

الموضوع الرئيسي: بناء تسوية مخالفات البناء - دور التنظيم المدني

صلاحية المديرية العامة للتنظيم المدني - تسوية مخالفات البناء قابلية القرارات الصادرة بهذا الشأن للطعن بالإبطال تطبيقاً للمبادئ العامة

كلمات مفاتيح وموضوعات قانونية مثارة

- استملاك (١١-٤)
- اقتراح (١٢)
- تدابير تمهيدية (١٢)
- تدخل (١٠-٩-٧)
- التناسب (٥)
- توصية (١٢)
- الخطأ الساطع في التقدير (٥)
- سلطة إستثنائية (١١)
- صلاحية مجلس شورى الدولة (١١-٤)
- طلب رد المراجعة شكلاً (٧)
- فتح محاكمة (١٠)
- قاضي إداري
- سيطرته على المنازعة الإدارية
- (٩)
- قرار إداري (١٢-١١-٥-١)
- قرار إداري اعترافي (١٢)
- مبادئ عامة للقانون (١)
- مبدأ المشروعية (٥-١)
- مراجعة الإبطال (١٢-١)
- مراسلات داخلية (١٢)
- مستند إداري
- واجب الإدارة بتقديم — (١٠-٨-٢)
- (١٤)
- ملاءمة فنية (٤)
- منفعة عامة (١١-٤)
- وقائع
- تقدير الوجود المادي للـ — (٥)

خلاصة الحكم

م.ش. قرار رقم ١٦٢/٢٠٠٣ - ٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٣/١٢/٤

رقم المراجعة ٩٦/٧٠٢١

سلفاتور أبي خطر زغيب - جاندرك بطرس مراد / الدولة

الهيئة الحاكمة:

الرئيس: عاصم صفي الدين

المستشار: شوكت معكرون

المستشار: ناجي سرحال

باسم الشعب اللبناني

إن مجلس شورى الدولة،،،

بعد الإطلاع على الأوراق كافة بما فيها التقرير والمطالبة، ولدى التدقيق والمذاكرة حسب الأصول.

بما أن المستدعين السيد سلفاتور أبي خطر زغيب والسيدة جاندرك بطرس مراد تقدما لدى هذا المجلس بتاريخ ٩٦/٩/٧ بمراجعة بواسطة وكيليهما سجلت برقم ٩٦/٧٠٢١ طلبا فيها إبطال القرار الصادر عن مدير عام التنظيم المدني رقم ٩٥/٢٤١٧ تاريخ ٩٦/٣/١٦ المتضمن عدم الموافقة على تسوية مخالفة البناء على عقارهما رقم ٣٥٤٩/عمشيت، وذلك لمخالفته القانون وتجاوزه حد السلطة وبالتالي اعتبارهما ملزمين بالتسوية المتمثلة بالغرامة المنصوص عنها في القانون رقم ٩٤/٣٢٤ وتضمنين المستدعى ضدها الرسوم والمصاريف.

وبما أن الجهة المستدعية أدلت بتأييداً لمطالبها بالأسباب التالية:

- إن القانون رقم ٩٤/٣٢٤ تاريخ ٩٤/٣/٢٤ نص بدون التباس أو تأويل أو اجتهاد أن نية المشتري قد انصرفت تماماً إلى إيجاد حل شامل لجميع أنواع مخالفات البناء الحاصلة بين التاريخين المحددين بين ٦٤/٣/١٦ وتاريخ ٩٤/١/١.
- إن القرار المطعون فيه قد تبنى مطالعة المدير العام للآثار المسندة إلى مطالعة رئيس الأشغال السيد أنطوان العجيل غير أن هذا الأخير أورد مطالعة غير مسنده إلى أي نص قانوني لا بل جاءت مخالفة لنص قانون خاص فتح باب التسوية، وأن المدير العام للتنظيم المدني تبني رأياً لزميله مدير عام الآثار ضارباً عرض الحائط مطالعة رئيس مصلحة الدروس في المديرية العامة للتنظيم المدني التي جاءت معلة قانوناً بما فيه الكفاية.
- إن التدبير المتخذ من قبل وزارة الثقافة باعتبار منطقة وجود العقار رقم ٣٥٤٨ منطقة أثرية يبقى غير منتج لأية مفاعيل لوجود مرسوم التصنيف رقم ٧٢/٣٣٦٣ وبالتالي عديم الوجود.

وبما أن المستدعي ضدها قدمت لائحة جوابية طلبت فيها رد المراجعة لعدم الصلاحية وإلا ردها شكلاً وإلا أساساً وتضمنين الجهة المستدعية النفقات والرسوم كافة، وقد أدلت بما خلاصته:

- إن موضوع المراجعة يتعلق بالملاءمة الفنية التي يقدرها المدير العام للتنظيم المدني وفقاً لأحكام المادة الثانية من القانون رقم ٩٤/٣٢٤ وإن الأمور الداخلة في نطاق الملاءمة الفنية تبقى خارج صلاحية هذا المجلس.
- إن القرار المطعون فيه الصادر بالمعاملة رقم ٩٥/٢٤١٧ تاريخ ٩٣/٣/١٦ يستند إلى وجود مخالفات عدة كبيرة في العقار إذ أن صاحب العلاقة أمعن في المخالفة والتعدي على النظام. وأن عدم موافقة المدير العام للتنظيم المدني على تسوية مخالفة البناء جاءت بعد استطلاع رأي الجهات المسؤولة.

وبما أنه بتاريخ ٩٩/٢/٤ صدر القرار الإعدادي الذي قضى بتكليف الجهة المستدعية والمستدعى ضدها إيداع هذا المجلس بعض المستندات وبإدخال بلدية عمشيت في المحاكمة مع إبلاغها الأوراق الموجودة في الملف وتكليفها بإبراز بعض المستندات. وبما أن بلدية عمشيت تبلغت بتاريخ ٩٩/٩/٢٦ الاستدعاء وجميع اللوائح. وتبين أنه بتاريخ ٢٠٠٠/١٢/٧ وضع المستشار المقرر تقريره، كما وضع مفوض الحكومة المعاون مطالعته بتأييد التقرير لانطباقه على القانون. وبعد المذاكرة حسب الأصول

فعلى على ما تقدم،،،،

أولاً- في الصلاحية:

بما أن المستدعى ضدها تطلب رد المراجعة لعدم صلاحية هذا المجلس للبت بالأمور الداخلة في نطاق الملاءمة الفنية التي يقدرها المدير العام للتنظيم المدني وفقاً لأحكام المادة الثامنة من القانون رقم ٩٤/٣٢٤ المتعلق بتسوية مخالفات البناء. وبما أن المادة ٨ من القانون المذكور نصت في البند ٨ أن أجهزة المديرية العامة للتنظيم المدني تبت في البلديات التي لا يوجد لديها أجهزة فنية وذلك خلال شهر واحد من تقديمها. وبما أنه لا يمكن تقديم طلب الإبطال لتجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر كما تنص على ذلك صراحة المادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة.

وبما أن مراجعة الإبطال لا تقبل إلا بصدد القرار الإداري الذي يكون قابلاً بحد ذاته لإنتاج مفاعيل قانونية ومن شأنها إلحاق الضرر.

وبما أن قرار مدير عام التنظيم المدني من شأنه إلحاق الضرر وينطوي على الصفات اللازمة لاتصافه بالقرار الإداري النافذ والضرار وبالتالي قابل للطعن أمام هذا المجلس لأنه أثر في وضعية المستدعي.

وبما أنه وتأسيساً على ما تقدم يعتبر هذا المجلس صالحاً للنظر بالطعن بقرار مدير عام التنظيم المدني وفقاً لما تقدم.

ثانياً - في الشكل:

بما أن المراجعة مقدمة ضمن المهلة القانونية وتستوفي سائر الشروط الشكلية فهي مقبولة شكلاً.

ثالثاً - في الأساس:

بما أن المستدعي يطلب إبطال قرار مدير عام التنظيم المدني رقم ٩٥/٢٤١٧ تاريخ ٩٥/٣/١٦ المتضمن عدم الموافقة على تسوية مخالفة البناء على العقار رقم ٣٢٤٨/عشيت، لمخالفته القانون رقم ٩٤/٣٢٤ تاريخ ٩٤/٣/٢٤ المتعلق بقانون تسوية مخالفات البناء.

وبما أنه ثابت من أوراق المراجعة أن مخالفات البناء الواقعة في عقار المستدعي منجزة عام ١٩٨٨ من الإفادة رقم ٩٤/٦٦٩ تاريخ ٩٤/٦/١٨ وأنه تقدم بطلب تسوية لهذه المخالفات. وبما أنه صدر القرار الإعدادي رقم ٢٠٠١/٢١-٢٠٠٢ تاريخ ٢٠٠١/١٠/٢٥ الذي كلف بموجبه المستدعي ضدها - الدولة - إبراز بعض المستندات أهمها ما يثبت وضع منطقة عشيت قيد الدرس لمنطقة أثرية مع الخارطة ومحضر جلسة المجلس الأعلى رقم ٤١ تاريخ ٩٩/١١/١٧ وعن صدور المراسيم اللازمة.

وبما أن الدولة نفذت القرار الإعدادي لجهة إبراز المحضر رقم ٤١ الصادر عن المجلس الأعلى ولم تبرز ما تبقى من المستندات اللازمة لحسن سير العدالة. وبما أن المستدعي ضدها بعدم تنفيذها القرار الإعدادي المار ذكره حالت دون اضطلاع هذا المجلس بمهمته الأساسية وهي تحييص الوقائع المدلى بها بغية وصفها وتقدير قانونيتها.

وبما أن هذا الموقف السلبي يشكل قرينة على جدية المراجعة وعلى صحة الوقائع المدلى بها من الجهة المستدعية لجهة إبطال القرار المطعون فيه لا يظهر من الملف ما يدحض القرينة المستفادة من موقف المستدعي ضدها وبلدية عمشيت.

وبما أنه تأسيساً لما تقدم يقضي إبطال القرار الصادر عن مدير التنظيم المدني رقم ٩٥/٢٤١٧ تاريخ ٩٦/٣/١٦.

وبما أنه لم يعد من حاجة لبحث سائر الأسباب المدلى بها لعدم الفائدة. وبما أن كل ما أدلي به خلافاً لما تقدم يكون مردوداً بما ذكر أعلاه.

لهذه الأسباب

يقرر بالإجماع:

أولاً: قبول المراجعة شكلاً.

ثانياً: وفي الأساس إبطال القرار الصادر عن مدير التنظيم المدني رقم ٩٥/٢٤١٧ تاريخ ٩٦/٣/١٦ المتضمن عدم الموافقة على تسوية مخالفة البناء الجارية في العقار رقم ٣٥٤٨ من منطقة عمشيت العقارية.

ثالثاً: تضمين المستدعي ضدها بلدية عمشيت الرسوم والمصاريف كافة. قرار أعطي وأفهم علناً بتاريخ الرابع من كانون الأول لسنة ٢٠٠١.

تعليق على الحكم

١- يتميز الحكم موضوع التعليق بأهمية خاصة تتجلى من خلال ثلاثة أوجه:
الوجه الأول: أنه يتصل بالمبادئ المتعلقة بتراخيص البناء والتنظيم المدني والتصحيحات التوجيهية، وبوجه أخص تطبيق قانون تسوية مخالفات البناء رقم ٩٤/٣٢٤ بتاريخ ٩٤/٣/٢٤.

الوجه الثاني: لجهة تأكيده الضمني على المبدأ القانوني العام بقبول الطعن بالإبطال ضد كل قرار إداري نافذ وضرار، وذلك ضماناً واحتراماً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون. وفي هذا الشأن حاولت الدولة المستدعى ضدها متبنية في ذلك مطالعة المديرية العامة للتنظيم المدني تلافي الطعن بالإبطال مدلية بعدم صلاحية القاضي الإداري للتصدي والحكم بإبطال القرار. وقد كانت حجتها في هذا المضمار واهية وغريبة بعض الشيء، إذ اعتبرته أنه يدخل في صميم ما سمته الدولة بالملاءمة الفنية التي يعود تقديرها للمديرية العامة للتنظيم المدني ومديرها العام وحده دون أن يكون لمجلس الشورى كقضاء إداري صلاحية التعقيب على القرار الصادر عن المدير العام، أو حتى مجرد البحث في شرعية هذا القرار؛ في حين يبقى القانون رقم ٩٤ الخاص بتسوية مخالفات البناء هو الواجب التطبيق هنا. لكن مجلس شورى الدولة دحض هذه المحاولة وأجهضها معلناً قابلية القرار موضوع المراجعة للإبطال، منادياً بصلاحيته باعتباره أن للقرار المعني وصف القرار الإداري النافذ والضرار. وكأن الحكم بذلك يؤكد أن يعلنه صراحة المبدأ القانوني العام في خضوع كل قرار إداري له هذا الوصف لرقابة الإبطال (راجع بهذا الخصوص اجتهادات: (الياس غصن، (Lamotte و Falco Vidiac).

٢- **الوجه الثالث:** وتتصل باجتهاد قوي يؤكد الخط العام للاجتهاد السائد لدى مجلس شورى الدولة والمتمثل في أنه وفي كل مرة تسعى الإدارة المستدعى ضدها إلى التلاعب على العدالة الإدارية فتحجب المستندات الضرورية للحكم بالدعوى وتقدير القاضي لوقائعها، فإن ذلك يمثل قرينة لصالح المستدعي على جدية مراجعته وجدية المخالفة القانونية المبرزة منه ضد القرار المطعون فيه؛ وهذا ما دفع مجلس الشورى للحكم بالإبطال

جزاء للإدارة وإحقاقاً للحق والقانون؛ خصوصاً وأن المستدعي في الدعوى الإدارية يكون في موقف أضعف من موقف الإدارة التي تحتكر في حوزتها المستندات والملف الإداري. على ضوء هذه الأهمية للحكم من هذه النواحي الثالث، سنعرض تباعاً لأدلة المستدعي في النزاع (أولاً)، رد الإدارة المستدعى ضدها (ثانياً)، وموقف مجلس الشورى من النزاع مع تعقيبنا عليه (ثالثاً).

أولاً: وقائع النزاع وأدلة المستدعي

٣- المستدعيان السيد سلفادور أبي خاطر زغيب والسيدة جان دارك بطرس مراد وهما المالكان بالتساوي للعقار رقم ٣٥٤٩ في منطقة بلدية عمشيت؛ وقد التمس لدى المديرية العامة للتنظيم المدني تسوية مخالفات حدثت في البناء المشيد في عقارهما المذكور؛ وتعود هذه المخالفة للعام ١٩٨٩، وإنها بالتالي تخضع لحكم القانون رقم ٣٢٤ العائد لعام ١٩٩٤ الخاص بتسوية مخالفات البناء. وقد تمثلت المخالفة من ناحية قيامهما بتعليق البناء الذي سبق أن تم تشييده بموجب ترخيص قانوني؛ لكن هذه التعليق التي طرأت بين عامي ١٩٨٤ و ١٩٨٨ قد تمت دون ترخيص، لذلك التمس كما ذكرنا إجراء التسوية طبقاً للقانون ودفع ما يتوجب عليهما من غرامة طبقاً للقانون.

لكنهما فوجئا بقرار صادر عن مدير عام التنظيم المدني رقم ٩٥/٢٤١٧ تاريخ ٩٦/٣/١٦ وتضمن رفضه وعدم موافقته على تسوية مخالفات البناء المشار إليها؛ وبناء عليه، فقد تقدما بهذه المراجعة لإبطال هذا القرار لمخالفته للقانون وتجاوز حد السلطة، لأنه وبحسب اعتقادهما فإن الإدارة كانت ملزمة بإجراء هذه التسوية تطبيقاً لصريح نصوص القانون رقم ٩٤/٣٢٤؛ وقد استندت المديرية العامة للتنظيم المدني في رفضها للتسوية على رأي المديرية العامة للأثار التي اعتبرت بأن العقار موضوع التسوية قد أصبح منطقة أثرية بتاريخ لاحق لحصول المخالفة، وبالتالي رأت عدم الموافقة على إجراء التسوية. كما أن ضخامة المخالفة المرتكبة شكل السبب الثاني للدولة ولمديرية التنظيم المدني لرفض التسوية. لكن السيد رئيس مصلحة الدروس في ذات المديرية العامة للتنظيم المدني كان قد أبدى رأياً استندت إليه الجهة المستدعية، وتمثل في أن المخالفة الحاصلة لم تكن بتاريخ

لاحق على تصنيف المنطقة أثرية كما ادعت المديرية العامة للآثار، وبالتالي فهي تكون خاضعة لأحكام القانون رقم ٩٢/٣٢٤، والذي يسمح بالتالي بتسوية المخالفات التي حدثت من قبل عامي ١٩٨٤ و ١٩٨٨؛ سيما وأن أحكام القانون المذكور تشمل صراحة جميع الأبنية وأجزاء الأبنية المنشأة خلافاً للقانون بين تاريخي ٦٤/٣/١٦ وقبل ٩٤/١/١، وهذا ما أدلت به الجهة المستدعية. وفي إطار تعزيز وجهة نظرها لطلب الإبطال أبرزت الأدلة التالية:

- إن القانون رقم ٩٤/٣٢٤ لا يعطي الإدارة سلطة إستتسابية حقيقية في تسوية المخالفات، إذ جاءت نية المشرع بصورة واضحة ترمي إلى إيجاد حل شامل لجميع أنواع مخالفات البناء الحاصلة بين التاريخين المشار إليهما.
- إن قرار عدم الموافقة على التسوية المطعون فيه قد تبنى مطالعة السيد المدير العام للآثار، وهذه المطالعة الأخيرة قد استندت بدورها لمطالعة رئيس الأشغال السيد انطوان العجيل، والتي جاءت مرسلة، ولا تستند إلى أي نص قانوني، بل على العكس جاءت مخالفة لنص القانون الذي يفتح باب التسوية لقاء الغرامة المقدرة؛ كما وأن قرار المدير العام قد ضرب عرض الحائط مطالعة رئيس مصلحة الدروس في المديرية، والتي جاءت معللة قانوناً بما فيه الكفاية مؤكدة على شمولية قانون التسوية للمخالفات قد جاءت بتاريخ أسبق لاقتراح المديرية العامة للآثار بوضع العقار كمنطقة أثرية.
- إن المدير العام للتنظيم المدني بقراره القاضي بعدم الموافقة على التسوية قد استند بطريقة غير مشروعة على قرار آخر لجهة مصلحة الآثار؛ وهو بهذا يكون قد تجاوز حد السلطة لأنه وفي مطلق الأحوال، فقد حدثت المخالفة قبل قرار مصلحة الآثار الذي لا يمكنه أن ينتج أية مفاعيل لتعارضه مع مرسوم التصنيف رقم ٧٢/٣٣٦٣.

ثانياً: رد الجهة المستدعي ضدها / الدولة – مديرية التنظيم المدني

٤- طلبت الدولة في لائحتها الجوابية وفي اللوائح الأخرى اللاحقة رد المراجعة أولاً من ناحية الشكل لعدم الاختصاص، واستطراداً بالأساس، ودعمت هذا الطلب بالأمر التالية:

لجهة عدم الصلاحية، أدلت الدولة بسبب غير مقنع وفيه الكثير من الغرابة عندما حصرت حق تقدير الملاءمة الفنية بالمدير العام للتنظيم المدني وحده وفقاً لأحكام المادة الثانية من القانون رقم ٩٤/٣٢٤؛ وهذا يعني استبعاد هذه المراجعة (الملاءمة الفنية) عن نطاق اختصاص مجلس شورى الدولة. إن خطورة هذا الإدعاء تكمن في اعتبار القرار المعني محصناً ضد الإبطال رغم إمكانية مخالفته للقانون؛ وكذلك معيماً في الأسباب لمجرد أنه يتصل من بعيد بناحية فنية وهي كما يبدو ناجمة عن صفة العقار الأثرية، وعن كون المخالفة المرتكبة في البناء تتضمن نواحي هندسية. لكن تلك الإدعاءات هي بمجملها واهية لأن من شأنها شل رقابة القضاء الإداري في كل قرار تدعي الدولة أنه له صفة فنية ما. وإذا كان القضاء الإداري الفرنسي واللبناني لا يقحمان أنفسهما في التقدير الفني المحض أو الصرف.

(ش.ل. قرار رقم ٤٩٢ تاريخ ٩٨/٥/١٦ العريف حسين يوسف / الدولة م.ق.إ. ١٩٩٩ ص ٤٧٥).

كما يبدو كذلك في مسألة تقدير المنفعة العامة للإستملاك

(ش.ل. قرار رقم ٢٥٤ تاريخ ١٩٩٩/١/١٣ جان مطر ورفاقه / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٢/٢٠٠٣/٢٣٢)

(C.E. Ass. 28/5/1971 Ville nlle Est, GAJA)

٥- إلا أن هذا الأمر لا يعني على الإطلاق أن هذه القرارات تبقى خارج إطار رقابة القاضي الإداري، بل إنه يكتفي بكونها لا تخالف مبدأ المشروعية: لناحية صحة الوجود المادي للوقائع، أو عدم وجود خطأ ساطع، أو حتى عدم التناسب بين منافع القرار ومضاره. وبالعودة للقرار موضوع التعليق نلاحظ أن مسألة التقدير الفني أو عدمه ليس مطروحاً بشكل رئيسي، وإنما المطروح هنا يتلخص في إمكانية تطبيق نصوص القانون الصادرة عام ١٩٩٤، الذي سمح وأجاز تسوية مخالفات البناء من دون النظر في النواحي الفنية. لذلك اهتم مجلس الشورى بتأكيد صلاحيته للنظر بالنزاع حول شرعية القرار كما سنرى؛ كما أنه أكد ولو بصورة ضمنية على أن قرار المدير العام للتنظيم المدني المطعون

عليه قد تحققت بشأنه وصف القرار الإداري النافذ والضار مما جعله عرضة للإبطال أمام القاضي الإداري.

٦- كذلك أدلت الدولة أن القرار المطعون فيه بتاريخ ١٦/٣/٩٦ قد استند إلى وجود عدة مخالفات كبيرة أدت إلى عدم موافقة المدير العام على التسوية. وأضافت الدولة أن عدم الموافقة هذه قد جاءت بعد استطلاع رأي الجهات المسؤولة وربما تعني بذلك المديرية العامة للآثار.

٧- وفي لائحة جوابية لاحقة اعتمدت الدولة على ادعاءات قدمها متدخل ثالث هو السيد فارس لحدود وهو جار يقع عقاره على بعد ٢٥ متراً من عقار المستدعي في القضية. وقد تم قبول تدخله لوجود مصلحة له تمثلت في الأضرار التي يعتقد أن العقار المخالف قد تسبب له بها من ناحية تشويه المنظر الخارجي وتشويه المنطقة حسب رأيه طبعاً. وقد استندت الدولة على هذه الإدعاءات من ناحية رد طلب الإبطال في الأساس؛ أما من ناحية الشكل فالغريب بأن الدولة المستدعي ضدها لم توضح إطلاقاً وجه المخالفة الشكلية التي تجعل من هذه المراجعة واجبة الرد شكلاً. وكأن طلب رد الدعوى شكلاً وإلا أساساً أصبحت "موضة" أو عرفاً جارياً يلجأ إليها أحد أطراف الدعوى.

إن هذه القضية تعطي مثلاً حياً عن مثل هذا الأمر، إذ لا يبدو أن مثل هذا الطلب قد جاء مدعماً أو ناجحاً. فلا الشكل تم إيضاحه ولا عدم الصلاحية المدلى بها قد ارتكزت على أساس قانوني صلب وواضح. إن وجود نواح فنية معينة تمكن القرار الإداري من الارتكاز عليها لا يمكن أن تقضي أو أن تشكل غطاءً تحصن هذا القرار ضد أي طعن بمشروعيته من أي جهة كانت.

ثالثاً: موقف مجلس شورى الدولة في هذه القضية

٨- قبل أن يصدر مجلس شورى الدولة حكمه في القضية ثارت عدة عوارض ومشكلات في الخصومة.

العارض الأول: وتمثل بصدور قرار إعدادي بتاريخ ٩٩/٢/٤ قضى بتكليف الجهة المستدعية والمستدعى ضدها إيداع المجلس بعض المستندات وبإدخال بلدية عمشيت في المحاكمة باعتبار وقوع العقار في منطقتها مع إبلاغها الأوراق الموجودة في الملف وتكليفها بإبراز بعض المستندات.

٩- العارض الثاني في هذه الخصومة تمثل في تقدم السيد فارس لحود بواسطة محاميه بتاريخ ٢٠٠١/٥/٧ بوجه المستدعين والمستدعى ضدها والشخص الثالث (بلدية عمشيت) بالتدخل ضدهم جميعاً بحجة أن عقاره يقع في المنطقة ويعتبر مجاوراً أو على مقربة من عقار المستدعين وينتج عن مخالفته أضراراً جسيمة تلحق بعقاره؛ وقد التمس في نفس الوقت انتداب لجنة من الخبراء في الهندسة لفحص هذه الأضرار والتأكد منها؛ وأيد السيد فارس في النهاية موقف الإدارة المستدعى ضدها، وطلب رد المراجعة، وعدم إجراء التسوية، وبالتالي هدم المخالفات من الناحية العملية. وهذا يعني أن طلب التدخل هنا جاء لتأييد وجهة نظر الدولة (أحد الخصوم) وذلك تطبيقاً لنص المادة ٨٣ من نظام مجلس شورى الدولة، وإلا فيتم رفض طلب التدخل.

(ش.ل. قرار رقم ٥٩٩ تاريخ ١٩٩٩/٨/١٦ العميد شمعون / بلدية بيروت م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٨٤٧)

لكن الملفت للنظر هنا أنه وبالرغم من ختام المحاكمة فإن طلب التدخل قد تم قبوله من قبل مجلس شورى الدولة؛ وبالفعل فقد تم إبلاغه للأطراف الفرقاء في القضية، وهو مسألة تبدو ذات أهمية من ناحية سيطرة القاضي الإداري على المنازعة الإدارية، فهو يوجهها، ولا من أحد يستطيع منعه من إعادة فتح المحاكمة واتخاذ أي إجراء آخر يراه ضرورياً كمسألة قبول طلب التدخل أو رفضه لإطالته أمد المحاكمة.

(ش.ل. قرار رقم ١٩٩٩ تاريخ ٢٠٠١/٢/٨ محمد سعد / مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٣٠٩).

إن للقاضي الإداري الحرية الكاملة للتقدير بأن من شأن هذا الإجراء أو التدخل إثارة غموض النزاع وتسليط الأضواء على وقائعه ليستطيع من بعدها الوصول إلى اتخاذ القرار السليم والعادل.

(ش.ل. قرار رقم ٤٧٠ تاريخ ١٩٩٩/٤/٢١ علي رضا / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٤٧٨؛
ش.ل. قرار رقم ٢٩٤ تاريخ ١٩٩٩/١/٢٨ ضيف شحود / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٢٨٧).

١٠- هذا وقد صدر فعلاً القرار الإعدادي بتاريخ ٢٥/١٠/٢٠٠١ الذي قضى بقبول تدخل السيد فارس لحود وإعادة فتح المحاكمة مع تكليف المستدعي ضدها بإيداع بعض المستندات. ويبدو أن الدولة المستدعي ضدها لم تقدم بعض المستندات الهامة التي كان من الممكن أن تكون مؤثرة في حل القضية، ربما حتى لا تضعف الدولة موقفها بالذات؛ إن هذه المستندات تتعلق بالناحية الأثرية للعقار ومدى صحة وضعه كمنطقة أثرية وحجم المخالفات المرتكبة. ولكن وكما أشرنا - وسنشير لاحقاً - فإن تقاعس الإدارة عن تقديم مستنداتها يهدم موقفها ويدفع القاضي للوقوف ضدها؛ وهذا ما نلمسه بكل وضوح هنا؛ وربما يرجع ذلك إلى بيروقراطية الإدارة الثقيلة التي تدفعها إلى عدم الشفافية والحرص على المستندات إلى حد القدسية مما يدل على قانونية وصحة مطالب المستدعي (ش.ل. قرار رقم ٢٨ تاريخ ١٤/١٠/١٩٩٨ قعدان / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ١٢).
سوف نحاول أن نرى عن كثب موقف مجلس الشورى لناحية الصلاحية، الشكل والأساس.

الصلاحية:

١١- كما أشرنا أعلاه، وكما أكد على ذلك مجلس شورى الدولة، فإنه ليس في القضية الحاضرة أية ناحية فنية يمكن أن تبرر وجود سلطة إستثنائية ما للإدارة على غرار ما نشهده على سبيل المثال: كمسألة تحديد المنفعة العامة.

(ش.ل. قرار رقم ٤٤٨ تاريخ ٢٦/٤/٢٠٠١ صابونجي / بلدية بلاط (جيبيل)
م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٦٤٠)

أو حتى مسألة العدول عن الإستملاك

(ش.ل. قرار رقم ٢٧١ تاريخ ١٥/٢/٢٠٠٢ رومانس أبي حبيب / الدولة - بلدية روميه م.ق.إ. ٢٠٠٤ / ٣٨٧).

إن المسائل المطروحة هنا مستبعدة بالكامل من نطاق السلطة الإستتسابية لأنها تدخل في نطاق المشروعية، خصوصاً لناحية مدى خضوع مخالفات عقار المستدعين للتسوية طبقاً للقانون رقم ٢٩٤/٣٢٤، ولناحية مدى شمول صفة المنطقة الأثرية لعقار المستدعية. إن هذه النتيجة أفضت إلى إسقاط حجة الإدارة الداعية إلى رد طلب الإبطال تحت ستار عدم صلاحية مجلس الشورى للنظر في قرار إداري يدخل في نطاق الملاءمة الفنية للإدارة. وبالتالي، فإن قرار المدير العام للتنظيم المدني المطعون فيه يدخل في نطاق صلاحية هذه المديرية التي تعود لها بموجب المادة ٨ من القانون رقم ٩٤/٣٢٤ في شأن البلديات التي لا يوجد لديها أجهزة فنية. من ناحية ثانية، بما أن هذا القرار قد صدر عن سلطة إدارية صالحة متمثلة في المدير العام للتنظيم المدني؛ ونظراً لأن القرار يتصف بصفة القرار الإداري القابل للطعن بالإبطال، فيكون مجلس الشورى مرجعاً صالحاً للبحث في مشروعيته من الناحية القضائية.

١٢-وهنا نستشف جانباً هاماً في الحكم إذ أبرز أن مراجعة الإبطال تقبل حتماً طالما توافر في القرار المطعون فيه صفة القرار الإداري الذي من شأنه أن يلحق الضرر عبر تأثيره في المراكز القانونية القائمة؛ فحسب عبارة المجلس "أنه إذا كان قابلاً بحد ذاته لإنتاج مفاعيل قانونية". وهذا ما ينطبق على قرار المدير العام بعدم الموافقة على إجراء التسوية. إن هذا القرار، هو قرار إداري نافذ وضار، وبالتالي يكون قابلاً للطعن أمام مجلس الشورى لأنه "أثر في وضعية المستدعي" أي غير في مركزه القانوني. وبالتالي، فإن موقف مجلس الشورى يؤكد ضمناً المبدأ القانوني العام الشهير، وهو قابلية كل قرار إداري نافذ وضار للطعن بالإبطال

(ش.ل. قرار رقم ٣٩٥ تاريخ ٢٩/٣/٢٠٠١ بيار وموسى فتوش / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ / ٥٦٤؛ ش.ل. قرار رقم ٢٩٦ تاريخ ٢١/٢/٢٠٠١ حنين ورفاقه / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٤٢٥).

وهذا يعني استبعاد إمكانية الطعن في القرار الإعترافي

(ش.ل. قرار رقم ٢٤٩ تاريخ ٢٦/٢/٢٠٠١ علي حوماني / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٥٠١).

أو ببعض التوصيات المعتبرة بمثابة رأي

(ش.ل. قرار رقم ٥٣٩ تاريخ ٢٠٠١/٦/٦ جرجس عبدالله / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٧٨٣، ش.ل. قرار رقم ٦٣٠ تاريخ ٢٠٠١/٧/١١ صفيير / الدولة – بلدية كفرشما م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٩٧٠)

أو ببعض القرارات التمهيدية

(ش.ل. قرار رقم ٥٦٧ تاريخ ٢٠٠١/٨/١٩ أبو مجاهد / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٣٢)

أو ببعض الاقتراحات

(ش.ل. قرار رقم ٨٠ تاريخ ٢٠٠١/١/١٧ سابا وطنوس / بلدية شكما م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ١٩٠)

وأخيراً بعض المراسلات الداخلية

(ش.ل. قرار رقم ٢٩٤ تاريخ ٢٠٠١/٢/٢١ متري النمار / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٤٢٤).

من حيث الشكل:

١٣- على الرغم من إدعاء الدولة بأن المراجعة هي واجبة الرد، إلا أن ادعاءها جاء مرسلاً ومن دون أي تحديد. ولذلك قرر مجلس الشورى ومن دون أي عناء يذكر بقبول الدعوى شكلاً لأنها مرفوعة في المهلة القانونية؛ إضافة إلى أن للمستدعين مصلحة أكيدة في الطعن.

في الأساس:

١٤- أثبت مجلس شورى الدولة في أوراق المراجعة أن مخالفات البناء من جانب المستدعي قد تمت في عام ١٩٨٨، وأنه تقدم في حينه بطلب تسوية لهذه المخالفات؛ وهذا يعني أنه ليس هناك ما يمنع من إفادة المستدعي من قانون تسوية المخالفات. كما أبرز مجلس الشورى أن المجلس الأعلى للتنظيم المدني في جلسته بتاريخ ١٧/١١/٩٩ قد وافق على التصميم التوجيهي والنظام التفصيلي العام لمنطقة عمشيت.

من ناحية ثانية أبرز مجلس شورى الدولة أنه كان قد أصدر قراراً إعدادياً رقم ٢٠٠٠/٢١-٢٠٠٢ تاريخ ٢٥/١٠/٢٠٠١ (سبقت الإشارة إليه) تم بموجبه تكليف الدولة المستدعي ضدها إبراز بعض المستندات الهامة. ومن أبرزها ما يثبت وضع منطقة عمشيت قيد

الدرس كمنطقة أثرية، مع الخارطة ومع محضر جلسة المجلس الأعلى رقم ٤١ تاريخ ٩٦/١١/١٧.

وقد اعتبر مجلس الشورى أن تلكؤ الدولة عن تقديم المستندات اللازمة الأساسية واكتفاءها بإبراز بعض المستندات الأخرى الأقل أهمية، قد أثر سلباً على حسن سير العدالة، معقداً في نفس الوقت مهمة مجلس شورى الدولة في تمحيصه للوقائع المدلى بها من قبل المستدعي بغية وصفها وتقدير قانونيتها. وهذا ما دفع بالقاضي الإداري جرياً على عادته إلى معاقبة هذا الموقف السلبي من قبل الدولة، معتبراً أن ذلك يشكل قرينة على جدية المراجعة وعلى صحة الوقائع المدلى بها من الجهة المستدعية لجهة إبطال القرار (ش.ل. قرار رقم ٤٧٦ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٠ نسيم حيدر / الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٦٩٥؛ ش.ل. قرار رقم ١٣ تاريخ ٢٠٠٠/١٠/٢٦ جورج نعمة / بلدية عجلتون م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٣٠).

نخلص من كل ذلك للتأكيد بأن أسباب الإبطال تتمثل هنا في مخالفة الإدارة برفض التسوية لنصوص القانون رقم ٩٤/٣٢٤ الذي أعطى الحق بإجراء التسوية عن المخالفة، بالإضافة إلى عيب الأسباب على الرغم بأن المجلس لم يفصح عن هذا العيب في الحكم. ونحن نرى أنه كان يمكن الإفصاح عن عيب السبب بشكل واضح وصريح؛ خصوصاً وأن رد الإدارة وعدم إبرازها للمستندات الهامة التي كلفت بتقديمها يمثل قرينة، بل ودليلاً على عدم صحة الأسباب التي استند إليها قرارها بعدم الموافقة على إجراء التسوية لمخالفات البناء.