الحقوق بالنسبة لهذه الزيادة أو النقصان ثم تقوم اللجنة بعملية للتوزيع، المادة (13).

وطبعا على اللجنة أن تراعي مبادئ العدالة والانصاف وبهذا الخصوص أكد مجلس الشورى الفرنسي أن على تصميم الضم والفرز ان يحافظ على حقوق المالكين ومصالحهم المشتركة أي أن يكون التوزيع عادلا.

“le plan de remembrement doit assurer une répartition équitable des droits des propriétaires et reposer sur des critères qui ne soient pas étrangers à leur intérêt commun”¹

1 - توزيع القطع الجديدة:

عملا بالمادة (14) تراعى في توزيع القطع الجديدة لمستحقيها القواعد التالية:

— يخصص صاحب الحق بقطعة أو أكثر توازي قيمة حقه. وإذا كانت قيمة الحق لا تمكن من إعطاء صاحبه أيا من القطع الجديدة بكاملها فيمكن تخصيصه بحصة شائعة.

— تكون القطع المخصصة لأصحاب الحقوق واقعة ضمن أملاكهم القديمة أو بالقرب منها على قدر المستطاع.

— إذا اختلفت قيمة القطعة المخصصة لذي حق عن قيمة حقه فتعين اللجنة قيمة التعويض الذي يجب عليه أن يدفعه في حالة الزيادة أو أن يتقاضاه في حالة النقص ويكون هذا التعويض مستحق الاداء فورا. وتضع وزارة المالية لهذه الغاية سلفة مالية تحت تصرف القاضي تمكنه من تغطية ما يترتب من ديون للمشروع. ولوزارة المالية أن تحصل للدين للمدون على صحيفة عقار المدين وفقا للأصول القانونية المرعية لتحصيل الضرائب والرسوم مع غرامات التأخير بعد انتهاء المهلة التي تعطى له من قبل القاضي للإيفاء والتي يجب أن لا تتعدى السنة.

كما يعطى عملا بالمادة (16) أصحاب التأمينات والحجوزات ومائز الحقوق للعينية ضمانات موازية لتلك التي كانت لهم قبل عملية الضم والفرز. وتنقل هذه الحقوق الى قطعة أو أكثر من للقطع العائدة لصاحب الأرض القديمة المؤمنة والتي أعطيت له عوضا عنها.

عند انتهاء عملية الضم والفرز يبلغ السجل العقاري بكتاب مضمون أصحاب التأمينات والحجوزات ومائز الحقوق للعينية الأخرى لتتقال حقوقهم الى العقارات الجديدة. وإذا تحول حق المالك من أرض إلى بدل وكان على هذه الأرض حقوق عينية للغير فتستوفى هذه الحقوق من أصل البديل للعائد للمالك قبل تسديده له.

¹ CE 13-5-1996 Ministre de l'équipement, du logement et de l'aménagement du territoire Cf. Abdiam p 179.

وحسب المادة (17): بعد وضع جدول للتوزيع يودع مركز للقاضي ويجري الاعلان عن هذا الابداع ويفتح باب الاعتراض وابداء الملاحظات أمام كل صاحب مصلحة (مالك، دائن) صاحب تأمين، صاحب حق عيني ... الخ، ويبت بالاعتراضات ويتم ذلك كله وفقا للأصول الذي سبق ورأيناها في المادة (11).

2 - سندات الملكية بالعقارات المستحدثة

حسب المادة (20) توضع حدود العقارات للمستحدثة على الأرض وفقا للشروط المحددة في المادة (14) من القرار رقم 186 تاريخ 1926-3-15 بإقامة معالم نظامية. ويمكن للمديرية العامة للتنظيم المدني تكليف المكاتب الهندسية أو مكاتب المساحة الخاصة للقيام بهذا العمل لحسابها وبإشراف مصلحة المساحة الفنية، وتعتمد مصلحة المساحة للخرائط النهائية الموضوعة بهذا الشكل.

ينظم محضر ضم وفرز لكل عقار مستحدث بصادق عليه القاضي. بعد نهاية الأعمال يباشر القاضي تسليم العقارات لمالكيها مع شهادات بها مؤقته معفاة من جميع الرسوم وتستبدل هذه للشهادات بسندات نهائية تسلمها الدوائر العقارية.

وتودع السندات والمحاضر وجدول التخمين والتوزيع النهائية والتصاميم وسجلات الملكية وسائر الوثائق المتعلقة بالأراضي المفروزة، مديرية الشؤون العقارية بغية تصنيفها وحفظها في دائرة المحفوظات المركزية. مادة (21).

3 - نفقات أعمال الضم والفرز:

حسب المادة (22) تتحمل الدولة جميع النفقات الادارية العائدة لعمليات الضم والفرز كما تتحمل من النفقات الفنية ما يعود لاعداد مشروع الضم والفرز بما فيها نفقات دراسة المشروع بواسطة مكاتب هندسية خاصة.

وتسلف وزارة المالية نفقات أعمال القاضي ومعاونيه وتعويضاتهم ونفقات اللجان ونفقات الأعمال الفنية التي يقتضيها تحقيق المشروع على الأرض بما فيها أعمال التوثيد للقطع الجديدة وأعمال المسح النهائي على أن يتحمل المالكون هذه النفقات بنسبة قيمة حقوقهم ويوزعها القاضي فيما بينهم وتسوفى بمعرفته عند تسليم شهادات الملكية المؤقته والبدلات المالية. ويمكن للقاضي أن يمنح مهلة لأداء هذه النفقات أقصاها خمس سنوات على أن يقيد بها امتياز لصالح الدولة على الصحيفة العقارية.

تقوم السلطة المنفذة للمشروع بمبادرتها بشق الطرق الجديدة على نفقتها ويقع هذا الموجب على عاتق المالكين إذا كان المشروع قد وضع بطلب منهم.

الفرع الثالث : المقايضة والايجار

الفقرة الأولى : المقايضة

لقد نظمت للمادة (23) من المرسوم الاشتراعي 83/69 للمقايضة على الشكل التالي:

لحماية الاحراج وبصورة عامة المواقع والفسحات للطبيعة التي تقع ضمن التجمعات للسكنية أو بالقرب منها، يمكن للدولة أو البلديات أن تعرض على أصحاب هذه الأملاك بالمقايضة أرضا للبناء لقاء تنازلهم عن ملكيتهم للأرض للمصنفة حرجية أو موقعا طبيعيا أو عن قسم منها.

إن قيمة الأرض المقدمة بالمقابل، لا يمكن أن تزيد أو تنقص بنسبة تتجاوز 10% عن قيمة الأرض التي تنازل عنها المالك للسلطة العامة ويتم دفع أو استيفاء قيمة الفرق حسب الحالة وفقا للأصول النافذة.

الفقرة الثانية: عقد الايجار

يمكن للبلديات أو اتحاد البلديات المعنية أن تتعاقد مع مالكي الأراضي الحرجية أو الطبيعية لفتح هذه المناطق للعموم لاستعمالها كمترهات لقاء رسم دخول نستوفيه البلدية يؤمن على الأخص نفقات للصيانة والحراسة لهذه المواقع.

في فرنسا لوجد القانون الصادر في 16-12-1964 أصولا خاصة لما يسمى "إيجار للبناء" الغاية منه تسهيل عمليات التنظيم للمدني وذلك بتشجيع مالكي العقارات على تسليم عقاراتهم للبناء والاختيار بين الاستملاك أو المساهمة في شركة مدنية تنشأ فيما بينهم ولقاء تعويض سنوي مقابل حرمانهم من التصرف بعقاراتهم.

وبهذا الخصوص يقول العلامة de Laubadère¹:

La procédure spéciale prévue par la loi du 16-12-1964 sur le "bail à construction" (Code art. L et R 341-1 et s. et L 322-12 et s.) est destinée à

A. de Laubadère ouvrage précité p. 482.

faciliter les opérations d'urbanisation en poussant les propriétaires de terrains à les livrer à la construction au moyen d'une option qui leur est laissée entre l'expropriation et la participation à l'opération d'une société civile qu'ils peuvent constituer entre eux. La procédure débute comme une expropriation par une déclaration d'utilité publique et un arrêté de cessibilité qui entraînent prise de possession moyennant une indemnité annuelle de privation de jouissance. Les propriétaires ont à choisir, pendant un délai de six mois, entre l'expropriation et la constitution d'une société civile qui passera un bail à construction avec le concessionnaire de l'opération d'urbanisation.

القسم الثالث

وسائل تنفيذ عمليات التنظيم والترتيب

إن المشترع لم يكتف كما في السابق بوضع قوانين عامة لتنظيم المدن والقرى بل وأيضاً أوجد للوسائل الكفيلة بتنفيذ التصاميم والأنظمة. ثمة وسائل عديدة، الوسيلة الأولى هي التنفيذ المباشر من قبل الإدارة ولقد نصت المادة (18) على ما يلي:

'يحق للإدارات أن تستملك المساحات المبيّنة في التصميم والمعدة للمصالح العامة كالشوارع والطرق والمساحات والحدائق أو الأبنية العامة الخ... كما يحق لها استملاك كامل المساحات موضوع للتصميم أو تلك العائدة لمنطقة منه، والاملاك المكتسبة على هذه الصورة يمكن بيعها بالمزاد العلني إذا اقتضى الأمر بعد تنفيذ أشغال الترتيب أو الاتraz أو الضم والفرز، كما يمكن استثمارها مباشرة من قبل الإدارة أو إنشاء أبنية عليها وبيعها أو تأجيرها بصورة دائمة، أو العودة إلى بيعها بعد ذلك.'

إلى جانب التنفيذ المباشر بإمكان الإدارة اللجوء إلى وسائل أخرى نص عليها القانون وهي الشركات العقارية والمؤسسات العامة.

الفرع الأول : الشركات العقارية

لقد نظمت هذه الشركات في لبنان لأول مرة بموجب المرسوم رقم 959 الصادر في 1-1-1965 (تنظيم للشركات العقارية المنصوص عليها في المادة 19 من قانون التنظيم المدني الصادر في 9-9-1962) وبعد ذلك بموجب المادة (21) من المرسوم الاشتراعي 83/69 (الذي لا يختلف كثيراً عن المرسوم 65/959) وأيضاً بموجب القانون رقم 117 الصادر في 12-12-1991 والذي أنقضى للفقوة (6) من المادة (5) من المرسوم الاشتراعي رقم 1977/5 للمعلق بمجلس الإنماء والإعمار.

هذه الشركات هي من نوع شركات الاقتصاد المختلط، ونشير إلى أن القانون الفرنسي اعتمد هذه الشركات في مجال البناء والتنظيم المدني أي ترتيب المدن والمناطق وأيضاً الضم والقرز وحتى في المجال الزراعي. وجاء في كتاب العلامة de Laubadère للمذكور سابقاً ص (397) ما يلي:

Sociétés d'économie mixte: "l'économie mixte est pratiquée avec une grande ampleur en matière foncière et immobilière... en matière de construction (sociétés d'économie mixte de construction) réalisation des opérations d'urbanisme (sociétés d'économie mixte d'aménagement urbain) aménagement du territoire (sociétés d'économie mixte de mise en valeur des régions . enfin intervention dans le domaine agraire....".

هذه الشركات نظمت في فرنسا بموجب المرسوم الصادر في 11-11-1954 وطورت بموجب المراسيم الصادرة في 5-5-1955 و 10-10-1957 ووسع مجال عملها فيما بعد بموجب القانون الصادر في 18-7-1985. ويشير الأستاذان Jacquot و priet أن عدد هذه الشركات كان سنة 1997، 329 شركة.

بالنسبة لتأسيس الشركة العقارية في لبنان أن المادة (21) من المرسوم الاشتراعي 83/69 تنص على ما يلي:

يمكن إنشاء شركات عقارية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء لأجل ترتيب إجمالي لكل أو لجزء من منطقة وضع أو سيوضع لها تصميم ونظام تنظيم مدني.

تضم هذه الشركات المالكين كما تضم، سائر أصحاب الحقوق التي تدخل في تقدير قيمة العقار بمن فيهم المستأجرين والمستثمرين وكذلك الإدارة ذات العلاقة.

ويفهم بكلمة "الإدارة" في هذا النص للدولة أو للبلديات ذات العلاقة سواء كانت منفردة أو مجتمعة.

يمكن للحكومة أن تقرر بموجب المرسوم المبين أعلاه عدم إدخال الأملاك الوقفية في نطاق الشركة كما يمكنها أن تقرر عدم إدخال للمستأجرين والمستثمرين على أن يتم التعويض عليهم وفقاً للأصول.

من جهتها المادة الأولى من القانون 91/117 نصت على قيام مجلس الإنماء والإعمار مباشرة أو بواسطة أية إدارة أو مؤسسة عامة أو بلدية أو شركة مغفلة أو مختلطة يساهم في تأسيسها أو شركة عقارية منشأة بمفهوم المادة (21) من قانون التنظيم للمدني بتنفيذ أي مشروع يكلفه به مجلس الوزراء في منطقة من المناطق.

كل شركة مغفلة أو مختلطة يساهم في تأسيسها مجلس الإنماء والإعمار أو شركة عقارية كما وردت في الفقرة السابقة، يخضع نظامها الأساسي لموافقة مجلس الوزراء ولأحكام قانون التجارة.

ويطبق على الشركة العقارية الأحكام التالية:

يحدد مركز الشركة ومدتها في نظامها الأساسي.

الفقرة الأولى: موضوع الشركة

عملاً بالمادة الثالثة من القانون 91/117، يتناول موضوع الشركة إعادة ترتيب وضعية وأعمار منطقة أو أكثر من المناطق المتضررة في لبنان بسبب الأحداث الأمنية وفقاً لتصميم ونظام توجيهي مصدق حسب الأصول، والقيام بالأعمال الضرورية التي يتطلبها تنفيذ هذا الموضوع.

ويشمل موضوع الشركة ترتيب وإعمار المنطقة وفقاً لأحكام التصميم والنظام التوجيهي للعائدين لها وبيع الأراضي المرتبة وإنشاء الأبنية عليها وبيعها أو تأجيرها أو استثمارها.

وإذا كانت المنطقة المتضررة محاذية للبحر ندر كن للحكومة الاتفاق مع الشركة العقارية المنشأة على ردم جزء من البحر وفقاً لتصميم ونظام توجيهي مصدق أصولاً، ويتم ترتيب الأراضي الناتجة عن عملية الردم وتوزيعها بين الدولة والشركة بموجب اتفاق يضعه مجلس الإنماء والإعمار ويصدق بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية والأشغال العامة.

الفقرة الثانية: رأسمال الشركة

يتكون رأسمال الشركة من التقييمات العينية في المنطقة الداخلة ضمن نطاق المنطقة المقرر إعادة ترتيبها واعمارها (وتعتبر العقارات على أنواعها والمؤسسات التجارية وحقوق الإيجار والاستثمار كلفة الواقعة ضمن المنطقة المعنية مقدمات عينية وتوضع إشارة بذلك في الصحف العينية العقارية والمسجل التجاري) ومن التقييمات النقدية التي يكتب بها:

- 1 - مالكو العقارات الواقعة في منطقة الشركة وأصحاب الحقوق عليها.
- 2 - اللبنانيون والشركات اللبنانية.
- 3 - الدولة والمؤسسات العامة والبلديات المعنية.
- 4 - اللبنانيو الأصل والمؤسسات العربية الرسمية وشبه الرسمية ورعايا الدول العربية.

(تعطى الأفضلية في الاكتتاب برأسمال الشركة للنقدي وفقاً لهذا الترتيب) وفي حال زيادة رأسمال الشركة، للمساهمين القماء حق أفضلية بالاكتتاب بمجموع الأسهم الجديدة على أساس نسبة الأسهم القديمة التي يملكونها وضمن مهلة شهر من تاريخ طرح الأسهم الجديدة للاكتتاب.

يمكن للجمعية العمومية غير العادية للشركة العقارية أن تلغي هذا الحق كلياً أو جزئياً إذا وجدت ضرورة لذلك بإبخال مساهمين جدد.

فور الانتهاء من الاكتتاب في أسهم الشركة تنتقل حكماً ملكية العقارات والمؤسسات التجارية وحقوق الإيجار الى الشركة العقارية المنشأة.

إن مجرد صدور مرسوم الترخيص بتأسيس الشركة يؤدي حتماً وبدون أية معاملة أخرى الى إسقاط الأملاك العمومية الواقعة ضمن المنطقة واندخالها في الأملاك الخاصة.

ترقن حقوق الرهن والتأمين والامتياز والحجز على العقار أو المؤسسة التجارية الكائنة في المنطقة المعنية، وتنتقل هذه الحقوق الى الأسهم العائدة لصاحب العقار أو المؤسسة التجارية المعنية مقابل مقدماته بنفس الرتبة السابقة التي كانت لكل منها.

عند عدم إتمام عملية الاكتتاب بكامل الأسهم المحررة كلياً ضمن مهلة ستة أشهر من تاريخ صدور قرار لجنة التخمين العليا ترقن حكماً الإشارة للموضوع

في السجل العقاري أو في السجل التجاري وتعد المقدمات النقدية إلى أصحابها وتلغى حكماً الشركة العقارية المنشأة وكافة المراسيم والقرارات والاجراءات والتدابير التي تكون قد نشأت عنها.

الفقرة الثالثة: تخمين العقارات والحقوق الأخرى

من أجل تخمين العقارات والحقوق التي تدخل في رأسمال الشركة العقارية، تعيين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل والأشغال العامة والنقل لجنة تخمين بدالية أو أكثر يتم تشكيل كل منها برئاسة قاض من الدرجة العاشرة على الأقل وعضوية مهندسين اثنين وخبير اقتصادي وخبير عقاري لا تقل خبرة كل منهم عن خمس عشرة سنة.

ومهمة اللجنة تحديد القيمة الاجمالية لمختلف الحقوق العائدة للمالكين أو المستأجرين أو المستثمرين ولكافة أصحاب الحقوق في كل عقار في المنطقة المعنية.

تبدأ اللجنة بتنفيذ مهمتها بعد أن تعلن بواسطة النشر في الجريدة الرسمية وفي ثلاث صحف محلية يحددها رئيس اللجنة عن دعوة أصحاب الحقوق في المنطقة المعنية مع بيان أرقام العقارات لتقديم طلباتهم وملاحظاتهم الخطية ومستنداتهم عند الاقتضاء ولا تخاذ محل إقامة ضمن المحافظة الواقعة فيها المنطقة خلال مهلة ثلاثة أشهر اعتباراً من تاريخ النشر.

تصدر اللجنة قراراتها بعد الكشف على كل من العقارات في المنطقة المعنية وبعد الاطلاع على الملاحظات المقدمة إليها من قبل أصحاب الحقوق. وتحال ملفات هذه القرارات إلى اللجنة العليا.

إن مهمة اللجنة العليا هي إعادة للنظر في القرارات البدائية، وهي تعيين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل والأشغال العامة وهي مؤلفة من قاض من الدرجة الخامسة على الأقل رئيساً ومهندسين اثنين وخبير اقتصادي وخبير عقاري لا تقل خبرة كل منهم عن عشرين سنة. وللقيام بمهمتها تطلب اللجنة مجدداً من أصحاب الحقوق تقديم طلباتهم وملاحظاتهم.

ويعين رئيس وأعضاء رديفون لكل اللجان، البدائية والعليا ليقوموا مقام الرئيس والأعضاء الأصليين عند التغيب لأي سبب كان، أو تعذر قيامهم بأعمال اللجنة. ويلحق بكل لجنة تخمين العدد اللازم من المساعدين القضائيين بقرار من

وزير العدل بناء على اقتراح المدير العام لوزارة العدل للقيام بأعمال للكتابة والتبليغ.

لا تكون جلسات لجان التخمين قانونية إلا بحضور كامل أعضاء اللجنة وتتخذ قراراتها بالإجماع أو بالأكثرية وعليها أن تفصل عناصر التخمين، وقبل مباشرة التخمين على رؤساء لجان التخمين العليا والبدائية أن يضعوا مجتمعين وبالأكثرية قواعد وأمس التخمين وأن يستعينوا من أجل ذلك بخبراء من أعضاء اللجان.

وتكون قرارات لجنة أو لجان التخمين العليا مبرمة وغير قابلة للطعن بأي طريق من طرق المراجعة العادية أو الاستثنائية بما في ذلك تجاوز حد السلطة.

للى جانب لجان التخمين ثمة لجان أخرى تولى وفقاً لأحكام قانون الاستملاك تكون مهمتها توزيع القيمة المخمنة لكل عقار على المالكين والمستأجرين وأصحاب الحقوق على أن لا يتجاوز المجموع العائد لهؤلاء في كل عقار المبلغ الاجمالي المحدد من قبل لجنة أو لجان التخمين العليا.

تكون قرارات لجان التوزيع خاضعة لطرق المراجعة وفقاً للأصول وضمن المهل الملحوظة في قانون الاستملاك والمتعلقة بالقرارات الصادرة عن لجان الاستملاك.

وفي حال قيام نزاع بشأن التوجب يعود أمر البت فيه الى المحاكم المختصة، ولهذه الغاية يمكن بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير العدل استحداث محاكم إضافية مقترحة للنظر في هذه النزاعات.

فيما يتعلق بالاسهم يجب حسب المادة الثالثة (سادساً) أن تكون جميع أسهم الشركة وأن تبقى دائماً أسهماً اسمية. وللشركة حق الشراء لغاية 10% من أسهمها دون اشتراط وجود احتياطي، على أن تباع هذه الاسهم في مهلة لا تتجاوز ثمانية عشر شهراً من تاريخ الشراء.

يجب أن يتضمن نظام الشركة الأساسي تمثيل حملة أسهم للمقدمات العينية في مجلس الادارة بنسبة هذه المقدمات في رأسمال الشركة.

الفقرة الرابعة: حقوق وموجبات الشركة

عملا بالمادة الثالثة (سابعاً):

1 - تستثنى الشركة للعقارية من أحكام المادة الأولى من قانون تملك غير اللبنانيين وتعفى من الترخيص شرط:

أ - أن يكون دائماً ثلثاً أعضاء مجلس الإدارة على الأقل في اللبنانيين.

ب - أن يحظر نظامها تملك أي مساهم مباشرة، أو بصورة غير مباشرة أكثر من 10% من رأسمالها.

ويعتبر زوج وزوجة المساهم وفروعه القاصرون بمثابة الشخص الواحد.

يعد باطلاً بطلاناً مطلقاً وبحكم غير الموجود حتى بين المتعاقدين كل عقد أو عمل يخالف أحكام البندين أ و ب ويعاقب من أقدم على ذلك بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تتراوح بين قيمة الحق وثلاثة أضعافها.

تطبق هذه الأحكام على كل عمل قانوني أبرم عن طريق شخص مستعار تجنبا لأعمالها.

لا يجوز إدخال أي تعديل على نظام الشركة من شأنه تبديل النسب المنصوص عنها في البندين أ و ب وذلك تحت طائلة البطلان الحكمي.

2 - تعفى الشركة من رسوم كاتب العدل العائدة للدولة ورسوم التسجيل في السجل التجاري ورسوم الطابع على رأس المال، وتعفى مقدماتها العينية مسن كافة رسوم الانتقال من أصحابها الأصليين إلى الشركة كما تعفى الشركة من ضريبة الدخل لمدة عشر سنوات من تاريخ تأسيسها.

3 - يتوجب على الشركة العقارية تمويل وتأمين تنفيذ للطرق وإقامة المساحات والحدائق العامة، لحساب وعلى نفقة الدولة، وذلك بموجب عقد بين الشركة ومجلس الانماء والاعمار وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الاجراء ووفقاً للتصميم العام والنظام التوجيهي والتفصيلي الموضوعين للمنطقة المعنية والمصدقين وفقاً للأصول.

تصبح المساحات المنفذة على هذا النحو أملاكاً عامة وتحل محل الأملاك العامة غير المبنية المقابلة لها في المنطقة المعنية والتي تعتبر مسقطاً من الأملاك العامة حكماً.

يشترط أن لا تقل المساحات الجديدة عن المساحات الأصلية وأن لا تقل المساحات الجديدة، في مطلق الأحوال، عن ربع مساحة عقارات المنطقة المعنية.

تتملك الشركة للعقارية، من دون مقابل الاجزاء من الأملاك العامة غير للمبينة التي لا تدخل في الأملاك الجديدة، والتي تكون خاضعة للترتيب الذي ينص عليه هذا المرسوم الاشتراعي.

تبقى الأملاك العامة المبينة التي يلحظ التصميم والنظام العائدان للمنطقة للمعنية بقاءها في موقعها ملكاً للإدارة المعنية.

4 — يتوجب على الشركة للعقارية أن تقوم، لحساب وعلى نفقة للدولة، وبموجب عقد بين الشركة ومجلس الإنماء والاعمار ووفقاً للقوانين والأنظمة لمرعية الاجراء، بتمويل وتأمين تنفيذ أشغال البنية التحتية كشبكات المياه والكهرباء والمجارير والمجاري والطرق والأرصفة وأعمدة الإضاءة ومرائب للسيارات والاتصالات السلكية واللاسلكية وسائر التجهيزات والانشاءات العامة في المنطقة المعنية.

5 — يمكن بناء على اتفاق بين الشركة ومجلس الإنماء والاعمار وبعد موافقة مجلس الوزراء، تعويض الشركة عن قيمة جزء أو كل تكاليف الأشغال المنصوص عنها في الفقرتين السابقتين (4 - 3) وكذلك عن البنية التحتية في الأراضي المستحدثة نتيجة ردم البحر، وذلك نقداً و/ أو بإعطائها قسماً من الأراضي الناتجة عن ردم البحر، و/أو أراضي عائدة للدولة في المنطقة المعنية، و/ أو بإعطائها حق استثمار بعض الخدمات الناتجة عن البنية التحتية في كلتا المنطقتين، وفي هذه الحالة الأخيرة يتم ذلك بموجب قوانين تصدر في هذا الشأن.

6 — يتوجب على الشركة العقارية أن تخصص نسبة مئوية معينة من الأموال للمتوافرة لديها عن طريق الاكتتابات النقدية من أجل ترميم الأبنية غير الملحوظ هدمها وإقامة أبنية جديدة في المنطقة المعنية.

7 — تعين للشركة مفوض مراقبة أساسياً لمدة ثلاث سنوات، وتعفى من موجب تعيين مفوض مراقبة إضافي.

8 - ينشر في الجريدة الرسمية وفي ثلاث صحف محلية المرسوم المتضمن الترخيص بإنشاء الشركة العقارية.

على الشركة العقارية بعد ستة أشهر من تاريخ تأسيسها أن تضع جدولاً زمنياً بمراحل تنفيذ المشروع ولن تودعه الأدلة الرسمية المعنية.

وأخيراً حسب المادة الرابعة من القانون 91/117:

خلفاً للأحكام القانونية التي ترعى عقود الإيجار ومع مراعاة الاتفاقيات الرضائية الحاصلة بين المالكين والمستأجرين قبل نفاذ هذا القانون، تبقى الإيجارات المتعلقة بالأبنية التي تضررت نتيجة للحوادث الحاصلة بين تاريخ 16-2-1975 وتاريخ نفاذ هذا القانون قائمة بمفاعيلها كافة بين المؤجرين والمستأجرين بالرغم من هلاك المأجور أو تعييبه أو تغييره أو حرمان المستأجر من الانتفاع به أو بيعه.

نشير إلى أنه عملاً بالقانون 91/117 والذي عدل بعض أحكام المرسوم 77/5 (الذي أنشأ مجلس الانماء والاعمار) أنشئت ثلاث شركات عقارية، وبما أن هذه الشركات أنشئت وفقاً لأحكام القانون 91/117 سنكتفي بعرض موضوع هذه الشركات.

الشركة الأولى: الشركة اللبنانية لتطوير وإعادة إعمار وسط مدينة بيروت (SOLIDERE). هذه الشركة أنشئت بموجب المرسوم 2537 الصادر في 30-7-1992 ولمدة خمس وعشرين سنة تبدأ من تاريخ التأسيس ومركزها بيروت.

أما موضوع الشركة فهو حسب المادة للثلاثة من المرسوم 92/2537:

1 - تملك العقارات وأقسام العقارات المحددة أرقامها في اللوائح، المرفقة بالمرسوم رقم 2236 تاريخ 19-2-1992 وسائر الحقوق الجارية عليها أو العائدة لها.

2 - تمويل وتأمين تنفيذ أشغال البنية التحتية في المنطقة الواقعة فيها العقارات وأقسام العقارات المذكورة في البند (1) أعلاه وذلك لحساب وعلى نفقة الدولة.

3 - ترتيب وإعادة إعمار المنطقة الواقعة فيها عقارات الشركة وفقاً لأحكام تصميم وتنظيم توجيهي مصدق حسب الأصول وترميم الأبنية

الموجودة وبيعها وبيع الأراضي المرتبة والعقارات وأنشأ الأبنية عليها وبيعها أو تأجيرها أو استثمارها وإدارتها وصيانتها.

4 - ردم جزء من البحر مقابل الوسط التجاري لمدينة بيروت في المواقع التي يتم الاتفاق بشأنها مع الحكومة اللبنانية بموجب إتفاق يضعه مجلس الانماء والاعمار ويصدق بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية ووزير الأشغال العامة والنقل وفقاً لتصميم ونظام توجيهي مصدق حسب الأصول ويتضمن ترتيب الأراضي الناتجة عن عملية الردم وتمويل وتنفيذ لشغال لبنية التحتية العائدة لها وتملك ما يصيب للشركة من هذه الأراضي بموجب الاتفاق المذكور وبيعها وإنشاء الأبنية عليها وبيعها أو تأجيرها أو استثمارها وإدارتها وصيانتها وبصورة عامة ممارسة جميع حقوق الملكية عليها.

5 - القيام بجميع العمليات والأعمال الضرورية التي يتطلبها تنفيذ موضوع الشركة.

يقوم بإدارة الشركة مجلس إدارة مؤلف من اثني عشر عضواً.

تتمثل الدولة وبلدية بيروت، بوصفها من مالكي العقارات الداخلة في نطاق الشركة، في مجلس الادارة بممثل يعين بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير المالية ووزير الأشغال العامة والنقل.

يكون دوماً ثلثاً أعضاء مجلس الادارة على الأقل من اللبنانيين.

الشركة الثانية: الشركة اللبنانية لتطوير الساحل الشمالي لمدينة بيروت (LINORD) هذه للشركة أنشئت بموجب المرسوم 8937 الصادر في 9-8-1996 ولمدة خمسين سنة تبدأ من تاريخ التأسيس النهائي ومركزها بيروت.

موضوع الشركة:

يتناول موضوع الشركة:

1 - القيام بجميع الأعمال اللازمة لتنفيذ القسم المحدد بالأرقام من (1) الى (10) ضمناً من التصميم والنظام التوجيهي للعام المصدق بموجب المرسوم رقم 7309 تاريخ 25-9-1995.

2 - ردم جزء من البحر في المواقع التي يتم الاتفاق بشأنها مع الحكومة اللبنانية بموجب اتفاق يضعه مجلس الانماء والاعمار ويصدق بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية ووزير الأشغال العامة والنقل وفقاً لتصميم ونظام توجيهي مصدق حسب الأصول ويتضمن ترتيب الأراضي الناتجة عن عملية الردم وتمويل وتنفيذ أشغال البنية التحتية العائدة لها وتمنك ما يصيب الشركة من هذه الأراضي بموجب الاتفاق المذكور وبيعها ونشاء الأبنية عليها وبيعها أو تأجيرها أو استثمارها وإدارتها وصيانتها وبصورة عامة ممارسة جميع حقوق الملكية عليها.

3 - للقيام بجميع العمليات والأعمال الضرورية التي يتطلبها تنفيذ موضوع الشركة.

لشركة الثالثة: الشركة اللبنانية لتطوير ساحل مدينة صيدا (SIDON) أنشئت هذه الشركة بموجب المرسوم 8938 الصادر في 10-31-1996 لمدة خمسين سنة تبدأ من تاريخ التأسيس النهائي ويكون مركزها صيدا.

موضوع الشركة: إن موضوع هذه الشركة لا يختلف عن موضوع شركة LINORD إلا من حيث التصميم والنظام التوجيهي للعام، لذا سنكتفي بالفقرة الأولى لأن الفقرات الأخرى هي مطابقة لنظام LINORD .

حسب الفقرة الأولى من (المادة الثالثة) يتناول موضوع الشركة:

القيام بجميع الأعمال اللازمة لتنفيذ القسم المحدد بالأرقام من (1) الى (5) ضمناً من التصميم والنظام التوجيهي للعام المصدق بموجب المرسوم رقم 7482 تاريخ 11-6-1995 والمحدد بموجب الخريطة المرفقة به.

الفرع الثاني : المؤسسة العامة

عملاً بالمادة (22) من المرسوم الاشتراعي 83/69 (قانون التنظيم المدني) يمكن للحكومة بمرسوم يتخذ من مجلس الوزراء أن تنشئ مؤسسة أو مؤسسات عامة ذات طابع تجاري لأجل ترتيب كل أو جزء من منطقة وضع أو سيوضع لها تصميم ونظام تنظيم مدني.

تتمتع هذه المؤسسة بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري وتخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة دون أية رقابة أخرى.

تحدد بمرسوم إنشاء هذه المؤسسات، جميع الأحكام المتعلقة بنطاقها وسير عملها ولا سيما أهدافها وصلاحياتها وإدارتها ومراقبتها وطرق تمويلها وعلاقتها مع سائر الإدارات والمؤسسات للعلمة.

الفقرة الأولى : أحكام عامة – مهام المؤسسة

أولاً : تتاط بالمؤسسة العامة كل أو بعض الأعمال التالية:

1 – للملك المؤقت بواسطة الاستملاك، لجميع العقارات الواقعة ضمن نطاق عملها بما فيها جميع الحقوق على هذه العقارات.

2 – إعداد برامج التجهيزات العامة وتنفيذها مباشرة أو بواسطة الإدارات والهيئات العامة المختصة والبلديات.

3 – ضم وفرز العقارات الواقعة ضمن نطاقها وفقاً لمقتضيات المخطط للتنظيمي الموضوع وإعادة توزيع العقارات، بعد ترتيبها، على المالكين بنسبة حقوق كل منهم.

4 – إعداد برامج البناء وتأمين إعادة البناء مباشرة أو بواسطة المالكين أو بواسطة أية إتفاقات أخرى تراها مناسبة.

5 – تأمين عودة المستأجرين والمستثمرين إلى أماكن جديدة في الأبنية المشيدة أو التعويض عليهم.

ثانياً : تقوم المؤسسة بعملها على الشكل التالي:

أ – تقتطع الادارة مجاناً، لإنشاء أو توسيع للشوارع والحدائق والمساحات العامة وسائر التجهيزات والإنشاءات العامة أو غير ذلك، مساحة خمس وعشرين بالمائة من كامل مساحة العقارات الواقعة ضمن إطار المنطقة موضوع الترتيب. ولا تدخل في حساب النسبة المذكورة للشوارع والمساحات وسائر الأملاك العمومية الكائنة داخل إطار المنطقة بتاريخ تصديق التنظيم الموضوع للمنطقة المذكورة والتي تبقى ملكيتها للادارة.

فور صدور مرسوم إنشاء المؤسسة تطبق على كامل المنطقة موضوع التصميم، الأحكام الناتجة عن مفعول للتخطيط المصدق أو اعلان المنفعة العامة.

ب - مع مراعاة الاستثناءات الواردة في الفقرة (ج) من هذه المادة تسلم الى مالكي ومستأجري ومستثمري العقارات الواقعة ضمن نطاق المؤسسة العامة شهادات اسمية تمثل قيمة الحقوق للمرتبة لكل منهم محددة بمبلغ مال أو مساحة أو كليهما.

تكون هذه الشهادات قابلة للتفرغ بعد انقضاء سنة على تسليمها الى أصحابها.

ج - استثناء من الفقرة ب أعلاه، يمكن بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء منح المؤسسة العامة الحق بأن تدفع نقداً الحقوق العائدة لفئات المستأجرين والمستثمرين الآتية:

1 - المستأجرين والمستثمرين الذين لا تتفق طبيعة عملهم التجاري مع وجهة الاستعمال المقررة في المخطط للتنظيمي الموضوع للمنطقة الكائن فيها مأجورهم.

2 - المستأجرين والمستثمرين الذين لا تتجاوز حقوقهم مبلغاً معيناً يحدده المرسوم المذكور.

في جميع هذه الحالات تحل المؤسسة محل أصحاب الحقوق في كامل حقوقهم.

د - تمدد المؤسسة العامة حقوق المالكين بعد ترتيب المنطقة، بتمليك كل مالك عقاراً، أو أسهماً في عقار، مبنياً أو غير مبنى، تولي قيمتها قيمة حقوقه الممثلة بالشهادة للمسلمة له، وذلك بعد اقتطاع ما يصيب هذا المالك من الحصة العائدة للإدارة مجاناً بموجب الفقرة أ من هذه المادة.

يخير المالك بين:

1 - الحصول على عقار أو أسهم في عقار غير مبنى، ويترتب عليه عندئذ أن يقوم بمفرده أو بالاشتراك مع مالكين مجاورين، بالبناء على العقار المخصص له ضمن المهل والشروط التي يحددها برنامج البناء ودفتر الشروط اللذين تعدهما المؤسسة العامة.

2 - للحصول على حقوق ملكية مشتركة في عقار مبنى، وفي هذه الحالة تقوم المؤسسة العامة بالبناء مباشرة أو بواسطة الغير وفقاً للشروط التي تراها مناسبة.

هـ - تعدد حقوق مستأجري ومستثمري الأماكن المعدة للإيجار الواقعة ضمن نطاق المؤسسة العامة بتسليم كل منهم، بعد ترتيب المنطقة وإعادة بنائها، مأجوراً جديداً موازياً في طبيعته وقيمته للمأجور الذي كان يشغله وفي أقرب مكن ممكن من هذا المأجور، ودون أن يترتب على ذلك دفع أي بدل خلو إضافي.

يحدد بدل إيجار المأجور الجديد بالاتفاق بين المالك والمستأجر وفي حال عدم الاتفاق، يحق للمالك أن يطلب من المحكمة المختصة تحديد البديل العادل ودون التقيد بأي حد أقصى.

و - تحدد المؤسسة العامة أصول تنفيذ معاملات إعادة توزيع العقارات والأماكن المعدة للإيجار على مختلف أصحاب الحقوق، كما تحدد عند الاقتضاء كيفية تحقيق للتوازن بين حقوق كل من هؤلاء والعقارات أو الأماكن المخصصة لهم.

ز - ترقن حقوق الرهن والتأمين والامتياز والحجز الجارية على العقار أو المؤسسة التجارية الكائنة ضمن نطاق المؤسسة لدى انتقال ملكية العقار إلى هذه المؤسسة، وتنتقل هذه الحقوق، بنفس الرتبة السابقة التي كانت لكل منها، على الشهادة المشار إليها في الفقرة ب من البند "ثانياً" من هذه المادة من هذا المرسوم الاشتراعي ومن ثم عند الاقتضاء على العقار أو المأجور المخصص للمالك أو المستأجر بعد ترتيب المنطقة.

بناء على المادة (22) من المرسوم الاشتراعي 83/69 أنشئت مؤسسة عامة تسمى: 'مؤسسة ترتيب منطقة الضاحية الجنوبية الغربية لمدينة بيروت: 'اليمار' بموجب المرسوم 9043 الصادر في 1996-8-30. إن مركز المؤسسة هو بيروت ويمكنها أن تنشئ مكاتب لها في النطاق المحدد لمهامها. ترتبط المؤسسة برئيس مجلس الوزراء الذي يمارس الوصاية الإدارية عليها (المادة الخامسة).

2 - موارد المؤسسة: حسب المادة السادة تتكون هذه الموارد من:

- الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة العامة.

- الأموال الناتجة عن العمليات التي تقوم بها.

- السلفات المقررة لها.

- الهبات والتبرعات والوصايا.

في ما يتعلق بمهام المؤسسة، حسب المادة الثالثة تتولى المؤسسة المهام المحددة في المادة (22) من المرسوم الاشتراعي 83/69 وذلك في نطاق المنطقة المحددة في المادة الثالثة من هذا المرسوم.

وتقوم المؤسسة بتنفيذ مهامها بالتنسيق مع سائر الادارات والمؤسسات العامة والبلديات المعنية في ما يتعلق بالبنية التحتية للمنطقة وبرامج البناء والاسكان وسواها من المجمعات السكنية التي تقيمها في العقارات الحالية والمستملكة لهذه الغاية (المادة 7).

3 — بالنسبة للمالكين وأصحاب الأسهم والمقيمين والقاطنين في المنطقة موضع هذا المرسوم تعتمد المؤسسة الأحكام التالية:

أ — تحفظ حقوق مالكي العقارات وأصحاب الأسهم في عقار، المرخص لهم قانوناً بالبناء أو الذين أقاموا أبنية بصورة قانونية، وذلك وفقاً لما هو منصوص عليه في المادة (22) من قانون التنظيم المدني.

ب — تحفظ حقوق المستأجرين أو للمستثمرين بشكل قانوني وتنظم كيفية التعويض عليهم وفقاً لما هو منصوص في المادة (22) من قانون التنظيم المدني.

ج — بالنسبة لأصحاب الأسهم في مناطق للشيوخ، يعطى كل صاحب حق ما يولزي قيمة أسهمه عقاراً أو قسماً من عقار وذلك بنتيجة عمليات الضم والفرز التي تجري حسب لحكام قانون التنظيم المدني.

د — تعطى الأولوية للمباشرة بإنشاء وتنفيذ المجمعات السكنية قبل إخلاء المهجرين أو المقيمين أو القاطنين في نطاق المخططات الملحوظة أو على عقارات للغير والخالية من المنطقة العقارية نفسها من قبل وزارة الاسكان والتعاونيات، وعلى أن تكون أماكن السكن جاهزة قبل نقل السكان إليها.

الفقرة الثانية : تنظيم المؤسسة

1 — السلطة التقريرية:

كما في كل للمؤسسات العامة يتولى إدارة المؤسسة مجلس إدارة يتألف من سبعة أعضاء على الأكثر، يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ويكون رئيس مجلس الإدارة هو المدير العام للمؤسسة. يعين أعضاء مجلس الإدارة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد أو التمديد. وللحكومة في أي وقت تشاء أن

تنتهي خدمة أعضاء مجلس الادارة أو بعضهم. ويستمر مجلس الادارة للقائم في أعماله عند انتهاء مدة ولايته لحين تعيين مجلس ادارة جديد. (المادة العاشرة).

بالاضافة الى شروط التوظيف العامة، يشترط في رئيس مجلس الادارة — المدير للعلم أن يكون من حملة الاجازات المعترف بها رسمياً، منذ خمس سنوات على الأقل ولم يتجاوز الرابعة والمستين، ويمكن تعيين بعض أعضاء مجلس الادارة من بين الموظفين الذين ينتمون الى الفئة الثانية على الأقل أو ما يماثلها في المؤسسات العامة أو البلديات (مادة 11).

يمكن للحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس للوزراء إقرار مبدأ وشروط تفرغ أعضاء مجلس الادارة أو بعضهم.

يضع مجلس الادارة نظامه الداخلي للمتعلق الاجتماعات وكيفية اتخاذ قراراته وتسيير أعماله.

ولا يصبح هذا النظام نافذاً إلا بعد التصديق عليه من قبل رئيس مجلس الوزراء (مادة 12).

تحدد رواتب وتعويضات رئيس وأعضاء مجلس الادارة بمرسوم. ولا يتقاضون باستثناء ذلك أي تعويض أو مكافأة مهما كان نوعهما أو طبيعتهما (المادة 14).

مهام السلطة التنفيذية:

يتولى مجلس الادارة السهر على تنفيذ مهام المؤسسة وتوجيه نشاطها. وهو يتخذ في نطاق القوانين والأنظمة ولا سيما أحكام هذا المرسوم والمادة (22) من قانون التنظيم للمدني، القرارات اللازمة لتحقيق أهداف المؤسسة وتأمين حسن سير العمل فيها.

ويقر مجلس الادارة بصورة خاصة، بون أن يكون ذلك على سبيل للحصر:

- أنظمة المؤسسة وملاكاتها وسلسلة رتب ورواتب العاملين فيها وتعويضاتهم.
- النظام المالي، تصميم الحسابات، نظام الاستثمار، على أن يتضمن قواعد الاستثمار وكيفية ضبط المخالفات وفرض الغرامات والعقوبات.
- برامج الأعمال وبرامج التجهيزات العلمية وبرامج البناء.

- التملك المؤقت بواسطة الاستملاك وضم وفرز العقارات الواقعة ضمن نطاق عمل المؤسسة.
- الموازنة السنوية، حساب الأرباح والخسائر، الجردة الاجمالية السنوية للمواد.
- استعمال الاحتياطي العام، تحديد وجهة استعمال الأرباح وطرق تغطية الخسائر.
- طلبات سلفات الخزينة والاقرض والاستقراض عند الاقتضاء وفقاً لأحكام لتقوانين المرعية الاجراء.
- أسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة.
- دفاتر الشروط لتعامه والخاصة.
- للمصالحات والتحكيم، قبول التبرعات والهبات، المداعاة أمام القضاء.
- يمكن لمجلس الادارة تفويض بعض صلاحياته الى رئيسه (المادة 15).

2 — السلطة التنفيذية:

- عملاً بالمادة (16) يتولى السلطة التنفيذية في المؤسسة رئيس مجلس الادارة — المدير العام، ويكون الرئيس التسلسلي لجميع وحدات المؤسسة ولجميع العاملين لديها.
- ويمارس رئيس مجلس الادارة الصلاحيات التالية:
- وضع جدول أعمال جلسات المجلس والدعوة اليها وترؤسها وإدارة المناقشات فيها.
- تنفيذ قرارات مجلس الادارة، إدارة شؤون المؤسسة والتنسيق بين مختلف الوحدات ومراقبة سير الأعمال فيها.
- تعيين المستخدمين والمتعاقدين والاجراء في المؤسسة.
- عقد الصفقات على اختلافها.
- تمثيل المؤسسة أمام القضاء.
- إعداد المشاريع وتقديم الاقتراحات وتحضير المستندات في جميع المواضيع اعائدة لصلاحيه مجلس الادارة.
- تقديم تقارير فصلية وتقرير سنوي الى مجلس الادارة عن أعمال المؤسسة العامة (المادة 17).

3 - سلطة الوصاية:

بناء للمادة (18) تخضع لتصديق سلطة الوصاية المواضيع التالية:

- أنظمة المؤسسة وملاكاتها وسلسلة رتب ورواتب العاملين فيها وتعويضاتهم.
- النظام المالي، تصميم الحسابات، نظام الاستثمار، على أن يتضمن قواعد الاستثمار وكيفية ضبط المخالفات وفرض الغرامات والعقوبات.
- برامج الأعمال وبرامج التجهيزات العامة وبرامج البناء... إضافة إلى باقي المواضيع المذكورة في المادة (15).

يعين رئيس مجلس الوزراء مفوضاً للحكومة لدى المؤسسة. في حال تعيين مفوض الحكومة من بين موظفي الإدارات العامة، يجب أن يكون من بين موظفي الفئة الثالثة على الأقل.

يحضر مفوض الحكومة جلسات مجلس الإدارة دون أن يكون له فيها حق التصويت، وله أن يدون رأيه في محضر الجلسة:

تبلغ قرارات مجلس الإدارة لدى مفوض الحكومة خلال خمسة أيام من تاريخ إقرارها. وعلى مفوض الحكومة أن يرفعها إلى رئيس مجلس الوزراء خلال خمسة أيام مقرونة برأيه.

يتقاضى مفوض الحكومة التعويضات المقررة لعضو مجلس الإدارة غير المنفرغ، من موازنة رئاسة مجلس الوزراء ولا يتقاضى، باستثناء ذلك، أي تعويض أو مكافأة مهما كان نوعهما.

وعلى سلطة الوصاية أن تثبت بالمقررات الخاضعة لوصايتها خلال مهلة شهر على الأكثر من تاريخ إحالتها إليها. وتصبح للمقررات نافذة حكماً بعد انقضاء هذه المدة دون أن تثبت بها.

ولسلطة الوصاية أن تطلب إلى المؤسسة تزويدها بالمستندات والايضاحات المتعلقة بالمقررات الخاضعة لوصايتها. وعلى سلطة الوصاية أن تثبت بهذه المقررات خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود الايضاحات والمستندات المطلوبة إليها. والأعتبرت هذه المقررات مصدقة حكماً (المادة 20).

وأخيراً تخضع المؤسسة لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة دون أي رقابة أخرى.

وهذا الأمر مستغرب حقاً، إذ لا يجوز إعفاء مؤسسة بهذه الأهمية ومدعوة، عند مباشرتها العمل، للقيام بعمليات استملاك وبناء بمبالغ ضخمة، من الرقابات الأخرى. لذا ومنعاً للهدر وأسوة بالمؤسسات العامة الأخرى يقتضى إخضاعها لباقي أجهزة الرقابة وأيضاً لرقابة وزارة المالية.

لا بد من الإشارة في نهاية درس المؤسسة للعامة، إلى أن هذه للوسيلة مأخوذة عن القانون للفرنسي حيث يوجد أربعة أنواع من المؤسسات العامة تعمل في مجال التنظيم المدني وهي:

1 - الرابطات النقابية للمالكين (associations syndicales des propriétaires) التي نظمت في فرنسا بموجب القانون الصادر في 1865-6-21 والذي عدل مرات عديدة إلى أن نص عليها قانون التنظيم المدني في المادة 73 الصادر في 1961-4-11. وسبق ورأينا أن محكمة حل الخلافات الفرنسية صنف في القرار Canal de gignac نقابات المالكين، وهدفها حماية الأراضي من الحرائق والفيضانات، مؤسسات عامة. هذه النقابات تهتم أيضاً بترتيب المدن والقرى، بالافراز وبالضم والفرز وبالبناء أيضاً كما في القرار Effimieff: (إعادة التعمير بعد الحرب العالمية الثانية) وتدعيم الأبنية الخاصة المتداعية التي تهدد بالانهيار (قرار Mimouni).

2 - المؤسسات العامة التي تهتم بالضم والفرز (Etablissements publics d'aménagement) هذه المؤسسات أنشئت بموجب المرسوم الصادر في 1954-11-10 تنص عليها حالياً المادة (L et R 321-2) من قانون التنظيم المدني. وهذه المؤسسات تهتم بعمليات الضم والفرز وأيضاً بإعادة تنظيم المدن في نطاق سياسة المدينة والانماء الاجتماعي المدني.

... Ces établissements sont compétents pour réaliser toutes les interventions foncières et opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme...

Au titre de la politique de la ville et du développement social urbain, ils peuvent procéder à des opérations de restructuration urbaine. . art. L. 321-1 2^o al.¹.

H. Jacquot et F. Priet ouvrage précité p. 63.

3 - مؤسسات عامة عقارية (Etablissements publics fonciers) هذه المؤسسات أنشئت بموجب قانون المدينة للصادر في 13-7-1991 ونظمت فيما بعد بموجب مرسوم صادر في 17-9-1992، ولها الطابع للصناعي والتجاري، وهي مؤسسات محلية تنشأ بموجب قرار يصدر عن المحافظ.

إن مهمة هذه المؤسسات هي إجراء معاملات عقارية لمصلحة الاعضاء لو الدولة بهدف تحقيق احتياطي لتنفيذ عمليات الضم والفرز.

Les établissements publics fonciers ont pour mission "de réaliser, pour le compte de leurs membres ou de l'état, toutes acquisitions foncières ou immobilières en vue de la réalisation de réserves foncières en prévision des actions ou opérations d'aménagement prévues à l'article L300-1 (C. urb. L324-1)".¹

حسب الفقه إن هذا النوع من المؤسسات لم ينجح وعددها قليل جداً.

4 - المصالح العامة للسكان (المساكن ذات الدخل المحدود): (offices publics d'H.L.M) وهدفها الأساسي بناء وشراء المساكن ذات الدخل المحدود، وهي مؤسسات عامة إدارية وتعتبر من أقدم المؤسسات إذ نظمت لأول مرة بموجب قوانين Siegfried الصادرة في 30-11-1894 والتي عدلت فيما بعد في 28-6-1930 و 1947 و 1958 و 1961 و 1965. وإلى جانب البناء، هذه المصالح تهتم أيضاً بعمليات الضم والفرز (بموجب المادة 29 من القانون الصادر في 18-7-1985).

¹ H. Jacquot et F. Prieur ouvrage précité p. 65.

الفصل الثاني

البناء

إن حق البناء يرتبط بحق الملكية الخاصة المكرس في الدستور والقوانين، وحق الملكية الخاصة يشمل حق استثمار العقار والتصرف به، غير أن هذا الحق لم يعد مطلقاً كما في السابق بسبب تدخل الدولة من خلال التنظيم المدني وطبعاً لمصلحة للجماعة. وكما سبق وبيننا إن مهام التنظيم المدني تنصب من خلال التصاميم، على ترتيب الأراضي وتنظيم عمليات البناء وتوجيهها وتشجيعها. والمادة (25) من قانون التنظيم المدني 83/69 توضح أكثر هذا الأمر إذ تنص على ما يلي:

يخضع تشييد الأبنية على اختلاف أنواعها وتحولها وترميمها وتجديدها لأحكام قانون البناء.

لا تعطى رخصة البناء إلا إذا كانت الأشغال المنوي إجراؤها مطابقة للقواعد المعمنة في قانون البناء والنصوص التطبيقية العائدة له، ولنظام المنطقة التي يقع فيها العقار وللأحكام الواردة في نصوص خاصة (ارتفاعات جوية، مؤسسات مصنفة، حماية البيئة والمواقع الطبيعية ...) أو في صحيفة العقار المعنية. يمكن أن تحدد تصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقرى للمناطق التي تتعلق بها قواعد بناء تختلف عن تلك التي نص عليها قانون البناء. وفي هذه الحالة لا تعطى رخصة البناء إلا إذا كانت الأشغال المنوي إجراؤها مطابقة لقواعد البناء المحددة في التصميم وفي نظام تنظيم المدن والقرى. يجب أن تؤمن هذه القواعد ضمانات تتناول السلامة والصحة والتجميل والبيئة، تعادل على الأقل تلك التي حددتها أحكام قانون البناء.

إن كما يتضح من هذا النص، لقد وضع التنظيم المدني الاطار العام لحق البناء وأن رخصة البناء هي الوسيلة لرقابة كيفية استعمال الأراضي من قبل المالكين، إذ لا تعطى رخصة للبناء إلا إذا كان مشروع البناء مطابقاً لأنظمة التنظيم المدني.

القسم الأول رخصة البناء

إن تنظيم البناء يركز على وسيلة أساسية: رخصة البناء، وتساءل البعض الا تتعارض الرخصة مع حرية تصرف المالك بملكه؟ باتواقع، لا يجوز أن تكون هذه الحرية مطلقة ويجب التوفيق بين حق الملكية الخاصة وأحكام التنظيم المدني التي يفرضها التطور العمراني والاجتماعي، وأيضاً حقوق الغير، إذ لا يحق للمالك أن يتعدى على جاره، مثلاً أن يحجب عنه الرؤيا أو الهواء الخ...

وان الغاية الأساسية من الترخيص كما سنبين فيما بعد، من خلال المستندات المطلوبة، هي التثبت من ملكية العقار وعدم تعديه على العقارات المجاورة وعلى للطرق العامة، وعدم مخالفة المشروع لأحكام التنظيم المدني.

والقانون الفرنسي اعتبر في المادة (L.421-3) من قانون التنظيم المدني ان رخصة البناء أصبحت وسيلة وقائية لمراقبة قواعد التنظيم المدني:

“Le permis de construire est un moyen de contrôle préventif des règles d'urbanisme... il ne peut être accordé que si les constructions projetées sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires concernant l'implantation des constructions, leur destination leur nature, leur architecture, leurs dimensions, leur assainissement et l'aménagement de leur abord .”.

إن رخصة البناء نظمت في لبنان لأول مرة بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (L-61) الصادر في 30-8-1940 والذي عدل بالقانون الصادر في 20-1-1954 وبالقانون الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم الصادر في 20-3-1964 وفي 21-6-1971 صدر القانون رقم 42 الذي ألغى التشريع السابق.

والياً يخضع نظام رخصة البناء للمرسوم الاشتراعي رقم 148 الصادر في 16-9-1983 والمعدل بالمرسوم الاشتراعي رقم 45 تاريخ 23-3-1985 وأيضاً بالمرسوم رقم 2791 الصادر في 15-10-1992 ولتقرار رقم 276 الصادر في 2-10-1995 والمرسوم رقم 9663 الصادر في 30-12-1996.

الفرع الأول : شروط ومستندات طلب الرخصة

تجدر الإشارة قبل البدء بدرس شروط طلب الرخصة، الى أن رخصة البناء هي بالنسبة لطبيعتها القانونية، من القرارات الاعترافية ويعود للبلدية للتثبت من توفر الشروط القانونية وتطبيقها للقوانين والأنظمة وفي حال انتفاء أحد هذه الشروط يقتضي رد الطلب.

الفقرة الأولى : شروط طلب الرخصة

حسب المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم 83/148 (قانون البناء):
يخضع تشييد وتحويل وترميم وتجديد الأبنية على اختلاف أنواعها للحصول على رخصة مسبقة تعطى وفقاً للنصوص النافذة وبالإستناد الى موافقة الدوائر الفنية المختصة للمبينة على كشف فني تجريه لهذه الغاية ..

نلاحظ أن هذه المادة نصت على إلزامية الرخصة لمختلف أنواع البناء دون تحديد نوعية وطبيعة البناء. هل تشمل الانشاءات غير الثابتة؟ ان المشرع اللبناني لم يوضح هذه النقطة في حين أن القانون الفرنسي أكد في المادة (1. 421-1) من قانون التنظيم المدني ان الترخيص هو الزامي لكافة أنواع الانشاءات حتى تلك التي لا أساسات لها.

“quiconque désire entreprendre ou implanter une construction à usage d'habitation ou non, même ne comportant pas de fondations doit au préalable obtenir un permis de construire..”

وعملاً بهذا النص اعتبر الاجتهاد ان لانشاء شاليه دون أساس يخضع لطلب للرخصة¹ وأيضاً الخيم المصنوعة من الأقمشة² والانشاءات المؤقتة كخيم الباعة التي تستعمل في موسم الصيف³ والبيوت المتنقلة⁴ (maisons mobiles). وفي لبنان اعتبر مجلس الشورى استناداً الى القانون الفرنسي ان الترخيص هو إلزامي ليس، فقط بالنسبة للانشاءات الثابتة بل وأيضاً للانشاءات غير الثابتة وورد في القرار أبو خليل⁵ ما يلي:

¹ Crim 2-2-1974 Gaz. Pal. 1975-1-p.39 (Chalet sans fondations)

² CE 24-7-1987 Ville de Lyon (Chapiteau de toile).

³ CE 27-3-1996 C^{ass} de Saint Pierre d'oléron c/ Pirot Rev. Jurid. 3/1996

⁴ CE 15-4-1983 C^{ass} de Menet p 154

⁵ د.م.ش. أبو خليل/ الدولة - مفرج 2002-6-5 (غير منشور).

بما أنه يتبين أن بعض اجتهاد مجلس الشورى الفرنسي وبعض الفقه في فرنسا يعتبران أن الترخيص المسبق مطلوب ليس فقط بالنسبة للإنشاءات الثابتة كما نص عليه القانون وإنما أيضاً بالنسبة للإنشاءات غير الثابتة كالتخشب أو الأكواخ سواء أكانت معدة للاستعمال كبار أو كمطعم أو للسكن أو كشاليه.. أو كخلية نحل وأيضاً البيوت البلاستيكية ذات الركائز المعدنية (راجع هيئة الاستشارات في وزارة العدل رقم 291/أ-ب تاريخ 1999-7-29).

كما تضيف المادة الأولى... أن طلب الرخصة المسبقة وخرائط البناء يجب أن تكون موقعة من مهندس ومسجلة لدى إحدى نقابتي المهندسين في بيروت وطرابلس بحسب الموقع الجغرافي للبناء المنوي تشييده.

نشير هنا إلى أن توقيع المهندس على معاملات الترخيص يعتبر من المعاملات الجوهرية لصنود الرخصة وبالتالي تبطل الرخصة في حال انتفاؤه. ولقد اعتبر مجلس الشورى في القرار سلام¹.

إن إعطاء الترخيص بالبناء يبقى معلقاً على شرط تعهد مهندس يتحمل مسؤوليته بسجل وفقاً للأصول لدى نقابة المهندسين.

إن قيام المهندس المسجل اسمه على معاملة البناء بسحب تعهده عن الرخصة، يعني أنه لا يلتزم بنتائج الرخصة وإن المعاملة أصبحت مجردة من مسؤولية أي مهندس عنها وبالتالي بدون مفعول وتكون الرخصة للصادرة والحال على ما تقدم مخالفة للقانون.

إن الوضع مماثل في القانون الفرنسي حيث يرفض طلب الرخصة إذا كان غير موقع من مهندس. إلا أن القانون الفرنسي الصادر في 1977-1-3 وفي المادة (1-41) أعفى المالك من تكليف مهندس في بعض الحالات: (في حال لا تتجاوز مساحة البناء المعد لغير الزراعة 170 متراً مربعاً - البناء الزراعي الذي لا تتجاوز مساحته (800) متراً مربعاً):

ne sont pas tenues de recourir à un architecte pour établir le projet architectural à joindre à la demande d'autorisation de construire, les personnes physiques qui déclarent vouloir édifier ou modifier pour elles-mêmes:

¹ م.ش. سلام/ بلدية بيروت 1996-5-26 م.ق.ا. رقم (9) ص 462.

1 - une construction à usage autre qu'agricole dont la surface de plancher hors œuvre brute n'excède pas 170 m².

2 - une construction agricole dont la surface n'excède pas 800-m²

والرخصة المسبقة الزامية لجميع الأبنية حتى تلك المعتمدة للادارات والمؤسسات العامة والبلديات وللأشخاص المعنويين. في فرنسا أيضاً المادة (1-1.421) من قانون التنظيم المدني مطابقة للنص اللبناني وجاء فيها:

Toutes les personnes publiques ou privées doivent se soumettre à l'exigence préalable du permis de construire.

وعملاً بالمادة الثالثة من قانون البناء 83/148: تحدد بقرار يصدر عن وزير الاشغال العامة والنقل بناء على اقتراح المديرية العامة للتنظيم المدني الشروط الواجب توفرها في طلب الرخصة المسبقة أو للتصريح الخطي والمستندات الواجب ضمها وشروط مسك سجلات رخص البناء وطرق ابلاغها الى الادارات والجهات المعنية.

ولقد وضع القرار رقم 1/276 الصادر في 2-10-1995 الأحكام الخاصة برخص البناء والشروط الواجب توفرها في طلبات رخص البناء ورخص الإشغال والتصاريح ومستنداتها.

حسب المادة الأولى من القرار 1/276:

توضع على مرحلتين تصاميم مشاريع بعض الأبنية (المشاريع التي تساوي أو تزيد مساحتها المبنية عن أربعة آلاف متر.
— المشاريع التي تتألف من أربعة أبنية مستقلة وما يزيد.
— مشاريع الأبنية التي يساوي أو يزيد طول إحدى واجهاتها عن الأربعين متراً).

المرحلة الأولى: التصميم التمهيدي الأولي الذي يحتوي على:

- 1 — مذكرة تفسيرية تشرح هدف المشروع.
- 2 — خريطة توبوغرافية تظهر مناسيب ارتفاع أرض العقار بالنسبة للطرق والعقارات المجاورة.
- 3 — مخطط حجمي تمهيدي يبين مختلف الأحجام والمساحات التي يتألف منها المشروع.
- 4 — مخططات ومسطحات أقسام البناء والواجهات الرئيسة.

5 - خريطة تحديد الطرق وتنظيم الفسحات والحدائق المشتركة.

6 - تحديد الطريقة المعتمدة لتصريف المياه.

7 - مجسم حجمي.

تقوم المديرية العامة للتنظيم المدني مستعينة بمهندسين اختصاصيين وذوي خبرة في القطاع الخاص، بدراسة التصميم المقترح من الناحيتين المعمارية والتنظيمية.

ثم تضع المديرية العامة للتنظيم المدني تقريراً بالملاحظات أو التعديلات الضرورية، تبلغه إلى المهندس المسؤول ويكون هذا التقرير بمثابة موافقة مبدئية على التصميم بعد تأييده بالملاحظات والتعديلات الواردة فيه.

المرحلة الثانية: التصميم النهائي لطلب رخصة البناء: يقوم المهندس المسؤول استناداً إلى التقرير (الموافقة المبدئية) بتنظيم ملف رخصة البناء وفقاً لقانون البناء ومراسيمه التطبيقية ونظام البناء الخاص بمنطقة العقار، ويسجله لدى نقابة المهندسين ومن ثم يقدمه إلى الدائرة الفنية المختصة للحصول على موافقتها الفنية للحصول على رخصة البناء من السرج المختص.

الفقرة الثانية: المستندات

ترفق بطلب رخصة البناء للمستندات التالية:

مصور إجمالي واضح (croquis) يظهر كيفية الوصول إلى العقار موضع الترخيص من الطرقات العامة مع بيان المعالم.

1 - إفادة تخطيط وارتفاع صادرة عن الدوائر الفنية المختصة محتوية على خريطة مساحة إجمالية مصدقة من دوائر المساحة لمنطقة المقترح موضوع الطلب.

في حال عدم وجود خريطة مساحة نهائية يقتضي تقديم خريطة مساحة للعقار ينظمها ويوقعها مهندس مساح أو طوبوغراف مرفقة بإفادة عقارية أو "علم وخبر" تثبت الملكية وتبين حدود العقار، وتكون الخريطة مسجلة في إحدى نقابتي المهندسين أو في نقابة الطبوغرافيين ومبلغة إلى دائرة المساحة المختصة (معدلة بموجب القرار 1/17 تاريخ 1997-1-23).

2 - إفادة عقارية شاملة لا يعود تاريخها لأكثر من ثلاثة أشهر والغاية من الإفادة التأكد من ملكية العقار وكل رخصة تجيز البناء على ملك نغير،

مثلاً على الملك العلم تعتبر باطلة لمخالفتها للقانون (قرار صغير / للدولة الصادر في 1998-2-5 م.ق. 1 رقم (13) ص 305).

غير أنه عندما يقضي التخطيط والوضع الراهن ضم قطعة من الأملاك العمومية أو الخصوصية العائدة للدولة أو للبلديات إلى العقار موضوع طلب الرخصة المسبقة، وإذا كان الوضع الراهن لجهة تنفيذ التخطيط يسمح بهذا الضم فإن إعطاء للرخصة يتوقف على دفع تأمين من قبل المالك يوازي على الأقل ثمن القطعة المقدرة على أساس التخمين للمعتمد للعقار لفرض رسم البناء على أن تجري فيما بعد معاملات الاسقاط والتحديد والضم على نفقة المالك. تعتبر القطعة في هذه الحالة مضمومة إلى العقار الأساسي.

يحدد ثمن القطعة نهائياً من قبل اللجان المختصة وفي حال الخلاف على الثمن تفصل بذلك لجان الاستملاك المختصة (المادة 5) من المرسوم الاشتراعي رقم 83/148.

3 — إفادة تخمين قانونية تحدد السعر البيعي للمتر المربع من الأرض موضوع طلب رخصة للبناء.

4 — التكاليف والاتفاقية بين المالك والمهندس المسؤول.

5 — تعهد المهندس المسؤول وفقاً للنموذج الموضوع من نقابة المهندسين وعقود المهندسين المشتركين، والتعهد بتقديم الخرائط التنفيذية وفقاً لقانون النقابة.

6 — الموافقة المبدئية على المشروع التمهيدي الأولي للبناء.

7 — خمس نسخ من مجموعة خرائط تصميم البناء موقعة من المالك والمهندس المسؤول ومسجلة لدى إحدى نقابتي المهندسين في بيروت وطرابلس حسب المواقع الجغرافية.

توقع طلبات رخصة للبناء ورخصة الإشغال والتصريح باسم مالك العقار أو من يحل محله قانوناً وعند وجود شركاء في العقار يقتضي توقيع جميع هؤلاء الشركاء ومصادقة المختار على توقيعاتهم وذكر أسماء الموقعين على غلاف وخرائط الترخيص، أو بموافقة خطية واضحة من الشركاء ومصادقة لدى كاتب العدل.

نشير هنا إلى أن القانون اللبناني حصر تقديم الطلب بالمالك في حين اعتبر القانون الفرنسي في المادة (R 421-1) من قانون التنظيم المدني أن الطلب

يقدم من قبل المالك أو من يحل محله وأيضاً من قبل شخص مؤهل قانوناً للبناء على العقار (مثلاً للمستاجر).

“La demande peut être présentée soit par le propriétaire du terrain ou son mandataire, soit par une personne justifiant d'un titre l'habilitant à construire sur le terrain... le droit de construire étant attaché à la propriété du sol...”

في ما يتعلق بالمشاركاء، أكد مجلس الشورى في القرار مكرزل¹: لا تكون شروط رخصة للبناء متوافرة إذا تبين أن طالب الترخيص لم يحصل على موافقة شركائه في العقار. بنفس المعنى قرار للرفاعي².

تقدم الطلبات الى دوائر التنظيم المدني المختصة أو الى الدوائر الفنية في بلديتي بيروت وطرابلس. أما النصاريح فتقدم الى البلدية أو الى المحافظ أو القائمقام عند عدم وجود بلدية.

تجدر الملاحظة الى أن تقديم طلب الترخيص الى فرع التنظيم المدني بدلاً من المديرية العامة للتنظيم المدني لا يعيب الطلب إذا أحيل الملف الى المديرية العامة. هذا ما أكدته مجلس الشورى في القرار كنعان/ الدولة بلدية العبلية - مطلق الصائر في 2001-6-13 (غير منشور) وجاء فيه: ... فيما خص المخالفة الناجمة عن تقديم طلب الترخيص بمشروع البناء الى فرع التنظيم المدني في بعدا وليس الى المديرية العامة للتنظيم المدني... فإنه يستفاد من تقرير الخبير ومن وثيقة الاحالة الصادرة عن المدير العام للتنظيم المدني ان هذه المخالفة الشكلية قد جرى تصحيحها بقيام الفرع المذكور باحالة ملف الترخيص الى المديرية العامة وقيام المدير العام بالاطلاع عليه واعتباره اياه مستوفياً الشروط القانونية دون التوقف عند المخالفة المذكورة.

الفقرة الثالثة : الأشغال المستثناة من الرخصة

المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي 83/148 تنص على الأشغال المستثناة من الرخصة وهي:

1 - أعمال الصيانة العادية وللتحميل والترميم التي لا تتعلق بالهيكل الأساسي للبناء.

¹ م.ش. مكرزل/ الدولة - بلدية بيت شبن 1994-6-1 م.ق.ا. رقم (9) ص 479

² م.ش. الرفاعي/ بلدية بيروت 1998-5-12 م.ق.ا. رقم (13) ص 464.

2 - بناء التصاوين وجدران الدعم وأعمال استصلاح الأراضي وأعمال الهدم.

في هذه الحالات يستعاض عن طلب الرخصة المسبقة بتصريح خطي. غير أن المرسوم رقم 2791 الصادر في 10-15-1992 عدل في المادة الثانية شروط استثناء بعض أشغال البناء من للرخصة والاستعاضة عنها بالتصريح. أولاً: الأشغال المعنية

أ - أعمال الصيانة والتجميل والترميم

1 - إن الأعمال الداخلية كالتوريق والدهان وانطرش والتبليط والتلييس وأعمال الديكور والتجميل وتغيير المنجور وتغيير الشبكة والأجهزة الصحية والكهربائية والمائية وأعمال التدفئة وتكييف الهواء وأعمال التوريق والدهان وانطرش الخارجي وأعمال منع النش لا تخضع لأية رخصة أو تصريح.

2 - تعتبر من أعمال الصيانة العادية والتجميل والترميم الخاضعة للتصريح، الأشغال التي لا تتعلق بالهيكل الأساسي للبناء ولا تؤثر على انطباق البناء على الأنظمة النافذة وهي أعمال: التلييس الخارجي، تركيب وتغيير الشبكة المائية والكهربائية والصحية للخارجية أعمال المنجور الخارجي من أية مواد كانت، ترميم وإبدال السقوف الموجودة والشرفات الموجودة، فتح أو سد نوافذ وأبواب داخلية.

3 - إما أشغال التدعيم التي تتناول الهيكل الأساسي للبناء أو تغيير أو إنشاء حيطان داخلية أو خارجية أو فتح أو سد نوافذ أو أبواب خارجية فهي تخضع لرخصة ترميم.

ب - بناء التصاوين وجدران الدعم وأعمال تسويات الأرض وأعمال الهدم الخاضعة للتصريح:

1 - بناء التصاوين: يسمح ببناء تصاوين على حدود العقارات شرط أن لا تتجاوز العلو الأقصى للقسم السد من هذه التصاوين المترين عن مستوى أرض العقار التابعة له للتصوينة.

2 - بناء جدران الدعم: يخضع للترخيص إنشاء جدران الدعم أو جدران المسند التي يتجاوز علوها ثلاثة أمتار ونصف ويمنع بناء هذه الجدران

إذا كانت تشكل تشويهاً للمناظر الطبيعية، ويعود أمر تكديره للدوائر الفنية المختصة.

ولقد اعتبر مجلس الشورى في القرار نجار¹ أن بناء حائط للدعم للمحافظة على العقار وعلى تربيته لا يتطلب رخصة من البلدية.

3 - أعمال تسويات الأرض: تحسباً لاستثمار البناء في العقارات ذات الأرض المنحدرة يسمح بردم مستوى أي نقطة من أرض العقار للطبيعية شرط أن لا تتجاوز الرميّات علو ثلاثة أمتار ونصف من أي نقطة من أرض العقار الطبيعية باستثناء الواقع منها عند حدود العقار، فلا يمكن أن يتجاوز علوها المترين عن مستوى الأرض الطبيعية عند هذه الحدود.

عند تسوية الأرض للطبيعية للعقار، حفر أو ردم، يعتمد في تطبيق قانون البناء مستوى أرض العقار بعد التسوية.

4 - أعمال الهدم: تتم أعمال الهدم بموجب تصريح ويشمل جميع أنواع وسائل الهدم المسموحة ضمن شروط العملية والوقاية والسلامة المحددة لها في الأنظمة المختصة بها.

ثانياً: الأبنية والمنشآت الأثرية

لا يطبق نظام للتصريح للعائد لأعمال للصيانة والتجميل والترميم والهدم على الأبنية والمنشآت الأثرية المصنفة التي تخضع لنظام تصنيفها للخاص، ولا على الأبنية الواقعة ضمن منطقة فرض نظامها المصدق شروطاً خاصة بها.

في فرنسا حدد القانون الصادر في 1986-1-6 والملائم (R422-1-2) من قانون التنظيم المدني الأشغال الخاضعة للتصريح وهي:

1 - الأشغال المتعلقة بالإنشاءات التقنية للمرافق العامة.

- مرفق عام الدفاع الوطني (باستثناء الأشغال السرية المعفاة من التصريح).

- مرافق الاتصالات والمواصلات (الإنشاءات داخل الموانئ والمطارات وملك عام مكك الحديد).

- مرفق عام توزيع الغاز والكهرباء والمياه.

¹ م.ش. نجلر/ اللولة 1955-11-29 م.ق.1. رقم (10) ص 75.

2 - الأشغال غير المهمة وتشمل أعمال التنظيف والترميم والصيانة (تغيير لون الدهان مثلاً، الأشغال المتعلقة بالمسابح المكشوفة الخ...) .

3 - تخضع أيضاً لنظام التصريح الأشغال التي تنفذ على الأبنية المصنفة (C-urb. Art. R422-2b).

تقديم التصريح:

1 - يقدم للتصريح عن الأشغال المنوي القيام بها خطياً، وفقاً للنموذج المفروض، لى البلدية أو الى المحافظ أو القانمقام في القرى التي ليس فيها بلديات.

على المرجع الذي يتلقى التصريح أن يعطي مقدمه، خلال ثلاثة أيام ليصلاً يتضمن شروط التنفيذ عند الاقتضاء.

2 - ان الايصال هو بمثابة الترخيص ويبقى معمولاً به لمدة سنة واحدة. يمكن أن يشمل طلب للترخيص بالبناء الترخيص بأعمال الترميم وبناء التصاوين وجدران الدعم وتسوية أرض العقار بشكلها النهائي في أن واحد. أما إذا اقتصر للطلب على أعمال الحفر وتسوية أرض العقار، فيجب أن يتضمن خرائط الأرض الطبيعية قبل المباشرة بالعمل، والخرائط النهائية بعد انتهاء العمل.

مستندات التصريح:

حسب الفقرة ج من المادة الثانية من المرسوم رقم 1/276 الصادر في 3-10-1995 يرفق بطلب التصريح المستندات التالية على أربع نسخ:

1 - إفادة عقارية وخريطة مساحة.

في حال عدم وجود خريطة مساحة نهائية أو خريطة تحديد للعقار يقتضي تقديم خريطة له منظمة وموقعة من قبل مهندس أو مساح محلف مع إفادة المختار (عنه وخبر) يبين ملكيته وحدود العقار في المناطق غير الممسوحة.

2 - موافقة المالك أو الشركاء إذا كان العقار مملوكاً من الغير أو كسان مقدم التصريح شريكاً في العقار.

3 - إقادة تخطيط ولارتفاق صادرة عن الدوائر المختصة في بلديتي بيروت وطرابلس وفروع مكاتب للتظيم المدني.

4 - تعهد مسجل لدى إحدى نقابتي المهندسين في بيروت أو طرابلس من قبل للمهندس عندما تتناول أعمال التصريح بإبدال المسقوف والشرفات الموجودة والتلبيس الخارجي وجدران الدعم التي يزيد علوها عن المترين وأشغال الحفريات التي تستوجب تدعيم العقارات والانشاءات المجاورة.

الطبعة القانونية للتصريح:

لقد أكد مجلس الشورى أن إيصال التصريح بالترميم ليس قراراً نافذاً قابلاً للطعن وجاء في القرار للرهبانية للباسيلية¹ ما يلي:

إن العمل الإداري المطلوب إبطاله لا يعدو كونه إيصالاً بالتصريح وهو عبارة عن أخذ البلدية علماً بالأشغال التي سينفذها المالك أو من يحل محله.

إن هذا العمل الإداري لا يشكل قراراً إدارياً محضاً له قوة تنفيذية ومن شأنه إلحاق الضرر.

الفقرة الرابعة: السلطة الصالحة لاعطاء الرخصة المسبقة

أولاً : عملاً بالمادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم 83/148: يعطي الرخصة المسبقة: رئيس السلطة التنفيذية في البلدية المختصة للأبنية المنوي تشييدها داخل النطاق البلدي - المحافظ أو القانمقام للأبنية المنوي تشييدها خارج للنطاق البلدي.

إنن حسب هذا النص إن رخصة البناء في النطاق البلدي تصدر عن رئيس البلدية وكل ترخيص يصدر عن سلطة أخرى يعتبر باطلاً، وهذا الأمر ثابت في الاجتهاد نذكر على سبيل المثال القرار حداد² وجاء فيه:

لا دور لوزير الشؤون البلدية والقروية لا في الموافقة ولا في إيذاء الرأي في الترخيص. وبنفس المعنى³.

¹ قرار للرهبانية للباسيلية الحلبية للروم الكاثوليك/ بلدية برمانا - وفريحة 1996-6-19 م.ق.1. رقم (9) ص 714.

² قرار حداد/ قنولة - شركة البناء للبرزة 1995-10-4 م.ق.1. رقم (10) ص 2.

³ قرار منصور/ الدولة 1964-10-12 م.ا. ص 215.

- قرار الأبوبي/ بلدية طرابلس 1970-2-2 م.ا. ص 99.

كما يجب أن تصدر للرخصة عن رئيس بلدية يتمتع بصلاحياته القانونية ولقد أبطل مجلس الشورى للقرار الصادر عن رئيس بلدية فقد صفته القانونية وجاء في القرار فرحات/ للدولة - بلدية حماتا 16-10-2001 (غير منشور) ... لن مجلس بلدية حماتا كان فاقداً أكثر من ربع أعضائه وبالتالي منحلأً حكماً وأن رئيس البلدية كان فاقداً صفته القانونية لاتخاذ القرار للمطعون فيه وأنه إذا قام بذلك فهو يعتبر مختصاً بالسلطة التي انتقلت بانحلال المجلس البلدي الى المحافظ أو القائمقام في حال تكليفه مما يقتضي معه اعتبار القرار منعدم الوجود وبالتالي باطلاً.

ثانياً : تصدر الرخصة عن رئيس البلدية بعد للتثبت من توفر الشروط القانونية وصحة المستندات وانطباقها على الواقع من خلال درسها ومن الكشف الفني لذي تجريه دوائر التنظيم المدني المختصة والدوائر الفنية في البلدية.

نذكر انه حسب للمادة الأولى من قانون البناء رقم 83/148: تعطى الرخصة وفقاً للنصوص للنافذة والاستناد الى موافقة لدوائر الفنية المختصة المبنية على كشف فني تجريه لهذه الغاية.

وكان نص للمادة الأولى من القانون رقم 71/42 الصادر في 1971-6-21 ممثلاً لهذا النص وجاء فيه:

إن تشييد الأبنية على اختلاف أنواعها ... يخضع للحصول على رخصة مسبقة تعطى وفقاً للقوانين والأنظمة ... وبالاستناد الى كشف فني تنظمه الدوائر الفنية المختصة.

وبالنسبة لطبيعة هذا للكشف، اعتبر الاجتهاد انه تكبير دلخلي يصدر عن الدوائر الفنية المختصة وشرط من الشروط الواجب توفرها لصحة الرخصة¹ وبنفس المعنى² ولا يزال الاجتهاد مستمراً لاذ جاء في القرار بدوس³:

إن للسلطة العامة التي تمارس الوظيفة الادارية المتمثلة باعطاء الترخيص بالبناء هي رئيس البلدية وقراراته بهذا الصدد هي التي تقبل الطعن وإن الطعن بقرار رئيس دائرة التنظيم المدني تستوجب الرد لعله صدوره عن

¹ قرار خير/ بلدية سن للفيل 1966-11-30 م.أ. ص 51.

² قرار كامل/ الدولة 1970-4-2 م.أ. ص 90.

— قرار كوكران 1971-3-24.

³ قرار بدوس/ الدولة — بلدية رأس مسقا 1994-4-25 م.ق.أ. رقم (9) ص 399.

مرجع لم يعطه القانون صفة للسلطة العامة ولكونه لا ينتسب بالتالي للى فئة القرارات الادارية النافذة بنفس المعنى¹.

وفي حال عدم اجراء الكشف تتحمل البلدية المسؤولية بسبب تقصيرها واهمالها وبهذا للخصوص جاء في القرار بخائض/ بلدية زحلة - المعلقة للصالح في 2000-12-4 (غير منشور) ما يلي:

بما انه إذا كان المستدعي قد أبرز للبلدية مع طلب للرخصة بعض المستندات المغلوطة التي مكنته من الحصول على الرخصة ومباشرة أعمال البناء، فإنه كان يقتضي بالبلدية أن تكون بواسطة موظفيها المعنيين أكثر حذرة وبراية والعمل على الاستثبات من صحة هذه المستندات ومدى انطباقها على الواقع خاصة وان القانون قد ألزمها باجراء الكشف على الموقع.

وبما أن الاهمال والتقصير في درس ملف طلب الرخصة قد فسحا في المجال باعطاء الترخيص وتمكين المستدعي من مباشرة عمل البناء وتحريك بعض النفقات قبل صدور القرار بسحب الترخيص ومثل هذا الأمر يشكل خطأ مرفقياً من قبل البلدية يجعلها مسؤولة عنه وملزمة بالتعويض على المتضرر.

في فرنسا للكشف يجري بطريقة مختلفة ولقد نصت المادة (C-urb.R490-2) من قانون التنظيم المدني على ما يلي:

Pour des raisons d'objectivité, d'indépendance, de permanence, seuls les services relevant des collectivités locales, de leur groupements ou de l'état peuvent instruire les demandes de permis de construire

أي لأسباب موضوعية وعملاً باستقلالية الوحدات المحلية ان للتحقيق بالنسبة لطلبات رخص البناء يتم من قبل الدوائر التابعة للوحدات المحلية أو للدولة.

الفقرة الخامسة : مدة للرخصة

حسب المادة الرابعة من المرسوم الاشتراعي 83/148:

"يجب التقيد في اعطاء الرخصة المسبقة بالتخطيطات والأنظمة النافذة ولا سيما ما يتعلق منها بالتنظيم المدني والصحة والسلامة العامة. لا تعطى للرخصة إلا بعد موافقة الدوائر الفنية ودفع كامل الرسوم للمتوجة عليها.

¹ قرار صغير/ دولة - وزارة الأشغال - التنظيم المدني - غير منشور (مذكور سابقاً).

ولقد اعتبر مجلس الشورى انه يجب تطبيق هذا النص حتى في حال عدم تدوين اشارة للتخطيط على الصحيفة العينية. وجاء في القرار قاسم¹:

"ان شراء المستعني عقاراً مستناداً الى قيود الصحيفة العقارية لا تحمل اشارة تخطيط يصيبه، لا يوليه أي حق مكتسب بالحصول على رخصة بناء بصرف النظر عن التخطيط المذكور، لأن النصوص المتعلقة باعطاء رخص البناء والتي منها شرط مراعاة التخطيطات المصدقة، لا تفرض للأخذ بهذه التخطيطات في هذه الحالة ان تكون مدونة على صحيفة العقار للعينية.

وتجدر الاشارة الى ان التخطيط المقصود هو التخطيط المصدق حسب الأصول وليس مشروع التخطيط، هذا ما أكدته مجلس الشورى في القرار ربيز² وجاء فيه: حيث انه بتاريخ صدور قرار الرفض بالترخيص بالبناء لم يكن القرار رقم (136) برمانا مصاباً بتخطيط مصدق حسب الأصول من شأنه الحؤول دون الترخيص بالبناء.

وحيث ان قرار الرفض بالترخيص والحالة هذه يكون مخالفاً للقانون ومستوجباً للإبطال.

كما أكد مجلس الشورى انه إذا تبين ان ثمة تخطيطاً قائماً لم يراع بتاريخ منح الرخصة، فتكون فاقدة شرطاً من الشروط الأساسية الواجب توفرها لها وعند ذاك لا تملك الادارة حقاً بالرجوع عنها فحسب بل يقع عليها موجب الرجوع عنها³.

هذا الاجتهاد يطبق أيضاً على الاستملاك العادي ولقد اعتبر مجلس الشورى في القرار عبد المسيح⁴:

ان موافقة وزير الداخلية على اقتراح إدارة التنظيم للمدني بعدم وجود مانع للاستملاك وبفرض ضريبة التحسين على العقارات المجاورة، ليس من شأنه ان يحول هذا الاقتراح الى قرار له صفة التزامية، لأن الاستملاك لا يتم إلا بمرسوم، أما المعاملات التي تسبق اصدار هذا المرسوم كطلب البلدية ورأي

¹ قرار قاسم وزفاتها/ للدولة 1972-5-10 م.ا. ص 145.

² قرار ربيز/ بلدية برمانا 1972-3-1 م.ا. ص 143.

³ قرار الناكوزي/ بلدية للمروج 1972-4-21 م.ا. ص 138.

⁴ قرار عبد المسيح/ بلدية ريفون 1993-11-29 م.ق.ا. رقم (9) ص 122.

التنظيم المدني واقتراح وزير الداخلية فتعتبر من الأعمال التمهيدية التي لا تستطيع الإدارة التذرع بها لرفض إعطاء رخصة البناء.

عملاً بالفقرة الثانية من المادة الرابعة من المرسوم الاشتراعي 83/148: تعلق بشكل ظاهر في موقع الورشة نسخة عن الرخصة الممنوحة فور المباشرة بالأشغال وذلك طيلة مدة الأشغال وحتى للحصول على رخصة الإشغال.

نشير إلى أن القانون الفرنسي نص على تعليق مزدوج، فحسب المادة (C.urb.R421-39) على صاحب الرخصة تعليقها بعد التبليغ في مركز البلدية وفي موقع الورشة بشكل ظاهر. وهذا التعليق هو الزامي ويعاقب المخالف بغرامة، لأن مهلة للمراجعة بالنسبة للغير تسري من تاريخ تعليق نسخة الرخصة، والغاية من التعليق هي إعلان للغير والاجتهاد هو في نفس الاتجاه.

تنص المادة الرابعة من قانون البناء رقم 83/148 على أنه لا يجوز المباشرة بأعمال البناء أو أعمال الهدم، أو الحفر أو التسويات الترابية للمهدة للبناء، إلا بعد الحصول على الرخصة أو بعد تقديم التصريح ودفع الرسوم للمتوجة. يعمل بالرخصة لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ولمدة أربع سنوات معفاة من الرسوم شرط تقديم طلب التجديد خلال الأشهر الثلاثة الأخيرة قبل انتهاء مدة مفعولها وإن لا يكون هناك مائع قانوني يحول دون التجديد. ويمكن في هذه الحالة تعديل الرخصة في حال توفر إمكانية تعديلها مع الاعفاء من الرسوم إذا لم تطرأ الزيادة على مساحة البناء المعدل.

يعمل بالتصريح للأشغال المستتاة من الرخصة لمدة سنة واحدة. إذا لم تنفذ الأشغال موضوع الرخصة أو التصريح ضمن المهلة القانونية، تعتبر الرخصة ملغاة كما يعتبر التصريح ملغى أيضاً.

إذا لم تنفذ كامل الأشغال موضوع الرخصة أو التصريح ضمن المهل القانونية، اعتبرت الأشغال أو أقسامها غير المنفذة غير مرخصة، واخضع تنفيذها للحصول على رخصة جديدة أو لتقديم تصريح جديد حسب طبيعتها ولدفع الرسوم للمتوجة عنها.

يُعتبر البناء منتهياً بمجرد إنهاء أجزائه للحاملة (أساسات) جدران حاملة، أعمدة، جسور، سقف، وإكمال كافة أشغال واجهاته، أما الأشغال الداخلية المتبقية فتعتبر من الأعمال التكميلية.

عندما تكون الأشغال المنفذة عند انتهاء مدة الرخصة لا تسمح باعتبار البناء منتهياً حسب مفهوم الفقرة السابقة أعلاه، تفرض عند طلب الحصول على رخصة جديدة غرامة تولزي رسم الرخصة الأساسي عن الأقسام أو الطوابق غير المنتهية مضافاً إليه رسم معادل لرسم الترميم عن الأشغال التكميلية الداخلية.

أما إذا كانت الأشغال الداخلية فقط غير منفذة أو غير منتهية عند انقضاء مهلة الرخصة يفرض عند طلب الترخيص بها رسم معادل لرسم الترميم.

يجب أن تعطى رخصة البناء أو ترفض مع بيان جميع الأسباب المعلقة للرفض، خلال المهل الميينة أدناه على أن تحسب اعتباراً من تاريخ تسجيل الطلب في الدوائر الفنية المختصة.

(واضح أن المشرع قيد سلطة الإدارة في إعطاء الرخصة).

1 - خلال مهلة شهرين على الأكثر إذا كان عقر البناء موضوع طلب الرخصة قائماً على طريق منفذة أو جوانب تخطيط مصدق.

2 - خلال مهلة ستة أشهر على الأكثر إذا لم يكن العقار المذكور واقعاً على طريق منفذة أو على جوانب تخطيط مصدق، أو إذا كان هذا العقار مصاباً أو ملاصقاً لمشروع تخطيط أو تعديل لتخطيط أو لمشروع تنظيم عام محالين للتصديق أو إذا كان الطلب يستوجب استطلاع رأي المجلس الأعلى للتنظيم المدني أو المديرية العامة للأثار أو المديرية العامة للطيران المدني أو غيرها من الإدارات العامة.

(نشير إلى أن المهلة كانت شهراً واحداً في الحالة الأولى وأربعة أشهر في الحالة الثانية في المادة الرابعة من القانون 71/59).

للترخيص للضمين: إذا لم تتخذ الإدارة قرارها مسوياً بالموافقة أو بالرفض وتبلغه في المهل المذكورة لمكن لطلب الرخصة اعتبار نفسه مرخصاً له بالمشروع في الأشغال شرط تنفيذها وفقاً للتخطيطات المصدقة والقوانين والأنظمة النافذة وبنفع الرسوم للقانونية خلال مهلة شهر على الأكثر من انقضاء المهل المحددة أعلاه.

هذا وأتى الاجتهاد متوافقاً مع النصوص القانونية. ففي القرار غندور/
بلدية طرابلس¹ اعتبر مجلس الشورى أن لطالب رخصة البناء أن يعتبر نفسه
مرخصاً له للقيام بالأشغال إذا توفر للشرطان التاليان معاً: للشرط الأول أن
تجىء الانشاءات مطابقة للتخطيطات المصدقة وللقوانين المرعية. والشرط
الثاني: أن يتقدم بدفع الرسوم القانونية في خلال شهر على الأكثر من تاريخ
لنقضاء المهلة المحددة في القانون وهي شهر عندما يكون البناء على جوانب
الطريق أو ساحة عمومية لها خريطة مصدقة. بنفس المعنى².

ولا يزال الاجتهاد مستمراً، وجاء في القرار عبد المسيح³: إن إعطاء
رخصة البناء هو اختصاص مقيد، فإذا ما توافرت الشروط القانونية لإعطاء
الرخصة توجب على رئيس البلدية إعطاؤها في خلال المهلة القانونية وفي حال
تلكا عن ذلك ولم يتخذ قراراً لا بالموافقة ولا بالرفض لمكن لطالب الرخصة
اعتبار نفسه مرخصاً له بالأشروع في الأشغال شرط تنفيذها وفقاً للتخطيطات
للمصدقة وللقوانين والأنظمة النافذة.

رفض إعطاء الرخصة:

للإدارة سلطة مقيدة في منح الرخصة وأيضاً في رفضها إذا كان الطلب
غير مستوف للشروط القانونية المنصوص عليها. إن نص المادة الرابعة
صريح: يجب أن تعطى رخصة البناء أو ترفض.

ويجب أن يكون قرار للرفض معللاً، وإذا كانت الأسباب التي استندت
إليها الإدارة لرفض رخصة البناء غير قانونية، فهي ترتكب خطأ تسأل عنه.
مثلاً أن رفض إعطاء رخصة البناء بسبب تقديم دعوى أمام مجلس الشورى
ينطوي على مخالفة القانون وتجاوز حد للسلطة لأن اللجوء الى القضاء هو من
الحقوق التي كفلها الدستور والقوانين ولا يترتب على استعمالها ضمن حدود
حسن النية أي مسؤولية⁴.

واعتبر غير قانوني أيضاً رفض الإدارة منح الرخصة بحجة وضع
المنطقة تحت الدرس بعد انتهاء هذه المدة (قرار الحركة/ بلدية كيفون الصلار
في 2001-4-9 (غير منشور).

¹ قرار غندور/ بلدية طرابلس 1987-3-2 م.ق.أ. رقم (4) من 69.

² قرار مطر/ بلدية بيروت 1963-6-15 م.أ. من 214.

³ قرار عبد المسيح 1993-11-29 المذكور سابقاً.

⁴ قرار عبد المسيح 1993-1-29 المذكور سابقاً.

فيما يتعلق بمسؤولية الدولة بسبب رفضها إعطاء رخصة البناء، جاء في
القرار بلدية طرابلس/ المغربي¹.

إن خطأ بلدية طرابلس برفضها إعطاء الرخصة ثابت بموجب القرار
الصائر عن مجلس الشورى والذي اكتسب قوة القضية للمحكمة وقد أعلن حق
المستدعية بالرخصة وفقاً للخرائط التي قدمتها.

تتحمل بلدية طرابلس المسؤولية المترتبة عن هذا الخطأ باعتبارها هي
صاحبة الصلاحية في منح رخصة البناء وليس التنظيم المدني مما ينبغي معه
الحكم عليها بالتعويض المتوجب عن الاضرار اللاحقة بالجهة المستدعية من
جاء رفض منحها الرخصة المستحقة لها قانوناً.

تجدر الإشارة إلى أن الحق بالتعويض من جراء رفض البلدية إعطاء
رخصة بناء يسقط بمرور الزمن العشري².

استرداد الرخصة:

للسلطة التي تعطي الرخصة حق استردادها إذا صدرت خلافاً للقانون،
ولقد أوضح الاجتهاد في فرنسا ولبنان شروط الاسترداد.

في لبنان تذكر على سبيل المثال ما ورد في القرار طحان³.

إن قرار الترخيص بالبناء يدخل في فئة القرارات غير التنظيمية التي من
شأنها أن تنشئ حقوقاً مكتسبة، غير أنه بالإمكان سحبها عندما يتوفر شرطان:
الأول أن تكون معيبة بعدم الشرعية والثاني أن لا تكون أصبحت نهائية وإن
يتم سحبها في خلال مهلة الطعن.

بنفس المعنى⁴ في فرنسا الوضع مماثل:

Le permis de construire est un acte créateur de droits. Même s'il est
illégal, il ne peut être remis en cause que dans des délais très brefs...
l'autorité administrative n'a la possibilité de le retirer que dans les délais
du recours contentieux ou, si le juge a été saisi, avant qu'il ait statué. Il
n'y a que dans l'hypothèse où il a été obtenu par fraude qu'elle peut le
retirer à toute époque⁵.

¹ قرار بلدية طرابلس/ المغربي 9-7-1986 م.ق.ا. رقم (3) ص 147.

² قرار كفاني/ الدولة 28-3-1996 م.ق.ا. رقم (10) ص 536.

³ قرار طحان/ بلدية بيروت 7-10-1996 م.ق.ا. رقم (12) ص 8.

⁴ قرار عيسى/ بلدية بيروت 13-11-1962 م.ا. (1963) ص 152.

⁵ CE 20-5-1994 Maspéjan. P. 1391.

أي لا يجوز سحب رخصة البناء غير للقانونية إلا في مهلة الطعن لو إذا قدم للطعن ضمن المهلة القانونية، على السلطة المختصة سحب الرخصة قبل صدور القرار القضائي. ويحق للإدارة استرداد الرخصة في أي وقت إذا تبين أن صاحبها ارتكب عملية غش للحصول عليها.

بدوره القانون اللبناني أكد ذلك في قرارات عديدة نذكر منها على سبيل المثال القرار بخاشي/ بلدية زحلة – المعلقة¹ وجاء فيه:

... بما أنه تأسيساً على ما تقدم فإن للمستدعي ضدها تكون قد أخطأت عند اتخاذها قرار الترخيص بالبناء (إيراز طالب الرخصة مستندات مغلوطة مكنته من الحصول على الرخصة) ومثل هذا الخطأ يشكل سبباً مشروعاً لاسترداد الترخيص.

وللإدارة استرداد الترخيص أيضاً خلع المهلة في حال قيام مراجعة طعن فيه قدمت ضمن المهلة القانونية².

وبعد انقضاء أكثر من شهرين على صدور الرخصة أصبح صاحب الرخصة في وضع قانوني إذا باشر تنفيذ البناء دون مخالفة، هذا ثابت في الاجتهاد وجاء في القرار دكاش/ للدولة الصادر في 1967-3-29 – م.ا. ص (97) ما يلي:

في حال المباشرة في تنفيذ رخصة البناء دون أية مخالفة لمضمونها أو للاحكام القانونية للمفروضة، يكون صاحب الرخصة قد أصبح في وضع محمي قانوناً ولا يجوز والحالة هذه إخضاع الترخيص لأي تغيير أو تعديل في شروطه. بنفس المعنى³.

غير أن قيام صاحب الترخيص باقتلاع الأغراس المثمرة في العقار المرخص له بالبناء فيه، وهدم خزان للمياه، وحفر الأساسات وتركيزها وتلزييم الأعمال للمقاولين، لا يشكل للشروع في تنفيذ الرخصة الذي من شأنه أن يكسبه الحق بمتابعة التنفيذ⁴.

¹ قرار بخاشي/ بلدية زحلة – المعلقة 4-12-2000 (غير منشور).

² قرار للزري/ بلدية طبرجا – كفر ياسين – انما – وزارة الأشغال – وزارة الشؤون البلدية 1996-5-9 م.ق.ا. رقم (10) ص 617.

³ قرار ديب ورفاقه/ بلدية الجنبدة – البوشربة 1988-5-26 م.ق.ا. رقم (5) ص 212.

⁴ قرار الناكوزي/ بلدية المروج 1972-4-21 م.ا. ص 138.

بنفس المعنى القرار شلهوب¹ وجاء فيه:

إذا كان المستدعي لم يباشر الرخصة أو قام بأعمال أولية لا يمكن أن تعتبر تنفيذاً فعلياً، فيتوجب على البلدية سحب الرخصة إذا كان لديها أسباب قانونية لذلك.

كما يعود لمجلس الشورى إبطال رخصة البناء إذا كانت مخالفة للقانون، مثلاً مخالفة لقانون التنظيم المدني: ترخيص بالبناء على عقار تبلغ مساحته (225) متراً مربعاً يقع ضمن منطقة مصنفة صناعية (H) يحظر البناء فيها إذا كان العقار دون مساحة (2500) متر مربع².

وأيضاً إعطاء رخصة بالبناء على عقار واقع في منطقة ضم وفرز خلافاً للمادة (6) من قانون الضم والفرز³.

وهذه المخالفات القانونية الحاصلة في الرخصة والتي تخضع لرقابة القضاء الإداري تختلف عن المخالفات التي تحصل أثناء التنفيذ وفقاً لرخصة قانونية (وهي تخرج عن اختصاص مجلس الشورى ويعود للقضاء العدلي النظر فيها، مثلاً عدم مراعاة المسافات).

الفقرة السادسة: تعديلات الرخصة والمخالفات

التعديلات: حسب المادة (8) من المرسوم الاشتراعي 83/148:

تقتصر الرخصة مبدئياً على الأمور الواردة فيها، وكل تعديل يراد إدخاله على البناء المرخص به من شأنه أن يغير المسقط الخارجي للبناء أو تقطيعه الداخلي أو ارتفاعه بشكل يؤثر في مدى وقع للنظر أو في انغلاقات أو يزيد في المساحات المرخص بها، يجب أن يعلن عنه بتقديم خرائط تعديلية. وفي هذه الحالة يفرض الرسم على ما يزيد عن المساحات الأساسية المرخص بها على أساس الرسم الإفرادي نتيجة التخمين بتاريخ تقديم طلب التعديل، وتعطى رخصة تعديل ملحقة ينتهي مفعولها بانتهاء الرخصة الأساسية.

تعطى الرخصة لمالك العقار أو لمن يحل محله قانوناً مع حفظ حقوق الغير، ويكون صاحب العمل ومهندسوه ومقاولوه مسؤولين كل فيما يختص به،

¹ قرار شلهوب/ بلدية الجديدة - البوشرية - الدولة 1994-7-6 م.ق.ا. رقم (9) ص 532.

² قرار داغر/ الدولة 2002-4-18 غير منشور.

³ قرار كاليونجي/ بلدية الجديدة 1997-11-27 م.ق.ا. رقم (10) ص 171.

وعليهم اتخاذ الترتيبات اللازمة قبل المباشرة بالعمل وأتسأله لتأمين صيانة وسلامة وتوازن الإنشاءات العامة والخاصة وسلامة الأشخاص وعدم عرقلة السير.

المخالفات: إذا حصلت مخالفات في البناء تستوجب الهدم خلال للفترة الواقعة بين تاريخ الترخيص وتاريخ الحصول على رخصة الإشغال، يقوم المهندس المسؤول بسحب تعهده فور حصول المخالفة وإبلاغ ذلك إلى صاحب الملك ونقابة المهندسين، وعلى نقيب المهندسين إبلاغ الأمر إلى الدوائر الفنية المختصة والبلديات المعنية بموجب كتب مضمونة مع إشعار بالوصول.

إذا لم يقع المهندس المسؤول بسحب تعهده وإبلاغ الأمر إلى نقابة المهندسين تتخذ بحقه التدابير التالية:

1 - التنبيه من قبل نقيب المهندسين ببناء لطلب المدير العام للتنظيم المدني أو محافظة المنطقة أو رئيس السلطة التنفيذية في البلدية المعنية، للمخالفة الأولى وذلك بمهلة شهر من تسليم نقيب المهندسين الطلب.

2 - في حال التكرار بعد التنبيه، المنع بقرار من نقيب المهندسين من تقديم الخرائط للملحقة بطلبات الترخيص للبناء والترميم، ومن تقديم طلبات رخص بناء جديدة، ومن إدارة أعمال ورش البناء الجديدة لمدة تتراوح بين الستة أشهر والثلاث سنوات حسب أهمية المخالفة، وذلك بمهلة شهر من تسليم نقيب المهندسين الطلب.

3 - وفي حال التكرار للمرة الثالثة يقصى المهندس، بقرار من وزير الأشغال العامة والنقل بناء على طلب المدير العام للتنظيم المدني أو محافظ المنطقة أو رئيس البلدية المعنية عن جميع الصفقات التي تجريها الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، بالإضافة إلى الإجراءات الإدارية التي يمكن أن تتخذ بحقه لدى دوائر الدولة والتي يمكن أن يتضمنها هذا القرار، وذلك بمهلة شهر من تسليم وزير الأشغال العامة والنقل الطلب.

وفي هذه الحالة يعود للمجلس التأديبي لدى نقابة المهندسين للمعنية أمر اتخاذ تدابير أقصى عند الاقتضاء وذلك ضمن مهلة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ تبلغها المخالفة من قبل المدير العام للتنظيم المدني أو محافظ المنطقة.

يُعرض متعهد التنفيذ لمصاردة العدة والعقوبات التي يتعرض لها المالك للمخالف، كما يقصى مؤقتاً لو نهائياً عن جميع الصفقات التي تجريها الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بموجب قرار يصدر عن وزير الأشغال العامة والنقل بناء لطلب المدير العام للتنظيم المدني أو محافظ المنطقة، ورئيس البلدية المعنية.

إن التحقيق الذي يجري على طلب الرخصة وعلى تصاميم البناء وكذلك المراقبة التي تقوم بها الإدارة أثناء تنفيذ الترخيص لا يلزم هذه الأخيرة بشيء عند وجود المسؤولية.

إن هذا النص وخصوصاً للفقرة الأخيرة يثير الاستغراب، إذ نستنتج منه أن دور الإدارة يقتصر على إعطاء الرخصة، أما المخالفات التي قد تحصل أثناء التنفيذ فهي تقع على عاتق المالك والمقاول والمهندس. وأكثر من ذلك أن هذه الفقرة تعفي الإدارة من أية مسؤولية يمكن أن تترتب عليها من جراء التحقيق أو المراقبة التي تقوم بها الإدارة أثناء التنفيذ، فضلاً عن ذلك لا توضح هذه المادة نوع المراقبة التي تقوم بها الإدارة أثناء التنفيذ.

في الواقع إن الإدارة لا تقوم بأية مراقبة أثناء تنفيذ أعمال البناء سوى مراقبة قوى الأمن الداخلي للتأكد من وجود رخصة للبناء.

وهذا الأمر خطير جداً ويقتضي تعديل هذا النص وتنظيم رقابة فعالة على الورش لتفادي المأسي التي قد تحصل في المستقبل بسبب الغش وقلة المسؤولية عند بعض تجار البناء كذلك التي حصلت في بياقوت وحارة الناعمة وغيرها... ويستحسن تنظيم رقابة على غرار القانون الفرنسي.

إن للفقه في فرنسا يعتبر أن منح رخصة البناء لا يكفي لضمان احترام قوانين التنظيم المدني، لذلك أعطيت الإدارة حق مراقبة تنفيذ الأشغال. وهذه المراقبة تتم كما يلي:

عملاً بالمادة (R-421-40) من قانون التنظيم المدني على صاحب الرخصة إبلاغ رئيس البلدية بمباشرة للعمل وذلك بموجب اعلان على ثلاث نسخ، واحدة منها لرئيس البلدية وترسل نسخة الى السلطة التي أصدرت الرخصة وللثالثة الى المحافظ:

(l'article 421-40 du code de l'urbanisme dispose que: "le bénéficiaire de l'autorisation adresse, lors de l'ouverture du chantier au

maire de la commune, une déclaration d'ouverture de chantier en trois exemplaires, l'un de ces exemplaires est pour le maire, l'autre est destiné à l'autorité qui a délivré le permis et le troisième au préfet")

ويسمح طيلة مدة التنفيذ للمحافظ ولرئيس البلدية ولموظفي التنظيم المدني بزيارة الورشة وفي أي وقت واستلام كافة المستندات الفنية للضرورة وإجراء كل التحقيقات اللازمة. كما أن حق الزيارة والاطلاع على المستندات يستمر مدة سنتين بعد الانتهاء من الأعمال.

وإذا تبين أن هناك مخالفات، يمكن توقيف أعمال البناء إما من قبل القضاء أو من قبل السلطات الإدارية (المادة (1-460) تنظيم مدني).

(Après l'ouverture du chantier et pendant toute la durée de celui-ci, l'article 460-1 du code de l'urbanisme autorise le préfet, le maire, les fonctionnaires et agents placés sous l'autorité du ministre chargé de l'urbanisme, à visiter à tout moment les constructions en cours, à se faire communiquer les documents techniques nécessaires et à procéder à toutes vérifications qu'ils jugent utiles. Ce droit de visite et de communication se prolonge deux ans après l'achèvement des travaux. Si au cours de travaux des infractions sont constatées, l'interruption des travaux peut être ordonnée soit par l'autorité judiciaire, soit par l'autorité administrative.

وعند انتهاء الأشغال يعلن صاحب الرخصة الانتهاء من الأعمال عملاً بالمادة (6-1-460 art- تنظيم مدني) وذلك في مهلة (30) يوماً من انتهائها. مما يتيح للدوائر الفنية من التأكد من تطابق الأشغال للرخصة.

(dans les 30 jours qui suivent la fin des travaux le bénéficiaire du permis doit adresser au maire de la commune une déclaration d'achèvement de travaux qui permet au service instructeur de s'assurer de leur conformité par rapport à ceux autorisés par le permis) J. Morand-Deville p. 193.

إن توقيف أعمال البناء هو من العقوبات التي يتعرض لها صاحب الرخصة.

الفقرة السابعة: العقوبات

1 - وقف تنفيذ الرخصة:

إن رخصة البناء إذا كانت مطابقة للقوانين والأنظمة تكسب صاحبها حقاً وتحفظ للغير حقاً أيضاً، وحفاظاً على حقوق الغير أعطى القانون للمالك المجاور حق المدعاة في كل ما يتعلق بعدم تطبيق قوانين البناء في العقارات المجاورة لماله.

والغير بمفهوم الاجتهاد هو صاحب المصلحة المباشرة والمشروعة في طلب إبطال قرار الترخيص أو إيقاف أعمال البناء.

إن عندما يتضرر للمالك المجاور من أعمال التنفيذ عليه أن يطلب وقف أعمال البناء من السلطة المختصة. مبدئياً أن توقيف التنفيذ يتم بسبب خطأ صاحب الرخصة ولقد نصت المادة (22) من المرسوم الاشتراعي 83/148 على ما يلي:

"عندما يجري العمل خلافاً للرخصة وللوصل بالتصريح بوقف حتماً وينظم بحق المالك والمسؤول عن التنفيذ محضر ضبط بالمخالفة". وأحياناً التوقيف عن العمل يحصل بطلب من الإدارة بدون خطأ من قبل صاحب الرخصة.

أ - توقيف العمل بناء لمراجعة مقدمة من الغير

إن السلطة الإدارية المختصة بتوقيف أعمال البناء هي رئيس البلدية، عملاً بالمادة (74) من قانون البلديات التي تنص على ما يلي:

إن رئيس البلدية هو الذي يعطي رخص البناء وهو الذي يامر بتوقيف أعمال البناء لمدة أقصاها (15) يوماً بناء لطلب المتضرر ولقاء كفالة، يتمكن خلالها صاحب العلاقة من مراجعة القضاء.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه لا يحق للقائمقام التحول محل رئيس البلدية وممارسة سلطاته ومنها إيقاف أعمال البناء إلا عندما يمتنع رئيس البلدية عن القيام بواجباته رغم توجيه أمر خطي من القائمقام للقيام بذلك ضمن مهلة محددة (المادة 135 من قانون البلديات) ولقد أكد مجلس الشورى في القرار المشتركة

للدولية للبناء¹ ما يلي: "بما أن القانمقام عند اتخاذ القرار للمطعون فيه لم يراع الاحكام للقانونية التي تنص عليها للمادة 135 ولأنه اتخذ قراره في الوقت الذي كان فيه المجلس البلدي لبلدية بيت مري - عين معادة موجوداً وقلماً وكان رئيس البلدية يمارس صلاحياته مما يشكل اتخاذ القرار المذكور اغتصاباً لسلطة رئيس البلدية وتجاوزاً لحدود السلطة".

إن قرارات رئيس البلدية بتوقيف أعمال البناء تخضع لرقابة القاضي الإداري كما في فرنسا حيث أكد ذلك قرار Le palais du casino² وجاء فيه:

Les décisions du maire relatives à l'interruption ou à son refus sont soumises au contrôle du juge administratif.

لا بد من الملاحظة أن سلطة رئيس البلدية ليست استئنافية، ولا يحق له توقيف أعمال البناء بدون سبب قانوني (قرار كامل/ بلدية بكفيا) الذي أبطل إنذار رئيس البلدية بتوقيف العمل لأنه تضمن أمراً بالتوقيف عن البناء لمدة ثلاثة أشهر بدون أن يذكر فيه أي سبب قانوني لهذا التوقيف³.

كما يقرر مجلس الشورى بوقف تنفيذ رخصة للبناء إذا ما تبين أن أسباب المراجعة المقدمة من الغير تبدو جدية وأن للضرر الذي يمكن أن يحدثه البناء لا يمكن تداركه وذلك إذا كان الترخيص مخالفاً للقوانين ولقواعد التنظيم المدني⁴.

والوضع ممثل في فرنسا حيث جاء في حكم صادر عن محكمة Nantes⁵ ما يلي:

"... est un motif valable de sursis le fait que l'exécution du permis aurait pour conséquence d'apporter à l'état des lieux des changements qu'il serait très difficile de modifier à nouveau en cas d'annulation dudit permis".

¹ قرار للشركة الدولية للبناء والمقاولات/ النولة - اتحاد بلديات المتن الشمالي الساحلي والأوسط 2001-1-31 غير منشور.

² CE 6-6-1975 SCI le Palais du casino

³ قرار كامل/ بلدية بكفيا 1965-2-6 م.ا. ص 12.

⁴ قرار فرحات/ بلدية بكفيا 1967-5-10 م.ا. ص 146.

⁵ Trib. ad. Nantes 21-12-1956 . p. 35.

والادارة تسأل بالتعويض عن قرار توقيفها لأعمال البناء إذا ما جاء مخالفاً للقانون¹.

ولا يزال الاجتهاد مستمراً وجاء في القرار منصور/ بلدية برج البراجنة: "أن البلدية بإيقافها مفعول رخصة البناء بصورة غير قانونية تكون قد ارتكبت خطأ بتجاوزها السلطة مما يؤدي الى اعلان مسؤوليتها والزامها بالتعويض عن الأضرار الناتجة التي ألحقت بالجهة المستدعية من جراء هذا العمل. والتعويض يجب أن يوازي للضرر الحقيقي الأكيد والمباشر (قرار صادر في 16-10-1991 م.ق.ا رقم (6) ص 154).

ويقتضي لتوفر المصلحة لدى المالك المجاور ... أن يكون من شأن تنفيذ رخصة البناء إلحاق للضرر الجسم بالمستدعي سواء أكان عقاره ملاصقاً أو مجاوراً أو أن يؤدي هذا التنفيذ الى التأثير في انتفاع هذا الجار بملكه بمنعه من المطلق والرويا والنور والهواء².

وبالنسبة لمهلة تقديم المراجعة، يعتبر الاجتهاد اللبناني أن رخص البناء غير معدة للنشر، فليس هناك من مهلة معينة لمراجعة طلب إبطالها من الغير للذين لا تسري بحقهم مهلة الشهرين للمراجعة إلا في حالات التنفيذ أو التبليغ³.

ب - توقيف العمل بدون خطأ صاحب الرخصة:

هذا التوقيف يحصل بسبب درس تخطيط جديد، وعلى البلدية التعويض عن الأضرار التي لحقت بصاحب الرخصة من جراء توقيفه عن العمل⁴، وأيضاً عند صدور مرسوم تخطيطي بعد طلب رخصة للبناء وجاء في القرار ميفاتي⁵:

إن صدور مرسوم التخطيط من شأنه سواء أكان المستدعي قد باشر البناء أم لا أن يحول دون متابعة ذلك، والمفروض أن يستحق التعويض للقانوني الملازم للنتائج القانونية المترتبة عند صدور مرسوم التخطيط.

¹ قرار شدياق/ الدولة 1966-11-30 م.ا. 1967 ص 61.

² قرار كتمان/ الدولة - بلدية للمباحية المذكور سابقاً 2001-6-13 (غير منشور).

³ قرار غلام/ بلدية بيت مري 1994-3-22 م.ق.ا. رقم (9) ص 355.

⁴ قرار كامل/ بلدية بكيا 1997-4-16 م.ق.ا. رقم (12) ص 423.

⁵ قرار ميفاتي/ بلدية المينا 1997-6-11 م.ق.ا. رقم (12) ص 599.

حسب الفقرة الثالثة من المادة (22) من المرسوم الأمتري 83/148:

يجب على مالك الإنشاءات التي تتلقى مع التخطيط لو التي تخلف قوانين وأنظمة البناء النافذة هدمها، وإذا لم يفعل تولت الإدارة الهدم على نفقته ومسؤوليته واستوفت منه الأكلاف بطريقة جبيلة رسوم الدولة والبلديات. يجب أن يعين محضر ضبط مخالفة البناء موقع للمخالفة وماهيتها وتاريخ حصولها بصورة دقيقة والمرحلة التي وصل إليها المخالف بتاريخ تنظيم محضر الضبط.

أ - هدم الأبنية المخالفة للقانون والتخطيط:

إن عملاً بنص المادة (22) كل الإنشاءات التي تخلف قوانين البناء وتتلقى مع التخطيط يجب أن تهدم.

مثلاً زيادة بناء أعمدة وسقف باطون مسلح واقع ضمن التراجع المفروض على حدود التخطيط¹ بنفس المعنى قرار نادر² وجاء فيه:

إن تبديل سقف المشاح من الاترنييت إلى الباطون المسلح لا يمكن أن تتم دون إخلال تقوية على الهيكل الأساسي للبناء وبالتالي لا يمكن اعتبارها من أعمال الصيانة للعادية ... ويقضي هدمها.

وجاء أيضاً في القرار فرح³:

إن الإنذار بالهدم والقرار الذي تضمنه يكونان ولقعين في موقعهما القانوني إذا كانت المخالفة تتلخص بأن المستدعين قد تجاوزا معدل الاستثمار للعام ويجعل إزالة المخالفة واجباً.

إن السلطة المختصة لاتخاذ قرار الهدم هي رئيس البلدية هذا ما أكدته للقرار خليفة⁴: " عملاً بالمادة 74 من قانون البلديات يعود لرئيس البلدية لاتخاذ القرارات المتعلقة بتسوية مخالفات البناء من بينها قرارات هدم الأبنية بنفس المعنى⁵.

¹ قرار دميان/ بلدية القبيات 19-3-1998 م.ق.أ. رقم (13) ص 400.

² قرار نادر/ بلدية بيروت 24-3-1998 م.ق.أ. رقم (13) ص 405.

³ قرار فرح/ بلدية بيروت 5-5-1993 م.ق.أ. رقم (7) ص 297.

⁴ قرار خليفة/ بلدية عشتيت 13-5-1996 م.ق.أ. رقم (10) ص 629.

⁵ قرار حماماني/ بلدية ميناء طرابلس 7-10-1965 م.أ. ص 194.

كما لن البناء المشيد على الملك العام لا يقبل أي شكل من أشكال التسوية وإنما يقتضي هدمه (قرار خليفة).

إن تنفيذ الهدم على يد رجال قوى الأمن إنفاذاً لأمر غير صادر عن المرجع المختص وهو محافظ مدينة بيروت أو بتنفيذه إكراهاً يجعله عملاً مشوباً بعيب أساسي يفقده صفته الأساسية وماهيته الجوهرية ويجعل منه تعدياً على ملكية فردية عقارية يخرج أمر النظر فيه عن اختصاص هذا المجلس. إن المرجع المختص لاتخاذ قرار للهدم هو المرجع الذي يعطي للرخصة أي رئيس السلطة التنفيذية في البلدية¹ بنفس المعنى².

إن قرار الهدم يخضع لرقابة مجلس الشورى وإذا لم يوضح الإنذار البلدي أنظمة البناء التي يخالفها المستدعي، فيكون مستوجباً للإبطال لمخالفة القانون³.

ب - هدم الأبنية المتداعية

حسب المادة (74) من قانون البلديات يتولى رئيس السلطة التنفيذية هدم المباني المتداعية واصلاحها. إن هدم الأبنية المتداعية نظم في فرنسا سنة 1850 ويخضع هذا للموضوع حالياً لقانون التنظيم المدني الصادر في 26-7-1974 المادة (303) وما يليها من قانون التنظيم للمدني. وكما سنرى فهو شبيه بالنظام اللبناني وجاء في المادة 303:

"L'autorité nantie du pouvoir de police des édifices menaçant ruine est le maire. "(Cependant le préfet peut être appelé à exercer ce pouvoir soit dans certains cas à titre direct, soit en vertu de son pouvoir de tutelle) le maire prend un arrêté enjoignant de faire cesser le péril, soit en démolissant l'immeuble en péril".

Il peut y avoir contestation du propriétaire sous la forme d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif Par la suite le maire désigne un expert pour visiter les lieux, après ceci le tribunal rend sa décision. (J.H. Auby-R, Ducos-Ader p. 566).

¹ قرار الزين/ الدولة - وزارة الداخلية - محافظ بيروت 1998-6-9 م.ق.ا. رقم 13 ص 561.

² قرار طعمة / الدولة 1966-12-2 م.ا. 1968 ص 3.

³ قرار عماد/ بلدية بيروت 1971-3-24 م.ا. ص 136.

وفي لبنان جاء الاجتهاد مطابقاً للقانون ولقد اعتبر مجلس الشورى في القرار الشعار/ بلدية طرابلس¹: أن قرار البلدية الأمر بالهدم يكون متوافقاً مع القانون إذا كان نتيجة توصية قدمها خبيران بناءً لطلب الدولة التي كلفت بالتعويض وكان يدخل في مهامها العمل على هدم الأبنية التي تتذر بالانهيار بسبب الفيضان حرصاً على السلامة العامة.

كما أكد مجلس الشورى أنه يجب تفسير النص للخاص بهدم الأبنية المتداعية بطريقة حصرية، وجاء في القرار بلدية الجديدة / بشرة² ما يلي:

لئن كانت المادة (92) من قانون البلديات (المادة (92) مطابقة للمادة 74 من قانون البلديات 77/118) تجيز لرئيس البلدية هدم المباني المتداعية أو إصلاحها، فإن هذه الاختصاصات يجب أن تفسر على سبيل الحصر، ولا يجوز هدم الأبنية إلا إذا كانت متداعية وتشكل خطراً على الصحة والسلامة العامة، ولا يجوز هدمها خوفاً من المحاذير كالتشّار البرغش والحشرات.

في فرنسا أيضاً الوضع مماثل ويبطل القاضي الإداري قرار رئيس البلدية بالهدم إذا تبين له أن لا خطر على البناء، وبالتالي يقرر إجراء إصلاحات عليه ويترك للمالك الخيار بين الإصلاحات والهدم³:

Le juge administratif annule l'arrêté de démolition s'il estime qu'il n'y a pas de péril en la demeure le tribunal peut estimer que la démolition ordonnée n'est pas nécessaire et que des réparations suffisent, et laisser le choix au propriétaire (travaux ou démolition)

وإذا أخطأت البلدية في هدم الأبنية بحجة أنها متداعية وهي في واقعها متينة، فهي تسأل عن هذا الخطأ وبالتالي عن الاضرار اللاحقة من جرّائه⁴.

وبالنسبة للهدم بسبب عدم توفر الشروط الصحية لقد قرر مجلس الشورى أن للهدم يحتر قانونياً إذا صدر عن رئيس البلدية وفقاً للمادة 92 التي تخوله القيام بشؤون المحافظة على الصحة العامة، وهو مبني على قرار صادر عن المجلس الصحي وعلى تقرير المهندس الصحي وعلى مطالعة طبيب

¹ قرار الشعار/ بلدية طرابلس 1970-4-22 م.أ. ص 98.

² قرار بلدية الجديدة/ بشرة يوسف 1973-5-17 م.أ. ص 144.

³ Cf. 23-12-1966 Estaragne R 691.

⁴ قرار مشعلاني/ بلدية نطلياس 1966-4-16 م.أ. ص 106.

القضاء وتقرير أمر فصيلة للدرك وعلى طالبين صالدين عن المحافظ والقاتمقام¹.

3 - العقوبات الأخرى:

عملاً بالمادة 23 من المرسوم الاشتراعي 83/148: يعاقب المسؤول الذي يخالف أحكام هذا المرسوم الاشتراعي والنصوص التي تتخذ لتطبيقه بغرامة وبالسجن من ثلاثة أيام إلى أسبوع أو بإحدى هاتين العقوبتين.

إن المخالف الذي يواصل العمل بعد أن يكون قد لوقف يعاقب بغرامة وبالسجن من أسبوع إلى (15) يوماً أو بإحدى هاتين العقوبتين على ألا يحول ذلك دون تنفيذ الهدم عند الاقتضاء.

كما تحظر المادة (24) على المالك بيع أو تأجير أي قسم من البناء قبل الحصول على رخصة البناء وإشغال البناء قبل الحصول على رخصة الإشغال أو السكن العائدة له. يعاقب كل مخالف بغرامة بالاضافة إلى اعتبار عقدة الإيجار باطلاً.

الفرع الثاني: تسوية مخالفات البناء

لقد نظم موضوع تسوية مخالفات البناء لأول مرة بموجب المرسوم 15838 الصادر في 1964-3-20 ونصت المادة الأولى على تسوية مخالفات البناء في الأبنية أو أجزاء الأبنية التي أنشئت بعد تاريخ 1945-1-20 بدون رخصة أو زيادة على الرخصة أو خلافاً للرخصة والتي تم هيكلا بما فيه المسقف قبل تاريخ نشره.

كما ترك هذا المرسوم لملك البناء المخالف لأحكام المرسوم 61 والمشيّد قبل سنة 1964 والمطبق للتخطيط ولخرائط التنظيم المدني ونظام الارتفاقات حق الخيار بين هدم الانشاءات المخالفة أو دفع الرسم مع الغرامة.

ولقد قرر مجلس المشورى أن مخالفات البناء التي تظل خاضعة للهدم هي تلك الواقعة ضمن التخطيط المقرر والتي يظل مالياً عليها مفعول الهدم بعد صدور المرسوم 15838 تاريخ 1969-3-30².

¹ قرار أبو شمبا/ بلدية الدكوانة 1973-4-18 م.أ. ص 146.

² قرار نجار/ بلدية بعيدا - 1970-4-6 م.أ. ص 99.

لن المرسوم 15838 عدل بموجب القانون 71/59 الصادر في 13-9-1971،
الذي عدل بدوره بموجب المرسوم الاشتراعي 83/13 الصادر في 25-2-1983
والمعدل بالمرسوم الاشتراعي 130 تاريخ 16-9-1983.

وبتاريخ 24-3-1994 صدر قانون تسوية مخالفات البناء ومراسيمه للتطبيقية
(مرسوم رقم 5603 تاريخ 31-8-1994 معدل بالمرسوم 6540 تاريخ
21-3-1995). قبل البدء بدرس القانون 94/324، لا بد من الإشارة إلى أن البعض
لنقد قانون التسوية واعتبر أنه يشجع على مخالفة القانون، غير أن لمجلس
الشورى رأياً آخر إذ اعتبر في القرار الصادر في 23-3-1995 أن الغرض من
التشريع المتعلق بمخالفة البناء وتسويتها فهو لا يرمي إلى تشجيع مخالفة القوانين
ونظمة البناء وتصميم المدن وتصنيف المناطق بل يهدف إلى تسوية أوضاع
أصبحت كاملة ومتكاملة وقائمة ونهائية ويستحيل إلزالتها نظراً لما ينتج عن ذلك من
أضرار ومساكن بحقوق مكتسبة.

وطبعاً يجب تأكيد هذا للرأي لأن قانون تسوية للمخالفات هو حاجة ملحة،
فإذا ما طبق بطريقة سليمة، سيضع حداً لأوضاع غير مستقرة من جهة، ومن جهة
ثانية سيوفر للخزينة مبالغ طائلة نسبة لحجم المخالفات التي حصلت أثناء الثمانين
الأمري، وبخصوصاً إذا ما حصلت الدولة موضوع تسوية مخالفات الأملاك البحرية.

حسب المادة الأولى من القانون 94/324: تطبق أحكامه على جميع الأبنية
وأجزاء الأبنية المنشأة خلافاً للقوانين وأنظمة البناء بين تاريخ 23-6-1964
وتاريخ 1-1-1994.

وعملاً بالمادة الثانية:

تطبق على الأبنية أو أجزاء الأبنية المنشأة في غير الأملاك الخاصة بمالكها
أحكام البند (أ) من المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم 83/13 تاريخ
25-2-1983 والمعدل بالمرسوم الاشتراعي رقم 130 تاريخ 16-9-1983.

وحسب البند (أ) من المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي 83/13:

تهدم دون أي تعويض على نفقة ومسؤولية المخالف الأبنية وأجزاء الأبنية
المنشأة في ملك الغير دون موافقة المالك الخطية.

بمعنى آخر لا يجوز للتسوية على المخالفات المقامة على ملك الغير دون
رضاه. وعملاً بالمادة الثانية من المرسوم الاشتراعي 83/13 أكد مجلس الشورى

لن إقامة إنشاءات دون ترخيص قانوني في ملك الغير يشكل مخالفة لقانون البناء يقتضي هدمها¹.

ولإجراء التسوية لبناء مخالف يجب الحصول على موافقة خطية من المالك وأن تفويض المستدعية بطلب ترخيص لإقامة إنشاءات قانونية لا يشمل أهليتها بطلب التسوية التي تفترض تفويضاً مسبقاً بالبناء خارج الاطار القانوني².

كما لن موافقة المالك على إقامة متخت من قبل المستأجر تلزم المالك بالتسوية (لأن هذه المخالفة قابلة للتسوية)³.

حسب الفقرة الثانية من المادة الثانية:

لا تباع الأملاك الخصوصية للعائدة للدولة أو للمؤسسات العامة أو للبلديات أو المشاعات للعائدة للقرى التي أنشئ عليها خلافاً للقانون، كلياً أو جزئياً، أبنية أو أجزاء أبنية قبل صدور هذا القانون، ما لم يوافق مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص على بيعها من المخالف شرط أن يقوم للمخالف بدفع قيمة التسوية وفقاً لأحكام هذا القانون.

غير أن المادة الثانية من المرسوم رقم 5603 الصادر في 1994-8-31 أصاقت: تعتمد في بيع الأملاك الخصوصية (العائدة للدولة أو للمؤسسات العامة أو البلديات أو المشاعات للعائدة للقرى) للقواعد التالية:

على صاحب العلاقة الذي يرغب بشراء أملاك خصوصية لن يقدم الى فروع التنظيم المدني أو مكتبه أو الى بلدية بيروت وبلدية طرابلس وخلال مدة ستة أشهر من تاريخ بدء العمل بالقانون طلباً يعرب فيه عن رغبته بالشراء.

يرفق صاحب العلاقة الذي يرغب بشراء الأملاك الخصوصية التي أقام عليها بناء مخالفاً بطلبه تصريحاً عن المخالفة وإعلان رغبته بتسويتها وفقاً لأحكام المادة الثامنة من القانون وكفالة مصرفية بقيمة مليوني ليرة لبنانية صادرة عن مصرف الإسكان أو وزارة - للمالية مصلحة الخزينة (المرسوم رقم 6540 تاريخ 1995-3-21).

¹ قرار نجاربان/ بلدية الجديدة - البوشرية المد 12-5-1998 م.ق. 1 رقم (13) ص 470.

² قرار عساف/ بلدية طرابلس 12-5-1998 م.ق. 1 رقم (13) ص 467.

³ قرار عباس/ بلدية الجديدة - البوشرية - المد 21-1-1998 م.ق. 1 رقم (13) ص 265.

الغرامة

أ - ابتداء من تاريخ العمل بهذا القانون وتطبيقاً لأحكام المادة الثانية منه تفرض غرامة سنوية تساوي عشر مرات مجموع الرسوم التي تتوجب عند الترخيص بالبناء. يجري احتسابها للمرة الأولى من تاريخ صدور التكليف وذلك عن كامل المساحة المخالفة في البناء ويعاد النظر بهذا التخمين مرة كل خمس سنوات إذا لم يتم الهدم وإزالة المخالفة خلال السنوات الخمس السابقة ولا يعتبر دفع هذه الغرامة بمثابة تسوية للمخالفات أو التعدي ولا يعطى المخالف أو المعتدي أي حق من أي نوع كان حاضراً ومستقبلاً.

ب - أما الأبنية وأجزاء الأبنية المنشأة ضمن الحرم والبراحات العائدة للطرق العامة المنفذة من أي فئة كانت وكذلك ضمن البراحات والتراجعات العائدة للتخطيطات المصدقة وغير المنفذة وضمن التراجع عن الأملاك العمومية فتخضع لما يأتي:

1 - التعديلات في الطوابق السفلية:

يمكن تسويتها شرط أن تحتفظ الإدارة بحق استعمال القسم الواقع ضمن التراجع المفروض في أي وقت كان دون أي تعويض، وعلى المالك أن يخلي هذا القسم عند أول طلب من الإدارة ويجري تسجيل هذا الشرط في الصحيفة العقارية العائدة للعقار.

2 - التعديلات في الطابق الأرضي

لا يمكن تسويتها ويجب إزالتها باستثناء الأجزاء للحاملة الضرورية لمتانة البناء التي يمكن تسويتها والإبقاء عليها إذا تبين أن هناك استحالة فنية لازالتها شرط أخذ موافقة المدير العام للتنظيم المدني على إيقانها.

(هذا النص مطابق للمادة الثانية من المرسوم الاشتراعي 83/13).

والاجتهاد هو في نفس الاتجاه وجاء في القرار الدادا/ بلدية بيروت¹ ما يلي: بما أنه يتبين من ملف هذه المراجعة أن المخالفة قد حصلت ضمن الطابق الأرضي وضمن التراجع المفروض عن الشارع.

وبما أنه وفقاً للمادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم 83/13 فإن التعديلات الحاصلة في الطابق الأرضي لا يمكن تسويتها ويجب إزالتها.

¹ قرار الدادا/ بلدية بيروت 1997-4-10 م.ق.ا. رقم (12) ص 422.

3 - التعديلات في الطوابق العلوية، يمكن تسويتها:

تخضع تسوية للمخالفات الواردة أعلاه في البندين (أ) و(ب) من هذه المادة لغرامة تسلوي:

— أربع مرات مجموع الرسوم التي تدفع عند الترخيص القانوني للبناء بالإضافة الى واحد وواحد ونصف من قيمة الأرض الوهمية اللازمة.

ج — أما في حال الأملاك البحرية فلا تخضع لأية تسوية حتى صدور القانون الخاص بها، للمادة (3).

وحسب المادة للرابعة من المرسوم الاشتراعي 94/324:

على مالكي الأبنية أو أجزاء الأبنية المنشأة في ملكهم الخاص خلافاً لقوانين وأنظمة البناء أن يختاروا:

أولاً: إما إزالة المخالفة على نفقتهم ومسؤوليتهم خلال فترة ستة أشهر من تاريخ صدور هذا القانون.

ثانياً: إما الإبقاء على المخالفة مقابل دفع رسوم وغرامات للتسوية الآتية:

1 — في حال مخالفة عوامل الاستثمار: تحدد الغرامة المتوجبة عن كل مخالفة على أساس شرائح لقيمة تخمين للمتر المربع وفقاً لما يلي:

أ — لكل سعر متر أرض بقيمة مليون وما دون المليون ليرة يدفع المخالف غرامة مقدارها مرتين قيمة جميع الرسوم التي تدفع عند الترخيص القانوني بالبناء بالإضافة الى ما يعادل نصف ثمن الأرض الوهمية الإضافية اللازمة.

ب — إذا كان سعر متر الأرض يفوق للمليون ليرة لبنانية ولا يزيد عن مليونين يدفع المخالف الرسوم والغرامة حسب الفقرة (أ) عن المليون الأول ويدفع غرامة مقدارها أربع مرات الرسوم ومرة واحدة ونصف المرة ثمن الأرض الوهمية عما يفوق المليون ليرة لبنانية.

ج — إذا كان سعر متر الأرض يزيد عن مليوني ليرة لبنانية يدفع المخالف الرسوم والغرامة حسب الفقرة (أ) عن المليون الأول وحسب الفقرة (ب) عن المليون الثاني وغرامة مقدارها أربع مرات الرسم ومرتين ثمن الأرض الوهمية الإضافية عما يزيد عن ذلك. تدفع هذه الغرامة عن كامل المساحة المخالفة حتى يصبح كل من معدل الاستثمار المسطحي وعامل الاستثمار العام للمعتمدين فعلياً في

للبناء المخالف مطبقين لمعدل الاستثمار السطحي وعامل الاستثمار العام
المسموحين في المنطقة.

2 - في حال المخالفات الأخرى: على المخالف أن يدفع غرامة مقدارها
عشر مرات قيمة جميع الرسوم التي تدفع عند الترخيص القانوني بالبناء بالإضافة
إلى هذه الرسوم وذلك عن كامل المساحة المخالفة لمختلف أنواع المخالفات غير
الواردة في للبند (أ) من هذه المادة، بناء لاقترح وزير الأشغال العامة بعد
استطلاع رأي المدير العام للتنظيم المدني، يضاف إلى الغرامات المذكورة رسم
رخصة البناء ورسم خاص عن عدم تأمين المرأب.

وتعتبر من المخالفات الأخرى حسب للمادة الرابعة من المرسوم 5603
الصادر في 1994-8-31:

- أجزاء الأبنية الواقعة ضمن التراجع عن حدود العقارات المجاورة.
- الارتفاعات الحرة للسقوف للطابق تبعاً لوجهة استعماله.
- عدم تأمين مدى وقوع للنظر.
- الانحدار العائد لكثافة الترميد (أقل من (25) درجة).
- التهوية والإضاءة.

عملاً بالمادة (5) من المرسوم الاشتراعي 94/324:

يؤدي تعدد المخالفات حكماً إلى تعدد الرسوم والغرامات وجمعها لتحديد
الرسم والغرامة النهائية إذا كانت تسوية إحداها لا تغطي المخالفة الأخرى. أما إذا
كانت تسوية إحدى المخالفات تؤدي حكماً إلى تسوية مخالفة أخرى فتفرض للغرامة
القصوى بين المخالفتين.

وإذا أنشئت الأبنية وفقاً لقوانين وأنظمة البناء ولكن دون الحصول عند
إنشائها على الترخيص القانوني للمفروض، يمكن تسوية وضعها لقاء دفع مرتين
قيمة جميع الرسوم التي تتوجب عند الترخيص بالبناء إذا تقدم صاحب العلاقة
بالملف المطلوب للتسوية ضمن مهلة ستة أشهر الأولى من تاريخ العمل بهذا
القانون.

وتتضاعف هذه الرسوم إلى أربع مرات إذا تقدم صاحب العلاقة بالملف بعد
انقضاء مهلة ستة أشهر الأولى من تاريخ العمل بهذا القانون المادة (6).

أما بالنسبة للرخص والتسويات المعطاة خلافاً للقانون والأنظمة لقد نصت المادة (7) على ما يلي:

1 - رخص البناء:

أ - يتوجب على حامل رخصة البناء المعطاة خلافاً لأحكام القانون ولم يباشر بتنفيذها حتى تاريخ 1-1-1994 تصحيح رخصته بحيث يلغى منها ما تضمنته من مخالفات لقانون البناء وتصبح رخصته نافذة بعد التصحيح. ولا يعتد بالمباشرة بالتنفيذ بعد تاريخ 1-1-1994 ويبقى تصحيح الرخصة متوجباً.

ب - تعتبر أبنية مخالفة الأبنية المنفذة كلياً أو جزئياً بموجب رخص بناء معطاة خلافاً للقوانين والأنظمة منذ 23-3-1985 (تاريخ صدور قانون تسوية للمخالفات 85/42) لياً كان المرجع الذي أعطى الموافقة. على المخالفين تسوية مخالفاتهم وفقاً لأحكام هذا القانون وتعتبر المبالغ المدفوعة منهم سابقاً جزءاً من قيمة الرسوم والغرامات للمتوجة للتسوية بعد تحديدها. وتصادر هذه المبالغ لصالح البلدية المعنية إذا كانت المخالفة غير قابلة للتسوية.

2 - التسويات المخالفة للقانون والأنظمة:

تعتبر ملغاة وكأنها لم تكن جميع تسويات مخالفات البناء التي تمت خلافاً للقانون والأنظمة وجميع معاملات التسويات التي لم تتجز بعد وذلك لياً كان للمرجع الذي أعطى الموافقة على إجراء التسوية وتخضع هذه المخالفات لأحكام هذا القانون وتعتبر المبالغ المدفوعة قانوناً من قبل المالك جزءاً من قيمة الرسوم والغرامات للمتوجة للتسوية بعد تحديدها وفقاً لهذا القانون وتصادر هذه المبالغ لصالح البلدية المعنية إذا كانت المخالفة غير قابلة للتسوية.

لماذا يتطرق بالتصريح عن المخالفات

أولاً : بالنسبة لجميع أنواع المخالفات ومهما كان نوعها ومهما كان النص الذي يطبق عليها، على المخالف أن يقدم الى قروع التنظيم اتمدني ومكاتبه أو الى بلديتي بيروت وطرابلس وخلال مدة ستة أشهر من تاريخ بدء العمل بهذا القانون تصريحاً بالمخالفة معلناً بهذا التصريح رغبته بإزالة المخالفة أو بدفع الرسوم والغرامات للمتوجة للتسوية.

ثانياً: إذا انقضت مهلة الستة أشهر ولم يتقدم المخالف بالتصريح المطلوب أو إذا لم ينجز إتمام ملف طلب إجراء التسوية ضمن المهلة المحددة له وفقاً

للأصول أو إذا اختار للهدم دون أن ينفذه يصبح ملزماً بإداء الرسوم والغرامات المتوجبة.

ثالثاً: في حال اختيار المخالف دفع الرسوم والغرامات وإجراء التسوية، عليه أن يرفق بالتصريح المستندات الآتية:

1 - بياناً يصف المخالفة وموقعها بالتفصيل (المساحات للمعمدة وعدد الطوابق) موقعاً من مهندس مسجل في إحدى نقابتي المهندسين في بيروت أو طرابلس ومصديقاً عليه من النقابة المعنية وفقاً لنموذج خاص تضعه المديرية العامة للتنظيم المدني.

2 - تعهداً من المهندس بأن هذه المخالفة في حال تسويتها لن تشكل خطراً على سلامة البناء والسلامة العامة ويمكن للبناء وأساساته تحملها.

3 - إفادة من رئيس البلدية أو المحافظ أو للقائمقام في المناطق التي لا يوجد فيها بلديات، تحدد تاريخ إنجاز البناء للمخالف.

4 - أربع صور فوتوغرافية لواجهات البناء الأربع ممهورة بتاريخ في صلب للتصوير تبين فيها المخالفة وتوقع من المهندس المذكور في البند (1) من هذه المادة.

5 - صورة عن محضر الضبط من أجهزة قوى الأمن للدخلي أو الشرطة البلدية.

6 - بطلقة بالاسم الصريح للمخالف أو من ينوب عنه قانوناً وعنوانه الكامل.

7 - يجب أن تكون المستندات المطلوبة لإتمام الملف وإجراء التسوية صالحة وصحيحة وسارية المفعول بتاريخ تقديم الملف.

8 - تبت أجهزة التنظيم المدني بصحة المستندات للموقعة بعد التنقيق (في المحافظات والأقضية) بينما تبت أجهزة بلديتي بيروت وطرابلس أو اتحاد البلديات في حال وجودها أو أجهزة المديرية العامة للتنظيم المدني في البلديات التي لا يوجد لديها أجهزة فنية وفي القرى التي لا يوجد فيها بلديات وذلك خلال مدة شهر واحد من تقديمها. وتعاد هذه المستندات إلى مقدمها في حال عدم مطابقتها للواقع لاستكمال النواقص خلال (15) يوماً. وإذا لم يقدم صاحب العلاقة المستندات كاملة ومصححة خلال هذه المدة يعتبر للتصريح مرفوضاً (المادة 8).

احتساب الرسوم والغرامات

أولاً: يجري احتساب قيمة الرسوم والغرامات المتوجبة عن المخالفة من قبل الدوائر الفنية المختصة بموجب كشف فني منظم بالاستناد إلى قرار لجنة التخمين.

يعتبر نشر التكليف لصقاً على باب العقار وعلى باب الادارة المختصة، للبلدية، وفي حال عدم وجودها، المحافظة أو للقائمقامية لمدة شهر على الأقل بمثابة تبليغ شخصي للمكلف بالرسوم والغرامات وينظم محضر رسمي بذلك يحدد فيه تاريخ النشر ويرسل إشعار به للمكلف.

ثانياً: تخفض الغرامة إلى أربعين بالمئة من قيمتها إذا قام المخالف بتصديد المبالغ للمترتبة عليه خلال مدة شهرين على الأكثر من تاريخ نشر التكليف بدفع الرسوم والغرامات وذلك عن مخالقات تسكير الشرفات في الطوابق العلوية.

ثالثاً: يعفى المخالف الذي يقدم التصريح والملف المطلوبين حسب الأصول خلال مهلة الستة أشهر من أربعين بالمئة من قيمة الغرامات على المخالفة (ما عدا حالة الرخص والتسويات المعطاة خلافاً للقانون) ويعفى من عشرين بالمئة من قيمة الغرامات بالنسبة للحالة الأخيرة.

رابعاً: إذا لم يدفع المخالف الرسوم والغرامات المتوجبة عليه خلال مهلة ستة أشهر من تاريخ نشر التكليف، يتوجب عليه دفع غرامة إضافية قيمتها واحد بالمئة عن كامل الرسوم والغرامات المتوجبة، وذلك عن كل شهر تأخير من الستة أشهر ويعتبر كسر الشهر بمثابة شهر كامل.

لكن ماذا عن الطبيعة القانونية للغرامة؟ أم هي عقاب جرم جزائي يعود فرضها إلى القضاء العدلي أم هي زيادة في الرسوم البلدية؟ لقد طرح الموضوع أمام مجلس الشورى في ظل العمل بقانون تسوية مخالقات البناء الصادر في 1964-3-20. وبهذا الخصوص جاء في القرار رنو/ بلدية بيروت¹:

"إن المادة الأولى من قانون تسوية مخالقات البناء تفرض، تسوية للمخالفات، الرسم المنصوص عليه في المادة الحالية عشرة من قانون 1954-1-20 مع غرامة تواتري خمسة أضعاف هذا الرسم. وهذه الغرامة ليست سوى زيادة في الرسم يعود للإدارة فرضها، ويعود للجنة الاعتراضات على الرسوم بحث الاعتراض عليها.

¹ قرار رنو (Renault) / بلدية بيروت 1973 5 28 م.ا. ص 147.

استيفاء الرسوم والغرامات وتحصيلها

حسب المادة (10) تستوفي للرسوم والغرامات المنصوص عليها في هذا القانون عن الأبنية أو أقسام الأبنية المخالفة بما فيها أنواع الأبنية للمعاقاة أصلاً من رسوم الترخيص بالبناء وتحصل وفقاً لقواعد تحصيل الرسوم البلدية.

للمخالف طلب تقييد الرسوم والغرامات على أقساط سنوية أو نصف سنوية متساوية لمدة أقصاها خمس سنوات من تاريخ صدور التكاليف وفي حال التأخير عن دفع قسطين متتاليين من الأقساط النصف سنوية أو قسط واحد من الأقساط السنوية تستحق جميع الأقساط للباقية مرة واحدة يضاف إليها فائدة بمعدل اثني عشر بالمائة وتسجل قيمة الأقساط الإجمالية مع فوائدها كدين ممتاز على الصحيفة العينية.

وتعتبر المخالفة مسواة حسب المادة (11) بتاريخ قيام المخالف بدفع المبلغ المتوجب أو بدفع القسط الأول وتقسيم الباقي وفي هذه الحالة على الإدارة إعطاء رخصة السكن إذا كان البناء مكتملاً حسب مفهوم القانون وإلا يعلق إعطاء هذه الرخصة لحين إكمال البناء وإنجاز الأشغال التي تفرضها القوانين.

إن للنقص للحاصل في الأشغال المفروضة بموجب القوانين والأنظمة كاستعمال مواد معينة كالبحر والقرميد لا يعتبر مخالفة ولا يمكن تسويته بل يقتضي إكمال هذا النقص تحت طائلة عدم إعطاء رخصة الإشغال.

إن مجلس الشورى أكد هذا الأمر في القرار الحاي - عيد / الدولة¹ وجاء فيه:

... ان تنفيذ العلو الاجمالي لئكنة للقرميد ولأقفاص للسلام نقل لارتفاعا مما هو مرخص وعموما هو قانوني².

في حين ان تجاوز ارتفاع الهيكل عن الحد للمرخص به وعدم التراجع عن الجار غير قابل للتسوية وعقوبته الهدم².

فيما يتعلق بالمخالفات التي تحصل في الأقسام المختلفة والمشاركة لقد نصت المادة (12) من المرسوم الاشتراعي 94/324 على ما يلي:

¹ قرار الحاي - عيد / الدولة 1997-5-21 م.ق. 1 رقم (12) ص 513.

² قرار دميان / بلدية النقيات 1998-3-19 م.ق. 1 رقم (13) ص 400.

1 - إذا كان البناء مفرزاً إلى أقسام مختلفة (شقق - طوابق) تجري تسوية المخالفات الحاصلة فيه وفقاً للشروط التالية:

- إذا كانت المخالفات موجودة في الأقسام المشتركة لبناء أو حاصلة في إقبال الشرفات الأمامية المشتركة، تتم التسوية استناداً لقرار بالموافقة صادر عن جمعية المالكين. في حال عدم وجود جمعية مالكين تتم التسوية بعد موافقة (75%) من مالكي الأقسام المختلفة على أن تسجل هذه الموافقة لدى كاتب العدل.

2 - إذا كانت المخالفات موجودة في الأقسام المختلفة (شقق مفرزة ضمن البناء) تتم التسوية بناء على طالب صاحب العلاقة دون موافقة جمعية المالكين. ولقد أكد مجلس الشورى هذا الاتجاه في القرار قزحيا/ بلدية برج حمود¹.

3 - عند وجود مخالفات في الأقسام المختلفة وفي الأقسام المشتركة أيضاً تعلق تسوية المخالفات في الأقسام المختلفة على تحقيق شرطين:

أ - أن يقيم مالك القسم المختلف للدعوى أمام القضاء لإزالة المخالفة في الأقسام المشتركة وللتصريح بأن المخالفة قد حصلت خلافاً لارادته وتسجل هذه الدعوى على الصحيفة العقارية.

أن يقدم مالك القسم المختلف تعهداً مسجلاً لدى الكاتب للعدل يفوض بموجبه البلدية أو السلطة العامة مسؤولية القيام بالهدم.

4 - تعطى براءة الذمة للقسم لمختلف غير المخالف أو إذا كانت فيه مخالفات تمت تسويتها.

إجراءات التخمين وقواعده:

عملاً بالمادة (13) من المرسوم الاشتراعي رقم 94/324:

1 - يجري تخمين ثمن الأرض للمخالفة من قبل لجان تخمين مختصة تعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزراء الأشغال والمالية والشؤون البلدية والقروية (حالياً وزارة الداخلية) والعدل.

2 - يجري الاعتراض على التخمين، بعد الدفع، أمام لجان تخمين عليها مختصة يرأسها قاض يعينها مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزارة المالية والأشغال و(الشؤون البلدية والقروية) والعدل.

¹ قرار قزحيا/ بلدية برج حمود 10-23-1997 م.ق. 1 رقم (13) ص 79.

إن قرارات اللجنة العليا غير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة.

3 — يجري التخمين بالأسعار الراجعة بتاريخ العمل بهذا القانون مع حسم تراجمي على الشكل الآتي:

عام 1993 حسم (30%) — عام 1992 حسم (50%) — عام 1991 حسم (65%) — عام 1990 حسم (70%) — عام 1989 لغاية 1986 (75%). عام 1985 وما دون 85%.

لجان التخمين:

1 — تتألف لجان التخمين على النحو التالي:

— مهندس معماري أو مدني من العاملين في وزارة الأشغال العامة أو من خارجها يقترحه وزير الأشغال العامة عضوا (حسب للمرسوم 7052 الصادر في 1995-7-21).

— مهندس من وزارة الأشغال العامة عضوا.

— خبير عقاري يقترحه وزير العدل عضوا.

— رئيس مكتب عقاري موظف في الفئة الثالثة على الأقل من وزارة المالية يقترحه وزير المالية.

— موظف من اتحاد البلديات أو للمراقب العام لديه أو موظف من وزارة (الشؤون البلدية والقروية) من الفئة الرابعة على الأقل عضوا.

وحسب تعديل للمرسوم 6540 الصادر في 1995-3-21:

تشكل لجنة التخمين على أساس القضاء ويمكن تأليف لجنة تخمين واحدة لعدة أفضية في المحافظة الواحدة.

2 — تتألف كل لجنة من لجان التخمين العليا على النحو التالي:

— قاض من الدرجة الثامنة على الأقل يقترحه وزير العدل رئيسا.

— أمين السجل العقاري في المحافظة عضوا.

— مهندس معماري أو مدني لا تقل خبرته عن (15) سنة يقترحه وزير الأشغال العامة عضوا.

— خبير عقاري مسجل على جدول الخبراء منذ أكثر من عشر سنوات يقترحه وزير العدل عضوا.

— موظف من البلديات الكبرى أو (من وزارة للشؤون البلدية) من الفئة الرابعة على الأقل يقترحه وزير (الشؤون البلدية) عضواً.

— موظف من وزارة المالية من الفئة الرابعة على الأقل يقترحه وزير المالية عضواً.

وعملًا بالتعديل الصادر في 1995-3-21 بموجب المرسوم 6540 يطبق الحسم التراجمي عند تخمين سعر المتر المربع المتوجب للأرض وتتخذ قيمة هذا التخمين بعد الحسم أساساً لاحتساب قيمة الغرامات والرسوم.

وبناء للمادة 14 من المرسوم الاشتراعي 94/324 تسجل المخالفات حتى تسويتها نهائياً أو إزالتها عن الصحيفة للعينية للعقار كما تسجل قيمة للرسوم والغرامات كدين ممتاز على العقار ولا ترفع الإشارة إلا بالاستناد إلى كتاب خطي صادر عن الإدارة التي طلبت وضعها.

تهدم حكماً المخالفات التي تحصل بعد تاريخ 1994-1-1 ويمكن للحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الإجازة بتسوية المخالفات التي تتوفر فيها انشروط القانونية ويترتب على المخالف في هذه الحالة دفع غرامة تساوي عشر مرات الرسوم المتوجبة بتاريخ إجراء التسوية وعشر مرات ثمن الأرض الوهمية على أساس الأسعار الناتجة بتاريخ التخمين.

وحسب المادة الخامسة من المرسوم 5603 الصادر في 1994-8-31 يفهم بالأرض الوهمية مساحة الأرض التي يفترض ضرورة إضافتها إلى مساحة الأرض الحقيقية لكي تصبح مساحة البناء القائم فعلياً متوافقة والأحكام القانونية المتعلقة بتطبيق عاملي الاستثمار المطحي والعام المسموح بهما على هذا العقار.

توزع عائدات الغرامات الناتجة عن تطبيق قانون تسوية المخالفات كما يأتي: (40%) للبلديات (40%) لوزارة المالية (15%) لصندوق المهجرين (5%) للصندوق للمستقل للأسكان (مادة 18).

القسم الثاني رخصة الإشغال

إن رخصة الإشغال أو رخصة للسكن تعطى للمالك من قبل الإدارة المختصة عند الانتهاء من أعمال البناء المرخص به، لتؤكد أن الإنشاءات التي أقامها هي مطابقة لرخصة البناء.

الفرع الأول: منح رخصة السكن

عملاً بالمادة السادسة من المرسوم الاشتراعي 83 / 148 (قانون البناء):

عند إكمال البناء المرخص به، على المالك أن يتقدم من الدوائر الفنية المختصة بطلب الحصول على رخصة الإشغال أو للسكن مرفقاً بإفادة من المهندس المسؤول مسجلة لدى نقابة المهندسين المختصة، تبين أن التنفيذ قد تم بإشرافه طبقاً للترخيص.

تحدد شروط تقديم هذا الطلب ومسك للسجلات العائدة له بقرار يصدر عن وزير الأشغال العامة والنقل بناء لاقتراح المديرية العامة للتنظيم المدني.

عند وجود تعديلات على الترخيص يتوجب تقديم خرائط تبين وضع البناء بعد للتنفيذ موقعة من المهندس المسؤول، وفي حال وجود زيادة في المساحة المرخص بها تسجل هذه الخرائط التعديلية لدى إحدى نقابتي المهندسين في بيروت وطرابلس.

إذا تبين أن للبناء مطابق للتصاميم التي على أساسها أعطيت لترخصة أو يختلف عنها إنما بقي مطابقاً للنصوص النافذة عند تنفيذه تعطى رخصة الإشغال بعد موافقة الدوائر الفنية المختصة وبعد أن تكون قد دفعت عند الإقتضاء الرسوم والغرامات المترتبة بتاريخ رخصة الاسكان عن المساحات الزائدة عن المساحات الاجمالية المرخص بها¹.

ويعاقب الموظف المختص في حال إعطائه إفادة إنجاز بناء قبل أن تكون قد أنجزت نهائياً بتاريخ إعطائها، وبهذا الخصوص ورد في القرار بلبل¹:

¹ قرار بلبل/ الدولة - هيئة لتنقيش المركزي 1992-12-17 م.ق. 1. رقم (7) ص 74.

إن موافقة كل من المراقب الرئيسي للأمالك المبنية ورئيس المالية في المنطقة على محضر الإنشاءات المنظم من المستدعي لا يعفي هذا الأخير من المسؤولية السلوكية الناتجة عن فعله الخاطئ إذ أن الموظف يتحمل شخصياً من حيث المبدأ مسؤولية العمل الذي يقوم به ولو كان هذا العمل خاضعاً لموافقة رؤسائه.

وحسب الفقرة الخامسة من المادة السادسة من قانون البناء 83/148: في حال عدم مطابقة البناء أو أي جزء منه للنصوص النافذة، على المالك أن يقوم تحت إشراف المهندس المسؤول، موقع طلب الرخصة، بالأعمال اللازمة ليصبح البناء مطابقاً وعليه بعد ذلك أن يعلم الإدارة ولن يتكلم بخرائط جديدة عند الاقتضاء موقعة من المهندس المسؤول ومسجلة لدى إحدى نقابتي المهندسين في بيروت أو طرابلس.

يعطى رخصة الإشغال المرجع لذي أعطى الرخصة المسبقة للبناء بالاستناد إلى موافقة الدوائر الفنية المختصة.

نشير إلى أن المادة 74 من قانون البلديات تذكر بين صلاحيات رئيس البلدية: (إعطاء رخص البناء ورخص للسكن وإفادات إنجاز البناء لإدخال الماء والكهرباء والهاتف بعد موافقة الدوائر الفنية المختصة).

يجب أن تعطى رخصة السكن أو ترفض خلال شهر على الأكثر من تاريخ تقديم الطلب وفي حال الترفض يجب أن تبين أسبابه وتحدد ماهية وموضوع المخالفة (ف. 6) من المادة السادسة من قانون البناء). أما إذا انقضت المدة المذكورة ولم يبت بالطلب بالموافقة أو بالرفض أمكن لطلب الرخصة اعتبار نفسه مرخصاً له حكماً بالسكن على مسؤوليته شرط أن تكون الإنشاءات مطابقة للتخطيط وللنصوص النافذة وأن يدفع الرسوم القانونية في حال وجود زيادات على للمساحات الواردة في الترخيص الأساسي خلال شهر على الأكثر من تاريخ انقضاء المهلة المحددة أعلاه. ويجب دفع أيضاً غرامات التسوية التي نصت عليها الفقرة الخامسة من المادة (11) من المرسوم 6540 الصادر في 1995-3-21 وجاء فيها:

تعطى رخصة تسكن من السلطة المختصة بعد إبراز صورة مصدقة عن الإيصالات المثبتة لدفع الرسوم والغرامات لدى صناديق وزارة المالية والبلدية المختصة. وفي حال اختار صاحب العلاقة الدفع عن طريق التقييط تعطى رخصة

القسم الثاني رخصة الإشغال

إن رخصة الإشغال أو رخصة للسكن تعطى للمالك من قبل الإدارة المختصة عند الانتهاء من أعمال البناء المرخص به، لتؤكد أن الإنشاءات التي أقامها هي مطابقة لرخصة البناء.

الفرع الأول: منح رخصة السكن

عملاً بالمادة السادسة من المرسوم الاشتراعي 83 / 148 (قانون البناء):

عند إكمال البناء المرخص به، على المالك أن يتقدم من الدوائر الفنية المختصة بطلب الحصول على رخصة الإشغال أو للسكن مرفقاً بإفادة من المهندس المسؤول مسجلة لدى نقابة المهندسين المختصة، تبين أن التنفيذ قد تم بإشرافه طبقاً للترخيص.

تحدد شروط تقديم هذا الطلب ومسك للسجلات العائدة له بقرار يصدر عن وزير الأشغال العامة والنقل بناء لاقتراح المديرية العامة للتنظيم المدني.

عند وجود تعديلات على الترخيص يتوجب تقديم خرائط تبين وضع البناء بعد للتنفيذ موقعة من المهندس المسؤول، وفي حال وجود زيادة في المساحة المرخص بها تسجل هذه الخرائط التعديلية لدى إحدى نقابتي المهندسين في بيروت وطرابلس.

إذا تبين أن للبناء مطابق للتصاميم التي على أساسها أعطيت لترخصة أو يختلف عنها إنما بقي مطابقاً للنصوص النافذة عند تنفيذه تعطى رخصة الإشغال بعد موافقة الدوائر الفنية المختصة وبعد أن تكون قد دفعت عند الإقتضاء الرسوم والغرامات المترتبة بتاريخ رخصة الاسكان عن المساحات الزائدة عن المساحات الاجمالية المرخص بها¹.

ويعاقب الموظف المختص في حال إعطائه إفادة إنجاز بناء قبل أن تكون قد أنجزت نهائياً بتاريخ إعطائها، وبهذا الخصوص ورد في القرار بلبل¹:

¹ قرار بلبل/ الدولة - هيئة لتنقيش المركزي 1992-12-17 م.ق. 1. رقم (7) ص 74.

إن موافقة كل من المراقب الرئيسي للأمالك المبنية ورئيس المالية في المنطقة على محضر الإنشاءات المنظم من المستدعي لا يعفي هذا الأخير من المسؤولية السلوكية الناتجة عن فعله الخاطئ إذ أن الموظف يتحمل شخصياً من حيث المبدأ مسؤولية العمل الذي يقوم به ولو كان هذا العمل خاضعاً لموافقة رؤسائه.

وحسب الفقرة الخامسة من المادة السادسة من قانون البناء 83/148: في حال عدم مطابقة البناء أو أي جزء منه للنصوص النافذة، على المالك أن يقوم تحت إشراف المهندس المسؤول، موقع طلب الرخصة، بالأعمال اللازمة ليصبح البناء مطابقاً وعليه بعد ذلك أن يعلم الإدارة ولن يتكلم بخبرائط جديدة عند الاقتضاء موقعة من المهندس المسؤول ومسجلة لدى إحدى نقابتي المهندسين في بيروت أو طرابلس.

يعطى رخصة الإشغال المرجع لذي أعطى الرخصة للمسبقة للبناء بالاستناد إلى موافقة الدوائر الفنية المختصة.

نشير إلى أن المادة 74 من قانون البلديات تذكر بين صلاحيات رئيس البلدية: (إعطاء رخص البناء ورخص للسكن وإفادات إنجاز البناء لإدخال الماء والكهرباء والهاتف بعد موافقة الدوائر الفنية المختصة).

يجب أن تعطى رخصة السكن أو ترفض خلال شهر على الأكثر من تاريخ تقديم الطلب وفي حال ترفض يجب أن تبين أسبابه وتحدد ماهية وموضوع المخالفة (ف. 6) من المادة السادسة من قانون البناء). أما إذا انقضت المدة المذكورة ولم يبت بالطلب بالموافقة أو بالرفض أمكن لطلب الرخصة اعتبار نفسه مرخصاً له حكماً بالسكن على مسؤوليته شرط أن تكون الإنشاءات مطابقة للتخطيط وللنصوص النافذة وأن يدفع الرسوم القانونية في حال وجود زيادات على للمساحات الواردة في الترخيص الأساسي خلال شهر على الأكثر من تاريخ انقضاء المهلة المحددة أعلاه. ويجب دفع أيضاً غرامات التسوية التي نصت عليها الفقرة الخامسة من المادة (11) من المرسوم 6540 الصادر في 1995-3-21 وجاء فيها:

تعطى رخصة تسكن من السلطة المختصة بعد إبراز صورة مصدقة عن الإيصالات المثبتة لدفع الرسوم والغرامات لدى صناديق وزارة المالية والبلدية المختصة. وفي حال اختار صاحب العلاقة الدفع عن طريق التقييط تعطى رخصة

الإشغال بعد إبراز صورة مصنفة عن الصحيفة العقارية أو إفادة عقارية صادرة عن أمانة السجل العقاري تثبت وضع إشارة بتسجيل قيمة الرسوم والغرامات كدين ممتاز لصالح الخزينة أو البلدية.

الفرع الثاني: شروط رخصة السكن

رأينا أن رخصة السكن هي الرخصة التي تعطى للمالك بعد اكتمال بنائه. وعملاً بالمادة الرابعة من المرسوم 2791 الصادر في 15-12-1992:

يقصد بإكمال البناء للحصول على رخصة السكن بمفهوم المادة السادسة من المرسوم الاشتراعي 83/148 إنجاز ما يلي:

1 - صب أو تبليط أرضية الطابق المقام على أعمدة إذا وجد وأرضية المراب داخل البناء مع مداخله ومخارجه، وترتيب هذا المراب عند لحظه خارج البناء.

2 - تركيب للشبكات الصحية والكهربائية وللقطع العائدة لها لتصبح جاهزة للاستعمال.

3 - إكمال كافة أشغال الواجهات.

4 - التوريق والتليس والطرش والدهان وجميع الأشغال التي تعتبر ضرورية لاستعمال البناء، وبصورة إجمالية تنفذ جميع الأشغال والشروط المفروضة في الرخصة.

رخصة الإشغال المؤقت

أ - للدارات المعنية قبل تنفيذ كامل الأعمال المذكورة أعلاه، إعطاء رخصة سكن مؤقتة تجدد سنوياً لحين انتهاء مهلة رخصة البناء لأي جزء من البناء، شرط أن تكون قد أنجزت الأشغال التي تجعل هذا الجزء من البناء صالحاً للسكن أو للاستثمار، وشرط أن تكون جميع أجزاء البناء المنفذة بتاريخ طلب رخصة الإشغال الجزئية المؤقتة مطابقة لرخصة البناء.

إن الأشغال الأساسية التي تجعل الجزء من البناء المراد إشغاله مؤقتاً صالحاً للسكن أو للاستثمار هي:

1 - هيكل الجزء من البناء المطلوب إشغاله: جدران وسقوف وأعمدة.

2 - التجهيزات الصحية.

3 - أشغال تكميلية: أبواب، نوافذ وورقة داخلية.

ب - إن رخصة الإشغال المؤقتة هي صالحة للاشتراك مؤقتاً بالمياه والكهرباء والهاتف ضمن مدة صلاحيتها؛ وهي غير صالحة للفرز ولا للبيع ولا للقيام بأي عمل عقاري آخر.

وفي حال وجود أكثر من بناء في العقار الواحد، لا يمكن إعطاء رخصة سكن نهائية لجزء من البناء المرخص قبل انتهاء كامل اشغال البناء المرخص الآخر في حال انتهاء مهلة الرخصة المنفذة جزئياً أو للتنزل عن الجزء غير المنفذ من هذه الرخصة. وتعتبر عندئذ الأشغال وكأنها وحدها موضوع الترخيص ويبت برخصة للسكن في ضوء ذلك.

عند إعطاء رخصة الإشغال النهائية، تعتبر رخصة البناء منتهية حكماً حتى ولو لم تكن مهلة للعمل بها قد انقضت بعد.

إفادة المهندس المسؤول لاعطاء رخصة السكن.

إن طلب المالك للحصول على رخصة للسكن المؤقتة او النهائية يجب أن يكون مرفقاً بإفادة من المهندس المسؤول الذي وقع رخصة البناء أو من المهندس الذي حل محله قانوناً، مسجلة لدى نقابة المهندسين ومرفقة بنسخة كاملة عن الخرائط وفقاً للتنفيذ الفعلي، وتثبت أن التنفيذ تم بإشرافه طبقاً للترخيص. ويرفض طلب رخصة الإشغال إذا لم يكن مرفقاً بهذه الافادة وبنسخة عن الخرائط وفقاً للتنفيذ وممهورة (الافادة والخرائط بخاتم نقابة المهندسين المعنية).

الفرع الثالث: مستندات رخصة الإشغال

عملاً بالقرار رقم 1/276 الصادر في 10-1995 (الأحكام الخاصة برخص البناء):

ومع مراعاة نص المادة السادسة من قانون البناء 83/148 ترفق بطلب رخصة الإشغال للمستندات التالية:

1 - إفادة من المهندس المسؤول تبين أن البناء تم بإشرافه وعلى مسؤوليته وإن التنفيذ تم مطابقاً للترخيص أو مطابقاً للتعديل الذي استحصل عليه من الدوائر الفنية المختصة ومسجلة في إحدى نقابتي المهندسين.

2 - محضر استلام للملجأ من الدفاع المدني عند توجبه.

3 - نسخة طبق الأصل عن رخصة البناء.

لكن ماذا عن رخص للسكن المعطاة خلافا للقانون؟

عملا بالفقرة الثالثة من المادة السابعة من قانون تسوية مخالفات لبناء رقم

94/324:

تعتبر ملغاة وكنها لم تكن جميع رخص الإسكان التي أعطيت خلافا للقانون والأنظمة وذلك ليا كان المرجع الذي أعطى الموافقة على هذه للرخص.

وعلى البلديات داخل النطاق البلدي وعلى المحافظين والقائمقامين خارج النطاق البلدي إعادة النظر برخص البناء والتسويات ورخص الإسكان المعطاة خلافا للقانون والأنظمة وتحديد قيمة الرسوم والغرامات للمتوجبة على المالكين الأساسيين المخالفين بناء لكشوفات فنية تنظم لدى فروع التنظيم المدني ومكتبه وإيلاهم ليجري دفع المبالغ المتبقية المتوجبة عليهم فور للعمل بهذا القانون.

وبعد تسوية مخالفة البناء والإسكان يصبح المالك بوضع محمي ولا يجوز للطعن برخصة الإشغال. هذا ما أكدته مجلس الشورى في القرار عقل/ بلدية بيروت (الصادر في 12-4-1991 م.ق.ا. رقم (6) ص 182) وجاء فيه:

... إن رخصة الإشغال تفيد بأن الإدارة تتحمل مسؤولية العمل وتتخلى عن كل حق بملاحقة المخالفات في البناء حين إعطائها، إلا إذا أثبتت المخالفات اللاحقة. وهذه الرخصة لا تولي المستأجر أي حق يمكن إضافته إلى ما يوليه عقد الإيجار والذي ينظم شريعة المتعاقدين من حقوق وواجبات.

إن للمستأجر الذي يخلو عقد إيجاره من الإشارة إلى حقه في مرأب لوقوف سيارته أو باستعمال الملجأ ليس له للصفة للطعن برخصة الإشغال المعطاة للمالك بعد تسوية مخالفة البناء الناتجة عن تحويل وجهة استعمال المرأب والملجأ.

الفرع الرابع : الحالات الخاصة

وتشمل استثناء إنشاء الفنادق من بعض أحكام المرسوم الاشتراعي 83/148:

— السماح للمهجر بالبناء ضمن عقار لا يستوفي الشروط القانونية للبناء.

الفقرة الأولى: استثناء إنشاء الفنادق من بعض أحكام قانون البناء

عملا بالمادة الأولى من القانون رقم 402 الصادر في 1-12-1995: يمكن زيادة عامل الاستثمار إذا كان البناء المطلوب إقامته من الفنادق التي تتوفر فيها

المشروط المنصوص عليها قانوناً لإنشاء واستثمار الفنادق السياحية وذلك مع مراعاة أحكام قانون البناء (المرسوم التشريعي رقم 83/148) والرسوم التطبيقية للرقم 92/2791 والأحكام القانونية والمراسيم التنظيمية المعتمدة للتنظيم المدني باستثناء ما يتعلق منها بشروط الارتفاعات.

تستثنى العقارات التي تقل مساحتها عن عشرين ألف متر مربع الواقعة بين الأملاك العمومية البحرية والطرق الساحلية الرئيسية من الاستفادة من أي من الأحكام الخاصة بزيادة الارتفاعات.

وتستثنى العقارات الواقعة بين الأملاك العامة البحرية والكورنيش البحري بين نهر الموت شمالاً ومثلث خلدة جنوباً، التي تنص قوانين البناء والتنظيم المدني والمراسيم التنظيمية فيها على بقاء سطح البناء أدنى من مستوى الكورنيش من أي من الأحكام الخاصة بزيادة الارتفاعات.

ويشترط للاستفادة من أحكام هذا القانون:

1 - أن لا يتعدى عامل الاستثمار الأقصى في العقار بعد للزيادة الاستثنائية للخمسة ولا يتجاوز مرتين عامل الاستثمار الأساسي للمنطقة.

تعطى العقارات المستفيدة أصلاً من الحد الأقصى للاستثمار العام نسبة إضافية مقدارها عشرون بالمئة على المسموح لها شرط أن تكون مساحتها خمسة أضعاف المساحة الدنيا للقرار المسموح في المنطقة.

2 - في المناطق التي يقل معدل الاستثمار السطحي المحدد في نظام المنطقة عن ستين بالمئة يمكن زيادة عامل الاستثمار السطحي لغاية ستين بالمئة (60%) على أن لا يزيد عن ضعف عامل الاستثمار السطحي الأساسي للعقار ويعتبر كل من عامل الاستثمار العام الأقصى ومعدل الاستثمار السطحي المنوه عنهما أعلاه العامل الأقصى بما فيه الزيادات عند وجود عقارات واقعة على أكثر من طريق.

3 - يتم الاستثناء بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الأعلى للتنظيم المدني ويتضمن الشروط التي يجب فرضها على صاحب العلاقة سواء لجهة تصميم المشروع أو لجهة ضمان تحقيقه والتأكد من صحة تنفيذه وعدم تحويل وجه استعماله.

لا يصبح هذا المرسوم نافذاً إلا بعد الحصول على رخصة البناء التي تتوافر فيها الشروط القانونية والفنية المنصوص عليها في هذا القانون ودفع رسوم الرخصة، كل ذلك وفقاً للأصول.

وفي حال تحويل وجهة استعمال الفندق في المستقبل ومهما كان نوع هذا التحويل وفي أي وقت حصل، تعتبر جميع الاستثناءات التي أعطيت للفندق بمثابة مخالفة للقانون يصار إلى تسويتها كمخالفة بناء.

وحسب المادة الثانية من القانون 95/402 يتوجب على صاحب العقدة الذي يرغب في الاستفادة من الأحكام الاستثنائية المنصوص عليها في هذا القانون وتحت طائلة سقوط حقه في ذلك:

1 - أن يتقدم بطلب لتصدير مرسوم الاستثناء مرفقاً بمشروع تمهيدي يعرض على موافقة المجلس الأعلى للتنظيم المدني خلال مهلة خمس سنوات على الأكثر من تاريخ نفاذ هذا القانون.

2 - أن يتقدم بطلب للحصول على رخصة البناء أو على الرخصة للتعدلية للبناء بالنسبة للمشاريع التي كان قد بوشر بها قبل صدور هذا القانون خلال مهلة سنة أشهر على الأكثر من تاريخ إيلاعه مرسوم الاستثناء.

3 - أن يباشر العمل بالبناء خلال مهلة سنة على الأكثر من تاريخ صدور رخصة البناء أو الرخصة التعدلية وأن ينجزه ويحصل على رخصة الإسكان خلال مهلة أربع سنوات على الأكثر من هذا التاريخ.

إذا تأخر إنجاز البناء عن هذا التاريخ تعتبر جميع الاستثناءات ملغاة وكأنها لم تكن، وتصبح الأقسام المنفذة مخالفة لنظام المنطقة ولأحكام قانون وأنظمة البناء ويصار إلى تسويتها كمخالفة بناء.

وبناء للمادة الثالثة من القانون 95/402:

يتوجب على طالب الترخيص الذي يستفيد من زيادة عامل الاستثمار للعام أن يدفع مبلغاً يوازي ثلاثين بالمئة من ثمن الأرض الوهمية الواجب إضافتها إلى مساحة العقار الأساسية ليصبح عامل الاستثمار العام المستعمل في العقار مساوياً لعامل الاستثمار للعام النهائي المسموح به في المنطقة بعد الزيادة.

يتوجب على طالب الترخيص دفع هذا المبلغ بعد صدور مرسوم الاستثناء وتحديد القيمة للمتوجة عليه من قبل لجان التخمين المكلفة بموجب قانون تسوية مخالفات للبناء 94/324.

يدفع المبلغ للمذكور الى الخزينة ويعود نصفه لصالح صندوق البلدية التي يقع العقار في نطاقها.

يخصص نصف ما يعود لصناديق البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة لتأمين مراتب عامة للسيارات.

الفقرة الثانية: السماح للمهجر بالبناء ضمن عقار لا يستوفي

الشروط القانونية للبناء

إن الهدف الأساسي من هذا القانون هو التشجيع على إعادة تعمير القرى المدمرة ولقد نصت المادة الأولى من القانون رقم 322 للصادر في 1994-3-24 على ما يلي:

استثناء من أحكام القوانين والأنظمة التي ترفع شؤون البناء يسمح في القرى والبلدات للمهجر للحصول على رخصة لبناء مسكن ضمن الشروط الآتية:

1 - أن يكون طالب الترخيص مهجراً على أن يثبت صفته هذه بإفادة صادرة عن وزارة شؤون المهجرين.

ويبطل الترخيص في حال عدم توفر صفة المهجر (قرار عقل/ الدولة - مركبم الصادر في 1997-5-28 م.ق. 1 رقم (12) ص 523) وجاء فيه:

"أن القانون رقم 94/322 وكما يتبين من مادته الأولى هو من القوانين الاستثنائية وبالتالي يجب تفسير أحكامه بصورة حصرية ليطال المهجرين الذين شرع لهم دون التوسع في التفسير وتعميم هذه الاستفادة لتطال فئات أخرى من المواطنين ممن لا ينطبق عليهم الوضع التهجيري الذي شرع القانون المذكور لمعالجته".

2 - أن يكون البناء المطلوب إتيانه يقع في القرية التي هجر منها طالب الترخيص.

3 - أن يكون البناء مخصصاً لسكن المهجر طالب الترخيص.

4 - أن ينشئ البناء على عقار يملكه وأن يكون هذا العقار موجوداً بالفعل قبل تاريخ العمل بهذا القانون وأن لا يكون ناتجاً عن عملية فرز تمت بعد هذا التاريخ.

وإذا كانت ملكية العقار لاحقة لبدء العمل بالقانون 94/322 تبطل الرخصة، هذا ما أكدته مجلس الشورى في القرار عقل المذكور سابقاً وجاء فيه:

"بما أن ملكية طالب الترخيص للعقار رقم (50) قد حصلت بموجب عقد بيع منظم لدى الكاتب العدل بتاريخ 1994-7-7 سجل لدى الدوائر العقارية في المتن بتاريخ 1994-7-27، وبالتالي فإن ملكيته للعقار تكون لاحقة لبدء العمل بالقانون 94/322، وتحول بالتالي دون استيفائه من الترخيص".

5 - أن لا يزيد عدد الطوابق الاجمالي، ومهما كان للنص الذي يسمح بانشائها، عن طابقين فوق مستوى الأرض النهائية بعد التسوية بما فيه طابق الأعمدة في حال وجوده، وأن لا تتعدى مساحة كل طابق المئة والعشرين متراً مربعاً بما فيه الشرفات.

6 - أن يكون للبناء متوافقاً وبقيّة أحكام القوانين والأنظمة التي ترفعى شؤون البناء باستثناء ما يتعلق منها بعامل الاستثمار للسطحي وعامل الاستثمار للعام وما نص عليه هذا القانون.

7 - تكون الرخصة معفاة من جميع الرسوم بما فيها رسوم التسجيل في نقابة المهندسين وتعطى لمالك العقار من قبل مهندس من المديرية العامة للتنظيم المدني الذي تكلفه ادارته بهذه المهمة.

8 - لا يجوز بيع أو تأجير البناء قبل انقضاء خمس سنوات على إعطاء رخصة الإسكان بعد انتهاء البناء وفي حال مخالفة هذا للشرط تعتبر مساحات البناء الإضافية المعطاة بموجب هذا القانون بمثابة بناء مخالف وتطبق عليها أحكام القوانين المتعلقة بالبناء بتاريخ المخالفة.

ان سبب هذا الشرط يعود طبعاً الى أن المشرع قصد إعادة إعمار القرى المدمرة وأيضاً حل مشكلة التهجير بتشجيع المهجر على العودة الى قريته ومنع الفرز السكاني على أساس طائفي.

وعملًا بالمادة الثانية من القانون 94/322:

استثناء من أحكام القوانين والأنظمة التي ترعى شؤون البناء يسمح للمهجر الذي تهدم مسكنه للمقام على عقار يملكه أثناء الأحداث من إعادة بنائه وفقاً للشروط الآتية:

1 - أن يعيد بناء مسكنه وفقاً لما كان عليه قبل التهديم دون أية إضافات أو تعديلات ما لم تكن هذه التعديلات متوافقة وأحكام للقوانين والأنظمة التي ترعى شؤون البناء.

2 - في حال كان البناء المراد إعادة بنائه مخالفاً لقوانين وأنظمة البناء يستفيد طالب الترخيص فقط من الاستثناءات والمساحات والاعفاءات في حدود ما ينص عليه هذا القانون، ويخضع في كل ما يتجاوز ذلك للقوانين المتعلقة بتسوية مخالفات البناء.

ان الاجتهاد هو في نفس الاتجاه ولقد اعتبر مجلس الشورى في (القرار صعب/ بلدية الدمام الصادر في 12-5-1998 م.ق.ا رقم (13) ص 472) ... ان الاضافات الحاصلة خلافاً لقانون البناء تجعل الرخصة المطعون فيها مشوبة بعيب مبطل.

3 - إذا كان البناء متعدياً على الأملاك العمومية، قبل الهدم، للمهجر أن يعيد بناؤه وفقاً للبند (1) من هذه المادة شرط إزالة التعدي.

هذا أمر طبيعي لأن الأبنية التي تتعدى على الملك العام لا تقبل التسوية عملاً بالقانون وأيضاً بالاجتهاد نذكر على سبيل المثال (القرار المشطوب/ بلدية الناعمة الصادر في 12-5-1998 م.ق.ا رقم 13) ص 468 وجاء فيه:

لن الأبنية المقامة على الأملاك العمومية تهدم على مسؤولية المخالف. ولا تقبل التسوية وفقاً للقانون رقم 94/324.

بناء للمادة الثالثة من القانون 94/322:

تطبق أحكام هذا القانون على المهجرين الذين يملكون حصة بالشيوع. وينظم وضع كل قرية أو بلدة على حدة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزراء الأشغال العامة وشؤون المهجرين و(الشؤون البلدية والقروية).

يودع رئيس السلطة التنفيذية في البلدية أو القاتمقام بلا إبطاء نسخة عن ملف رخصة صاحب العلاقة ويودع كل من مكتب التنظيم المدني وفصيلة الدرك في

القضاء نسخة لأخذ العلم ومتابعة الرقابة وتحفظ نسخة في مركز البلدية أو
القائمقامية.

يفتح لدى كل من دائرة التنظيم المدني والبلدية والقائمقام في القرى والبلدات
التي ليس فيها بلديات سجل خاص مرقم برخص البناء المعطاة وفقاً لهذا القانون
يدون فيه تاريخ تقديم طلب الرخصة واسم صاحبها ورقم العقار ومساحة البناء
ورقم وتاريخ الرخصة وتاريخ المباشرة بالبناء.

المراجع

1 - المراجع الأجنبية:

- A. de Laubadère: Traité de droit administratif, Tome I- II- III- IV 7^{ème} édition - 1980, L.G.D.J.
- R. Chapus: Droit administratif général , Tome I- II 9^{ème} édition 1996 Montchrestien.
- G. Vedel - P. Delvolvé: Droit administratif 1984 P U F.
- G. Braibant: Le droit administratif français, 1984 Dalloz.
- J.C Venezia et Y. Gaudemet: Manuel de droit administratif de A. de Laubadère, 12^{ème} édition 1982 L.G.D.J.
- L. Josse: Travaux publics et expropriation, 1968, Sirey.
- G. Jèze: Les principes généraux du droit administratif, 3^{ème} édition 1930
- L. Richer: Les contrats administratifs, 1991 Dalloz.
- J.M. Auby-R. Ducos-Ader: Grands services publics et entreprises nationales, Tome. I. II 1969 P.U.F.
- J.M. Auby- R. Ducos-Ader: Droit administratif (expropriation-aménagement du territoire - l'Urbanisme et la Construction) 1980. Dalloz.
- H. Jacquot. F. Priet: Droit de l'urbanisme 3^{ème} édition, 1998- Dalloz-Delta.
- F. Benoit: Le droit administratif français, 1^{ère} édition 1968- Dalloz.
- J.Morand-Deville: Droit de l'urbanisme 1996 Estem
- H. Mallat: Droit de l'urbanisme, de la construction, de l'environnement et de l'eau au Liban, 1997 Bruylant- L.G.D.J.
- Recueil Lebon-Revue administrative- Revue de droit public.
- Les grands arrêts de la jurisprudence administrative (Long-Weil-Braibant-Delvolvé Genevois) 10^{ème} édition.
- Recueil des lois françaises.

2 - المراجع العربية:

- جان باز: الوسيط في القانون الإداري اللبناني 1971.
- يوسف سعد الله الخوري: القانون الإداري العام 1994.
- المجموعة الإدارية.
- اجتهاد القضاء الإداري في لبنان الجزء الأول والجزء الثاني.
- مجلة القضاء الإداري في لبنان.
- مجموعة القوانين اللبنانية.

الفهرس

الصفحة

الموضوع

	الباب الأول: المرافق العامة الكبرى
7	فصل تمهيدى: المرافق العام
14	الفصل الأول: المرافق الامارية الكبرى
14	القسم الأول: المرافق الامنية
14	الفرع الأول: الجيش
15	الفقرة الاولى: التنظيم للعام للدفاع
22	الفقرة الثانية: موظفو للدفاع الوطني
26	الفرع الثاني: قوى الأمن الداخلي
28	الفرع الثالث: وزارة البيئة
28	الفقرة الاولى: أهداف وزارة البيئة
30	الفقرة الثانية: لوسائل للقانونية لحماية للبيئة
31	القسم الثاني: المرافق التعليمية — للتربية الوطنية والمؤسسات الجامعية
32	الفرع الأول: التعليم الخاص
33	الفرع الثاني: التعليم العالي
33	الفقرة الاولى : التعليم العالي الرسمي
34	الفقرة الثانية: للتعليم العالي الخاص
37	الفصل الثاني: المرافق الاقتصادية
37	القسم الأول: التخطيط
39	مجلس الانماء والاعمال
42	القسم الثاني: المرافق للصناعية والتجارية
43	الفرع الأول: معيار المرافق العامة للصناعية والتجارية
44	الفرع الثاني: للنتائج للقانونية التي تترتب على طبيعة عمل المرفق العام الصناعي والتجاري
47	الفصل الثالث: إنشاء وسير المرافق العامة
47	القسم الأول: إنشاء وإلغاء للمرافق العامة
50	القسم الثاني: للمبادئ التي تحكم عمل للمرافق العامة
50	الفقرة الاولى: مبدأ استمرارية المرفق العام
55	الفقرة الثانية: مبدأ للمساواة
58	الفقرة الثالثة: مبدأ تكيف المرفق العام

60	القسم الثالث: طرق إدارة المرفق العام
60	الفرع الأول: الإدارة المباشرة
61	الفرع الثاني: الإدارة غير المباشرة
62	الفرع الثالث: للمؤسسات العامة
62	الفقرة الأولى: تعريف المؤسسة العامة
67	الفقرة الثانية: نشأة المؤسسة العامة
87	الفقرة الثالثة: التنظيم الإداري للمؤسسات العامة
94	الفقرة الرابعة: سلطات الرقابة على المؤسسات
102	الفرع الرابع: الامتياز
102	الفقرة الأولى: تعريف الامتياز
104	الفقرة الثانية: عقد الامتياز
105	الفقرة الثالثة: صلاحيات السلطة المانحة
107	الفقرة الرابعة: موجبات صاحب الامتياز
109	الفقرة الخامسة: حقوق صاحب الامتياز
109	الفقرة السادسة: نهاية الامتياز
110	الفرع الخامس: شركة الاقتصاد المختلط
110	الفقرة الأولى: الطبيعة القانونية لشركة الاقتصاد المختلط
112	الفقرة الثانية: التنظيم الإداري
	الباب الثاني: الاستملاك والأعمال العامة
113	الفصل الأول: الاستملاك
113	القسم الأول: تعريف
115	أولاً: انعقارات والحقوق التي يجوز استملاكها
116	ثانياً: للمستفيدين من الاستملاك
118	القسم الثاني: المنفعة العامة
118	الفرع الأول: تعريف المنفعة العامة
122	الفرع الثاني: اعلان المنفعة العامة
122	الفقرة الأولى: الاستملاك للعادي
123	الفقرة الثانية: في الاستملاك للناسي عن التخطيط
124	الفقرة الثالثة: مضمون مرسوم اعلان المنفعة العامة
125	الفرع الثالث: وسائل النشر والاعلان
125	الفقرة الأولى: للنشر واللواصق في الاستملاك للعادي
127	الفقرة الثانية: للنشر واللواصق في الاستملاك للناسي عن التخطيط
130	الفرع الرابع: مدة العمل بمرسوم اعلان المنفعة العامة
130	الفقرة الأولى: في الاستملاك للعادي

131	الفقرة الثانية: في الاستملاك التخطيطي
132	الفرع الخامس: طرق المراجعة ضد مرسوم اعلان المنفعة العامة
136	الفرع السادس: اثار اعلان المنفعة العامة
136	الفقرة الأولى: في ظل المرسوم الاشتراعي 54/4
138	الفقرة الثانية: في ظل القانون 91/58
140	القسم الثالث: تحديد التعويض
140	الفرع الأول: المرجع لمصالح لتقدير التعويض
141	الفقرة الأولى: الأصول المتبعة أمام لجان الاستملاك
141	الفقرة الثانية: طرق المراجعة ضد قرارات لجان الاستملاك
140	القسم الثالث: تحديد التعويض
140	الفرع الأول: المرجع للمصالح لتقدير التعويض
141	الفقرة الأولى: الأصول المتبعة أمام لجان الاستملاك
146	الفقرة الثانية: طرق المراجعة ضد قرارات لجان الاستملاك
151	الفقرة الثالثة: اختصاص لجان الاستملاك
153	الفرع الثاني: تحديد التعويض
154	الفقرة الأولى: للتعويض المعاند للمالكين وفقا للمرسوم الاشتراعي 54/4
157	الفقرة الثانية: للتعويض المعاند لأصحاب الحقوق وفقا للمرسوم الاشتراعي 54/4
159	الفقرة الثالثة: تحديد التعويض وفقا للقانون 91/58
164	الفقرة الرابعة: قاعدة الربح المجاني
168	الفقرة الخامسة: ضريبة التحسين
174	الفقرة السادسة: استملاك كامل للمعار
177	الفقرة السابعة: فضلات الطرق والمساحات العامة
179	القسم الثالث: الإيداع - وضع اليد ونقل الملكية
179	الفرع الأول: إيداع للتعويض
180	الفقرة الأولى: في ظل العمل بالمرسوم الاشتراعي 54/4
182	الفقرة الثانية: في ظل العمل بالقانون 91/58
183	الفرع الثاني: وضع اليد
185	الفرع الثالث: نقل الملكية
186	الفرع الرابع: الاستملاك غير المباشر
187	الفقرة الأولى: الطبيعة القانونية للاستملاك غير المباشر
189	الفقرة الثانية: نتائج الاستملاك غير المباشر
192	الفرع الخامس: الاسترداد
193	الفقرة الأولى: المدول قبل إنجاز معاملات الاستملاك

195	الفقرة الثانية: عدول الادارة عن الاستملاك بعد نزاع الملكية
200	الفرع للمصالح: الإشتغال المؤقت
200	الفقرة الأولى: شروط الإشتغال المؤقت
201	الفقرة الثانية: المرجع المصالح للنظر بالنزاعات المتعلقة بالإشتغال المؤقت
203	الفرع المصالح: الاستملاك لمصلحة للدفاع الوطني
204	الفرع الثامن: للمصادر
205	الفقرة الأولى: طابع المصادر
206	الفقرة الثانية: أنواع المصادر
216	الفصل الثاني: الإشتغال العامة
217	القسم الأول: مفهوم الإشتغال العامة
217	الفرع الأول: للإشتغال العلم
218	الفقرة الأولى : حسب اجتهد Monségur
221	الفقرة الثانية: حسب اجتهد Effimieff
222	الفرع الثاني: للمنشأ العام
222	الفقرة الأولى — العنصر الأول: للطابع العقاري للمنشأ العام
223	الفقرة الثانية — العنصر الثاني: للمصلحة العامة
224	القسم الثاني: طرق تنفيذ الإشتغال العامة
224	الفرع الأول: عقود الإشتغال العامة
225	الفقرة الأولى: صفة الإشتغال العامة
226	الفقرة الثانية: امتياز الإشتغال العامة
226	الفقرة الثالثة: عقد المعونة
228	الفرع الثاني: علاقة الادارة بمنفذي الإشتغال العامة
228	الفقرة الأولى: المسؤولية التعاقدية
229	الفقرة الثانية: المسؤولية غير التعاقدية
231	الفقرة الثالثة: الأعمال الخارجة عن نطاق العقد
234	الفقرة الرابعة: للتنازل عن المشروع
238	القسم الثالث: المفعول الجانبي للإشتغال العامة
238	القسم الرابع: أضرار الإشتغال العامة
239	الفرع الأول: الأضرار الدائمة
240	الفقرة الأولى: مبنى المسؤولية
242	الفقرة الثانية: تصنيف الأضرار
244	الفرع الثاني: الأضرار الطارئة
244	الفقرة الأولى: الأضرار اللاحقة بالمستفيدين
245	الفقرة الثانية: الأضرار اللاحقة بالمستفيدين

249	الفقرة الثالثة: الاضرار بالاشخاص الثلثين
250	الفقرة الرابعة: الاشخاص المسؤولين عن اضرار الاشغال العامة
	الباب الثالث: التنظيم المدني
257	فصل تمهيدي: نشأة قانون للتنظيم المدني وتطويره ومؤسساته
257	القسم الأول: نشأة قانون التنظيم المدني وتطوره
259	القسم الثاني: مؤسسات التنظيم المدني
266	الفصل الأول: تصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقرى
266	القسم الأول: التصاميم والأنظمة
268	الفرع الأول: التصاميم والأنظمة التوجيهية والتفصيلية
268	الفقرة الأولى: التصاميم والأنظمة التوجيهية
268	الفقرة الثانية: التصاميم والأنظمة التفصيلية
271	الفقرة الثالثة: وضع المناطق تحت الندرس
272	الفرع الثاني: إعداد وتصديق التصاميم والأنظمة
272	الفقرة الأولى: إعداد التصاميم
274	الفقرة الثانية: تصديق التصاميم ومفعولها
275	الفرع الثالث: الارتفاقات
276	الفقرة الأولى: ارتفاعات حظر البناء
278	الفقرة الثانية: ارتفاعات المحلات المصنفة
280	الفقرة الثالثة: لارتفاع تخطيط الطرق
281	الفقرة الرابعة: عابية مخالفة التصاميم والأنظمة
281	القسم الثاني: عمليات التنظيم المدني
281	الفرع الأول: الاقراز
282	الفقرة الأولى: إجازة الاقراز
285	الفقرة الثانية: تنفيذ الاشغال
287	الفقرة الثالثة: طرق المراجعة ضد قرار رفض طلب الاجازة
288	الفرع الثاني: انضم والفرز
290	الفقرة الأولى: تقديم الطلب
290	الفقرة الثانية: مفاعيل المرسوم
291	الفقرة الثالثة: تخمين الأملاك والحقوق
292	الفقرة الرابعة: انضم والفرز وتخمين القطع الجديدة
295	الفرع الثالث: المقايضة والايجار
295	الفقرة الأولى: المقايضة
295	الفقرة الثانية: عقد الايجار
296	القسم الثالث: وسائل تنفيذ عمليات التنظيم والترتيب

297	الفرع الأول: الشركات المقارية
298	الفقرة الأولى: موضوع الشركة
299	الفقرة الثانية: رأسمال الشركة
300	الفقرة الثالثة: تخمين المقارنات والحقوق الأخرى
302	الفقرة الرابعة: حقوق وموجبات الشركة
306	الفرع الثاني: المؤسسة العامة
307	الفقرة الأولى: أحكام عامة — مهام للمؤسسة
310	الفقرة الثانية: تنظيم المؤسسة
316	الفصل الثاني: البناء
317	القسم الأول: رخصة البناء
318	الفرع الأول: شروط ومستندات طلب الرخصة
318	الفقرة الأولى: شروط طلب الرخصة
321	الفقرة الثانية: للمستندات
323	الفقرة الثالثة: الأشغال المستثناة من الرخصة
327	الفقرة الرابعة: السلطة للصالحة لإعطاء للرخصة المسبقة
329	الفقرة الخامسة: مدة الرخصة
336	الفقرة السادسة: تعديلات الرخصة والمخالفات
340	الفقرة السابعة: العقوبات
346	الفرع الثاني: تسوية مخالفات البناء
359	القسم الثاني: رخصة الإئصال
359	الفرع الأول: منح رخصة الاسكان
361	الفرع الثاني: شروط رخصة السكن
362	الفرع الثالث: مستندات رخصة الإئصال
363	الفرع الرابع: الحالات الخاصة
363	الفقرة الأولى: استثناء إنشاء الفنادق من بعض أحكام قانون البناء
366	الفقرة الثانية: السماح للمهجر بالبناء ضمن عقار لا يستوفى
370	المراجع