المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع

ان هذه المقالة الحقوقية منسوخة ومنشورة على هذا الموقع الالكتروني بعد استحصال الجامعة اللبنانية على موافقة خاصة صادرة عن المحامي الاستاذ اندره جوزف الشدياق مدير تحرير "المجموعة الادارية للاجتهاد والتشريع" لصاحبها ومؤسسها المرحوم المحامي جوزف زين الشدياق

المجموعة الادارية ١٩٦٣

قاعدة الاختصاص في اجارة املاك الدولة الخاصة

او

في المنازعات حول تطبيق المادة ٦٠ من القرار ٢٧٥

للمحامي جوزف الشدياق

كثيراً ما تلجأ الادارة في موضوع اجارة املاك الدولة الخاصة ، الى اصدار قرارات نافذة تأمر بموجبها باخلاء هذه الاملاك من مستأجريها وشاغليها . وقد تكون هذه القرارات معللة الاسباب مستندة الى وقائع معينة بمخالفة شروط الاجارة ، وكأنها احكام قضائية قابلة التنفيذ . وصدور مثل هذه القرارات لا يثير عجباً والقانون اولى وزير المالية سلطة اعلان اسقاط المستأجر من املاك الدولة الخاصة من حقه في الاجارة بحكم قرار يصدر عنه اذا لم ير من الافضل ملاحقة تنفيذ عقد الاجارة بجميع الطرق القانونية .

ففي الرجوع الى نص المادة ٦٠ من القرار ٢٧٥ الصادر في ٢٥-٥-١٩٢٦ المتعلق باملاك الدولة الخاصة ، دلالة صريحة على ما خول به المشترع وزير المالية من سلطة في موضوع الاسقاط من الاجارة المعقودة على عقارات الدولة الخاصة ، وقد نصت على :

- « ان العقارات الداخلة في املاك الدولة في المدن تؤجر بعد الاعلان عنها لمدة اربع سنوات على الاكثر وبناء على تعيين سعر افتتاح المزايدة على اثر كشف اداري .
- فيما عدا الاحوال التي تؤجر فيها العقارات لادارة عمومية او لمصلحة للمنفعة العمومية او لاحدى البلديات ، يجب ان يجري التأجير بالمزاد العلني .
- اذا لم ينجح المزاد فيمكن اجراء التأجير بالرضى .
- **اذا لم تدفع الاجرة في اوقات استحقاقها او لم تنفذ الاعباء الاخرى وشروط التأجير فيمكن الحكم بسقوط حق المستأجر بقرار من وزير المالية اذا لم ير من الافضل ملاحقة تنفيذ العقد بجميع الطرق القانونية .**
- **ان هذا القرار لا يقبل ادنى مراجعة . »**

وان كان قرار الاسقاط من الاجارة ليصدر عن وزير المالية فذلك لان مراقبة وادارة املاك الدولة الخاصة غير المنقولة امر عهد به الى مديرية الدوائر العقارية واملاك الدولة التابعة لوزارة المالية (المادة ١٩ من القرار ٢٧٥) ، ولان الدوائر المالية تؤمن استيفاء ثمن بيع العقارات والفروقات في حصص المبادلات والتسويات **والاجارات** ، وعلى العموم جميع الحاصلات والايرادات الناجمة عن املاك الدولة بعد الاطلاع على نسخة او صورة عن سند الاستيفاء مصدق عليها من قبل مدير الدوائر العقارية واملاك الدولة . وقد يجري التحصيل وفقاً للقواعد المعينة لتحصيل الضريبة العقارية (المادة ٢١ من القرار ٢٧٥) .

هذه القرارات التي يصدرها وزير المالية والتي « **يحكم** » بموجبها ، على ما جاء في نص الفقرة الرابعة من المادة ٦٠ من القرار ٢٧٥ ، بسقوط حق مستأجري املاك الدولة الخاصة من حقهم في الاجارة اذا لم ير من الافضل ملاحقة تنفيذ العقد بجميع الطرق القانونية ، وذلك في حال عدم

دفع الاجرة في اوقات استحقاقها ، او عدم تنفيذ الاعباء الاخرى وشروط التأجير ، هل تقبل طريقاً من طرق المراجعة القضائية بالرغم من ان الفقرة الاخيرة من المادة ٦٠ الانفة الذكر نصت على عدم قابليتها لادنى مراجعة ؟ وانجاز قبول المراجعة طعناً بها ، ايّ من القضائين العدلي او الاداري هو الصالح للنظر بها والى اي حد؟ هذا ما سنحاول الاجابة عليه على ضوء ما استقر عليه اجتهاد القضاء الاداري واجتهاد المحاكم العدلية.

وان بدا ظاهر النص القانوني ينهي قرارات وزير المالية عن ادنى المراجعة في موضوع استناط حق الاجارة على املاك الدولة الخاصة فان قدسية الشرعية والمبادىء القانونية العامة الخاصة بوجوب المحافظة على حقوق الافراد والدفاع عنها ، تأبى هذا المنع اذا لم تقل بالحماية التي تفرضها قوانين الاجور الاستثنائية . وقد سار الاجتهاد كما سيأتي بيانه على اعتبار عقد اجارة املاك الدولة الخاصة من العقود العادية العائد امر النظر بها الى المحاكم العدلية .

واجتهاد القضاء الاداري درج في تطبيقه للنصوص القائلة بعدم قابلية القرارات للمراجعة ، على التحري عن ما ابتغاه المشترع من نية وما قصده من غاية في وضعه النص الجاري تطبيقه خاصة في حال غموضه وافتقاد تعيينه حصراً طرق المراجعة المنهاة ، حتى استقر على اعلان جواز سماع المراجعة وان نص المشترع على ان القرار موضوع الطعن فيها « لا يقبل اية مراجعة ادارية او قضائية » (١) او انه « غير قابل لاية مراجعة » (٢)

وعليه فان قرارات وزير المالية التي « يحكم » بها بعد الاستثبات من مخالفة المستأجر لشروط التأجير باسقاط الحق من الاجارة هي في رأينا ، وان كانت لا تقبل المراجعة امام السلطة الادارية ، قابلة ، على ضوء ما تقدم للمراجعة القضائية .

والمراجعة القضائية التي تقدم طعناً بقرارات وزير المالية القاضية بالاسقاط لا ترفع امام مجلس شورى الدولة الذي هو المحكمة العادية للقضايا الادارية ، ذلك لان نشاطات الادارة التي تمارسها في موضوع هذه القرارات لا تدخل في نطاق اعمال المصلحة العامة من جهة ، ولان كل ما يتصل بادارة الاملاك الخاصة العائدة لاشخاص الحق العام من جهة اخرى لا يخضع للقانون العام ليصح الرجوع في الطعن بالقرارات المتعلقة به الى القضاء الاداري . فالحقوق التي تملكها الادارات العامة على املاكها الخاصة والموجبات المترتبة عليها بشأنها ، هي حقوق وموجبات ترتد الى القانون الخاص ، ولذا باتت تنتفي عن اعمال التأجير والادارة والاكتساب والتفرغ التي تمارسها هذه الادارات على ملكها الخاص صفة الاعمال المتصلة بالمصلحة العامة العائد امر النظر بها الى القضاء الاداري .

وسير اجتهاد مجلس الشورى على قاعدة عدم الاختصاص هذه ما زال مستمراً بحيث قضى منذ القرار ١ تاريخ ١٦-١-١٩٤٥ « بان العقود التي تتعلق بادارة املاك الدولة الخاصة هي بحسب العلم والاجتهاد المستمر من صلاحية المحاكم العادية لان الدولة باجرائها هذه العقود تنزل منزلة الافراد لتخضع لصلاحية المحاكم العادية حتى ولو جرى العقد بطريقة المزاد العلني لان هذه المعاملة لا تبدل صفة العقد من خاص الى عام وانما هي لضمان نزاهة ادارة ممتلكات الدولة » (٣)، وبان « كل ما يتعلق بادارة املاك الدولة الخاصة وبتأجيرها واكتسابها والتفرغ عنها لا يشكل عملا من اعمال المصلحة العامة فهو يخضع لصلاحية المحاكم القضائية » (٤) . فقضية اخلاء عقار تابع لاملاك البلدية الخاصة من شاغليه تنفيذاً لتعهد موقع منهم يعود الفصل فيها الى القضاء العدلي الذي يكون لحكمه في الموضوع القوة التنفيذية (٥) ، والنزاع الناشىء عن عقد مقايضة على الاجارة والذي لا يتضمن شروطاً غير مألوفة لا يدخل في اختصاص مجلس شورى الدولة وان كانت الادارة طرفاً فيه ، بحيث لا يمكن اعتبار مثل هذا العقد عقداً ادارياً . وان عقود الاجارة التي تجريها الادارة سواء اكانت مؤجرة ام مستأجرة فيها هي عقود مدنية (٦) .

---

(١) - C.E. 17 fév. 1950 Ministre de l'Agriculture c- Dame Lamotte Rec. Leb. p. 110 - R.D.P. 1951 478 concl. Delvolvé note Waline
- C.E. 17 Avril 1953 Falco et Vidaillac Rec. Leb. p. 175
- C.E. 16 déc. 1955 Epoux Deltel D. 1956. 44 concl. Laurent

(٢) - C.E. 7 fév. 1947 d'Aillières Rec. Leb. p. 50 R.D.P. 1947. 68 concl. Odent note Waline.

(٣) - مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة للنشرة القضائية اللبنانية الجزء الخامس صفحة ٤٤٢ وفي القرار :
« بما ان النزاع يتعلق بعقد اجارة اجرته الحكومة بواسطة اللجنة المختصة مع المدعي على اراضيها الكائنة في خراج كفرزبد والتي هي من املاكها الخاصة . وبما ان الاعمال التي تخضع لصلاحية مجلس الشورى هي تلك التي تنطوي على ممارسة السلطة العامة وفي سبيل المصلحة العامة ،
وبما ان الدعوى الحاضرة تكون بالاستناد الى ما تقدم خارجة عن صلاحية مجلس الشورى » .

(٤) - قرار مجلس شورى الدولة ٣٨ تاريخ ٢-٦-١٩٥٣ دعوى شبلي على وزارة الصحة مجموعة اجتهادات حاتم جزء ١٧ صفحة ٣٩

(٥) - قرار مجلس شورى الدولة ٧٢٩ تاريخ ٣١-١٠-١٩٦٢ دعوى جورج غره ورفاقه على رئيس بلدية زحله هذه "المجموعة الادارية" ١٩٦٢ صفحة ٢٤٥

(٦) - قرار مجلس شورى الدولة ١١٨٣ تاريخ ٦-١٢-١٩٦٢ هذه "المجموعة الادارية" ١٩٦٣ صفحة ٨٧ دعوى الياس رومانوس على الدولة .

اما مجلس شورى الدولة الفرنسي فقد ذهب الى ابعد من ذلك ، اذ قال **بصلاحية المحاكم العدلية** للنظر حتى في اعمال السلطة الادارية الملازمة لاعمال ادارة املاك الدولة الخاصة والتي لا تنفصل عنها، كتلك المتعلقة بالموافقة على التأجير ، وبتحديد البدل، وبفسخ عقدالاجارة، وبالقرارات المتعلقة بقبول التفرغ عن الملك الخاص وبرفض قبوله (٧) .

ولا بد هنا من الاشارة الى ما نصت عليه المادة ٢١ من القرار ٢٧٥ من ان تحصيل بدل اجارة املاك الدولة الخاصة يجري وفقاً للقواعد المعينة لتحصيل الضريبة العقارية والى ما يثيره تطبيق هذه المادة من منازعة حول المرجع الصالح للنظر بالاعتراض عليه بحيث يجب التفريق بين المنازعة حول قيمة البدل واستحقاقه ، والاختصاص في هذا المجال عائد للمحاكم العدلية ، وبين اصول تحصيله من الدوائر المالية ، وقد يكون امر البت في ما اذا كان التنفيذ الاداري بالتحصيل يجري حسب الاصول وفيه تجاوز لحد السلطة ام لا ، عائداً الى اختصاص مجلس الشورى . فقد قضى هذا المجلس بقرار له قديم العهد في معرض تطبيقه لنص المادة ٢١ هذه ، بحفظ صلاحيته للبت في ما اذا كان التنفيذ الاداري لتحصيل بدلات اجارة املاك الدولة الخاصة هو موافق للاصول وفيه تجاوز لحد السلطة ام لا بعد ان اعتبر ان التنفيذ الاداري لاجل تحصيل الضرائب **واجور املاك الدولة** لا يعتبر دعوى ولا يتعارض بالتالي مع الدعوى الحقوقية المقامة للغاية ذاتها (٨) .

وقد يبدو وكأن هذا القرار العائد الى ثلاثين سنة مضت جاء ليتعارض ومبدأ صلاحية المحاكم العادية الشاملة السائد قضايا ادارة املاك الدولة الخاصة من جهة ، وقاعدة الاختصاص في القضايا المالية من جهة اخرى والقائلة بان محكمة الاساس الناظرة بالاعتراض على الدين المطالب به من وزارة المالية هي المحكمة الصالحة لتقدير صحة سند التحصيل ، وفي الشكل الذي يصدر في موضوعه لاعتبار انه لا يمكن فصل مثل هذا الدين عن سند التحصيل المثبت له (٨ مكرر) .

اما وقد استقر رأي الاجتهاد واهل الفقه (٩) على اعلان عدم اختصاص مجلس شورى الدولة للنظر بالمنازعات المتعلقة باملاك الدولة الخاصة واعتبار المحاكم العدلية مرجعاً صالحاً للفصل فيها ، فلا مندوحة من التوقف عند القرار الصادر عن محكمة الاستئناف في بيروت (الغرفة الناظرة بقضايا الاجور) رقم ١٢٥٨ تاريخ ٢٠-٦-١٩٥٨ (١٠) وفيه افساح لمجال البحث في مسألة البنود الخارجة عن نطاق القانون العادي التي تتضمنها عقود اجارة املاك الدولة الخاصة وما تحدثه من اثر على قاعدة الاختصاص في الموضوع .

ومحكمة الاستئناف المدنية في بيروت ذهبت في قرارها المذكور الى الحكم باعلان عدم صلاحية المحاكم العدلية للنظر بعقود اجارة املاك الدولة الخاصة عندما تتضمن هذه العقود بنوداً خارقة للقانون العادي واصفة البند الوارد في دفتر الشروط الذي يخول الادارة الاستيلاء على الابنية والمنشآت ، اذا نكل او تأخر المستأجر عن تسديد بدل الاستثمار ، ببند خارق للقانون العادي بحيث انه يعطي الادارة حق ممارسة العمل المباشر دون الالتجاء الى القضاء ولان المشترع منح هذا الحق للادارة دون سواها . »

وهنا يجدر التساؤل ؟؟

هل جاء وصف محكمة الاستئناف لعقد الاجارة بانه عقد اداري **ولبند الاستيلاء الحكمي** بانه بند خارج عن نطاق القانون الخاص ، واقعاً في موقعه القانوني ؟ وان جاز لمحكمة عدلية اعطاء العقد وصفه القانوني ، فهل ان بند ايلاء سلطة فسخ العقد الحكمي والانفرادي يشكل بنداً خارجاً عن

---

(٧) - La compétence judiciaire s'étend à tout ce qui concerne la gestion proprement dite du domaine privé et ses conséquences ainsi que les litiges portant sur des actes ou des décisions des autorités publiques inséparables de cette gestion, les tribunaux judiciaires ont à cet égard plénitude de juridiction et par exemple sont seuls qualifiés pour connaître des actes approuvant une location, fixant le prix du loyer, ou résiliant un bail, décidant ou refusant la cession d'un bien du domaine privé (24 mai 1948 Moulins p. 477, 23.3. 1960 Spiesshofer et Braun p. 215)

Odent. Contentieux Administratif p. 218

(٨) – القرار ٧ تاريخ ٢٠-٢-١٩٢٤ مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة للنشرة القضائية اللبنانية الجزء الثالث صفحة ٦ والهيئة مؤلفة من السادة شكري قرداحي وعبده ابوخير والفرد نقاش

٨مكرر Le tribunal saisi de l'opposition et qui est compétent pour connaître du fond du litige est également compétent pour apprécier la validité en la forme de l'état exécutoire au motif que "le titre de perception ne saurait être détaché de la dette elle-même"
- C.E. 1-6-1945 Ducerf Rec. Leb. p. 115
- C.E. 6-2-1953 Hellouin de Menibus Rec. Leb. p. 55

(٩) J.M. Auby. Contribution à l'étude du domaine privé de l'Administration. Etudes et Documents No 12, 1958 p. 34

(١٠) – دعوى الدولة على خوري. الهيئة مؤلفة من السادة باز حريز والحسن مجموعة اجتهادات حاتم جزء ٣٨ صفحة ٤

المألوف ، يجعل عقد الاجارة الذي يتضمنه في مصاف العقود الادارية ويجعل بالتالي امر النظر به خارجاً عن صلاحية المحاكم العدلية ؟

لا نعتقد ذلك :

الف) بعد ان اخذ الافراد في ما بينهم على ادراج بنود في عقود الاجارة تنص على الفسخ الحكمي بدون اللجوء الى القضاء تطبيقاً لاحكام القانون الخاص .

باء) فيما نبذ الاجتهاد الحديث الفكرة القائلة باعتبار البند الذي يولي حق الفسخ الانفرادي بنداً خارقاً للقانون العادي واعرض عنها (١١).

جيم) لان المادة ٦٠ من القرار ٢٧٥ ، ومنذ ان وضعت ، لم تعتبر في تطبيقها عبر الاجتهاد ، محدثة لشروط خارجة عن نطاق القانون العادي بالرغم من ان الاصول لاجراء عقود الاجارة المرسومة فيها ولالغائها توحي ظاهرياً بالخروج عن المألوف في عقود الاجارات العادية (١٢) .

د) لان المحاكم العدلية تبقى حافظة صلاحيتها ، حتى وان اولت العقود الجارية على املاك الدولة الخاصة للادارة سلطات خارجة عن نطاق القانون العادي ، ذلك لان طبيعة حق الادارة على ملكها الخاص هو غير قابل لاي تعديل (١٣) .

هذا ولما كانت صلاحية المحاكم العدلية للنظر في العقود الجارية على املاك الدولة الخاصة هي صلاحية شاملة ، فلا غرو ان للقاضي العدلي سلطة تخوله حق الفصل في الاعمال كافة التي تأتي بها الادارة في موضوع هذه العقود .

ولن يرجىء البت في الدعوى التي تكون عالقة في موضوع هذه العقود لديه ما لم يستلزم حل هذه الدعوى تفسير او تقدير صحة عمل اداري يخرج النظر به عن صلاحيته . فلا مجال لاستئخار التراع اذن طالما ان صلاحية القاضي العدلي هي شاملة حينما يكون العمل الصادر عن الادارة المشكو منه لا يتعدى نطاق العقد المنازع فيه امامه وهو صالح للنظر في تقدير صحته (١٤) ،

كما ليس ما يحول دون امر البت بطلب وقف التنفيذ المرفوع لديه وهي مسألة تتفرع عن اصل التراع المعروض عليه .

---

(١١) - Le Tribunal des Conflits a récemment rejeté l'idée que toute stipulation d'un droit de résiliation unilatérale constituerait une clause exorbitante

T.C. 28 Mars 1955 E.D.F. Cité par A. De Laubadère T. 1 p. 92

(١٢) – المراجع المشار اليها على الرقمين (٣) و (٤)

(١٣) - Les administrations publiques pour modifier les règles de compétence et pour attribuer à la juridiction administrative la connaissance de certaines questions relatives au domaine privé n'ont même pas la ressource de recourir à des procédés relevant des techniques du droit public; la compétence est toujours et entièrement judiciaire même si l'administration s'est réservée des pouvoirs exorbitants du droit commun. La nature de son droit sur le domaine privé n'est pas susceptible d'être modifiée (S. 26 janv. 1951 Sté anonyme minière, métallurgique, industrielle, chimique et commerciale p. 49).
Odent . Contentieux Administratif p. 219.

(١٤) – انظر : – "المرجع المختص بتفسير الاعمال الادارية وتقدير صحتها " للمحامي جوزف الشدياق هذه "المجموعة الادارية " ١٩٦٠ باب المقالات الحقوقية صفحة ١٩ .
– نص المادة ٥٥ من المرسوم الاشتراعي ١١٩ المنظم مجلس شورى الدولة وفيها ان : " على المحاكم العدلية ان ترجىء البت في الدعاوي التي تعرض عليها اذا استلزم حل هذه الدعاوي تفسير او تقدير صحة عمل اداري يخرج النظر به عن صلاحيتها ". يعرض الفريق الاكثر عجلة المسألة على مجلس الشورى فيعطي المجلس رأياً ملزماً المحاكم العدلية في القضية التي اعطي الرأي من اجلها "

تلك هي الاسس التي تركزت عليها قاعدة الاختصاص في موضوع العقود التي تجريها الدولة على املاكها الخاصة بعد ان تناول البحث عقود الاجارة منها .

ولم تقتصر الغلبة فيها لنظرية الاختصاص العدلي في موضوع عقد اجارة املاك الدولة الخاصة – ما لم تكن هذه الاملاك معدة لخدمة مصلحة عامة (١٥) – اذ تعدتها الى **عقود الاجارة القائمة على ملك الدولة العام** بعد ان مال الاجتهاد نحو جواز اجرائها . ففي قرار حديث لقاضي الامور المستعجلة في بيروت (١٦) اعلان لمبدأ اختصاص القضاء العدلي ايضاً حتى للنظر بالاجارة المعقودة على ملك الدولة العام وبالتالي لصلاحية قاضي الامور المستعجلة لاتخاذ التدابير التي تقتضيها العجلة والتي لا تمس باساس النزاع . (وقد كان موضوع الاجارة مكتباً في محطة مطار بيروت الدولي تابعة لاملاك الدولة العامة) .

المحامي جوزف الشدياق

---

(١٥) - Arrêts: Dregegère 16 Mai 1941
Ville de Toulouse 19.12.1952, cités par Odent Cont. Adm. p. 219

(١٦) – قرار الرئيس يوسف جبران قاضي الامور المستعجلة في بيروت رقم ٦٨٩ تاريخ ٨–١٠–١٩٥٦ وفيه :
" وحيث ان العلم والاجتهاد كانا يقولان بعدم امكانية اجراء عقود اجارة على املاك الدولة العمومية التي لا يمكن ان تكون الا موضوع اشغال موقت .
"وحيث ان العلم والاجتهاد عادا عن هذا الرأي في فرنسا وقالا بامكانية اجراء عقود اجارة على الاملاك العمومية ".

Domaine Public et Contrats du louage D, H 1938 Chronique P. 21

"وحيث طالما ان العقد عقد اجارة حسب ظاهره وانه لا يتضمن بنوداً خارقة لا يمكن الا للادارة فرضها فيعتبر من عقود القانون الخاص ويعود امر النظر به الى المحاكم العادية " .